

Débat public : Projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque

Du 14 septembre au 20 décembre 2020

DESCRIPTIF DU PROJET

Projet de parc éolien « posé » en mer au large de Dunkerque, pour une puissance installée de 600 MW, et son raccordement au réseau électrique national, soit 46 éoliennes au maximum sur une surface de 50 km². La mise en service du parc est prévue en 2027. La zone du projet a été identifiée et le porteur du projet « Eoliennes en mer de Dunkerque » (EMD) désigné le 14 juin 2019, selon les dispositions légales antérieures à la loi ESSOC (Etat au service d'une société de confiance) du 10 août 2018. Le débat public s'est, par conséquent, tenu après la phase d'appel d'offres conduite sous l'égide de l'Etat qui a identifié la zone jugée propice et rédigé le cahier des charges.

DUNKERQUE ÉOLIEN EN MER



CHIFFRES DU DÉBAT

Le débat public a été fortement impacté par le contexte sanitaire qui a contraint à repousser son ouverture au 14 septembre. D'une durée de treize semaines, il a mobilisé une très grande diversité d'outils participatifs dans le respect des exigences du document de positionnement publié par la CNDP en novembre 2020. De fait, le nombre de participants est dans la moyenne des 9 précédents débats publics sur des projets de parcs éoliens en mer, ce qui constitue une réelle performance au regard du contexte sanitaire, et plus encore du contexte légal. En effet, nombre de personnes se sont interrogées sur l'utilité d'un débat public conduit à un moment où l'opportunité du projet semble tranchée, ainsi que la zone d'implantation.

LA PHASE PRÉPARATOIRE

La CNDP a été saisie par EMD (EDF Renouvelables, Enbridge et Innogy) et RTE (Réseau de Transport d'Electricité) le 30 juillet 2019 et la commission particulière s'était préparée à lancer le débat au printemps 2020. Les exigences sanitaires l'ont empêché et le débat a dû être reporté à l'automne avec l'espoir de pouvoir l'organiser dans les conditions habituelles. Des profils particulièrement expérimentés ont été choisis pour la tenue de ce débat public dans la mesure où son contexte était particulièrement délicat et peu propice à une forte mobilisation du public. Il s'agit, en effet, du dernier projet de parc éolien soumis aux exigences légales antérieures à la loi ESSOC qui créent un contexte de débat « singulier ». La question de l'opportunité et de la zone d'implantation semble être tranchée. L'Etat qui a effectué ces choix n'est pas tenu de répondre à l'ensemble ●●●

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

- des questions du public. Nous avons observé que les nouvelles dispositions du « permis enveloppe » impliquent beaucoup de questions telles que le nombre et la taille des éoliennes qui restent sans réponses à ce stade. Bref, il n'est pas possible de débattre et d'obtenir des réponses à des questions centrales.

Dans ce contexte, il était logique que la procédure même du débat public soit remise en question. Ce fut le cas. La solidité et l'expérience de l'équipe ont permis néanmoins de conduire un débat mobilisateur et riche. Les modalités initialement envisagées visaient à organiser un débat très ancré sur le terrain avec la volonté d'amener le débat au public. La commission a su s'adapter au contexte, en prévoyant des modalités compatibles avec les exigences sanitaires. De fait, le recours aux questionnaires, le « cyclomaton® », les réunions mixtes (présentiel et numérique), les débats à la radio et à la télévision, le groupe

témoin ou encore la contribution de collégiens ont permis de mobiliser un public diversifié et profane, éloigné des interlocuteurs habituels des décideurs. Tel est l'objectif premier du débat public qui se doit de permettre à toute personne d'exprimer ses arguments et d'enrichir ainsi les décisions des porteurs de projet comme des responsables publics.

La commission a également dû apporter une attention particulière à nos voisins belges qui ont souhaité pouvoir s'exprimer. Si légalement, nous ne pouvons déployer en Belgique les dispositifs participatifs propres à la France, nous avons fait en sorte que les frontières ne soient pas une barrière à la participation. Sans doute conviendrait-il que l'Europe conçoive des dispositifs participatifs intégrés pour les phases de participation préalables à l'élaboration d'un projet.

LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

De manière assez classique sur ce type de projet, le débat a permis au public de le « découvrir ». Rares sont les personnes qui déclarent avoir connaissance des concertations préalables entre parties prenantes sur le choix de la zone en 2015-2016, sur la procédure de sélection du porteur de projet ou sur les phases ultérieures d'élaboration du projet. Le public qui s'est exprimé n'a pas manifesté d'hostilité marquée au projet dans un premier temps, contrairement à ce que nous avons pu observer par exemple lors du débat sur le projet de parc Dieppe – Le Tréport en 2015.

Le débat a ensuite évolué autour de deux axes : d'une part, la montée en généralité ; d'autre part, la critique alimentée par les zones d'incertitudes. Tous les débats publics sur des projets de parc éolien en mer réinterrogent les choix de la politique énergétique française, et notamment la place du nucléaire face aux énergies renouvelables. Ces

projets conduisent également, systématiquement à des questionnements sur les choix de développement des territoires concernés (impact sur les activités maritimes, sur le tourisme, retombées économiques locales). Par ailleurs, les incertitudes et insuffisances des réponses récurrentes sur ces projets conduisent systématiquement à renforcer la critique du projet. La commission indique que les « positions ont peu évolué si ce n'est dans un sens négatif » en raison des incertitudes et insuffisances de certaines réponses. La cohérence des choix de l'Etat a particulièrement été questionnée. Ce débat public a, une fois de plus, démontré que l'ensemble des décideurs publics se doivent d'y participer afin de rendre compte de leurs choix, d'entendre les interrogations et arguments publics, et d'y répondre. Si la loi n'impose que la présence du ou des maîtres d'ouvrage, le respect des valeurs de la participation engage l'ensemble des décideurs publics.

19 AOÛT 2019

Saisine de la CNDP par les maîtres d'ouvrage EMD et RTE

4 SEPTEMBRE 2019

La CNDP décide d'organiser un débat public et désigne Roland PEYLET président de la CPDP

6 NOVEMBRE 2019

La CNDP désigne Claude BREVAN, Jacques ROUDIER et Dominique SIMON, membres de la CPDP

4 MARS 2020

Adoption, avec réserves, du DMO par la CNDP

LES RÉSULTATS DU DÉBAT

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Les maîtres d'ouvrage, s'ils jugent opportun de poursuivre ce projet disposent de l'ensemble des arguments et questionnements qu'il suscite auprès du public. Il n'appartient pas à la Commission nationale de sélectionner dans la richesse du compte rendu les arguments qui lui semblent les plus pertinents. Cela reviendrait à trahir les exigences de neutralité et de sincérité des documents produits par la CNDP. En revanche, il est intéressant de souligner quels sont les thèmes ou arguments qui semblent plus spécifiques ou plus fortement mobilisés dans le cadre de ce débat public.

En premier lieu, il convient de noter que ce débat a rassemblé l'ensemble des thèmes habituellement questionnés. Certaines problématiques semblent l'avoir été avec moins d'acuité par les participants. Ainsi, les enjeux de la planification des usages de la mer et de cet espace ont été moins présents que dans le cadre du débat public sur le projet de parc éolien au large de la Normandie. De même, les questions techniques, de prix ou de sécurité très présentes lors des premiers débats sur des projets de parcs éoliens sont moins prégnantes. Comme en Normandie, la nécessité de la transition énergétique n'est pas questionnée, même si ses modalités (énergie renouvelable ou énergie décarbonnée) font toujours débat. L'impact sur le tourisme local, systématiquement présent dans tous les débats publics sur ces projets, comme l'impact sur les paysages suscitent des réactions toujours très partagées. En revanche, le scepticisme face aux photomontages est récurrent. Les publics sont toujours très demandeurs de photomontages afin de mieux visualiser l'impact des projets mais toujours très sceptiques sur les documents réalisés, notamment lorsqu'ils sont produits par le maître d'ouvrage. Aussi, la Commission nationale a-t-elle demandé une expertise complémentaire afin d'éclairer les principes et conditions de réalisation de ces photomontages.

En deuxième lieu, ce débat se caractérise par la singularité de deux thèmes : d'une part, la question des retombées économiques locales ; d'autre part, la question environnementale. Tous les projets de parcs éoliens sont

interrogés quant à leur capacité à créer des emplois locaux et contribuer au développement économique local. Les réponses apportées sont généralement réceptionnées avec scepticisme. Cet enjeu a été très important dans le débat public en Normandie, et souvent posé comme un enjeu de souveraineté nationale. A Dunkerque, les retombées locales sont accueillies avec un scepticisme renforcé par le précédent des promesses jugées « non tenues » par EDF sur le terminal méthanier. Par conséquent, les maîtres d'ouvrage doivent prendre en compte ce défaut de confiance du public, défaut de confiance ancré dans l'histoire du territoire.

