GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

SYNTHESE DE LA SAISINE DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC

MISE A JOUR DES DOCUMENTS STRATEGIQUES DE FAÇADE - VOLET STRATEGIQUE ET CARTOGRAPHIE EOLIEN EN MER

Préambule

La planification des espaces maritimes repose sur la construction, en concertation avec l'ensemble des acteurs, d'une vision partagée et évolutive des usages de l'espace maritime. Elle donne une visibilité pluriannuelle aux acteurs des territoires, aux acteurs économiques et aux citoyens.

Cette planification de l'espace maritime se traduit dans des documents stratégiques de façade (DSF), qui déclinent les orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres à chaque façade. Ils visent à concilier la préservation du milieu marin avec le développement durable des activités maritimes, en définissant des orientations et priorités d'usages par secteur.

Ces espaces voient aujourd'hui apparaître des usages nouveaux, obligeant à un approfondissement de la première génération des documents de planification maritime.

Élaboré pour chaque façade maritime de métropole (Manche-Est - Mer du Nord ; Nord-Atlantique - Manche Ouest ; Sud-Atlantique ; Méditerranée), le DSF comporte deux volets : l'un stratégique (objet de la présente mise à jour), l'autre opérationnel. Ces volets sont élaborés et mis à jour séparément 6 ans après leur adoption et comportent notamment une évaluation de l'existant ainsi qu'un ensemble d'objectifs de préservation de l'environnement et de développement socio-économique qui permettent d'établir une vision pour chaque façade à un horizon pluriannuel.

Ce document de planification maritime est réalisé sous l'autorité des préfets coordonnateurs de façades en associant étroitement les conseils maritimes de façades.

Ce nouveau cycle de planification doit notamment considérer l'importance accrue de l'éolien en mer dans la planification de l'espace maritime, au regard de l'ambition nouvelle de la France en la matière : l'atteinte d'un objectif de neutralité carbone en 2050 implique en effet une accélération historique du rythme d'attribution des projets.

L'ambition portée par l'État en termes de protection et de préservation de la biodiversité, de neutralité carbone et d'indépendance énergétique ainsi que de développement durable des activités maritimes justifie donc la tenue d'une participation du public à la hauteur de ces enjeux pour les territoires littoraux et les espaces maritimes.

Figure 1 - Carte des façades maritimes métropolitaines

Le public est ainsi invité à s'exprimer sur les deux thématiques suivantes pour lesquelles des questions lui seront soumises afin d'interroger la qualité de l'information fournie et de l'intégrer dans le processus de décision :

- La mise à jour du volet stratégique des documents stratégiques de façade des quatre façades métropolitaines.

  → L'état des lieux présenté apporte-t-il au public les informations nécessaires à la définition d'une stratégie de planification maritime efficace et cohérente ?

  → Les orientations stratégiques présentées sont-elles adaptées aux enjeux de protection de l'environnement et de développement durable des activités maritimes ?

  → Quelles sont les zones devant faire l'objet d'une priorisation des usages (secteurs de pêche les plus significatifs, zones d'intérêt paysager fondamentales, etc.) ? Sur quels secteurs un évitement, une limitation ou une suppression des pressions liés aux activités humaines devraient être recherchés et pourquoi ?

- La cartographie relative au développement de l'éolien en mer, au regard de l'objectif de neutralité carbone en 2050.

  → Quelles zones sont prioritaires pour organiser le développement de l'éolien en mer à horizon 10 ans, de façon à atteindre 18 GW attribués sur cette période, avec des zones suffisamment larges pour permettre la bonne mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser pour implanter les projets ? Concernant chacune de ces zones, quelles sont les aires d'études les plus pertinentes pour leur raccordement en mer et à terre?

  → Quelles zones pourraient être prioritairement valorisées sur la période 2035-2050 pour le développement de l'éolien en mer, étant entendu que ces zones pourront être réexaminées et précisées lors des révisions ultérieures de la cartographie ?

1 Contexte

1.1 La planification maritime

La stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) fixe **le cadre de référence national des politiques publiques concernant la mer et le littoral.** La première SNML a été adoptée en 2017 pour une durée de six ans. La seconde SNML (2023-2029), en cours d'élaboration, doit permettre de construire **le nouveau cadre de l'action publique maritime**.

