

Débat public : Éoliennes flottantes au sud de la Bretagne

Du 20 juillet au 21 décembre 2020

DESRIPTIF DU PROJET

Le premier projet de parc éolien flottant de grande échelle au sud de la Bretagne est composé d'un premier parc de 250 MW et d'un deuxième parc potentiel d'une puissance installée de 500 MW ainsi que leur raccordement au réseau électrique national. Au-delà de la question de l'opportunité du projet, le débat doit permettre d'identifier au sein d'une zone d'étude en mer de 1 330 km², une zone préférentielle de projet de 600 km². Il contribuera à éclairer la rédaction du cahier des charges de l'appel d'offres pour une attribution envisagée en 2021 et 2024.



CHIFFRES DU DÉBAT

Dans un contexte fortement impacté par les exigences sanitaires, le débat public a atteint son objectif d'information et de mobilisation de la parole citoyenne. Du 20 juillet au 21 décembre 2020, le débat ayant été prolongé d'un mois, 110 000 personnes ont reçu le dossier d'information à leur domicile, 34 350 personnes ont visité le site Internet du débat, 1 700 personnes ont participé à des réunions, 1 578 ont répondu au questionnaire sur le zonage, 245 questions ont été posées, 484 contributions apportées, et 5 320 personnes ont émis un avis ou interagi sur le site Internet, Facebook ou LinkedIn.

Bilan de l'organisation du débat

LA PHASE PRÉPARATOIRE

La phase préparatoire a été engagée dès la décision du 4 décembre 2019 de la CNDP d'organiser un débat public dont elle a confié la présidence à un garant particulièrement expérimenté, Laurent Pavard. Celui-ci a proposé une commission restreinte, composée de 4 membres aguerris à la participation. Ce choix se justifiait par un débat potentiellement délicat dans la mesure où la décision en opportunité de réaliser ces parcs, sur un périmètre déjà identifié, pouvait sembler acquise. En effet, si les nouvelles dispositions issues de la loi ESSOC (Etat au Service d'une Société de Confiance) de 2018 permettent de débattre des ●●●

- projets de parcs éoliens en mer, en amont de la procédure de mise en concurrence, le projet breton avait été largement discuté avec les parties prenantes et notamment la Région Bretagne très engagée dans ce projet. Après le débat public sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie, la concertation sur les documents stratégiques de façade et les consultations au sein de la Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML) de Bretagne, certains acteurs s'interrogeaient sur l'opportunité de débattre avec le public d'un zonage déjà proposé depuis 2018. Et pourtant, le public, dont c'est le droit, n'avait jamais eu l'occasion de s'exprimer précisément sur ce projet et le débat s'est avéré beaucoup moins consensuel qu'annoncé par les maîtres d'ouvrage.

La préparation du débat public a également mis en exergue les attentes fortes des acteurs de la Région des Pays de Loire qui se sont sentis mis à l'écart des discussions entre l'Etat et la région Bretagne fortement investie.

Enfin, si la préparation du débat public a été fortement impactée par le premier confinement, les contraintes sanitaires puis le report des élections municipales, elle a toutefois permis en 7 mois de proposer des modalités de participation adaptées et adaptables au contexte sanitaire. Les modalités proposées ont révélé leur pertinence au regard de l'importante mobilisation du public malgré le contexte sanitaire.

LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

Le débat public a été pensé avec une première phase d'information particulièrement importante. Même si ces projets de parcs éoliens ont été longuement débattus entre parties prenantes, manifestement le public ne disposait pas d'un niveau d'information suffisant. Le boitage du dossier d'information (110 000 personnes), les expositions et photomontages, ainsi que les relais médiatiques locaux ont permis au public d'appréhender la réalité de ce projet. Alors que les maîtres d'ouvrage avaient indiqué à la Commission nationale que le projet était consensuel, le compte rendu du débat note que « les réactions vives et nombreuses du public sur l'impact visuel des parcs, très peu anticipées dans le dossier des maîtres d'ouvrage, ont été une des principales révélations du débat public. »