La question des impacts du projet sur l'environnement, en particulier l'avifaune et la faune marine, est le point majeur de ce débat public. Alors que la question est généralement soulevée par les seules associations environnementales, elle fut ici portée par le public. Lors des débats publics sur des projets de parcs éoliens à Courseulles sur mer, Saint Nazaire, Dieppe-Le Tréport ou encore Ile d'Yeu-Noirmoutier, le public a toujours considéré que les réponses des maîtres d'ouvrage aux questions environnementales étaient trop insuffisantes. Il est étonnant que l'Etat et les maîtres d'ouvrage n'en tirent pas d'enseignement. Ceci d'autant plus que l'enjeu est posé avec une acuité particulière à Dunkerque. La zone retenue pour le projet se situe, en effet, sur un couloir de migrations aviaires, elle est classée en zone de protection spéciale pour les oiseaux et en zone spéciale de conservation au titre de la directive « habitats ». Or, non seulement la commission particulière a souligné « l'état lacunaire » du dossier du maître d'ouvrage sur ce point, mais l'Etat n'a pas su répondre à la critique quant à la « cohérence douteuse » de ses choix environnementaux. Une fois de plus, alors que la séquence « Eviter Réduire Compenser » devrait être abordée de manière éclairée lors du débat public, les données sont manquantes, voire lacunaires. L'insuffisance des études peut se comprendre sur une zone aussi large que celle envisagée dans le cadre du débat public en Normandie. Elle est beaucoup plus questionnable sur un projet dont la zone a été identifiée et même reconnue sur le plan environnemental.

1^{er} JUILLET 2020

Adoption par la CNDP des modalités et du calendrier du débat

14 SEPTEMBRE 2020
AU 20 DÉCEMBRE 2020

Débat public

15 FÉVRIER 2021

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

DÉLAI DE 3 MOIS
JUSQU'AU 15 MAI 2021

Échéance pour la décision du maître d'ouvrage, s'il poursuit, modifie ou arrête son projet



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

Les enseignements clés, et il s'agit bien d'un choix en opportunité de ce bilan, concernent trois points : les méthodes de participation, la place des décideurs et la question environnementale.

Les méthodes de participation ont dû être repensées face aux exigences sanitaires. La CNDP a ainsi pu rappeler que le droit à l'information et à la participation ne peut se résumer à un seul outil de la participation, notamment l'outil numérique qui reste inaccessible à 14 % de la population selon l'INSEE. Pour autant, le choix de réunions mixtes (présentielles et numériques), le recours à des débats ouverts au public à la radio comme à la télévision s'est révélé très fructueux afin de toucher un public toujours plus varié. Les réunions en visio-conférence ont permis un enrichissement du débat qu'il conviendra de pérenniser au-delà de la fin de la crise sanitaire que nous espérons proche.

Les décideurs d'un projet sont multiples. S'ils ne sont pas légalement tenus de rendre des comptes au public dans le cadre d'un débat public, ils y sont obligés par l'impératif démocratique. L'esprit de la loi est bien que le public puisse pleinement s'informer et exprimer ses arguments auprès des décideurs, sans

qu'il soit limité par les subtilités administratives et réglementaires. A l'impératif démocratique s'ajoute l'intérêt des décideurs puisque l'une des conditions de faisabilité sociale des projets est bien la confiance accordée aux décideurs. Or, cette confiance ne peut se construire que dans la transparence. Bien que la loi ne l'impose pas, la Commission nationale recommande que tous les décideurs au-delà du maître d'ouvrage s'engagent à rendre compte de leur décision dans le cadre d'un débat public.

La question environnementale, en particulier la biodiversité, ne peut demeurer le champ de l'ignorance ou de l'oubli. La CNDP s'inscrit pleinement dans le champ de l'environnement et dans l'ambition que les meilleures décisions pour l'environnement soient prises avec la participation du public (Déclaration de Rio, 1992). Le temps du débat public est le temps propice pour débattre de manière éclairée des mesures d'évitement des impacts sur l'environnement des projets. Encore faut-il que le public puisse disposer d'informations pertinentes et éclairantes. Or, les débats se succèdent et le constat de l'insuffisance de ces études se répètent.

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 :