Les **documents stratégiques de façade déclinent sur les quatre façades maritimes les orientations de la SNML** au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres à chaque façade. Les DSF constituent par ailleurs des **documents de planification assurant la mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) et intègrent donc l'ambition d'atteindre le bon état écologique des eaux marines, ainsi que de la directive-cadre planification de l'espace maritime (DCPEM)**.

Les DSF se décomposent de la manière suivante :

- **le volet stratégique** :
    1. la situation de l'existant de la façade maritime ;
    2. les objectifs stratégiques et les indicateurs associés ;
- **le volet opérationnel** :
    3. les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du DSF ;
    4. un plan d'action.

Un premier cycle de planification a conduit à l'adoption du volet stratégique des premiers DSF en 2019, après avoir fait l'objet d'une concertation préalable avec garants et d'une évaluation environnementale. La mise à jour du volet stratégique envisagée aujourd'hui se fonde sur les acquis de ce premier cycle de planification.

La participation du public porte sur la mise à jour du <u>volet stratégique</u> (1° et 2°) des DSF.

La situation de l'existant (1°)
Elle comporte une évaluation à l'échelle de la façade de l'état écologique des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines, basée sur des travaux scientifiques et techniques menées à partir des meilleures données disponibles.

Cette évaluation se décline en trois volets d'analyse :

- Caractéristiques essentielles de l'état écologique des eaux marines ;
- Principales pressions et principaux impacts ;
- Analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux et du coût de la dégradation du milieu marin.

Les objectifs stratégiques (2°)
Ils définissent des conditions et des règles de coexistence spatiale et temporelle des activités et des usages et visent l'atteinte ou le maintien du bon état écologique (tel qu'exigé par la directive-cadre stratégie pour le milieu marin). En cohérence avec ces objectifs, une « carte de vocation » permet

une spatialisation des usages et des enjeux environnementaux et socio-économiques sur la façade maritime.

Parties prenantes aux travaux de mise à jour des DSF
Les travaux de mise à jour du volet stratégique des DSF, soumis à participation du public, sont assurés par :

- Les ministères en charge de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de l'énergie et de la mer et plus particulièrement :
    - Les services d'administration centrale (échelle nationale) en lien avec les opérateurs (Office français de la biodiversité - OFB, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer - IFREMER, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA);
    - Les services déconcentrés et plus particulièrement les directions interrégionales de la mer (échelle locale) pour la production des volets stratégiques des DSF et la conduite de concertations locales dans le cadre des Conseils maritimes de façade (CMF), les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour l'ensemble des sujets liés à l'éolien en mer ainsi que les préfectures maritimes.
- La communauté scientifique, en particulier pour la production des évaluations (bon état écologique), la description des activités et le suivi des objectifs stratégiques.

1.2 Objectifs de développement de l'éolien en mer et intégration de l'éolien en mer dans la planification maritime

1.2.1 Ambition française

Avec la loi « énergie-climat » du 8 novembre 2019, la France s'est fixée **l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050**. Selon les scénarios présentés dans le rapport de RTE « Futurs énergétiques 2050 », cet objectif implique, quel que soit le scénario de développement des moyens de production nucléaires, un développement massif de l'éolien en mer (entre 22 et 62 GW). Au-delà de l'objectif de neutralité carbone, le développement de l'éolien en mer contribue également à la diversification du mix électrique.

Le développement de l'éolien en mer est déjà prévu par plusieurs textes législatifs français et européens, déclinés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour la période 2019-2028 qui prévoit l'attribution de 1 GW par an à partir de 2024, toutes façades confondues. Au moins 3,25 GW devraient être attribués en 2023 et 2024 sur la base des procédures de mise en concurrence en cours.

Les objectifs prévisionnels suivants ont été annoncés en 2022 :

- Par le président de la République à Belfort, le 10 février 2022 **:** objectif de 50 parcs en service représentant 40 GW installés en 2050 ;
- Via la signature du pacte éolien en mer en l'État et la filière, signé en mars 2022 : objectif de 2 GW attribués par an à partir de 2025 et de 20 GW attribués en 2030 pour atteindre une capacité de 18 GW en service en 2035 et de 40 GW en 2050.