Grâce à la commission, le public a également mieux compris les procédures et parfois leurs incohérences :

un projet de ferme pilote « Groix Belle-Île » dont le retour d'expérience n'est pas attendu pour lancer un parc « industriel » ; un zonage annoncé comme distinct de la ferme pilote mais qui en intègre une partie ; un débat public qui doit légalement questionner l'opportunité du projet et son zonage mais dont les maîtres d'ouvrage n'attendent pas le compte rendu pour annoncer la poursuite du projet et voter le maintien du zonage dans le cadre de la CRML. Ces contradictions entre le droit, les discours et les faits ont conduit une partie du public à utiliser les termes de « supercherie » ou de « débat en trompe l'œil ». Le temps du débat public est fondamental pour le décideur mais délicat. Il est fondamental dans la mesure où il lui permet de mesurer sa conflictualité potentielle et ses conditions sociales de faisabilité. Il est délicat car c'est un acte de confiance réciproque où chaque contradiction est source de défiance.

Les résultats du débat

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Le débat public a révélé une conflictualité latente. Il est réducteur de synthétiser dans un bilan les enseignements d'un débat public. Pour autant, le compte rendu met en

exergue que la question de l'opportunité du projet a été au cœur de la majorité des contributions, que celles-ci soient positives ou négatives. Par conséquent, alors que les

22 NOVEMBRE 2019

Saisine de la CNDP par le ministère de la Transition écologique et solidaire

8 JANVIER 2020

La CNDP désigne Laurent PAVARD président de la Commission particulière en charge du débat

5 FÉVRIER 2020

La CNDP désigne Karine BESSES, Jean-Pierre BOMPARD, Jérôme LAURENT et Michèle PHILIPPE membres de l'équipe en charge du débat

pouvoirs publics peuvent considérer que l'opportunité a été débattue dans le cadre de la Programmation pluriannuelle de l'énergie et des documents stratégiques de façade, il apparaît que le public ne l'entend pas ainsi. Ce constat, déjà observé lors du débat public en Normandie, semble indiquer que les documents stratégiques de façade ne sont pas considérés comme des documents de planification. De fait, lors d'un débat public sur un projet de parc, toute hypothèse d'un deuxième parc ou d'une extension éventuelle future crée de la confusion et alimente un discours de défiance à l'égard des décideurs. Plus encore, comme indiqué dans le compte rendu, ceci modifie la nature du débat public : débat-on d'un projet ou de la planification des parcs futurs ?

Le projet s'est révélé clivant. Si le principe de l'éolien en mer suscite des controverses classiques, l'absence de consensus sur sa localisation a été l'enseignement majeur de ce débat public. Les acteurs de la mer, en particulier les pêcheurs, ont présenté une zone d'étude fondée sur des

analyses poussées, privilégiant le critère de conciliation des usages. Les acteurs de l'éolien ont préconisé une zone plus éloignée, en dehors des eaux territoriales, privilégiant les critères économiques et de vent. Le public, qui s'est fortement mobilisé autour de l'outil cartographique, a proposé une autre zone, privilégiant le critère de visibilité. Les conclusions sont donc fort différentes du débat normand, et renvoient aux décideurs la responsabilité de cet arbitrage.

Un point sensible est la prise en compte des enseignements du débat dans le projet final, dans la mesure où s'agissant du cahier des charges le critère financier l'emporte dans le choix du candidat retenu sur les enjeux éthiques ou environnementaux qui se sont avérés importants pour les participants. Par ailleurs, le principe du « permis enveloppe » ne permet pas aux décideurs de s'engager vis-à-vis du public quant au nombre, à la taille ou encore à l'alignement des éoliennes.

SPÉCIFICITÉS DE CE DÉBAT

Depuis 2010, la CNDP a organisé 9 débats publics sur des projets de parcs éoliens et garanti 4 concertations sur des projets de fermes pilotes. Il s'agit donc de la 14^e procédure participative sur ce type de projet. Les controverses et questionnements soulevés lors de ce débat public ont été relativement classiques : opportunité et coût de l'éolien en mer, en particulier l'éolien flottant ; scepticisme sur les emplois et retombées économiques locales ; interrogations récurrentes sur le bilan carbone ; conflits d'usage et possibilités de pêcher au sein des parcs ; visibilité sur les projets de parcs futurs ; indisponibilité des données environnementales. Nous souhaitons mettre en exergue deux spécificités de ce débat public.