En conséquence, l'ambition d'avoir identifié et attribué **un total de 18 GW à un horizon de 10 ans** constitue l'hypothèse orientant l'action publique **sous réserve de modifications législatives à venir**. Avec les mêmes réserves, un développement suivant une trajectoire similaire jusqu'en 2050 en tenant compte de l'évolution technologique est aussi envisagé. C'est sur cette base que le public sera amené à participer.

1.2.2 Participation du public

Le développement de l'éolien en mer nécessite d'identifier les sites où le déploiement des projets est le plus pertinent au regard des différents enjeux et usages de la mer existants. Depuis la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), les projets d'énergies renouvelables en mer et leur raccordement font l'objet d'une procédure de participation du public organisée avant la désignation du développeur en charge de construire, exploiter et démanteler le projet de parc. Cela permet **d'associer le public au plus tôt dans la définition des projets**, notamment en vue de définir la localisation du parc éolien en mer et de son raccordement et d'éclairer la décision de la maîtrise d'ouvrage sur d'autres aspects des projets.

La loi n°2020-1525 d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP) de 2020 approfondit cette disposition en permettant l'organisation de débats publics portant sur le développement de plusieurs projets éoliens en mer sur une même façade maritime, sur plusieurs années. Elle vient ainsi répondre à la **demande d'une visibilité plus importante pour les citoyens** et parties prenantes des projets.

La loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER), adoptée en 2023, permet d'intégrer la planification spatiale de l'éolien en mer dans la planification maritime.

Elle prévoit ainsi que le DSF établit « *pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'implantation, sur une période de dix ans à compter de sa publication, d'installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent et de leurs ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité.* ». La cartographie définit également des zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon 2050.

L'intégration de l'éolien en mer dans la planification maritime se traduit concrètement **par la tenue d'un seul « grand débat » maritime** conduit par la Commission nationale du débat public sur chacune des façades maritimes**,** qui comprendra notamment le choix des zones pour l'éolien en mer et leur raccordement.

Les réflexions issues du présent débat sur la cartographie de l'éolien en mer ont vocation à être intégrées à la prochaine PPE qui sera publiée à l'horizon 2024 et couvrira les 10 prochaines années, qui fera l'objet d'une participation du public ad-hoc.

Les modalités de la participation du public sont décidées par la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante.

2 Etapes clés

Fin 2023 / début 2024 : Débats publics dans les 4 façades mutualisant révision des DSF et cartographie de l'éolien en mer. Ils pourront être éclairés par des productions scientifiques et techniques, produites au titre de la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin et comportant une évaluation de l'état écologique des eaux marines à l'échelle des façades et une analyse économique et sociale des usages de la mer.

En parallèle, conduite de l'évaluation environnementale dans la perspective d'une saisine de l'autorité environnementale mi-2024.

D'ici fin 2024 :

- Publication de la première cartographie de l'éolien en mer en tenant compte de la participation du public. Une fois la décision intervenue, des procédures de mise en concurrence pourront être lancées.
- Lancement par RTE, sur la base des aires d'études validées à l'issue du débat public, de la concertation pour le raccordement sous l'autorité des préfets concernés. Cette concertation permettra de définir le fuseau de moindre impact pour le raccordement électrique à l'intérieur de chaque aire d'étude validée ainsi que les mesures environnementales et d'insertion des projets.

Fin 2024 / début 2025 : Adoption du volet stratégique des DSF par arrêtés inter-préfectoraux. Le cycle de mise à jour s'achèvera avec la notification à la Commission européenne des éléments relatifs à l'évaluation initiale des eaux marines, la définition du bon état écologique et des objectifs environnementaux adoptés.

3 Enjeux de la participation du public

3.1 Principaux enjeux identifiés au sein des façades

3.1.1 Environnement marin

Le maintien ou la restauration des écosystèmes marins et côtiers dans un **bon état écologique** constitue un enjeu majeur compte tenu des multiples services environnementaux rendus. La planification en mer doit ainsi assurer une approche intégrée entre environnement et activités pour prendre en compte, partout, l'ensemble des pressions et identifier, le cas échéant, des espaces à protéger en priorité au regard des enjeux de biodiversité.
L'action de la France en matière de protection de la biodiversité s'appuie sur deux stratégies majeures : la **stratégie nationale pour la biodiversité[1] (SNB3) et la stratégie nationale pour les aires protégées[2] (SNAP)**, qui intègre les enjeux terrestres et marins aussi bien en métropole que dans les outre-mer et porte l'ambition de protéger 30 % du territoire d'ici 2030, dont un tiers en protection forte (soit 10 %).

La mise à jour des DSF devra ainsi permettre d'alimenter les travaux d'identification de **zones propices au renforcement de la protection de la biodiversité, y compris au développement de la protection forte**, pour contribuer à répondre aux ambitions fixées dans ces deux stratégies.

En France, le document stratégique de façade est le cadre de mise en œuvre de la politique de protection du milieu marin porté au niveau de l'Union européenne à travers la directive-cadre stratégie pour le milieu marin. Le DSF comporte à ce titre une évaluation, à l'échelle de la façade, de l'état écologique des eaux marines (suivant 11 descripteurs thématiques) et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces dernières, basée sur des travaux scientifiques et techniques menées à partir des meilleures données disponibles. C'est sur la base de cette évaluation que sont élaborés les objectifs environnementaux et socio-économiques, qui doivent permettre de **définir les conditions d'un développement des activités et usages de la mer compatible avec le maintien ou l'atteinte du bon état écologique**. Dans ce même objectif, l'évaluation de l'état écologique des eaux marines et les objectifs stratégiques permettent dans un second temps de définir un programme de surveillance et un plan d'action (volet opérationnel des DSF).

Dans le cadre de la mise à jour des volets stratégiques des DSF, **il s'agira d'actualiser à la fois l'évaluation de l'état du milieu et les objectifs stratégiques portés par les DSF**, en renforçant le cas échéant l'ambition en termes de préservation de l'environnement dans la perspective d'assurer une planification des différentes activités et usages compatible avec l'atteinte du bon état écologique des eaux marines.

3.1.2 Pêches et aquaculture

En France environ 70 000 emplois directs (chiffres 2019) sont basés sur la récolte, la production et la transformation des ressources vivantes marines (poissons, coquillages et algues). La filière pêche est concernée par d'importants enjeux de modernisation et de décarbonation.

[1] https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-biodiversite
[2] https://www.ecologie.gouv.fr/aires-protegees-en-france

La planification maritime a pour objectif de garantir à la pêche des espaces de travail, permettant ainsi de conforter le secteur sur son avenir et réaffirmant l'engagement de l'État à le soutenir. La recherche d'une visibilité pluriannuelle sur les possibilités de pêche en lien avec les autres usages de la mer et le renouvellement de génération des professionnels concourent à cet objectif.
L'aquaculture et la conchyliculture nécessitent un effort de qualité des eaux littorales à planifier avec les collectivités locales. La planification des zones de culture d'algues doit encore être facilitée.

3.1.3 Tourisme et patrimoine culturel, historique et paysager

Totalisant 5 500 km de côtes en métropole, dont 1 948 km de plages sur 4 façades maritimes, 473 ports de plaisance, 5000 km de chemins de randonnée et 3 000 km d'itinéraires vélos, la façade littorale est la première destination touristique française (32% de l'ensemble des nuitées).

La préservation du patrimoine paysager, culturel et architectural est étroitement liée au maintien de l'attractivité du littoral. La participation du public devra donc permettre d'interroger cette sensibilité paysagère et, notamment, l'acceptabilité des projets éoliens par les touristes, les acteurs et professionnels du tourisme du littoral.

3.1.4 Enjeux socio-économiques de l'éolien en mer

La concrétisation des sept premiers parcs éoliens en mer a permis la structuration d'une filière industrielle française permettant de couvrir une partie conséquente de la chaîne de valeur des projets : environ un tiers des capacités de production européennes pour les turbines, pales et sous-stations électriques est situé en France**.** En 2021, selon l'Observatoire des énergies de la mer[3], l'éolien en mer a représenté près de 6600 emplois directs en France, une progression de +36 % en un an, ainsi qu'un chiffre d'affaires de 1,6 milliard d'euros. Le « pacte éolien en mer », signé par l'État et la filière en mars 2022, a fixé l'objectif d'atteindre 20 000 emplois répartis sur le territoire en 2035, et un contenu local de 50% à cette échéance.

La participation du public devra permettre d'interroger le rapport entre le développement de l'éolien en mer et les retombées socio-économiques pour les territoires. Le développement de l'éolien en mer devra nécessairement considérer les autres enjeux maritimes mentionnés dans la présente section tout en en garantissant la compétitivité de l'électricité produite (qui dépend de la localisation des parcs).

3.1.5 Transport maritime

Compte tenu de l'intensification des flux maritimes et de l'existence de grands ports maritimes en France, le maintien d'axes de navigation garantissant la sécurité maritime et le respect des normes internationales, européennes ou nationales de gestion de leurs impacts doit être assuré.

La coordination de l'exigence de sécurité de la navigation tenant compte de l'implantation de nouvelles infrastructures fixes en mer, comme les parcs éoliens, et la protection renforcée du milieu marin constitue l'un des enjeux majeurs de ce cycle de planification maritime.

[3] Observatoire des Énergies de la mer, Rapport 2022 : La réalité de la filière EMR, Juin 2022

3.1.6 Défense et sécurité nationale

La défense et la sécurité nationale nécessitent la réservation de zones aérienne et marine « blanchies » de certains usages de la mer en fonction des opérations envisagées. Elles requièrent des espaces de navigation aérienne à basse altitude, et de navigation maritime à des fins d'entraînement, de patrouille ou d'actions de service public.

Outre les thématiques déjà citées, les enjeux d'activité portuaire, ou encore d'exploitation économique des granulats et du sous-sol marin ont pleinement leur place dans cet exercice de planification maritime. Celui-ci a vocation à embrasser l'ensemble des enjeux socio-économiques et environnementaux de chaque façade maritime.

3.2 Impacts de la mise à jour du volet stratégique des DSF et solutions alternatives

La dimension intégratrice des DSF doit permettre de limiter les impacts environnementaux par rapport à un développement des activités en mer qui se ferait projet par projet, par à-coup, sans cadre stratégique. Cela se traduit notamment au travers des objectifs stratégiques (environnementaux et socio-économiques) dont un renforcement et une meilleure opérationnalité seront recherchés dans le cadre de la mise à jour des DSF.

L'évaluation environnementale stratégique qui sera menée conformément au code de l'environnement permettra d'évaluer précisément les impacts du volet stratégique des DSF mis à jour sur l'environnement.

Concernant les solutions alternatives, certaines ont été étudiées mais n'ont pas été retenues pour les raisons suivantes :

- *Absence de mise à jour du volet stratégique des DSF* : inenvisageable d'un point de vue réglementaire car la directive-cadre stratégie pour le milieu marin impose une mise à jour des différents volets sur une base cyclique tous les six ans.

- *Absence d'articulation entre l'exercice de planification maritime et l'exercice de planification de l'éolien en mer* : mener ces deux procédures en parallèle serait peu lisible pour les parties prenantes et le public. Cela n'irait pas en faveur d'une planification maritime intégratrice prenant en compte l'ensemble des enjeux émergents.

3.3 Les attendus de la participation du public

3.3.1 Planification maritime et protection des milieux marins

Dans un but d'atteinte ou de maintien en bon état écologique des écosystèmes marins et côtiers dont la fragilité est augmentée par le changement climatique, les objectifs environnementaux des DSF ont vocation à fixer des cibles concrètes visant à éviter ou réduire les pressions exercées sur le milieu. **La participation du public doit permettre d'identifier, à l'appui des évaluations, des espaces où les enjeux de préservation de la biodiversité sont prioritaires pour en ajuster, si besoin, le niveau**

de protection associé. Ainsi, la participation du public devra contribuer à préciser les futures zones de protection forte (ZPF), assurant un haut niveau de protection de l'ensemble de l'écosystème via un encadrement strict et lisible des activités.

Plus généralement, la participation du public devra permettre de questionner le niveau d'ambition des stratégies de façade maritime au regard de l'objectif d'atteinte ou de maintien du bon état écologique.

Concernant les activités prenant place dans l'espace maritime, la coexistence des usages de la mer sera recherchée. Dans certains cas et sur certaines zones en particulier, il peut s'avérer impossible d'avoir un usage partagé entre tous les acteurs de la mer. **Dans ces cas précis, et lorsque les usages envisagés sont compatibles avec les enjeux de préservation de l'environnement, le public pourra participer à la définition d'une logique de priorisation, selon les contraintes économiques, techniques et de défense.**

3.3.2 Éolien en mer

Il est attendu de la participation du public qu'elle permette la priorisation de zones identifiées en fonction de deux horizons temporels, la prochaine décennie et 2050, afin d'offrir une visibilité de long terme sur le développement de l'éolien en mer.

L'objectif de la participation du public est de faire progresser la concertation sur la définition de ces zones prioritaires. Une cartographie des zones maritimes et terrestres propices à l'implantation d'éoliennes en mer et à leur raccordement sera soumise à la participation du public (sans priorisation), selon deux horizons temporels distincts :

- Identification de **15,5 GW devant être attribués dans les 10 ans suivant l'adoption des DSF** (*zones de priorité 1*) s'ajoutant aux 2,5 GW déjà identifiés comme extensions de parcs attribués pour atteindre le total cible de 18 GW attribués à horizon 10 ans;

- Identification de **14 GW selon un horizon 2050** *(zones de priorité 2, qui seront réévaluées lors des futures mises à jour de la cartographie*).

Ces chiffres correspondent à la trajectoire nécessaire à l'atteinte des objectifs prévisionnels rappelés à la section 1.2, notamment 40 GW d'éolien en éolien en mer en 2050 tout en permettant de conserver de la flexibilité en fonction des objectifs qui seront fixés dans la Stratégie française sur l'énergie et le climat. La PPE permettra ensuite de préciser le rythme d'attribution des projets identifiés.

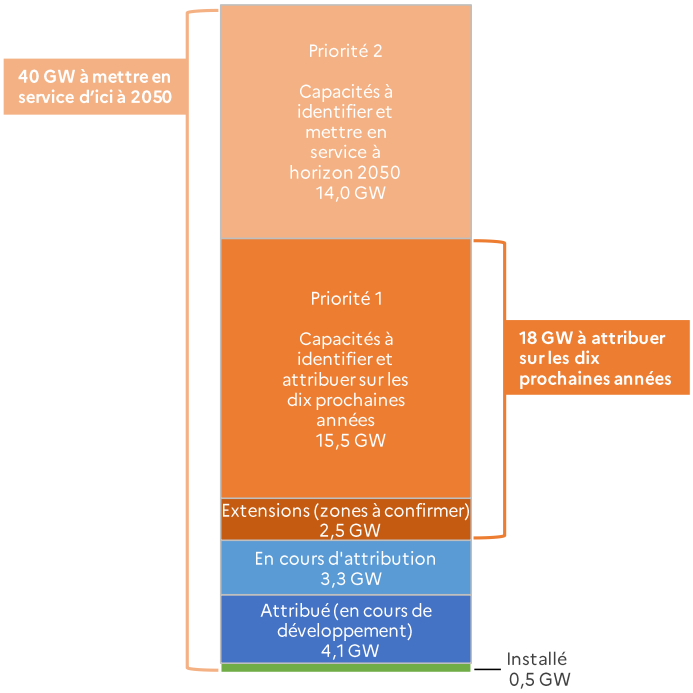

Figure 2 - Capacités devant être identifiées à horizon 10 ans, en fonction de l'objectif à 2050 fixé par la SFEC pour l'éolien en mer

L'hypothèse de densité de puissance de 5 MW/km² est prudente : les nouvelles technologies permettront peut-être d'atteindre des densités supérieures. Avec cette hypothèse, 18 GW représentent 3 600 km², soit 1 % de l'ensemble constitué par la mer territoriale et la zone économique exclusive. Une densité supérieure permettrait une emprise spatiale encore plus faible. La production annuelle attendue liée à ces 18 GW est estimée à 72 TWh, représentant 17% de la consommation électrique.

Le document soumis à la participation du public mettra également en évidence les points de raccordement des parcs éoliens en mer au réseau de transport d'électricité les plus propices.

Les zones recherchées devront si possible permettre l'accueil d'au moins 1 à 2 GW pour éviter la fragmentation des parcs et faciliter leur raccordement. RTE débutera ensuite la concertation spécifique pour chaque raccordement.

Opportunité inédite de planification maritime transversale, la participation du public envisagée permettra de :

→ Mieux faire connaître et anticiper les interactions entre usages de la mer.

→ Contribuer à renforcer la politique de protection du milieu marin

→ Identifier les axes de développement de l'éolien en mer à horizon 10 ans et 2050.