En premier lieu, les enjeux environnementaux : il est une nouvelle fois étonnant de constater que sur cette zone d'étude restreinte, l'éclairage du public a été « maigre » quant aux enjeux environnementaux en particulier les impacts sur la faune marine et l'avifaune. Au motif que le débat se situait en amont de l'identification de la zone finale, très peu de données environnementales ont été mises à disposition du public. Ce constat récurrent pour tous les

projets de parcs éoliens en mer est fort regrettable. S'il pouvait se comprendre pour le projet de parc éolien en mer de Normandie sur une zone d'étude nettement plus large, la zone d'étude en Bretagne plus restreinte avait été consultée avec les parties prenantes et proposée en 2018. Une nouvelle fois, la Commission n'a pu que constater et regretter cette carence récurrente de données environnementales. De fait, l'environnement n'a malheureusement pu constituer un élément discriminant dans le débat sur le zonage.

En deuxième lieu, l'articulation des procédures : l'ensemble de la procédure a été questionnée. La notion de ferme pilote aurait supposé que l'on en tire les enseignements avant d'envisager un parc qualifié d'industriel. La définition et le statut de la zone d'étude identifiée avec les parties prenantes ont semblé en contradiction avec l'organisation d'un débat public dans le cadre nouveau de la loi ESSOC supposant que le public se prononce librement sur le zonage. Les parties prenantes, notamment la CRML, ne comprennent pas la remise en question de leurs choix et le public conteste ce qu'il considère être une limitation de ses choix.





Chantal Jouanno
Présidente de la Cndp

LE RÔLE 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 (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la CNDP sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions, l'exigence d'argumentation et l'inclusion des publics les plus éloignés.

ENSEIGNEMENTS CLÉS DE CE DÉBAT

Nous observons que le ministère en charge de la Transition écologique et RTE, maîtres d'ouvrage, témoignent d'une appropriation croissante des exigences du droit à l'information et à la participation du public.

S'agissant des modalités du débat public, nous observons : la pertinence d'une phase d'information préalable du public et de mise à disposition de photomontages ; la nécessité de conduire ce type de débat en période estivale, pour toucher le public des estivants ; l'intérêt des questionnaires et réseaux sociaux comme outils de mobilisation du public ; la pertinence des différents outils cartographiques proposés ; la nécessité de réunions permettant de rassembler les différents publics – en particulier le grand public et les parties prenantes – qui, à défaut, n'échangent pas leurs arguments.

L'expérience de la CNDP a démontré que la critique d'un projet commence par la critique de son élaboration et des procédures. La CNDP rappelle que la phase participative doit se situer en amont de la décision actant l'opportunité de poursuivre ou non un projet. Elle doit permettre de librement débattre de l'opportunité, des alternatives et grandes caractéristiques du projet. Par conséquent, s'il est nécessaire de disposer d'un minimum de données sur les zones de contrainte en mer, les conflits d'usage ou les enjeux

environnementaux, il n'est pas conseillé de présenter au débat une zone de consensus pré-concertée entre parties prenantes. Cette procédure crée des incompréhensions du public et des tensions avec les parties prenantes. Par ailleurs, lorsque des parcs pilotes ont été décidés, il est indispensable de préciser dans le dossier versé au débat l'état des connaissances sur ces parcs et les raisons expliquant que le retour d'expérience ne soit pas attendu avant de proposer un parc industriel. Enfin, la CNDP rappelle que les maîtres d'ouvrage doivent s'abstenir pendant le débat de toute initiative, tel que le vote intervenu en CRML début décembre confirmant la zone d'étude, ou déclaration qui indiquerait au public que la décision sur l'opportunité et les caractéristiques du projet est déjà prise. Si l'Etat, en application des nouvelles dispositions de la loi ASAP décide d'engager la première phase de la procédure de mise en concurrence avant la fin du débat, il sera indispensable qu'il apporte tous les éléments de preuve indiquant que cela n'emporte pas la décision sur la poursuite du projet.

La CNDP souligne, à nouveau, la nécessité d'une planification à moyen et long terme partagée des usages de l'espace maritime, avec le ministère en charge de la Mer, qui permettra également de clarifier auprès du public ce qui est mis au débat : projet de parc ou programmation de parcs.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la Cndp

Directrice de publication : Chantal Jouanno
Mise en page : Euro2C
Impression : Euro2C
Crédits photographiques : Vernier/JBV NEWS



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

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :