



HAL
open science

Planification maritime participative - Comment l'État s'appuie-t-il sur son expérience des participations du public pour la conduite de la transition énergétique via la planification maritime locale ?

Julien Ancel

► To cite this version:

Julien Ancel. Planification maritime participative - Comment l'État s'appuie-t-il sur son expérience des participations du public pour la conduite de la transition énergétique via la planification maritime locale ?. Ecole nationale des ponts et chaussées; Agroparistech. 2023. <hal-05120383>

HAL Id: hal-05120383

<https://hal.science/hal-05120383v1>

Submitted on 19 Jun 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Planification maritime participative

Comment l'Etat s'appuie-t-il sur son expérience des participations du public pour la conduite de la transition énergétique via la planification maritime locale ?

Rapport de thèse professionnelle du mastère spécialisé

« Politiques et action publiques pour le développement durable » (PAPDD)

Année universitaire 2022/2023

Julien ANCEL

Encadrés par *Arthur Jobert (encadrant académique), Xavier Marill et Antoine Hannedouche* pour le compte de *la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture*.

Confidentialité : Non confidentiel

L'École des Ponts ParisTech, AgroParisTech et la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce rapport ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Nous attestons que ce rapport est le résultat d'un travail personnel, qu'il cite entre guillemets et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.

Remerciements

Je tiens à remercier Xavier Marill et Antoine Hannedouche pour m'avoir offert l'opportunité de prendre part à un exercice passionnant à la croisée de nombreuses politiques publiques et de l'action de nombreux acteurs publics aux horizons divers. Ils animent une équipe à l'accueil chaleureux et l'efficacité implacable dans le traitement d'une grande variété de sujets. En particulier, merci à Maité et Dounia pour leurs conseils toujours utiles et le travail que nous avons partagé.

L'attention d'Arthur Jobert à l'équilibre de la mission professionnelle, ses orientations et relectures ont été très précieuses pour organiser ces quelques mois et en structurer la réflexion.

Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont accepté de se prêter au jeu de l'entretien, m'offrant leurs éclairages et retours d'expérience sur la planification maritime ou les projets de parcs éolien en mer.

Résumé

Les usages de la mer se multiplient et changent de forme. En plus des besoins liés aux activités historiques mobiles que sont la pêche et le transport, l'espace maritime et littoral contribue à la double ambition française d'accroître la production renouvelable d'électricité et de mieux protéger le milieu marin.

La mutualisation des planifications maritime locale et de l'éolien en mer permise par la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables fournit un cadre propice à l'intégration de tous ces usages dans une réflexion commune de long terme. Ce cadre résulte d'un processus d'adaptation de l'action de l'Etat s'agissant des planifications locales maritime et énergétique, visant à favoriser l'acceptabilité des ambitions qu'elles portent.

Le présent document cherche à caractériser ce processus, et notamment le rôle que la participation des publics y a joué, de manière à préparer au mieux les débats publics mutualisés qui s'annoncent. Pour ce faire, les apprentissages de l'Etat lors des précédents projets éoliens en mer et cycles de planification maritime sont synthétisés de manière inédite. Les adaptations de l'Etat sont ensuite comparées aux stratégies d'acceptabilité identifiées par la littérature. On montre comment ces apprentissages et stratégies sont mobilisées dans la préparation des exercices à venir, du point de vue des productions mais aussi de l'organisation de l'Etat. Des recommandations portant sur ces deux aspects sont enfin formulées, pour le court comme le long terme.

Mots clés : Planification maritime, Transition énergétique, Participation du public, Acceptabilité

Abstract

Maritime activities multiply, taking unprecedented forms. In addition to historical, mobile activities such as fisheries or transport, maritime and littoral space is required to contribute to the French double ambition of increasing renewable power production and of protecting the marine environment.

Allowed by a recent law dedicated to renewables, the coupling of local energy and maritime spatial planning creates a framework for integrating all of the historical and emerging sea usages in a unique, integrated and long term thinking. Such framework results from a process of adaptation of State action regarding these planning, seeking to increase the social feasibility of the ambitions they convey.

This study is dedicated to the characterization of this process, in particular the role of public consultation in it, in order to prepare announced mutualized public debates. We synthesize the learnings of the State from previous offshore wind projects and previous cycles of maritime planning, as no such synthesis seems to already exist. The adaptation of public actions are then compared to acceptability strategies identified by the literature. We show how these learnings and strategies infuse the preparation of future debates, in terms of both State production and organization. Recommendations are finally formulated on the latter aspects with different time horizon.

Keywords: Maritime spatial planning, Energy transition, Public consultation, Social feasibility

Table des matières

Introduction	7
I. Une décennie de débats publics maritimes, quel apprentissage de ces « épreuves territoriales » ?	13
A. La participation du public sur la planification maritime stratégique est récente et s’articule difficilement avec des instances de concertation continue à l’identité fortement liée à chaque façade.	13
B. Eolien en mer : une longue pratique, parfois conflictuelle, de la concertation des publics a structuré l’action publique nationale et locale, mais aussi tous les groupes d’acteurs des territoires des projets, avec des différences notables entre territoires.	21
C. La loi APER acte le rapprochement entre planification maritime et déploiement de l’éolien en mer en misant sur la « bonne intelligence » en amont comme remède aux maux passés.	50
II. Face aux épreuves territoriales, des stratégies recoupant concertation et compensation sont conçues pour construire l’acceptabilité des politiques publiques lors de leur territorialisation.	60
A. Retour sur la notion d’acceptabilité et les « forces d’une notion faible »	60
B. Stratégies d’acceptabilité, une typologie.....	63
C. Grandes tendances dans la réception des stratégies d’acceptabilité	69
III. La préparation de débats publics mutualisés emprunte des stratégies d’acceptabilité à tous les exercices précédents	75
A. Qu’est-ce qu’un débat public réussi ?	75
B. La construction des débats publics : intéresser, informer et faire contribuer à la suite, trois objectifs à concilier.....	83
C. Deux groupes, la pêche et la filière éolienne <i>offshore</i> , relèvent d’un traitement particulier en raison de leur poids politique mais aussi dans l’optique de la survie du débat.	
IV. L’organisation de l’Etat s’adapte pour rapprocher les planifications maritime et énergétique, entre préservation de compétences historiques et évolutions de la gouvernance et de la participation	91
A. Une coopération récente entre trois directions générales cultures et objectifs distincts	
B. Une organisation territoriale marquée par la recherche de légitimité des DIRM et l’éclatement géographique et des compétences des DREAL	96
C. La CNDP s’adapte à un exercice particulier et pense ses liens avec l’Etat de manière ad hoc.....	99
V. Recommandations et perspectives	103
Bibliographie.....	112
Glossaire.....	116
Annexe 1 – Récapitulatif des projets de parc éolien en mer en France métropolitaine	117
Annexe 2 – Détail de l’historique des parcs éoliens	119
Liste des figures et tableaux.....	143
Liste des entretiens individuels réalisés.....	144

Introduction

La présente thèse professionnelle s'appuie sur une mission réalisée au sein de la direction générale des affaires maritimes de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). Elle s'intéresse à la participation du public dans le cadre de la planification maritime et aux modifications de l'action publique induite par cet impératif participatif, jusqu'aux changements dans l'organisation de l'Etat. Son cadre est la préparation d'un débat public portant à la fois sur la révision des plans-programmes de planification maritime en France métropolitaine et sur l'élaboration d'une cartographie à long terme des zones propices à l'éolien en mer. Elle interroge les expériences passées de participations du public relatives au monde maritime, d'exploiter leur analyse par les sciences sociales et de mettre en pratique ces expériences formalisées dans la construction d'un exercice participatif nouveau.

La présente réflexion s'appuie sur une revue de littérature académique et grise, et sur des entretiens individuels (Annexe 4) avec des membres des administrations ou d'anciennes commissions particulières du débat public, des agents de collectivités locales et des opérateurs de l'Etat. Elle s'est aussi nourrit de la participation active à la préparation des futurs débats publics et à la planification maritime en général, au contact de nombreux acteurs des mondes scientifiques, industriels, de la pêche ou encore de la protection de l'environnement.

Pour la planification maritime, la France s'est dotée d'une stratégie nationale de la mer et du littoral, élaborée en concertation avec les grands acteurs du monde maritime réunis dans le conseil national de la mer et du littoral, fixant les grandes orientations s'agissant du développement maritime de la France et de la protection du milieu marin. Les documents stratégiques de façade (DSF) déclinent la stratégie nationale de la mer et du littoral à l'échelle de chaque façade maritime. Ils visent une planification maritime intégrée en réunissant la régulation du développement des activités maritimes et littorales et l'évaluation de l'état écologique du milieu marin, dans le but de réduire les pressions sur ce milieu.

Les DSF se structurent en deux volets, l'un stratégique fixant une perspective de développement pour la façade et des objectifs stratégiques socio-économiques et environnementaux, l'autre opérationnel présentant un plan d'action et les modalités d'évaluation de sa mise en œuvre. Au titre de la transposition de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), chacun de ces volets doit être révisé tous les six ans. C'est dans le cadre de la mise à jour du volet stratégique adopté en 2019, aussi nommé stratégie de façade maritime, que la présente réflexion s'insère.

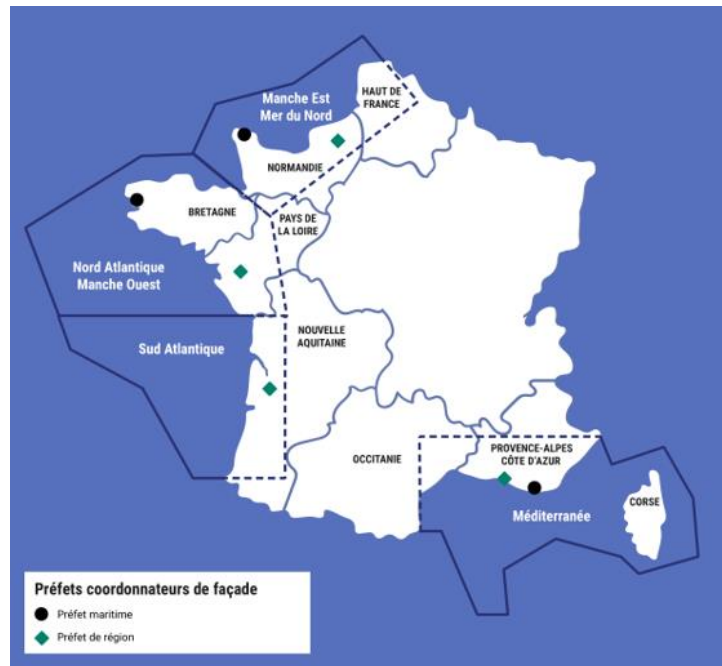


Figure 1 : L'Hexagone maritime

Au-delà de l'obligation réglementaire de mise à jour, de nombreuses évolutions du contexte maritime depuis 2019 motivent l'exercice. On peut noter parmi eux les effets du changement climatique sur l'érosion des côtes ou le cycle de l'eau et la meilleure connaissance de son rythme effréné, les conclusions d'études prospectives de référence (ADEME, 2021 ; RTE, 2021 ; IEA, 2022) sur la nécessaire accélération du déploiement de l'éolien en mer en vue de décarboner les mix électriques et les engagements pris par la France en la matière, le recours accru à l'extraction de granulats marins, et les réductions de zones de pêches liées soit à l'effectivité du Brexit soit à la protection de certaines zones (plan West Med). Ainsi, les acteurs du monde maritime, dont nous rendrons compte plus loin, expriment aussi des volontés d'actualisation des planifications de façade de manière à mieux se projeter dans ce nouveau contexte et à long terme.

Si ces acteurs sont réunis dans diverses instances de concertation continue, la mise à jour des DSF inclut une phase de débat public prévue au code de l'environnement. Exercice particulier, censé informer le grand public et lui donner l'opportunité de s'exprimer en amont sur la révision du plan-programme, il se détache des concertations et négociations entre acteurs institutionnels. Il renvoie à plus d'une

décennie de participations du grand public relatives au maritime, pour des projets de parc éoliens comme pour l'élaboration des premiers DSF. Cette histoire des débats publics a été marquée par la structuration d'acteurs territoriaux, localement comme nationalement, par l'expression de positions et arguments relativement stables dans le temps ainsi que par des niveaux de conflictualité variables d'un territoire à l'autre mais suffisant pour influencer sur le cadre juridique comme pratique des participations du public. Tous les participants institutionnels ont ainsi acquis des expériences de ces « *épreuves territoriales* »¹ que sont les débats publics. Une large partie des participants, institutionnels ou grand public, ont exprimé une certaine frustration vis-à-vis de l'enchaînement des projets de parc éolien, de débats publics et vis-à-vis de leur articulation avec la planification maritime générale.

Dans le but de répondre à ce sentiment et de mieux intégrer l'éolien en mer avec les autres enjeux maritimes, la loi d'accélération de la production d'énergie renouvelable prévoit la possibilité de mutualiser les participations du public relatives à la mise à jour des DSF et à l'élaboration d'une cartographie de zones prioritaires à l'implantation de l'éolien en mer à horizon 10 ans et à son développement à horizon 2050. L'activation de cette possibilité suscite de nombreux espoirs du point de vue de la lisibilité du développement des façades maritimes pour le public comme pour les acteurs de ce développement. Le grand public sera alors saisi dans toutes les façades simultanément de trois grands axes de débat : cette cartographie de l'éolien en mer, la stratégie d'approfondissement de la protection de la biodiversité avec la création de zones de protection forte et le renforcement des aires marines protégées, et les orientations (spécialisées) à avoir en matière de conciliation ou de priorisation des usages de la mer.

Dès lors, l'administration, après avoir conçu le cadre juridique permettant la mutualisation des débats publics, prépare cette participation du public. L'effort induit par l'exercice, du fait de sa transversalité comme de son ampleur territoriale, n'est sous-estimé ni par les services de l'Etat ni par la Commission nationale du débat public (CNDP), tous soulignant son caractère inédit et la nécessité de s'organiser pour construire un « *débat qui [leur] sera utile* »².

¹ (Fournis & Fortin, 2015)

² Propos tenus par un membre de la CNDP lors d'une réunion technique informelle entre les services de l'Etat et la CNDP en mars 2023.

Ainsi, la participation du public est envisagée comme un processus permettant l'atteinte d'un but particulier, à préciser, s'inscrivant dans l'idée générale d'améliorer la territorialisation de l'action publique, ici relative à la mer et au littoral en métropole. Ce processus est construit, à la fois par l'administration qui dispose de l'expertise technique et est responsable de ces politiques publiques, et par la CNDP qui dirige la participation et se veut l'unique interface avec le public. Compte tenu des enjeux et imaginaires mobilisés par la mer et littoral, les grands axes soumis au débat sont aussi issus de l'expression de volontés politiques et seront reçus par des acteurs territoriaux possédant leur propre lecture de ces enjeux et un historique de participation. On peut donc s'interroger sur **la manière dont l'Etat mobilise ses expériences participatives passées relatives au monde maritime pour en construire une planification de long terme.**

La plupart des concepteurs de ces débats publics mutualisés, du législateur à la CNDP en passant par les administrations, opèrent un recentrement de leur discours autour de l'éolien en mer.

Lors de l'examen au Parlement de la loi d'accélération de la production d'énergie renouvelable, il est clair pour les députés qu'intégrer l'éolien en mer au sein d'une discussion très en amont des projets de parc intégrant tous les usages de la mer y compris la protection du milieu marin est un moyen de favoriser *in fine* l'implantation de ces projets en déminant les conflits d'usage, en offrant de la visibilité à long terme et en élargissant les espaces concernés par les débats.

De même, dans leurs premières analyses informelles de l'exercice, les membres de la CNDP concentrent leurs propos et questions autour de l'éolien en mer, voyant dans l'identification de zones de développement pour l'éolien « *le cœur du débat* »². Lors de son audition devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire au titre du bilan de son mandat à la tête de la CNDP, Chantal Jouanno qualifiait ainsi de manière symptomatique de « *débat public par façade maritime pour la planification de l'éolien en mer* » la saisine mutualisée permise par la loi APER.

Enfin, parmi les administrations concernées par la préparation de ce débat, un constat similaire peut être fait. S'il est évident que l'axe éolien du débat intéresse particulièrement la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), il est marquant de constater que la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) et dans une moindre mesure la direction de l'eau et de la

biodiversité (DEB) tendent aussi à accorder une place de choix à l'éolien. Le sens général de la démarche semble donc être « *que les projets finissent par sortir* »³, et ce dans des conditions acceptables pour les territoires.

De ce fait, on se propose d'interroger aussi dans le présent document ce resserrement de la planification maritime en général à la transition énergétique en mer en particulier. Cela conduit à l'étude de la question : **comment l'Etat s'appuie-t-il sur son expérience des participations du public pour la conduite de la transition énergétique en mer via la planification maritime locale ?**

Une première étape consiste à examiner les expériences tirées par l'Etat d'anciennes participations du public relatives au maritime. Il s'agit d'explorer plus d'une décennie de débats publics concernant les projets de parcs éolien en mer et l'histoire plus récente des concertations relatives à la planification maritime en façade. On s'attache à retracer les structures des acteurs de ces débats, des arguments employés et leur évolution dans le temps et d'un territoire à l'autre. Le cadre fourni par la loi APER pourra alors être analysé à l'aune de cette trajectoire d'apprentissages.

Une fois formalisées et absorbées par les différents acteurs, ces expériences forment en effet un corpus d'apprentissage mobilisable, et mobilisé, lors d'exercices participatifs ultérieurs. Les sciences sociales, notamment la sociologie des sciences et techniques et la géographie, se sont efforcées d'analyser ce corpus de « stratégies d'acceptabilité ». Elles nous permettent de resituer la notion d'acceptabilité, de classer les différentes stratégies au-delà de leur contexte local et d'étudier les effets concrets de ces stratégies sur l'acceptabilité.

Fort de ces connaissances, on montre comment l'Etat, et plus précisément les administrations en charge de l'énergie et des affaires maritimes, met en œuvre toutes ces stratégies d'acceptabilité, mêlant concertation et compensation, pour construire une participation sur la planification maritime et l'éolien en mer à même d'assurer la transition énergétique en mer, en premier lieu, tout en accentuant la protection de la biodiversité et pérennisant la coordination des usages de la mer. Ces stratégies concernent le fond des documents versés à la connaissance des publics mais aussi

³ Expression employée aussi bien par des parlementaires (à grands traits, comme un souhait pour les pro-EnR, comme une dénonciation d'un but qui serait implicite pour les anti) que des agents de diverses administrations.

les formes prises par les débats, ou le degré d'inclusion des acteurs institutionnels et des instances de concertation continues desquelles ils sont membres. Une présentation et une analyse des choix effectués par l'administration dans ce cadre sont réalisées à la lumière de la littérature précédemment évoquée.

Enfin, l'impératif participatif, notamment dans le cas qui nous concerne intégrant de nombreuses thématiques, suppose la collaboration de multiples entités de l'Etat aux échelons central et déconcentré. En raison de leurs divers champs de compétence, ces entités possèdent une culture, un historique de débat public et des objectifs différents. On se penche alors sur le jeu d'acteurs interne à l'Etat et la manière par laquelle les exercices participatifs affectent son organisation.

En conclusion de cette étude de l'action publique relative à la participation dans le cadre de la transition énergétique en mer, des recommandations sont formulées portant sur les outils participatifs dans la lignée des *civil techs*, sur l'organisation de l'Etat et notamment de ses services déconcentrés et sur la coordination entre acteurs de la transition énergétique et des territoires.

I. Une décennie de débats publics maritimes, quel apprentissage de ces « épreuves territoriales » ?

Les façades maritimes de France métropolitaine ont vu se dérouler de nombreuses expériences de participation du public depuis plus d'une décennie. Prenant des formes et positions variées par rapport aux projets de parc éolien en mer ou de planification maritime, ces concertations dessinent une trajectoire d'apprentissages et de tentatives successives marquant la territorialisation des politiques maritimes. La présente section cherche à retracer cette histoire, pour la planification maritime et les parcs d'éoliennes en mer. On considère ensuite l'élaboration et les implications de la récente loi APER dans la lignée de ces apprentissages.

A. La participation du public sur la planification maritime stratégique est récente et s'articule difficilement avec des instances de concertation continue à l'identité fortement liée à chaque façade.

1. Éléments de définition de la planification maritime

Des entités de gouvernance à différentes échelles se sont attachées à promouvoir, guider et réglementer la planification maritime, dans cet ordre.

Au niveau international, la Commission océanographique intergouvernementale de l'Unesco (COI-Unesco) lance une réflexion sur la coordination des usages de la mer dès le début des années 2000. En 2009, elle définit la planification de l'espace maritime comme « *un processus public qui consiste à analyser et définir la répartition spatiale et temporelle des activités humaines dans les zones marines pour atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux fixés dans le cadre d'un processus politique* » (UNESCO-COI, 2021, p. 23).

Au niveau européen, deux directives-cadres reprennent les éléments saillants de la précédente définition, en spécialisant un peu le message. D'un côté, la directive-cadre

stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE, DCSMM) impose aux Etats membres d'élaborer une stratégie à une échelle appropriée permettant l'atteinte d'un bon état écologique des eaux marines. Introduisant des dispositions focalisées sur le milieu marin, la DCSMM se raccroche à la planification des activités maritimes au sens précédent via la définition de l'état écologique, dont les « *conditions physiques, acoustiques et chimiques [...] résultent notamment de l'activité humaine interne ou externe à la zone concernée* » et en la plaçant comme un moyen d'atteinte du bon état écologique. D'un autre côté, la directive-cadre pour la planification de l'espace maritime (2014/87/UE, DCPEM) prend plutôt l'angle des activités, qui seraient à coordonner sur un même espace maritime, le bon état écologique ne constituant qu'un des trois volets du triptyque d'objectifs écologiques, économiques et sociaux associé au développement des activités. Elle définit alors la planification de l'espace maritime comme « *le processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social* ».

Au niveau français, la planification maritime possède aussi deux définitions dans la loi qui développe les approches des deux directives européennes et en approfondit le lien avec la gouvernance de l'espace maritime. La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit, suivant la ligne de la DCSMM, qu'« *une vision stratégique globale, fondée sur une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral, sera élaborée en prenant en compte l'ensemble des activités humaines concernées, la préservation du milieu marin et la valorisation et la protection de la mer et de ses ressources dans une perspective de développement durable. Cet engagement s'appuiera sur une nouvelle gouvernance et une planification stratégique prenant en compte les responsabilités des usagers vis-à-vis de la mer, l'intégration et l'évaluation des services rendus par les écosystèmes, ainsi que les dimensions socio-économiques et environnementales des activités humaines* ». Reprenant les termes de la DCPEM, l'article L. 219-5-1 du code de l'environnement est introduit par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Il définit la planification maritime comme « *le processus par lequel l'Etat analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale* ».

Au total, le terme « planification maritime » recouvre donc plusieurs objets mentionnés par toutes les entités en ayant proposé une définition. C'est à la fois un objet et un processus.

L'objet est souvent désigné par le terme de stratégie. Il s'applique dans un espace défini, bien que les limites de son influence aient une géométrie variant en fonction de chaque enjeu ou activité. Cet objet est le résultat d'un double processus politique et public.

Le processus politique vise à définir les objectifs que la stratégie à mettre en place doit permettre d'atteindre. Le processus public concerne, lui, l'élaboration concrète de la stratégie, notamment les acteurs concernés. Les définitions de la planification centrées autour des activités (celles de la COI-UNESCO, de la DCPEM et de la loi de 2016) insistent sur l'association d'acteurs non gouvernementaux experts du maritime mais aussi de publics non-experts. Les autres définitions, plus focalisées sur la préservation du milieu marin, se concentrent sur la mobilisation d'experts usagers de la mer, mais peu sur le grand public.

Dans les deux cas, le processus de planification peut constituer une fin en lui-même en ce qu'il réunit tous les acteurs du maritime et crée les conditions nécessaires à la coordination des activités maritimes. Selon cette vision de la planification, la gouvernance maritime doit être définie et analysée en tant que partie intégrante de la planification maritime, comme le fait la définition issue du Grenelle de l'environnement. Il y aurait alors théoriquement mandat pour les instances de cette gouvernance de modifier localement en continu la stratégie planifiée et surtout d'en définir les objectifs, à l'encontre d'une ambition planificatrice centralisée.

Ces deux tensions, entre stratégie finale et processus de planification comme une fin en soi et entre une participation d'experts ou ouverte, se retrouveront dans le processus d'élaboration des stratégies de façade maritime en France métropolitaine.

Les définitions proposées illustrent aussi la place particulière occupée par l'environnement dans les processus de planification maritime, élément d'un triptyque aux côtés de l'économie et du social mais parfois prépondérant. De même, l'environnement marin est tantôt considéré comme l'objet à protéger grâce à une modification des activités et tantôt comme une composante de l'espace maritime qui accueille les activités maritimes et influe sur elles. Cette troisième tension est encore au cœur des questions actuelles de planification : faut-il prioriser un objectif ou une

activité par rapport à d'autres ? si l'environnement est privilégié, que faire primer entre intérêt écologique local et lutte globale ? comment analyser les boucles de rétroaction entre milieu et activités maritimes ? et certains acteurs sont-ils plus légitimes que d'autres pour planifier ?

Les réponses à ces questions, si elles ne sont pas toutes déterminées, permettent toutefois de dessiner un paradigme français de planification maritime : la conciliation des usages d'un même espace est privilégiée à leur priorisation. Dans l'état actuel des documents de planification, il n'y a pas de priorisation stricte des usages dans l'espace maritime. Cette option n'est par exemple pas choisie par de nombreux pays d'Europe du Nord qui ont plutôt une culture de séparation des activités. Cela s'illustre par exemple dans les aires marines protégées, dont il existe 11 grandes catégories⁴, qui possèdent leur instance de gestion et leurs règles spécifiques ciblant des modifications d'usages de la mer mais jamais des interdictions complètes (hormis s'agissant des granulats marins). Avec la multiplication des usages de la mer, ce paradigme de conciliation connaît des exceptions, où ponctuellement une priorisation des usages est opérée, ces exceptions très locales étant elles-mêmes planifiées à l'échelle spatiale supérieure. Par ailleurs, l'Etat voit dans cette planification l'occasion de dynamiser les acteurs locaux plus petits en les plaçant autour de la même table que de grands acteurs économiques internationaux. Ainsi, pour un DIRM, « *il s'agit de ne pas laisser faire les industriels seuls car ils ont tendance à avoir recours à des « gens sérieux » qui peuvent venir de l'étranger et non à des acteurs locaux plus petits qui paraissent moins sérieux* »⁵.

L'Etat est présent dans toutes les instances de planification maritime, mais n'est pas seul. Des acteurs historiques, comme les pêches, les transporteurs maritimes et certaines régions très motrices comme la Bretagne, sont systématiquement intégrés aux décisions de planification. Enfin, le grand public est associé de manière croissante à la planification maritime.

Deux niveaux de planifications existent en France avec chacun leur instance de gouvernance. A l'échelle nationale, la Stratégie nationale pour la mer et le littoral

⁴ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/22020_DP_AMP_VF_compressed.pdf

⁵ Entretien avec un DIRM, mars 2023

(SNML) est élaborée par l'Etat en concertation avec le Conseil national de la mer et du littoral (CNML) composé de représentants d'experts et usagers professionnels de la mer, allant du CNRS aux syndicats de pêcheurs en passant par les régions littorales. A l'échelle locale, la France métropolitaine s'organise en quatre façades (Figure 1), Manche Est – Mer du Nord, Nord Atlantique – Manche Ouest, Sud Atlantique et Méditerranée, chacune placée sous l'autorité de deux préfets dits coordonnateurs, un préfet maritime et un préfet d'une région de la façade. Chaque façade compte une DIRM s'agissant de l'Etat déconcentré, et un conseil maritime de façade (CMF) pendant du CNML à cette échelle. Chaque façade maritime possède un document stratégique de façade (DSF) qui décline la SNML, mais contrairement à elle il s'agit d'un plan-programme de l'Etat et non d'une stratégie de la France. Autrement dit, l'Etat reste décisionnaire final quant aux DSF bien que les CMF et le public soient consultés. Cette maîtrise théoriquement totale est en pratique partagée avec les CMF qui

Anatomie d'un DSF

Le DSF se compose de deux volets :

- Un volet stratégique, aussi appelé stratégie de façade maritime (SFM), constitué d'un état des lieux, d'objectifs stratégiques et d'une carte de vocation qui indique les usages principaux de la mer dans de grandes zones cohérentes de la façade.
- Un volet opérationnel comportant un plan d'action pour atteindre les objectifs du volet stratégique et un dispositif de suivi.

En application de la DCSMM, chaque volet est mis à jour tous les six ans avec deux à trois ans d'écart entre les révisions du volet stratégique et du volet opérationnel.

possèdent une influence supérieure à la lettre du code de l'environnement en raison de l'importance pour le monde maritime des acteurs qui en sont membres (pouvoir de blocage, membre du CNML, pouvoirs politiques et économiques...) et en raison de l'importance que l'administration leur accorde culturellement comme en témoignent les propos d'un agent du CEREMA : « [Les administrations] *croient au consensus et croient que les CMF valident le DSF or ce n'est pas ce que disent les textes pour qui les instances locales ne sont que consultatives* »⁶.

Les DSF sont aussi le cadre d'application des dispositions des DCSMM et DCPEM transposées dans le code de l'environnement. Ces documents ont une structure et un

⁶ Entretien avec un agent du CEREMA, avril 2023

périmètre communs dans les grandes lignes mais les enjeux présentés, la granularité de la carte des vocations et le type d'acteurs consultés diffèrent, notamment en fonction de la structure économique des façades, de sorte qu'il est possible « *d'identifier une culture voire une identité propre à chacune* »⁷.

2. L'élaboration de la planification maritime actuellement en vigueur

Les DSF actuels ont été adoptés en septembre 2019 pour leur volet stratégique et entre fin 2021 et début 2022 s'agissant de leur volet stratégique. Il s'agissait du second cycle de planification au titre de la DCSMM. Le premier exercice de concertation en façade pour la planification s'était fait via les plans d'actions pour le milieu marin donc était focalisé uniquement sur l'environnement, avant que l'inclusion de ces plans dans les DSF ne couplent cette planification avec celle demandée par la DCPEM « *ce qui n'a rien d'évident et conduit à ce que le volet socio-économique prenne de plus en plus de place* »⁸ selon un agent de la DEB.

La concertation fait partie intégrante du processus de planification, en théorie comme mentionné au point 1, mais aussi en pratique depuis l'établissement des plans d'action pour le milieu marin en 2012. Toutefois, cette participation est réduite dans les publics concernés, uniquement des experts, et dans son champ, focalisé autour du milieu marin et moins des activités. A l'occasion du second cycle, qui débute en 2017 (Figure 2), l'ampleur du processus s'accroît sur ces deux aspects (champs et publics).

Culturellement habituée à planifier avec les acteurs experts, l'administration du monde maritime est presque surprise par l'ordonnance du 3 août 2016 qui impose pour les DSF une participation grand public. Selon un agent du CEREMA, alors pilote de l'élaboration des DSF, « *la concertation est arrivée au moment où la planification était avancée, qu'en faire ? Au sens de quelles questions poser en consultation amont sur de la planification maritime ? On a orienté autour de 1) l'état des lieux : les enjeux*

⁷ Entretien avec un agent de la DGAMPA, mars 2023

⁸ Entretien avec un agent de la DEB, mars 2023

soulevés sont-ils les bons ? 2) la vision : est-elle la bonne ? cette dernière question fait le lien entre existant et définition d'objectifs stratégiques. »⁶.

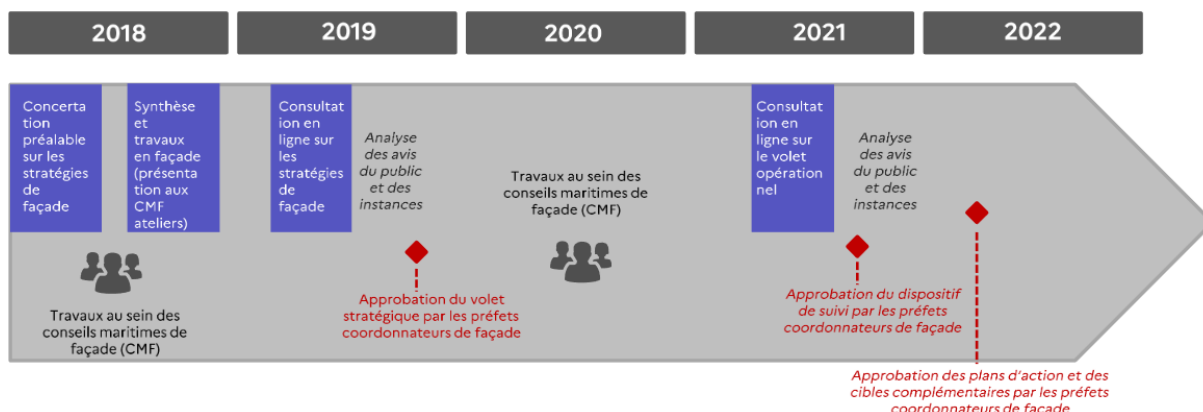


Figure 2 : Chronologie des concertations relatives aux DSF.

Source : Webinaire du 12 juin 2021 sur la planification de l'espace maritime

La question de la confrontation du grand public à un sujet à la fois complexe et administrativement technique se pose donc. On peut la décliner sous deux angles : celui de la capacité du public à s'emparer de ces sujets et contribuer activement à une planification stratégique au champ large mais devant être spatialisée, et celui de l'intérêt du public pour un exercice a priori abscons.

S'agissant de la dynamique de participation, la concertation préalable avec garants relative aux premières SFM mobilise peu, ne réunissant au total qu'environ 500 personnes lors des réunions et ateliers, et 8000 connexions sur le site dédié pour 1100 contributions en ligne. Selon un agent de la DGAMPA, le dynamisme retrouvé en ligne différent de la présence lors des réunions publiques « s'explique peut-être par la nécessité de l'outil cartographique et d'une réflexion posée »⁹. Il était par ailleurs reconnu que les concertations avaient été préparées en annexe du processus général de planification et non comme un livrable de cette planification en tant que tel. Cette attitude vaut autant pour l'administration que pour la CNDP selon un agent du CEREMA pour qui « le faible intérêt de la CNDP pour le sujet et l'absence de budget de l'administration centrale ont conduit à accepter une concertation préalable avec garant, l'attitude de la CNDP vis-à-vis de la planification maritime n'a changé radicalement en grande partie qu'avec l'intégration de l'éolien en mer. »⁶

⁹ Entretien avec un agent de la DGAMPA, avril 2023

Pourtant, avec les bonnes modalités, une vraie synergie peut se créer entre administration et grand public : « le format *World Café* est beaucoup mieux [que les réunions publiques] et a permis autant à l'expression d'idées par le public et la constitution d'un avis par l'Etat que les 1100 contributions en ligne alors que leur nombre était presque deux fois plus réduit »⁶. Les publics étaient à l'occasion de ces ateliers mêlés avec des agents de l'administration issus d'un appel à volontaires dans les DDTM de sorte qu'ils « étaient contents d'animer ces réunions pour expliquer leur travail »⁹ et que les publics ont pu donner un visage à la planification avant d'y contribuer, au-delà du « fantasme du nombre et du traitement automatique »⁹.

S'agissant de la capacité du public, les avis divergent. En étant assez ouvert au début avant d'être refermé par des synthèses successives, le débat a permis l'expression à la fois des « questions qui reviennent [...] de nature prospective et ouverte car on demande aux gens de se projeter » selon les mots d'un agent de la DGAMPA et des contributions cartographiques. Toutefois, ces productions du grand public ne sont pas acceptées par les acteurs-experts : « dans le cas de la première concertation préalable, les CMF les ont complètement repoussées au motif d'un contournement par une pseudo-consultation qui serait opéré par l'Etat vis-à-vis de cette instance. » selon un agent du CEREMA. Les usagers professionnels et experts de la mer font donc difficilement de la place à une participation grand public dont la qualité a pu être apprécié au sein de l'administration mais dont la quantité est très faible. De plus, certains de ces usagers se positionnent difficilement sur des considérations stratégiques à cause d'incertitudes majeures et immédiates concernant leur activité. C'est le cas des pêcheurs de la façade MEMN à cause du Brexit¹⁰.

La tendance dessinée par l'élaboration des premières stratégies de façade se confirme lors de la concertation relative au volet opérationnel des DSF en 2021 et dans les concertations continues dont le processus est schématisé en Figure 2.

En raison d'un positionnement stratégique et prospectif, ainsi que de l'absence de publics opposants structurés, la conflictualité exprimée lors des concertations relatives au DSF est faible sur le fond. La forme, elle, laisse place à une rivalité entre concertation grand public et mobilisation des acteurs institutionnels habitués à être seuls concernés par la planification et se sentant plus légitimes que le nouvel entrant

¹⁰ Bilan des garants de mai 2021 sur la concertation « Post concertation préalable – DSF », p. 12.

grand public. Ces acteurs opéreront d'ailleurs à la même époque un mouvement symétrique de prise en main des projets éoliens en mer comme évoqué dans la section suivante.

B. Eolien en mer : une longue pratique, parfois conflictuelle, de la concertation des publics a structuré l'action publique nationale et locale, mais aussi tous les groupes d'acteurs des territoires des projets, avec des différences notables entre territoires.

Le développement de parcs commerciaux d'éoliennes en mer a débuté avec le lancement d'un premier appel d'offres en 2011. Depuis, une douzaine de projets ont émergé, un seul d'entre eux, celui de Saint-Nazaire, étant actuellement en service commercial. Impliquant de lourds investissements et impactant le milieu marin, ces projets sont soumis à participation du public. Leur histoire rejoint donc celles des débats publics qui l'ont fortement influencée. Ils poussent ainsi l'Etat, et en particulier la DGEC, à modifier progressivement l'objet soumis au débat, ce qui influence l'ensemble du processus d'implantation de parcs éoliens en mer et l'acceptabilité de cet objet.

Cette section vise à en retracer l'historique en l'examinant **sous l'angle des relations entre l'Etat et la filière éolienne en mer, des relations entre l'Etat et le grand public et des relations entre industries et territoires**. Il s'agit de recenser projet par projet les inflexions dans l'action de l'Etat et l'attitude des publics ou des industriels de manière à suivre le processus d'apprentissage qui aboutit à la situation actuelle et à l'application de la loi APER.

L'historique qui suit s'appuie donc sur l'agrégation de nombreuses sources parmi lesquelles :

- les compte-rendus et bilans des débats publics liés à chaque projet publiés par la CNDP,
- les bilans, analyses et cahiers des charges publiés par la CRE,
- les sites Internet propres à chaque projet,
- le site eoliennesenmer.fr,

- des entretiens et des publications académiques en sociologie et géographie qui concernent principalement les premiers projets.

L'analyse de la documentation et les différents entretiens ont montré que **l'agrégation en un seul document des retours d'expériences et initiatives en lien avec les projets éolien en mer sous les trois angles évoqués plus haut ne préexistait pas**. On peut toutefois citer trois initiatives récentes de l'Etat qui visent à combler ce manque de capitalisation de savoirs répandus parmi les acteurs de l'éolien en mer mais non rassemblés :

- le site eoliennesenmer.fr piloté par la DGEC fournit des présentations sommaires de chaque projet et renvoie aux liens utiles sans toutefois formaliser une agrégation systématique (les contenus des présentations différent d'un projet à l'autre par exemple) ;
- le GT ECUME, groupe de travail sur les Effets CUMulés des projets d'énergies Marines renouvelables sur l'Environnement marin créé en 2018 dont la méthode d'évaluation environnementale du cumul des effets de parcs éoliens s'appuie sur du dire d'experts et les retours des projets de Fécamp et Courseulles-sur-mer dans le cadre de livrables publiés en 2022 ;
- l'Observatoire de l'éolien en mer dont les travaux ont démarré en 2022 visent à regrouper les savoirs sur l'éolien en mer, y compris en provenance de l'étranger, et à les compléter s'agissant notamment des effets des parcs sur le milieu marin, dans une optique de création d'une expertise scientifique et technique et délaissant dès lors les aspects sociaux ou participatifs.

Impliquant des technologies et territoires divers, chacun des projets éolien possède une trajectoire et des caractéristiques uniques. Cependant, du point de vue de leur réception par le public, ils ont contribué à des structurations d'arguments et d'acteurs similaires entre territoires et stables dans le temps. Les grands traits de ces projets sont rappelés en Annexe 1. On essaye d'en retracer la conflictualité et les positions d'acteurs, à l'aide de la littérature disponible et d'entretiens avec des membres de commissions particulières du débat public et de l'administration impliqués. Le détail de chaque projet, important pour suivre le processus d'apprentissage des différents

acteurs, se trouve en Annexe 2 en raison de sa longueur. Seuls les points saillants de ce processus sont repris ici.

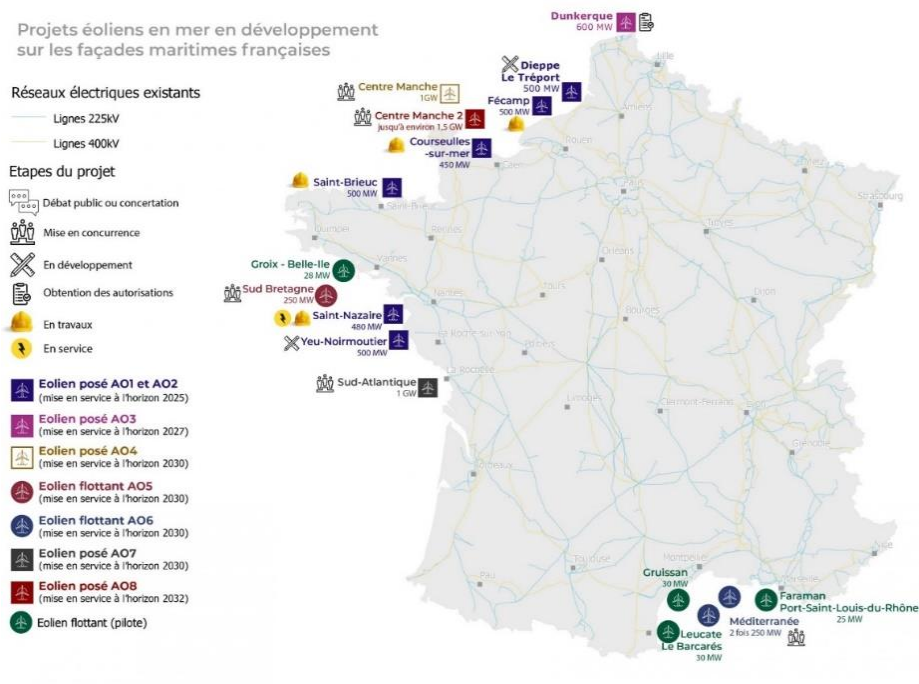


Figure 3 : carte des projets éoliens en mer en cours en France métropolitaine
 Source : site eoliennesenmer.fr, consulté en juin 2023

1. Historique des projets de parcs éoliens en mer

Le déploiement de l'éolien en mer par appels d'offres et projets ainsi que les évolutions des débats publics associés sont traversés par une position générale de la puissance publique visant à « favoriser l'implantation de l'éolien en mer avec le choix de le faire via des investissements d'opérateurs privés et de ce fait via des appels d'offres¹¹ »¹². Ce choix datant de la fin des années 2000 porte déjà en lui les germes des questions soulevées systématiquement lors de l'implantation de projets : place de l'Etat dans le

¹¹ En vertu des articles R. 311-13 à R. 311-23, les cahiers des charges de ces appels d'offres sont élaborés par le ministre en charge de l'énergie qui les soumet à l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La CRE instruit ensuite les offres, les classe et transmet une analyse des offres et de la procédure de mise en concurrence au ministre en charge de l'énergie qui désigne les lauréats. Dans son analyse, la CRE formule des préconisations visant à améliorer la procédure de mise en concurrence (voir en particulier les délibérations n° 2023-77 de la CRE relative au parc Centre Manche 1 et celle du 17 mars 2022 portant avis sur le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°1/2022 portant sur deux installations éoliennes flottantes de production d'électricité en mer Méditerranée)

¹² Entretien avec un membre de CPDP (Noirmoutier).

portage du projet et son dérisquage¹³, dialogue direct d'industriels avec des territoires, sentiment d'une implantation par le haut générant une certaine frustration des publics ou encore coordination des appels d'offres entre eux ou avec d'autres enjeux - notamment environnementaux.

On peut distinguer trois périodes dans l'histoire des projets éoliens commerciaux du point de vue de la participation du public : une phase de nombreux lancements d'appels d'offres pour des projets avec une participation du public tardive de 2011 à 2015, une phase de lancements de débats publics en amont de projets considérés seuls entre 2018 et 2020, et enfin une réflexion plus amont à l'échelle de la façade maritime amorcée dès 2019 en Méditerranée, concrétisée sur cette façade avec le débat portant sur l'AO 6 (2020) et ailleurs par les AO 7 (2021) et 8 (2022).

Lors de la première phase, qui réunit les AO 1¹⁴ et 2¹⁵, les projets sont définis par l'Etat lors de la préparation des appels d'offres puis presque finalisés par les industriels sélectionnés avant d'être soumis au débat public. De ce fait, peu de variables étaient ouvertes au débat. Cela n'excluait pas d'intenses débats sur l'opportunité des projets et conduisait à la frustration du public. Si cette frustration « *ne préoccupait pas vraiment les gouvernements*¹²», il était reproché à ce dispositif par le décideur public d'être inadapté au rythme rapide d'évolution des technologies d'éoliennes en mer à cause de l'écart d'environ 5 ans entre l'appel d'offres et la construction du parc et du fait de caractéristiques figées dès la désignation des lauréats.

Durant cette phase, les industriels sont en contact direct avec les territoires. Ils multiplient les initiatives de concertation locale, hors du seul cadre des débats publics obligatoires et très en amont des appels d'offres de l'Etat. A mesure que les projets se développent les partenariats établis avec les territoires, sous l'impulsion des collectivités et de l'Etat, s'accroissent notamment autour de la formation, de l'emploi et du financement d'études scientifiques participant à une meilleure connaissance du milieu marin.

¹³ Phase préparatoire d'un projet de parc éolien en mer consistant en une série d'études approfondies sur les conditions physiques (vent, houle, courants), géologiques (fonds marins) et de biodiversité (avifaune, habitats benthiques, ichtyofaune, mammifères marins...). D'abord portée par les industriels, elle incombe à l'Etat depuis la loi ESSOC.

¹⁴ Parcs de Fécamp, Courseulles-sur-mer, Saint-Brieuc et Saint-Nazaire (et Dieppe, non retenu), en 2011.

¹⁵ Parcs de Dieppe-Le Tréport et Yeu-Noirmoutier, en 2013.

Cette connaissance fait globalement défaut, et en particulier lors des phases de concertation. La réponse des publics à ces projets presque déjà finalisés ainsi qu'au manque de données et d'exemples n'est pas identique dans tous les territoires. Le projet de Saint-Brieuc attire plus de résistance locale que les autres projets de l'AO 1 (2011), en raison notamment d'une implantation territoriale de l'industriel moins ancienne.

Le cas de Saint-Nazaire, seul des projets en service commercial actuellement, révèle un autre écueil que les industriels et l'Etat ont dû progressivement surmonté. Des débats publics en 2013 à l'obtention des autorisations administratives en 2016, seules quelques années ont été consacrées à un grand moment de participation du public réglementaire, à l'évaluation environnementale du projet et à l'enquête publique. En d'autres termes, un facteur supplémentaire explique l'écart entre l'attribution du marché en 2012 et le début des travaux en mer en 2021, et se retrouve dans les autres projets. Il s'agit du temps nécessaire à l'implantation et l'entrée en activité d'usines nombreuses parsemant notamment la Bretagne et la Normandie permettant la production et/ou l'assemblage de pièces d'éoliennes et le temps dévolu à l'adaptation des ports. En somme, une filière industrielle pour l'éolien en mer qui soit au moins en partie française était à bâtir. Repoussant d'autant la livraison des parcs commerciaux, cet appareil productif existe déjà pour les projets éoliens posés attribués après 2017. Il sera donc intéressant d'observer ce qui entraîne pour ces projets un délai d'une dizaine d'années au moins entre l'appel d'offres et la mise en service commercial.

Les méthodes, le calendrier, la structuration industrielle et la recherche d'ancrage territoriale sont similaires dans le cadre des projets attribués à EDF Renouvelables et ses partenaires dans le cadre de l'AO 1 de 2011 (tous sauf Saint-Brieuc). Les efforts d'intégration au territoire, d'écoute et éventuellement de compensation de la part de l'industriel sont nombreux et ont permis d'éviter une forte conflictualité. De fait et malgré une certaine lenteur, ces projets sont les seuls à avoir ou à être en voie d'aboutir. Cependant, les débats publics qui touchent une population plus large que les groupes d'acteurs spécifiquement visés par les initiatives des porteurs de projet ont fait apparaître une asymétrie de traitement entre les publics et quelques-uns des grands arguments qui animeront la question de l'éolien en mer par la suite. La pêche et les élus locaux sont ainsi les publics ciblés en priorité par les concertations

orchestrées par les porteurs de projet. Ces publics axent leurs revendications autour de la question paysagère, de l'indemnisation et du regret de la faible marge de négociation dont ils disposent sur les projets. Dès cette époque, les publics émettent l'idée d'une concertation à l'échelle de toute une façade maritime et portant sur plusieurs projets de parcs sans que le cadre d'une telle concertation n'existe.

Bien que tous les parcs de l'AO 1 (2011) aient fait l'objet de recours contentieux dont le traitement juridique nécessite 3 à 5 ans, le parc de Saint-Brieuc marque l'entrée dans un phase plus difficile pour l'éolien en mer, si difficile en termes d'ancrage territoriale et de mobilisation à son encontre que le partage du risque territorial d'implantation entre industrie et Etat semblera devoir être modifié, au-delà de la question du partage du risque industriel et du soutien économique de l'Etat à la filière. Ce projet participe fortement du rapprochement et de la structuration d'oppositions à l'éolien en mer qui ne partagent pas la même motivation principale mais souhaitent coupler leurs revendications de manière à en accroître le poids politique.

A l'issue des montages des projets de l'AO 1 et des débats publics associés (2007 à 2012), un premier cadre des relations entre acteurs est fixé, l'Etat se plaçant en garant d'industriels lauréats contrôlant de bout en bout les projets :

- Etat / industrie :
 - Décision de recourir à des appels d'offres après identification de zones propices par l'Etat.
 - Dispositif d'aides selon un tarif de rachat fixe.
- Industrie / publics :
 - Indemnisation des pêcheurs lors des phases de travaux.
 - Organisation de concertations locales hors obligation réglementaire.
 - Structuration des oppositions, avec une demande de souplesse dans les projets présentés et une assimilation des industriels et de l'Etat.
- Etat / publics :
 - Révision de l'affectation de la taxe éolienne en mer (parcs dans le domaine public maritime).
 - Pas de retour sur l'idée émise par les publics d'une participation à échelle de la façade sur l'éolien.

Le deuxième appel d'offres lancé en 2013 porte sur l'attribution de deux zones jugées propices au développement de l'éolien en mer au large de Noirmoutier et au large de Dieppe et du Tréport. La *joint venture* Ocean Winds réunissant EDP Renavaveis et Engie, soutenue par la Caisse des dépôts et consignation (CDC), et en partenariat avec le complexe industriel japonais Sumitomo, est lauréate des deux lots à la mi 2014. La CDC se retire alors immédiatement des projets cédant ses parts à Ocean Winds. Là encore, la puissance publique n'est donc pas en première ligne dans l'implantation territoriale de l'éolien en mer.

Les projets du deuxième appel d'offre suivent les mêmes dynamiques que ceux du premier, s'agissant des relations entre industrie et territoires. Des innovations technologiques commencent à être introduites pour aider à une meilleure acceptabilité, notamment environnementale, des projets. Le projet de Dieppe-Le Tréport suscite toutefois un niveau inégalé de rejet, et ce dès les premières réflexions à son sujet en 2005.

Avec l'AO 2 (2013), la relation avec les publics se tend. La structuration des oppositions amorcée précédemment conduit à l'apparition d'oppositions radicales, capable de mobiliser des moyens techniques et juridiques pour attaquer les projets, sans recourir à des acteurs tiers. Ces oppositions sont désignées radicales en ce que leur critique porte sur l'opportunité même de la technologie (éolienne en général ou éolienne posée, donc entre autres proche des côtes), ou en tout cas en ce qu'elles ne trouvent pas de réponse admissible pour l'industriel. On pourra distinguer ces oppositions radicales des oppositions de moyen qui acceptent de s'inscrire dans un processus d'évolution réaliste du projet vers leur convenance sans chercher à abattre son principe.

Comme illustré par les projets précédents et en particulier ceux de Saint-Brieuc, Dieppe et Noirmoutier, l'implantation de parcs éoliens en mer connaît de fortes critiques conduisant à des recours contentieux mais aussi un rejet de certains territoires, notamment en raison du caractère figé et peu concerté (au moins pas officiellement) des projets issus des appels d'offres.

Avec l'AO 2 (2013), quelques évolutions apparaissent entre 2013 et 2015 sans changer les grandes lignes de l'AO 1 (2011) :

- Etat / industrie :

- Pas de modification profonde, reprise du projet de Dieppe-Le Tréport pour lequel le premier appel d'offres avait été infructueux.
- Lancement de l'éolien flottant via un appel à projet de l'ADEME pour des fermes pilotes.
- Industrie / publics :
 - Indemnisation des pêcheurs lors de toute la vie du parc (Dieppe-Le Tréport).
 - Innovations technologiques réduisant l'impact des parcs sur le milieu marin (ex : anodes à courant imposé à Noirmoutier).
- Etat / publics :
 - Questions des riverains sur les effets cumulés des parcs, alors sans réponse.

En conséquence, une première évolution est advenue pour le projet au large de Dunkerque (unique projet de l'AO3 (2016)) avec l'apparition d'autorisations administratives à caractéristiques variables (« permis-enveloppe ») permettant de mieux suivre le développement technologique. Cela démontre que les projets éoliens en mer sont suffisamment critiques pour conduire à des évolutions réglementaires plus générales.

Du point de vue de la participation du public, l'apparition de ces autorisations à caractéristiques variables marque la première étape d'un processus de remontée des débats publics de plus en plus en amont des projets, motivée soit pour des raisons technico-économiques comme ici soit directement par les bilans des participations antérieures. A Dunkerque, l'évolution n'est pas achevée mais se fait sentir : une part importante des débats a porté sur le choix de la zone d'implantation même si la question n'était pas mise en débat et que le maître d'ouvrage, consortium monté par EDF Renouvelables, n'était même pas responsable de ce choix de l'Etat. Le parc de Dunkerque a permis la stabilisation de la relation entre Etat et industriels. Il a notamment été le premier lieu de concrétisation d'une liberté plus grande laissée aux industriels dans la caractérisation technique fine de leur projet. En la renvoyant à la dernière étape avant la construction, l'Etat diminue son emprise technique sur les projets mais permet l'installation des meilleures technologies disponibles. Cela se constate via la chute du prix de vente de référence de l'électricité produite apparaissant

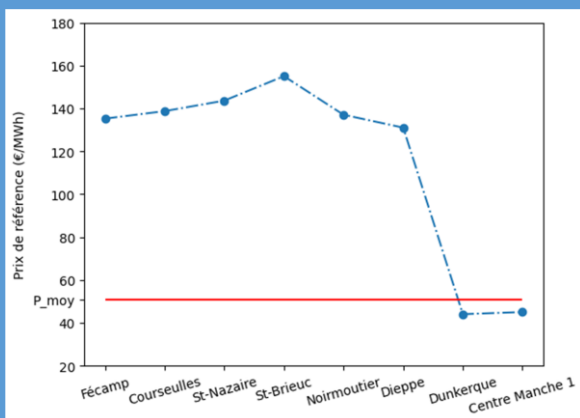
dans les offres des industriels. Accompagnant ce nouveau partage du risque industriel, l'Etat revoit aussi son dispositif d'aide aux parcs éoliens en mer (voir encadré).

Cependant, le modèle de l'AO 3 (2016) est apparu insatisfaisant du point de vue de l'intégration du territoire et des publics, notamment dans l'optique d'un développement à grande échelle de l'éolien en mer impliquant un grand nombre de parcs dans un espace maritime finalement restreint. Cette insatisfaction plaide pour une nouvelle révision du partage du risque entre Etat et industrie, mais du risque territorial cette fois-ci.

Les prix de référence des parcs éoliens : définition et évolution

Les projets éoliens font tous l'objet d'aides d'Etat pendant 20 ans qui se caractérisent par un tarif de rachat fixe s'agissant des 6 premiers parcs (AO 1 et 2) et d'un complément de rémunération bidirectionnel pour les suivants.

Dans les deux cas, un prix de référence détermine l'aide d'Etat : avec un rachat fixe, l'Etat s'engage à acheter l'électricité (via une filiale d'EDF, EDF OA) produite par le parc à ce prix de référence quel que soit le prix de marché ; avec un complément, si le prix de référence est supérieur au prix de marché de l'électricité alors l'Etat (via EDF OA) verse un complément de rémunération au producteur, et sinon, le producteur verse cette différence à l'Etat.



Le prix de référence est fixé en fonction des prévisions de prix de marché moyen à long terme (25 ans) et du *Levelized Cost of Energy* associé à chaque projet. Il indique donc en particulier la maturité industrielle de la technologie éolienne envisagée. Ces prix de référence chutent fortement à compter de l'AO 3, pour se situer dans l'ordre des prix de marché de gros de l'électricité (prix moyen sur 25 ans de 51 €/MWh prévu en 2021 par la France).

Les prix affichés ci-contre pour les AO 1 et 2 sont ceux renégociés en 2017.

Sources : Communications de la Commission européenne numéros C(2019) 5498, C(2021) 8805 et C(2023) 1004

L'insatisfaction, déjà identifiée pour les parcs l'ayant précédé, avait conduit à la modification législative apportée par la loi ESSOC (voir Section I.C) qui inverse l'ordre de l'appel d'offres et de la participation du public et s'applique à partir de l'AO 4 (2020). Ainsi à compter de 2020, l'objectif de puissance est donné mais le maître d'ouvrage

lors du débat public reste bien l'Etat. Les marges de manœuvre, notamment en terme de localisation, sont plus grandes. L'inconvénient est la moindre disponibilité et la moindre précision des données pour éclairer les débats. Un constat apparaît aux yeux des organisateurs des débats publics : « *Il n'y a jamais de bon moment pour faire un débat public car soit il est en amont et une partie du public ne veut pas se prononcer à cause du manque de données soit il est en aval et on lui reproche que tout est déjà décidé* »¹².

L'application de la loi ESSOC à compter du parc Centre Manche 1 en Normandie (AO 4) a pour conséquence le rapprochement entre les débats publics des AO 3, 4 et 5 qui ont tous lieu au moins en partie en 2020. Cette simultanéité des participations du public a diminué la clarté du rôle des publics dans la construction des projets puisqu'elles portaient sur des objets a priori identiques, un parc éolien en mer, mais dans les faits très différents les questions posées n'étant pas les mêmes entre l'AO 3 d'un côté et les AO 4 et 5 de l'autre. La relative proximité des parcs (Nord, Bretagne et Normandie) a aussi pu accentuer l'effet d'un foisonnement de l'éolien en mer sans qu'il y ait eu consultation ou assentiment sur cette dynamique, et éventuellement marquer et saturer les publics, les acteurs institutionnels et les services locaux de l'Etat.

Entre le lancement de l'AO 3 en 2016 et celui de l'AO 4 en 2020, les relations sont repensées en terme de partage de risque industriel et de risque territorial, l'Etat en assumant la plus grande part au début des projets :

- Etat / industrie :
 - Diminution du nombre de projets dans les AO et modification des critères de sélection des offres après l'AO 3.
 - Introduction du dialogue concurrentiel.
 - Introduction du permis-enveloppe par la loi ESSOC (2018) et usage pour l'AO 3.
 - Changement du régime d'aide d'Etat, l'Etat peut désormais être bénéficiaire sous certaines conditions de prix de marché de l'électricité. L'Etat signifie à la filière qu'elle est de plus en plus mature et nécessite de moins en moins son support.
 - Le raccordement est assuré par RTE de bout en bout, les industriels en sont déchargés (loi Hydrocarbures de 2017).

- Introduction de vocations énergies marines renouvelables dans les cartes de planification maritime de l'Etat.
- Industrie / publics :
 - Hausse de la puissance unitaire des éoliennes, utile pour réaligner les éoliennes en fonction des usages (notamment la pêche).
 - Diminution des contacts directs
- Etat / publics :
 - Adoption de la loi ESSOC en 2018 : après l'AO 3, les débats publics sont déplacés avant les appels d'offres. L'Etat assure la maîtrise d'ouvrage durant cette phase d'implantation des projets.
 - La première commission spécialisée sur l'éolien est créée en 2016 dans le Conseil maritime de la façade Méditerranée.
 - Lancement d'un groupe de travail sur les effets cumulés des parcs.

Le premier parc éolien dans la zone « Centre Manche » marque l'entrée en application du processus décisionnel prévu par la loi ESSOC pour l'éolien en mer : participation du public amont et dérisquage assurés par l'Etat (et RTE pour le raccordement) puis mise en concurrence aboutissant au passage du témoin à l'industriel sélectionné. Jusqu'à la décision du ministre en charge de l'énergie post-débat public, publiée en janvier 2021, il n'y a donc pas encore de zone définie pour ce parc. Ainsi, seul un objectif en puissance (1 GW) est donné à implanter au sein d'une grande zone de 10 500 km² (soit entre 50 et 100 fois la surface définitive du parc).

Contrairement aux projets précédents, et comme l'Etat est dorénavant le maître d'ouvrage pendant la participation amont des publics, un lien est volontairement tissé entre la planification maritime générale et le projet de parc éolien. En effet, la grande zone d'implantation soumise au débat correspond à deux zones de vocation de la stratégie de façade maritime adoptée en 2019 lors du premier cycle des DSF (cf Section I.A). Ce document est d'ailleurs explicitement mentionné dans le dossier du maître d'ouvrage, réalisé par l'Etat et RTE en amont du débat public, pour justifier le choix de placer un nouveau parc éolien sur la façade MEMN. Ainsi, la concertation hors cadre officiel s'appuie pour la première fois non plus sur des prises de contact avec acteurs et élus locaux de la part d'un industriel mais sur un autre processus plus récent de planification maritime générale à l'échelle de toute une façade maritime. Cela

a notamment pour effet de renforcer les acteurs (services déconcentrés de l'Etat, collectivités, groupements d'acteurs tels que les conseils régionaux des pêches...) à la même granularité, régionale ou par façade, au détriment des élus, représentants ou agents « très » locaux (communes littorales, conseils départementaux des pêches, DDTM...).

Le tournant stratégique se ressent aussi dans les réponses de la maîtrise d'ouvrage en cours de débat, notamment sur la question du raccordement pour laquelle il est demandé à RTE d'étudier les zones de raccordement à terre dans une perspective de mutualisation entre plusieurs parcs¹⁶. Dans son édito ouvrant le dossier du maître d'ouvrage, Mme Elisabeth Borne, alors Ministre de la Transition écologique et solidaire, justifie l'implantation du parc en Normandie en raison du tissu industriel pour l'éolien en mer qui a été développé dans la région avec les précédents projets. Ces deux exemples démontrent une tendance vers une meilleure planification de l'éolien en mer, une remontée au niveau stratégique des prises de décision et des processus participatifs et une plus grande proximité avec la planification maritime au sens large avant que la loi ASAP¹⁷ de 2020 ne l'inscrive dans le marbre.

La philosophie de la loi ASAP se retrouve bien dans le projet Centre Manche 2 qui profite de la grande zone identifiée après le débat public de 2020 portant sur le projet Centre Manche 1. Ayant fait l'objet d'une concertation préalable avec garants (moins ambitieuse en termes de participation qu'un débat public) en 2022, ce projet s'inscrit dans la logique des débats par grappes permis par la loi ASAP censée concentrer la participation à l'échelle de la grappe pour faciliter la mise en place de chacun des projets – il ne l'applique toutefois pas, l'AO 4 (2020) ayant fait l'objet d'un débat public avant l'entrée en vigueur de la loi ASAP. Le niveau de conflictualité exprimée autour de ce projet semble très faible et semble partagé le sentiment que le premier débat et le premier projet en général ont concentré le gros des décisions d'importance.

Le nouveau placement du débat public, s'il fait diminuer la critique en opportunité du débat, implique une moindre disponibilité de données détaillées sur la zone d'implantation et sur les caractéristiques techniques du projet. Le dernier aspect était déjà apparu à Dunkerque mais pas le premier, si bien qu'a été accentuée une critique

¹⁶ Voir notamment la slide 11 de la présentation résumant la position de l'Etat en aval du débat public. <http://eolmernormandie.debatpublic.fr/images/le-debat/powerpoint-resume-reponse-ministere.pdf>

¹⁷ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

en impossibilité pour le public à contribuer en connaissance de cause. Cette critique est renforcée d'une part par l'accumulation d'autres projets controversés sur la façade, notamment à Dieppe-Le Tréport, alors qu'aucun parc n'est encore mis en service et que les retombées économiques positives de la filière ne sont pas perçues malgré l'insistance des industriels et de l'Etat sur leur future existence. D'autre part, les interrogations sur les interactions entre parcs éoliens et pêches sont amplifiées par la difficile conclusion du Brexit et la proximité avec le rail maritime de la Manche contraignant les zones de pêche.¹⁸

L'appui sur une concertation informelle de longue date est aussi plus faible, découlant de processus qui n'incluent plus tout à fait le même type d'acteurs – les stratégies de façade maritime sont surtout élaborées avec des acteurs institutionnels à grande couverture spatiale. Les contacts avec le grand public sont en conséquence très réduits hors du processus participatif obligatoire. Pour toute la phase du projet qui concerne directement l'Etat, les débats publics concentrent donc à partir du projet Centre Manche 1 les échanges avec les publics et gagnent en impact sur le projet via la délimitation de son implantation. Cependant, la question de l'opportunité de l'éolien en mer en Normandie ayant été débattue dans le cadre de la PPE et du DSF, elle n'est pas remise en débat pour le projet. A l'inverse, les contributions des publics ne considèrent pas ces documents comme des acquis, comme l'exprime le compte-rendu du débat.

Dans la foulée du débat en Normandie, le projet de Bretagne Sud (AO 5, 2021) est porteur de deux nouveautés. D'une part, il a pour objet un parc d'éoliennes flottantes, dont les particularités sont détaillées dans l'encadré suivant et ouvrent des possibilités de distance à la côte inédites. D'autre part, les débats publics et concertations parallèles montrent une division des acteurs locaux, y compris entre ceux qui représentent en théorie les mêmes intérêts.

En raison de la forte polarisation des propositions entre trois groupes d'acteurs, la contribution cartographique générale du débat n'est pas exploitable directement par l'Etat pour prendre une décision d'implantation affectant de fait l'utilité du débat. L'Etat a donc fait l'expérience de l'écart qui peut exister entre l'intérêt de chaque contribution

¹⁸ Compte rendu du débat public de la CPDP, 15 novembre 2021.

individuelle et le sens à tirer des cartes groupées. De manière plus directe qu'ailleurs, il apparaît clairement (et surtout spatialement) une scission des publics « receveurs » du projet entre les pêcheurs professionnels et les contributions du grand public.

L'éolien flottant

Premier projet commercial de parc éolien flottant, le projet de Bretagne Sud ouvre la voie à la fois à de nouvelles possibilités industrielles et techniques mais aussi à des perspectives intéressantes en termes d'acceptabilité de l'éolien en mer. En effet, cette technologie permet l'installation d'éoliennes sur des fonds allant théoriquement de 60-70m à plus de 100-200m. Outre les gisements de vent plus favorables qui peuvent être atteints, les éoliennes flottantes sont situées plus loin des côtes, donc moins visibles. De ce fait, cette technologie représente la plus grosse part du marché à venir pour l'éolien en mer en France, qui possède en Sud Bretagne et en Méditerranée les plus importants gisements de vent accessibles aux éoliennes flottantes en Europe, mais aussi dans le monde, en raison de l'adaptation de cette technologie à des plateaux continentaux « courts ». Il y a donc un fort intérêt des industriels pour ce nouveau type d'éoliennes en mer. Les industriels français et l'Etat sont par ailleurs allants sur l'éolien flottant car il est perçu comme un moyen de rattraper le retard pris par la France sur ses voisins européens en matière d'éoliennes posées.

Cependant, les coûts de cette technologie ne la rendent pas compétitive à l'heure actuelle : l'allongement de la distance à la terre augmente considérablement le coût du raccordement et les incertitudes industrielles sur la production des divers composants à grande échelle existent encore. En outre, si l'éloignement est à même d'atténuer la critique en déformation du paysage faite à l'éolien en mer, les parcs flottants possèdent des câbles inter-éoliennes non ensouillés si bien que la question de la pêche (industrielle aux arts traînants en particulier)

s'y posent avec encore plus d'acuité que pour les parcs posés.

Cet équilibre entre incertitudes et opportunité économique se manifeste dans le discours qui s'est développé autour de cette technologie, rappelant à s'y méprendre le discours industriel entourant les débuts de l'éolien en mer posé par comparaison avec l'éolien terrestre. On citera ainsi les propos d'Abel Mendez, directeur commercial de l'entreprise publique Navantia Seanergies, recueillis par Le Monde du 6 novembre 2022 « *Il faudra une **vingtaine d'années pour stabiliser le concept**, mais, en réalité, on n'est plus très loin du prix d'une éolienne posée, car, loin du littoral, **les vents sont plus forts et plus réguliers**. En matière de production électrique, le **rendement** d'une éolienne flottante est bien supérieur »*

Pour enclencher le cycle industriel de l'éolien flottant, et partant de l'apprentissage de son retard sur le posé, l'Etat a élaboré quatre projets pilotes de parcs flottants dont un, celui dit de Groix, se situe en Bretagne Sud, les trois autres étant en Méditerranée. L'objet de ces parcs est de tester sur une échelle pré-commerciale la technologie dans des conditions maîtrisées – quelques éoliennes proches des côtes mais de puissance comparable aux éoliennes de parcs commerciaux. Le test porte principalement sur la viabilité économique et la faisabilité industrielle, la participation du public étant par exemple limitée.

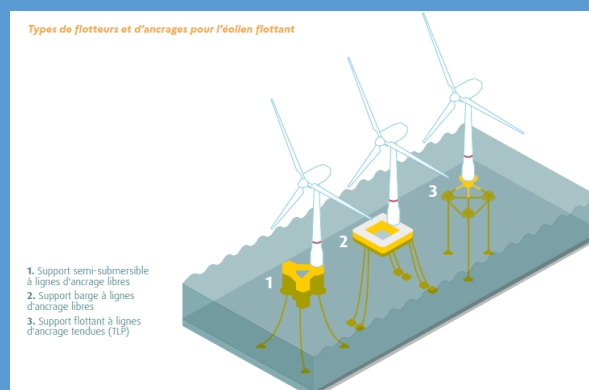


Schéma type d'éoliennes flottantes @Stratéact

A partir de l'AO 6 (2021) avec le projet de parcs flottants en Méditerranée, l'échelon de concertation est définitivement celui de la façade maritime avec la présentation en entrée de débats de grandes macro-zones. Là encore, l'Etat doit pratiquer le difficile exercice de l'exploitation de nombreuses contributions cartographiques parfois divergentes. Pour l'AO 6 (2021), une forme de consensus général est trouvée entre acteurs experts. Les contributions du grand public ne forment pas de contradiction ferme avec ce premier consensus de sorte qu'une seule cartographie cohérente de position préférentielle des parcs issue du débat public peut être établie et être partiellement conclusive c'est-à-dire pour un des deux parcs du projet. A l'inverse, en Sud Atlantique (AO7, 2021), le même type de divergence qu'en Bretagne Sud apparaît conduisant à l'impossibilité d'accorder les contributions issues du débat public et à la définition d'une zone d'implantation en partie hors de la macro-zone soumise à débat. La différence majeure entre ces deux exercices est l'existence d'une phase de concertation des acteurs experts qui avait eu lieu au sein d'une instance de gouvernance de la planification maritime en façade avant le débat public, sans que ce travail ne soit toutefois demandé par la CNDP voire même par l'Etat.

Dans le cas des AO 6 et 7 (2021), le processus participatif échoue au moins partiellement à définir une localisation des parcs éoliens suffisamment précise pour être directement reprise dans les appels d'offres. L'Etat est alors théoriquement libre de définir ces zones. Mais, en ouvrant une participation du public et selon l'esprit du continuum des lois ESSOC, ASAP puis plus tard APER, ce rôle ne lui est en pratique plus entièrement dévolu, les contributions des publics devant co-construire ce choix avec les difficultés de faire émerger un consensus au sein de ce nouvel entrant : « *on aimerait que le débat public tranche tout mais c'est rarement le cas* » résume un agent de la DGEC. En l'absence de contributions consensuelles fortes de la part du grand public, les exemples précédents montrent que les acteurs experts s'emparent seuls de cet impératif de co-construction. Dans le cas de la deuxième zone de l'AO 6, devant être définie pendant la mise en concurrence, l'Etat se retrouve uniquement face aux industriels lors du dialogue concurrentiel pour réaliser ce choix. Ainsi, en cas de participation du public non-conclusive (surtout spatialement), les industriels se trouvent à avoir encore plus de pouvoir décisionnaire sur le projet que lors des premiers appels d'offres.

L'évolution des débats publics éoliens vus par leur budget

La remontée au niveau stratégique des débats se fait à coûts croissants de la participation, en raison notamment de l'accroissement des surfaces à couvrir et du nombre de participants aux débats. L'évolution de la structure de ces coûts, de la logistique vers la communication, dévoile aussi la modification des modalités de ces débats, plus mobiles et reposant moins sur de grandes réunions publiques.

Débat public	Budget total TTC (€ ₂₀₂₀)	Postes principaux
Méditerranée (AO 6)	1462599	SG (42%), Communication (19%)
Bretagne Sud (AO 5)	1000000	Communication (36%), SG (29%)
Centre Manche 1 (AO 4)	1450000	SG (33%), Communication (28%)
Dunkerque (AO 3)	883749	SG (43%), Logistique (28%)
Dieppe – Le Tréport (AO 2)	613040	SG (40%), Logistique (18%)
Yeu – Noirmoutier (AO 2)	704210	SG (43%), Logistique (39%)
Fécamp (AO 1)	741907	SG (46%), Logistique (19%)
Courseulles-sur-mer (AO 1)	989869	Communication (44%), SG (27%)
Saint-Brieuc (AO 1)	943329	Communication et logistique (64%)
Saint-Nazaire (AO 1)	913459	Communication (37%), SG (24%)

Tableau 1 : Budget total en euro constant des débats publics éolien en mer et principaux postes de dépense.

Source : Comptes-rendus des CPDP adaptés par l'auteur en euros constants.

L'investissement accru dans la participation du public, et en particulier sur le poste Secrétariat Général (SG) i.e. en ressources humaines, montre le renforcement progressif des équipes en charge de mener les débats. A ces budgets « CPDP » s'ajoutent la mobilisation d'abord par les industriels puis par l'Etat d'assistants à maîtrise d'ouvrage – professionnels de la participation (cf. Section II.B).

Par ailleurs, en raison de la modification de l'objet de la participation – plus stratégique, à plus grande échelle – il ressort de l'historique des AO 1 (2011) à 7 (2021) une diminution des tentatives d'implantation territoriale des industriels très en amont de projets dont ils ne deviennent maîtres d'ouvrage que plus tard. Autrement dit, même hors du cadre participatif obligatoire, le grand public est moins impliqué dans les projets de parcs éoliens en mer, alors même que les modifications du processus participatif visaient plutôt à renforcer les acteurs locaux et le grand public. Avant l'application des dispositions de la loi APER, les grands gagnants, en termes d'influence sur les projets éoliens, semblent donc être en définitive les acteurs institutionnels membres des instances de gouvernance de la mer et du littoral, et en particulier les industriels de la filière éolienne en mer qui sont les seuls acteurs présents dès le début des réflexions au sein de ces instances, puis écoutés et sélectionnés lors de la mise en concurrence, et enfin maîtres de projets dérisqués par

l'Etat. Ce dernier point est à nuancer par l'augmentation continue du nombre et de la précision des recommandations formulées lors des débats publics post-loi ESSOC s'agissant des futurs cahiers des charges des appels d'offres avec obligation pour l'Etat de répondre à ces recommandations.

Les années 2020 à 2022 concentrent un grand nombre de concertations sur l'éolien en mer avec une prise en main croissante des projets par les acteurs de la planification maritime :

- Etat / industrie :
 - Préparation de la loi APER (2023) dans le but d'offrir une visibilité à long terme à la filière
 - Proposition de la CRE pour améliorer les procédures de mise en concurrence
- Industrie / publics :
 - Entrée symbolique de collectivités au capital de projets plus anciens (Noirmoutier).
 - Le CMF Sud Atlantique est chargé du suivi de l'AO 7 sur toute sa durée de vie.
- Etat / publics :
 - Adoption de la loi ASAP (2020) qui permet de débattre de projets par grappes et réduit le nombre de recours possibles, le Conseil d'Etat étant saisi en premier et dernier ressort.
 - Lancement de l'Observatoire de l'éolien en mer pour acquérir les connaissances cruciales à l'implantation des parcs
 - Ateliers de pré-concertation avec les membres des CMF pour les AO 6 et 7. Ils structurent en partie les débats publics qui suivent.
 - Détection par les publics de risques de conflits entre deux permis-enveloppes proches dans le cadre de la concertation sur l'AO 8 (2022)
 - Déstructuration de certaines oppositions lors des débats publics (AO 5 et 7 notamment) et difficulté de l'Etat à exploiter les contributions cartographiques de plus en plus nombreuses.

En définitive, le pilotage des projets éolien en mer et les participations associées ont fait l'objet d'évolutions dans la loi comme dans la pratique de l'Etat. Ces évolutions

Les origines de ces évolutions sont de trois ordres et chaque fois portées par différents acteurs. Tout d'abord, les expériences successives de l'Etat comme maître d'ouvrage et organisateur de mises en concurrence d'industriels en ont affiné le modèle. Notamment, le partage du risque du projet entre Etat et industriels a progressivement été repensé. Comme pour les relations avec le public, les agents de la DGEC au contact des représentants de la filière et les relais politiques de ces-derniers ont influé sur la reprise en main du risque territorial par l'Etat et du raccordement par RTE. Mais, la CRE joue aussi un rôle capital d'élaboration des cahiers des charges, d'instruction des procédures de mise en concurrence et de formulation de recommandations sur ces procédures en tant qu'autorité administrative indépendante. C'est donc probablement sous son impulsion et le relai de revendications des industriels que la technique de mise en concurrence a évolué. La CRE se place en garant de l'efficacité de ces procédures et des aides d'Etat, et de ce fait pousse pour un soutien et un partage du risque à même d'attirer le plus d'offres possibles, et d'offres de qualité, avec la diminution du nombre de projets par appels d'offres, le changement de régime d'aides d'Etat ou encore la modification des critères de sélection des offres de manière à choisir les projets maximisant leurs chances d'implantation territoriale. Veillant à l'efficacité technico-économique des projets qui lui sont soumis, elle plaide pour une meilleure intégration des technologies les plus récentes.

Ensuite, l'innovation dans les technologies de l'éolien en mer pousse à la modification de la mise en concurrence et de la participation. En effet, l'écart entre les technologies accessibles au moment de l'appel d'offres et la construction effective des parcs est important pour les projets des AO 1 et 2 (2011-2013). Cela entraîne un surcoût important des parcs construits par rapport à la meilleure technologie disponible à ce moment. La DGEC et la CRE qui y sont culturellement sensibles et dont c'est le rôle ont donc cherché à rattraper ce retard en intégrant dialogue concurrentiel et permis-enveloppe aux projets éoliens. Cette prise de conscience se manifeste aussi par la renégociation des dispositifs d'aides d'Etat. L'Etat dans sa dimension politique porte aussi un changement en lien avec les innovations technologiques en orientant très tôt le soutien de la France à l'éolien flottant. Aux plus hauts niveaux politiques et industriels, le souci de placer la France dans le paysage industriel mondial des énergies renouvelables conduit donc aussi à des inflexions, comme le fait d'accélérer les projets éoliens flottants commerciaux sans attendre les retours des fermes pilotes.

Enfin, l'accumulation des contributions des publics a progressivement dessiné un chemin d'amélioration possible. Par exemple, comme repris dans la Figure 5, les publics pointent très tôt le besoin de planifier les parcs à grande échelle et de prendre en compte leur effet cumulé. Ces revendications ont manifestement percolé au sein de l'Etat et plus particulièrement de la DGEC qui a piloté les projets éoliens. Cela s'explique par :

- La présence des agents de la DGEC directement durant les multiples débats publics, en tant que représentant de la maîtrise d'ouvrage. Ils ont donc eu accès sans intermédiaire à ces propos et ressenti la conflictualité de certaines réunions.
- Le portage de ces revendications par des acteurs au poids et relais politiques importants, comme les grands élus locaux, les comités des pêches ou certaines associations environnementales. Plus que la DGEC, l'Etat qui modifie son action suite au travail de ces acteurs pourrait être directement l'exécutif politique et le législateur.
- L'existence de relais de ces revendications parmi les entités publiques qui les font raisonner dans la sphère interne de l'Etat. On compte parmi ces relais la CNDP, dont c'est le rôle. En tant qu'autorité administrative indépendante, elle peut demander à l'Etat d'orienter ses réponses aux publics et *in fine* son action. On compte aussi un relais de cette remontée stratégique des débats dans l'administration, nationale et déconcentrée, en charge des affaires maritimes. Celle-ci anime une communauté d'acteurs experts de la mer et plaide naturellement pour l'intégration de tous les sujets maritimes dans cette communauté.

Sans qu'il nous soit possible ici de déterminer laquelle de ces trois voies a le plus influencé l'action de la DGEC, les remarques des publics finissent la plupart du temps par déboucher sur une inflexion de l'action publique.

L'histoire variée et maintenant longue des débats publics fait dire à certains qu'« *on a épuisé le sujet éolien s'agissant des grandes généralités.* »¹⁹, ce que rejoint la CNDP dans son document bilan de 11 ans de débats sur l'éolien en mer. Ces propos peuvent

¹⁹ Entretien avec un agent du CEREMA. Voir aussi (CNDP, 2021, p. 1) : « *Nous constatons une grande constance des arguments depuis plus de 10 ans qui ne voient pas émerger de questionnements radicalement nouveaux.* »

se comprendre sous deux angles. D'une part, ils expriment la répétition dans leurs grandes lignes des mêmes schémas de soutien/opposition aux projets éoliens d'un parc à l'autre, avec des argumentaires identiques et des acteurs qui finissent par tous très bien s'identifier mutuellement (cf Section I.B.2). La plupart du public ne perçoit probablement pas la répétition, hormis dans les territoires les plus sollicités, dans la mesure où ils ne suivent pas l'ensemble des projets et doivent reproduire un processus mental parcouru depuis longtemps par les acteurs experts pour participer au projet qui les intéresse.

D'autre part, ils révèlent aussi un sentiment d'inexistence d'éléments immédiatement mobilisables au sein de l'Etat fournissant des réponses suffisamment satisfaisantes pour ne pas débattre à chaque projet de l'opportunité en général de l'éolien en mer mais bien des spécificités locales.

Des insatisfactions continuent d'exister après les AO 6 et 7 (2021), notamment dans la capacité du grand public à éclairer les choix de localisation de parcs éoliens – en termes de données suffisantes pour se décider²⁰- et dans celle de l'Etat à tirer une synthèse signifiante de nombreuses contributions cartographiques. Comme nous le verrons en Section I.C, l'élaboration de la loi APER s'est faite avec cet historique des projets et ces insuffisances en tête, dans une logique d'approfondissement du processus engagé de positionnement stratégique et intégré avec la planification maritime générale de la participation du public.

2. Typologie des arguments exprimés et conflictualité

Les projets dont on a retracé l'historique ont fait l'objet de débats territoriaux qui ont conduit l'Etat, et notamment la DGEC, à modifier son action. On cherche ici à caractériser les arguments qui ont contribué à ces inflexions, les acteurs qui les portent et le niveau de conflictualité associé.

Typologies des arguments. Les arguments exprimés dans les concertations sur l'éolien en mer et les acteurs par lesquels ils sont exprimés sont pour l'essentiel stables dans le temps et dans l'espace. Malgré les contextes locaux différents, du point de vue

²⁰ « *Systématique depuis la loi ESSOC et l'inversion de l'ordre entre appels d'offres et débats publics* », entretien avec un agent de la DGEC.

des milieux naturels concernés ou des structurations de l'économie locale, ces arguments apparaissent systématiquement dans le cadre des projets éoliens en mer.

Cette structure de positions peut être rapportée de diverses manières. En reprenant la perspective habituelle de la CNDP²¹, on peut regrouper les positions suivant trois questions d'opportunités qui se posent généralement successivement au cours des débats éoliens :

- *Opportunité du débat* : Quelle est la place du public ou d'un acteur dans le processus décisionnel ? Cette question est fréquemment formulée par le grand public ou des acteurs ne se sentant pas suffisamment associés au projet, élus de communes littorales, associations de résidents ou de défense de la biodiversité, ou encore représentants de la pêche. Cette dernière liste varie en fonction des situations, i.e. des actions de concertations menées en amont par l'industriel (AO 1 à 3, 2011-2016) ou l'Etat. Au cours de l'histoire des projets, cette question a connu deux séquences, séparées par la loi ESSOC. Avant l'application de cette loi, l'opportunité du débat est remise en cause car tout serait déjà fixé à l'avance, entre industriels et Etat. Après, donc à partir de l'AO 4 (2020), elle porte plutôt un doute sur la capacité des publics à se forger un avis, les caractéristiques précises des parcs n'étant pas connues lors de la participation du public amont. Exprimer que l'opportunité de réaliser un parc éolien dans le territoire n'est pas portée au débat, le premier aspect de cette question ne disparaît toutefois pas. Elle renvoie dans son deuxième aspect au principe de précaution²², parfois de manière excessive selon un membre de CPDP qui juge la généralisation extrême du principe de précaution « *ni réaliste ni acceptable dans la mesure où toute activité a un impact, qu'il soit environnemental ou socio-économique* » ou encore selon des agents de la DEB, la DGEC et la DGAMPA qui rappellent le principe de conciliation des usages, « *on ne met pas la mer sous cloche* ».

L'opportunité du débat est une question reflétant souvent le niveau de conflictualité autour du projet. Elle se pose dès ses premiers temps et resurgit dans tous les moments de tension, notamment au Tréport ou à Saint-Brieuc, de sorte qu'elle indique la possibilité même de la participation ou de la négociation territoriale.

²¹ Et évoquée par des anciens présidents de CPDP sur des débats éoliens dont Francis Beaucire.

²² Puisque certains publics ne se souhaitent pas se prononcer en l'absence de données plus complètes (Compte-rendu du débat éolien en Méditerranée, p. 43)

Si un sens suffisant est donné à l'existence du débat, deux autres opportunités sont alors successivement interrogées.

- *Opportunité de la technologie énergétique* : est-elle économiquement efficace ? est-elle écologiquement convenable ? Des arguments de hiérarchie dans le mix énergétique (électricité vs pétrole/fossile) et dans le mix électrique (éolien vs nucléaire) appartiennent à cette catégorie. Cette question considère l'éolien en mer en général et non un projet particulier. La dimension économique de cette opportunité est plus fréquemment portée par des élus locaux ou des acteurs du tissu économique local souhaitant s'assurer de la dynamisation économique du territoire par ces projets (inclusion de PME, recours à des entreprises françaises) avec un angle souveraineté qui s'est affirmé au cours du temps. Une partie du grand public, plus sensible à l'utilisation du denier public ou informée sur le système énergétique, interroge dans cette ligne les dispositifs de soutien et le coût de production de cette énergie.

La dimension écologique de cette interrogation renvoie à l'apport de l'éolien en mer en terme de décarbonation de la production électrique, au cycle de vie complet de la technologie et à la connaissance des effets généraux de l'éolien en mer sur le milieu marin. Elle est abordée par des groupes anti-éolien, en partie venus du monde de l'éolien terrestre, par une partie du grand public qui la couple souvent avec une demande de plus d'information scientifique et par des élus issus de courants politiques favorisant plutôt le nucléaire.

Avec l'expérience des AO 1 à 7, l'Etat a progressivement construit une réponse en quatre volets : des clauses spécifiques dans les critères d'attribution des parcs favorisant à partir de l'AO 4 (2020) les projets incluant les entreprises locales et des populations éloignées de l'emploi ; des éléments communiquant vulgarisant - à un niveau satisfaisant à partir de l'AO 6 (2021) - les caractéristiques technico-économiques des technologies éoliennes en mer ; des études de contexte et de prospective reconnues telles que (ADEME, 2021) et (RTE, 2021) pour donner un sens à long terme à l'éolien en mer ; d'un appui à venir sur l'expérience du fonctionnement du parc de Saint-Nazaire mis en service fin 2022.

Les impacts sur le milieu et la biodiversité sont plutôt abordés dans le cadre de la localisation des parcs. Comme analysé par (Nadaï & Labussière, 2014), il existe

dans tous les projets un accord relatif sur l'éolien en mer en général, la conflictualité émergeant lors de son implantation dans un territoire particulier.

- *Opportunité de la localisation* : L'opportunité de la localisation a toujours occupé une place importante des débats y compris avant l'AO 4 et l'application de la loi ESSOC qui inclue effectivement la localisation dans les objets négociables. De nombreux arguments sont employés dans le cadre de cette question. Ce sont souvent les plus concrets mais aussi ceux nécessitant le plus de connaissances préalables (soit communiquées soit propres aux acteurs). La localisation interroge ainsi les impacts paysagers, sur la biodiversité, sur la pêche et les autres activités de manière générale. Chacun de ces aspects est porté par un certain public –des typologies inspirées des projets de Saint-Brieuc, Courseulles-sur-mer et Dieppe-Le Tréport se trouvant par exemple dans (Oiry, 2017) ou (Kermagoret, 2014). Ces analyses semblent confirmées par les comptes-rendus des débats publics ultérieurs.

On peut en retenir un attachement au paysage de tous les publics non-experts mais exprimés avec plus de force dans les secteurs touristiques et à forte présence de résidents secondaires.

L'argument du respect de la biodiversité marine s'est aussi manifestement diffusé dans la population. Il est défendu principalement par des ONG dans le cadre des premiers projets. Il est repris par des groupes d'acteurs structurés par des résidents secondaires, des chasseurs et des opposants à l'éolien en général à Dieppe (AO 2). Puis il est exprimé par le grand public à Dunkerque (AO 3) où la population locale connaît les zones classées pour l'avifaune migratrice, source habituelle de loisirs et objets de controverse dans l'implantation précédente d'infrastructures énergétiques. Enfin, dans le cadre des AO 6 et 7, les CPDP notent que le grand public a tendance à systématiquement donner plus de poids dans ses contributions orales et cartographiques au respect de la biodiversité que les acteurs-experts (hors ONG).

L'interaction avec les autres usages, notamment la pêche, connaît un usage différent d'un projet à l'autre. Plus qu'à l'échelle des projets, cette variation se fait plutôt à l'échelle de la façade maritime qui possèdent « *chacune une identité claire* » selon un agent de la DGAMPA. L'attitude des représentant des pêches vis-à-vis de l'éolien n'est ainsi pas uniforme – du moratoire prôné face à l'accumulation

de projets dans la Manche à la négociation en Bretagne ou Méditerranée en passant par le désaccord entre les niveaux de représentation régionaux et départementaux en Nouvelle-Aquitaine. Plus récemment s'exprime une forme de résignation²³. La perception de l'activité comme étant un marqueur de l'identité territorial influe fortement sur la reprise des positions de vigilance des pêcheurs par le grand public. Cette porosité est ainsi plus marquée en Normandie comme à Dieppe qu'à Saint-Nazaire ou Dunkerque, plus tournées vers l'industrie ou qu'à Oléron où le tourisme est prépondérant.

Au sein de cette typologie par les opportunités, il est important de noter que les arguments restent stables mais que leur ordre d'importance dans les discours varie au cours de l'histoire des débats, avec l'émergence de nouveaux angles de présentation de certains arguments. L'attention portée aux enjeux de souveraineté énergétique industrielle ou alimentaire ainsi qu'aux enjeux d'environnement en général et de biodiversité en particulier se développent particulièrement au sein du grand public à partir de 2020 et du débat public de Dunkerque.

Une conflictualité faible mais variable. La conflictualité dans le cadre d'un projet éolien en mer peut être caractérisée par la sortie d'un ou plusieurs acteurs locaux des débats publics ou de négociations territoriales hors cadre obligatoire, mais aussi par une séparation entre les représentants de groupes et ces groupes. La conflictualité reste généralement plus faible ou diffuse que dans le cas des projets nucléaires (Oiry, 2017), ce qui s'est confirmé récemment avec le débat public autour du programme d'EPR2 d'EDF au cours duquel des réunions, notamment à Lyon et Lille, ont été fortement perturbées et ont marqué la sortie du débat d'une partie des opposants au nucléaire²⁴. La conflictualité des projets éoliens est toutefois variable d'un projet à l'autre. Une certaine crispation apparaît dans le cadre des projets perçus comme

²³ Un agent de la DIRM MED rapporte ainsi qu'un représentant des pêches en Méditerranée aurait « *dit très calmement* » *« vous voulez la mort de la pêche »* à notre surprise et alors que d'autres acteurs étaient plus virulents ce même jour ».

²⁴ Compte rendu de la CPDP du débat public « Nouveaux réacteurs nucléaires et projet Penly », p. 72. Voir aussi l'article « Nucléaire : après un débat public « difficile », EDF et l'Etat appelés à clarifier le programme de construction de nouveaux réacteurs » publié dans Le Monde du 26 avril 2023.

construits ailleurs que sur leur territoire d'implantation. C'est notamment le cas dans le projet de Dieppe-Le Tréport ou à Saint-Brieuc.

Le monde de la pêche, structuré et possédant un historique de conflits sociaux bien plus ancien que les projets de parc éolien en mer ainsi qu'une capacité physique de blocage des activités en mer et d'un fort relais dans l'opinion publique, est souvent au centre de la conflictualité. Toutefois, les pêcheurs tiennent la plupart du temps une position de négociation vigilante, n'agitant un rejet général du projet que comme une possibilité évitable par l'adaptation du projet à leurs revendications. Les conflits avec la pêche s'accroissent donc plutôt selon le second mode, quand il y a séparation entre représentants et représentés.

Ainsi, des manifestations de pêcheurs à Cherbourg et au Havre se sont déroulés dans le cadre du projet de Dieppe-Le Tréport sans lien direct avec le comité départemental des pêches, sur qui du poisson a même été déversé. Il s'agit là d'un différend profond sur l'opportunité de l'éolien en mer en général. Dans la même veine, on a déjà évoqué les désaccords majeurs s'agissant de la localisation du parc au large d'Oléron entre comités départemental et régional des pêches : le différend n'est pas ici sur l'objet éolien en mer mais sur sa territorialisation.

Les résidents secondaires forment un des groupes les plus virulents dans le cadre des projets éoliens. Dans les cas les plus problématiques, il se structure en association reprenant le modèle des luttes anti-éoliennes à terre, bénéficiant de l'appui de certaines communautés (par exemple la chasse), d'une partie du monde politique et des ressources de ces résidents, généralement plus fortunés et proches des décisions énergétiques ou politiques. Par ailleurs, ces acteurs ne bénéficient pas directement de certaines mesures de compensations territoriales comme par exemple la taxe éolienne, contrairement aux communes littorales, à la pêche ou aux études environnementales. Leur opposition, essentiellement fondée sur l'évolution supposée de la valeur foncière et la modification des paysages causée par l'implantation d'un parc éolien en mer, ne trouve donc que peu de contreparties à même de la diminuer. Elle peut expliquer les investissements réalisés par les industriels lauréats des projets des AO 1 et 2 (2011-2013) notamment dans des projets sportifs ou récréatifs, comme des clubs de voile à Saint-Brieuc (Kermagoret, 2014), l'immersion de récifs artificiels destinés à la pêche de loisir (Oiry, 2017) ou le développement d'un musée dédié à l'éolien en mer – EOL Centre éolien - à Saint-Nazaire.

La faiblesse globale de la conflictualité exprimée dans le cadre des projets de parcs éolien en mer pourrait s'expliquer selon trois plans : d'abord, mise en place de stratégies de dilution du conflit ou d'acceptabilité, ensuite résignation et report de la conflictualité sur des objets techniques plus facilement attaquables et enfin acceptabilité générale de l'objet éolien par essence plus importante que d'autres infrastructures énergétiques.

Les stratégies d'acceptabilité et leurs degrés d'efficacité constaté sont décrits en Section II. On mentionnera ici leur nombre et leur diversité importants, de la remontée des débats publics avant les appels d'offres à la tenue de pré-concertations avec les acteurs du monde maritime en passant par des compensations économiques et environnementales.

Certains auteurs, comme (Oiry, 2017), et des agents de RTE notent l'insertion d'opposants à l'éolien en mer dans les groupes de lutte contre le développement du réseau de transport d'électricité. Les projets éoliens sont conditionnés au développement du réseau et expliquent la présence de RTE au côté des maîtres d'ouvrage, Etat ou industriel, dans ces projets. Les lignes à haute tension peuvent apparaître plus simples à bloquer ou contester dans la mesure où cette infrastructure se situe à terre et qu'elle existe physiquement – rappelons qu'aucun parc éolien en mer commercial n'était en service avant fin 2022 en France. On peut donc penser que la frange la plus opposée des publics s'est résignée à transférer sa lutte contre les parcs éoliens vers le développement du réseau de transport d'électricité en raison d'une part d'une certaine difficulté à implanter une zone de lutte et de la détermination de l'Etat à mener quoiqu'il arrive un programme éolien en mer, et d'autre part à l'existence de luttes antérieures concernant le réseau électrique, au caractère plus facilement préhensible de cette infrastructure et à la concertation réduite et tournée vers les experts et élus entourant ces projets²⁵.

Toutes les sources, des compte-rendus de débat public au rapport (CESE, 2021) aux travaux académiques (Nadaï & Labussière, 2014 ; Kermagoret, 2014 ; Beuret, 2016 ; Oiry, 2017), s'accordent sur le fait que l'éolien en mer non territorialisé suscite une

²⁵ Les projets de raccordement et d'extension des réseaux haute tension sont soumis à une concertation dite « Fontaine » en référence à une circulaire ministérielle de septembre 2002. Elle a pour objectif de « définir, avec les élus et les associations représentatifs des populations concernées, les caractéristiques ainsi que les mesures d'insertion environnementale et d'accompagnement du projet » de développement du réseau. Elle peut se faire entièrement par écrit entre élus, organismes experts et RTE de sorte qu'elle ne vise le grand public qu'à but informatif. Elle est donc moins large qu'une concertation avec garant de la CNDP.

adhésion ou au moins une absence de rejet à peu près générale. L'opposition la plus fréquente face à l'éolien en mer repose sur une tension « vert contre vert », c'est-à-dire entre des effets globaux positifs et locaux négatifs²⁶, reconnaissant par là-même l'utilité de l'éolien en mer dans la lutte climatique. Sachant que l'enjeu climatique est plus médiatisé et pris en main par le grand public par rapport à la biodiversité, et que « *dans les agendas politiques internationaux, c'est souvent le climat qui passe en premier* »²⁷, une partie des publics peut se montrer sincèrement favorable vis-à-vis des projets éoliens, en tant que projets de décarbonation et/ou de dynamisation des territoires. La conflictualité faible ne serait alors que le reflet d'un assentiment intrinsèquement élevé concernant l'éolien en mer.

Situation actuelle des territoires. Après plus d'une décennie de projets éoliens et de participation du public associée, les façades maritimes sont marquées de manière différentes reflétant la répartition non uniforme des projets de parcs, et notamment des plus conflictuels d'entre eux dont l'empreinte se ressent peut-être plus. A partir du témoignage d'agents de l'administration centrale ayant une vue générale des différents services déconcentrés et des acteurs du monde maritime à l'échelle des façades, il est possible de détailler la situation actuelle des territoires à l'issue de cette décennie.

Du côté des services de l'Etat, il existe un « *décalage entre les façades : MED est aguerrie par l'AO6, MEMN et SA ne sont pas saturées mais moins dimensionnées, ils ont conduit plusieurs débats mais le renouvellement des équipes depuis a diminué leur expérience mobilisable, enfin l'équipe en NAMO est plus frileuse à cause de l'AO 5 et des renégociations importantes post-débat public* ». De manière générale, on constate aussi une différence d'aguerrissement entre les DIRM et les DREAL, les dernières étant historiquement impliquées dans les concertations autour de l'éolien à la différence des premières (voir Section IV).

²⁶ (IPBES-IPCC, 2021) explique ainsi dans le cadre d'un workshop consacré aux politiques croisées de lutte contre le changement climatique et de préservation de la biodiversité « *Offshore wind in combination with hydrogen generation can be powerful for mitigation if negative impacts on migrating (e.g., bird) species can be minimized. Offshore turbines have also been found to create artificial reefs, with beneficial effects on marine biodiversity. [...] Measures narrowly focused on climate mitigation and adaptation can have direct and indirect negative impacts on nature and nature's contributions to people* ».

²⁷ Sandra Lavorel, directrice de recherche CNRS, membre de l'IPBES, « Biodiversité et climat : même combat » du journal du CNRS le 15 juillet 2021.

Du côté des instances de gouvernance de façade et des acteurs-experts, la situation est encore plus différenciée. La façade MEMN connaît un « *épuiement clair à cause du contentieux à Dunkerque avec la Belgique couplé avec les efforts des pêcheurs pour maintenir leur zone de pêche dans le cadre du Brexit* », les acteurs ayant ainsi l'impression de courir après les consultations. En NAMO au contraire, aucun sentiment de saturation ne remonte mais le « *fonctionnement des équipes NAMO avec leur CMF est très chronophage* » donc ces instances sont lourdes à mobiliser. Cela reflète une particularité de cette façade qui possède une commission régionale de la mer et du littoral impulsée par la Région Bretagne et pré-datant les instances de planification maritime usuelles et s'y ajoutant. Le dynamisme de la région a donc le double effet d'entraîner la planification maritime plus loin que dans d'autres façades mais aussi de sur-mobiliser les acteurs en situation de fonctionnement normal. En SA, les acteurs sont peu structurés et mobilisés, principalement en raison de la prégnance des enjeux de défense qui « *empêchent la réflexion* ». La fragmentation des discours de représentants de la même filière lors des débats publics de l'AO 7 (2021) est en partie une conséquence directe de ce manque de structuration. Enfin, en Méditerranée, les différents secteurs sont « *très structurés, font montre d'une bonne réceptivité et sont moteurs* ». Cette situation peut s'expliquer, malgré le fait que la façade soit celle confrontée la plus tard à l'éolien en mer, par l'antériorité de la stabilisation de la gouvernance et de la structuration des acteurs de la planification maritime par rapport à l'arrivée de l'éolien. Ainsi, le CMF MED est le premier à se doter d'une commission spécialisée éolien en mer, dès les projets pilotes de l'ADEME pour l'éolien flottant en 2016, opérant bien plus tôt que dans les autres façades un couplage institutionnel entre planification maritime et énergétique.

C. La loi APER acte le rapprochement entre planification maritime et déploiement de l'éolien en mer en misant sur la « bonne intelligence » en amont comme remède aux maux passés.

1. Processus normatif

La loi APER constitue la dernière évolution de la norme s'intéressant aux projets de parcs éoliens en mer et en particulier à la participation du public associé. Depuis 2016, des évolutions réglementaires et législatives jalonnent une modification continue de

l'objet de la participation du public obligatoire et des relations entre Etat et industrie s'agissant de l'éolien en mer. On en fait ici la synthèse dans le but de comprendre les origines de la loi APER.

Situation initiale. Pour les premiers appels d'offres, un projet porte sur un unique parc. Le cahier des charges est élaboré par l'Etat seul (ministre en charge de l'énergie avec avis de la CRE). Les caractéristiques des projets sont entièrement déterminées au moment de l'attribution du marché. La participation obligatoire amont du public s'effectue après la désignation d'un industriel lauréat.

Sur le plan technologique, ces modalités impliquent qu'une éolienne dont les caractéristiques sont fixées à l'appel d'offres accuse un retard correspondant au moins à la durée d'autorisation, d'épuisement des recours et de développement du projet, soit entre 5 et 10 ans, par rapport à l'état de l'art industriel. Par ailleurs, les industriels ne participant pas à l'élaboration du cahier des charges, l'écart avec les meilleures technologies disponibles ou prévisibles au moment de l'élaboration peut être encore plus grand.

Sur le plan participatif, les publics manifestent tous une frustration importante devant le peu de marge de manœuvre qui leur est laissé pour co-construire les projets. La participation se tient de fait hors du dispositif officiel, avant les appels d'offres, dans des négociations territoriales menées par les industriels sans obligation d'égalité de traitement de différents publics. L'intérêt pour des projets plus éloignés des côtes, modifiant moins les paysages, est notable bien qu'il existe de nombreuses incertitudes concernant le statut des parcs situés en ZEE.

Deux adaptations techniques en 2016. Dans l'idée d'élaborer des cahiers des charges à la fois plus robustes et attractifs, le décret du 17 août 2016 introduit une phase de dialogue concurrentiel préalable à la publication du cahier des charges des projets de parcs éoliens en mer. Utilisé à compter de l'AO 3 (2016), le nombre d'offres reçus par la CRE double presque par rapport aux projets des AO 1 et 2. L'Etat et les industriels peuvent aussi directement échanger s'agissant des dispositifs de soutien, des technologies disponibles et à venir, conduisant à une division par presque trois des prix de référence de l'électricité produite.

Afin de répondre aux interrogations portant sur les parcs éoliens situés en ZEE, l'ordonnance du 8 décembre 2016 prévoit une autorisation administrative unique pour les exploitants de parcs implantés en ZEE, à l'image de ce qui se fait sur le domaine

public maritime. La situation des parcs en ZEE est affinée, à l'occasion de l'AO 4 (2020), par la loi de finance pour l'année 2022 qui étend la taxe éolienne aux parcs en ZEE, puis à nouveau par la loi APER s'agissant du régime juridique applicable aux travailleurs dans ces parcs.

Début de la reprise en main du risque en 2017. Avec la loi dite « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017, le raccordement des parcs est financé et réalisé entièrement par RTE et non plus par les industriels lauréats des appels d'offres. Une partie du risque industriel lié au projet est donc repris en main par la sphère publique au sens large.

Un jalon important en 2018 : la loi ESSOC. Face à des processus jugés déjà tranchés lors de la participation du public et un long délai entre l'attribution des parcs et sa mise en travaux, la loi ESSOC porte deux modifications importantes. D'un côté, elle déplace le débat public avant la procédure de mise en concurrence du parc. Le public devient fondé à se prononcer à cette occasion sur la localisation du parc. L'Etat devient maître d'ouvrage du projet aux côtés de RTE pendant toute la phase de participation, d'études préalables de dérisquage et d'élaboration de l'appel d'offres. D'un autre côté, elle introduit les « permis-enveloppes » permettant aux industriels de soumettre des offres dont toutes les caractéristiques techniques ne seront définies que peu de temps avant la phase de travaux et non avant obtention des autorisations administratives de sorte à mieux profiter des évolutions technologiques. La loi ESSOC achève donc la reprise en main d'une grande partie du risque industriel, de localisation et contentieux des projets éoliens en mer par l'Etat. Elle s'applique à compter de l'AO4 (2020).

Cependant, une des principales récriminations émanant de la filière éolienne et des publics reste l'absence de visibilité des projets de parcs qui seront attribués, en particulier quand ils sont proches d'un parc déjà prévu. Par ailleurs, en l'absence de caractéristiques et de localisation définies précisément, les données disponibles, notamment concernant le milieu marin, sont bien plus réduites que dans la situation précédente. Cette situation engendre une lassitude de participation et un sentiment de se décider à l'aveugle auprès des publics, notamment des publics normands qui voient se multiplier les projets sur leur façade maritime. Par ailleurs, la question des effets du

cumul des parcs sur le milieu marin et les activités ne peut être abordé de manière satisfaisante par des procédures et études d'impact focalisées autour d'un unique parc.

Début d'une logique de mutualisation : la loi ASAP. La loi ASAP (2020) prévoit en conséquence la possibilité d'organiser une seule participation du public valant pour plusieurs projets de parc éolien en mer implantés sur une même façade maritime et dont l'attribution et la mise en service peuvent se faire à différentes dates. Elle n'a toutefois pas été appliquée pour les projets identifiés en Section I.B dont l'élaboration et la phase de participation amont se sont déroulés avant l'entrée en vigueur de la loi ASAP. L'esprit de cette loi règne cependant de manière flagrante sur l'AO 6 en Méditerranée, les quatre macro-zones d'implantation possibles s'étalant sur toute la façade et deux parcs avec extensions étant prévus. La loi ASAP inscrit aussi pour la première fois un lien législatif entre le dispositif de planification maritime général et l'éolien en mer avec la mention des façades maritimes, découpage administratif de la mer et du littoral français servant de base à ce dispositif.

Enfin, la loi ASAP influe aussi sur les recours contentieux en réduisant le nombre de niveaux de recours pour accélérer leur traitement : le Conseil d'Etat est dorénavant saisi en premier et dernier ressort au sujet des autorisations de parcs éoliens en mer.

Les apports des lois ESSOC et ASAP ont contribué au rapprochement graduel de l'élaboration des projets éoliens à une planification de l'éolien en mer à l'échelle des façades maritimes. Cela explique en partie la prise en main de la participation des publics par des publics experts structurés pour être acteurs de la planification maritime, comme évoqué en Section I.B pour les AO 5 à 7 (2021-2022). L'intervention de plus en plus grande de ces acteurs est aussi justifiée par les perspectives de développement de l'éolien en mer donnée d'abord dans des études prospectives (RTE, 2021 ; ADEME, 2021), puis au niveau politique avec le discours de Belfort de février 2022 : le niveau de déploiement prévu pour l'éolien en mer ne permet plus l'ignorance mutuelle des mondes de l'énergie et du maritime.

De plus, les évolutions précédentes de la norme n'ont pas permis de dégager des réponses claires aux nombreuses questions relatives au partage à long terme des usages de la mer, que ce soit en termes d'interactions entre activités ou avec le milieu marin : coordination entre développement de zones de protection et de parcs éoliens, développement de synergies portuaires, ou encore interactions entre pêches et éolien

en mer. Ces demandes de planification unifiée de la mer et du littoral émanent à la fois de l'industrie, consciente des besoins de coordinations suscités par un développement massif de son activité, du grand public, s'interrogeant déjà en grande partie sur la planification maritime dans le cadre des précédents débats éoliens et sur l'éolien en mer lors des concertations relatives à la planification, et des acteurs experts du maritime, pour disposer eux aussi d'une vision à long terme de leur place en mer et sur le littoral et après s'être déjà bien emparés du sujet éolien au travers des CMF.

La loi APER, intégration achevée ? En conséquence, la loi APER acte dans son article 56 le rapprochement de ces deux mondes en offrant notamment la possibilité de mutualiser les participations du public relatives à la révision des DSF et à l'élaboration de cartographie des zones prioritaires pour l'éolien à horizon 10 ans et propices à horizon 2050. Cette cartographie sera portée par les prochains DSF, matérialisant l'intégration de l'éolien dans la planification maritime. Elle est conçue pour répondre au double objectif d'accélération des projets éoliens en mer et de donner de la visibilité à long terme à toutes les parties prenantes, des industriels au grand public. L'accélération provient de la tenue d'un seul débat par façade pour tous les projets éoliens à horizon 10 ans et de la concomitance de ce débat avec la préparation des appels d'offres (rédaction du cahier des charges et qualification des candidats).

Son application suscite par conséquent de nombreux espoirs, exprimés notamment lors des débats parlementaires qui lui étaient consacrés. L'objet de l'article 56 de la loi APER est ainsi résumé par M. Pierre Cazeneuve (RE), rapporteur pour avis²⁸ :

*« L'éolien en mer était jusqu'à présent exclu de la discussion des DSF. Désormais, les différents acteurs réunis vont **se fonder sur les DSF, c'est-à-dire sur une cartographie et une méthodologie**, afin de déterminer, très en amont, lors de la phase d'identification, les zones dans lesquelles seront implantées les éoliennes en mer.*

*Ainsi, le débat est mutualisé, ce qui **suscite un gain de temps** – vous avez raison –, mais surtout la discussion a lieu **en amont avec les bons acteurs, en vue de définir ces zones, ce qui est le plus important**. En effet, à chaque zone est associée une*

²⁸ Toutes les citations qui suivent sont issues des comptes rendus des débats sur l'article 12 de la loi APER, devenu article 56 dans la version finale, lors de son passage en première lecture à l'Assemblée nationale.

technologie. Les parties au débat ne doivent pas se retrouver devant le fait accompli, la zone ayant déjà été définie, l'opérateur choisi et plus aucune décision n'étant à prendre. »

Il s'agit donc bien d'offrir une plus grande place à la co-construction, réalisée en premier lieu par les acteurs experts, d'une planification plus poussée de l'éolien en mer perçu dorénavant comme un des usages de la mer à planifier dans un cadre plus général. Ce besoin de plus de planification est identifié de manière transpartisane, parmi les députés non opposés à l'éolien en mer en général. On peut ainsi citer M. Sébastien Jumel (GDR) - « *Nous ne considérons pas qu'il y a trop de planification : au contraire, il n'y en a pas assez !* » -, M. Jimmy Pahun (MoDem) - « *Je crois que cette planification jusqu'en 2050 est vraiment importante. Je rappelle qu'elle existe déjà aux Pays-Bas et en Allemagne.* » -, M. Charles Fournier (ECO) « *En tout cas, il faut tirer le trait jusqu'en 2050 pour faciliter la prévision des investissements* », ou encore « *Comme il s'agit de planification, il nous semble d'autant plus intéressant de pouvoir pré-anticiper l'échéance de 2050* » M. Vincent Thiébaud (Horizons).

Le choix de poursuivre la remontée au niveau stratégique, à grande échelle et en amont, des débats publics viserait à déminer d'entrée de jeu les conflits autour de l'éolien de manière à dérouler les projets de parcs en en réduisant la portée contentieuse ensuite. Il s'agirait donc d'une stratégie délibérée de dilution de la conflictualité autour de l'éolien en mer : « *renforcer le débat, [...] le déplacer en amont, dès l'identification des zones [car]c'est là que les enjeux et les crispations sont les plus forts* », M. Pierre Cazeneuve. Sachant que le débat public et la localisation des parcs concentrent les plus grandes mobilisations, l'éloignement de ce débat des projets de parcs en eux-mêmes leur assure une mise en œuvre plus facile, les conflits étant réglés avant. En Section III.A.1, on s'attachera à comparer les possibilités ouvertes par la loi APER par rapport aux sources de conflits dans le cadre de la planification maritime ou du déploiement de l'éolien en mer, de manière à identifier les tensions à venir dans les prochains débats publics et positionner la loi APER comme la fin d'un processus de rapprochement de l'énergie et du maritime ou au contraire le début d'une nouvelle gestion de chaque activité en mer.

2. La loi APER manifestation d'un nouveau type d'apprentissage organisationnel ?

La loi APER modifie profondément le paradigme de discussions autour de l'éolien en mer. En effet, l'éolien en mer était auparavant l'aboutissement d'une politique énergétique à territorialiser, séparant de fait l'éolien du territoire dans lequel il doit s'implanter. Dorénavant, avec son intégration à la planification maritime générale, l'éolien en mer devient une activité parmi d'autres qui cherchent toutes à se positionner sur un même territoire, sans que son caractère dimensionnant soit pour autant sous-estimé. Ainsi, les principes français de planification maritime (voir Section I.A), dont notamment la conciliation des usages au lieu d'une priorisation stricte et la mobilisation d'acteurs experts structurés, conduiront le déploiement de l'éolien en mer. Cela marque une différence avec les projets précédents, notamment les premiers AO, pour lesquels la conciliation avec les autres usages a été négociée en cours de route à l'échelle de chaque territoire avec des nuances entre eux. Ces principes-là s'étaient progressivement introduits dans le processus éolien, via divers ajustements des normes depuis 2011 (recours au dialogue concurrentiel, déplacement du débat public par rapport à l'attribution du parc, introduction de critères spécifiques pour la sélection des lauréats...) mais sans opérer un changement de l'objet général de la réflexion.

Apprentissages organisationnels en boucles simple et double

L'apprentissage organisationnel est un champ varié de la sociologie des organisations étudiant à la fois « *la création et modification de routines, l'acquisition de connaissances utiles à l'organisation, l'amélioration de la capacité à entreprendre des actions efficaces, la capacité à donner du sens et à interpréter, la détection et correction d'erreur* » (Argyris et al., 1995).

Dans (Argyris & Schön, 1978), les auteurs distinguent deux types d'apprentissages pour une organisation :

- En simple boucle. L'organisation modifie son action en constatant l'écart entre un objectif et ce qui a été réalisé lors d'une expérience passée.
- En double boucle. L'organisation ajoute au processus précédent une réflexion sur les raisons sous-tendant son objectif initial. Elle peut alors modifier son action aussi bien que son objectif. Pour Argyris et Schön, ce type est le seul à garantir un apprentissage de long terme.

S'il est acquis que ce texte vise à tirer les leçons de ses différentes expériences territoriales²⁹, la loi APER pourrait être la manifestation d'un changement dans le type d'apprentissage de l'Etat, au sens de l'analyse de l'apprentissage organisationnel. Les évolutions précédentes seraient le résultat d'un apprentissage dit en boucle simple : des adaptations sont données à un processus qui reste globalement le même avec un objectif identique consistant à implanter des parcs éoliens en mer. A l'inverse, la loi APER est caractéristique d'un apprentissage en double boucle dans lequel l'objet visé est lui-même modifié : il s'agit dorénavant de planifier l'ensemble des usages de la mer, parmi lesquels l'éolien en mer se place bien que bénéficiant d'un éclairage particulier, de nouveaux modes de penser s'appliquent comme on l'a dit précédemment, et de nouveaux acteurs prennent en main le processus – les acteurs experts des CMF.

Par exemple, cette modification de l'approche se retrouve autour de l'interaction entre protection du milieu marin et éolien en mer. Dans une approche centrée sur l'éolien les débats publics ont fait remonter de nombreuses contributions soulignant la tension entre les deux usages de la mer – à la manière des propos du député Nicolas Thierry : *« Rappelons qu'il n'y a que huit parcs naturels marins. Permettre d'y installer des éoliennes en mer, c'est partir du principe qu'aucun espace n'est vraiment voué à la protection de la biodiversité marine. »*. A l'inverse, dans la nouvelle approche consacrée par la loi APER il s'agit de juger l'éolien en mer à l'aune de ce qui se pratique pour toutes les autres activités maritimes, aboutissant à des propos du type d'un autre député, Didier Le Gac : *« Un parc national, on n'y met pas la nature sous cloche ; un parc marin, on n'y met pas la mer sous cloche. Dans ma circonscription se trouve le premier parc naturel marin, créé il y a plus de vingt ans : le parc naturel marin d'Iroise. Et nous nous sommes battus, justement, pour y concilier l'économie et la protection de l'environnement, mais nulle part nous n'avons dit qu'il n'y aurait plus d'activités économiques dans un parc marin ! On aurait le droit d'y pêcher, d'y récolter du goémon et d'y développer des activités humaines, mais pas d'y produire des énergies marines renouvelables ? »*. Le cadre général de la planification du déploiement de l'éolien en

²⁹ « Les avancées obtenues vont permettre de corriger les erreurs du passé et de faire en sorte que pêche et les EMR cohabitent pacifiquement » Éric Bothorel, rapporteur de la loi APER, passage en première lecture à l'Assemblée, débat sur l'article 12 (devenu article 56 dans le texte final).

mer est modifié, ce qui est caractéristique de l'apprentissage organisationnel en double boucle.

Cet apprentissage en double boucle n'est pas à sens unique. Il bénéficie aussi aux processus de planification maritime. Un agent de la DEB explique : « *Dans les DSF, il n'y a pas de dialogue entre les fiches activités de l'AES³⁰ et les fiches BEE³¹. C'est l'arrivée de l'éolien, et sa logique de projets, qui crée ce lien – aujourd'hui pour cette activité seulement, mais à terme pour toutes* ». Dans ce témoignage, on perçoit bien que l'établissement d'objectifs socio-économiques d'un côté et environnementaux de l'autre dans les stratégies de façade maritime s'est fait de manière silotée, sans dresser de lien direct entre les premiers et les seconds. A l'inverse, dans le cas de projets éoliens, il est historiquement demandé concomitamment l'analyse des impacts de cette activité sur le milieu marin et sur l'économie du territoire d'implantation. La convergence entre planification maritime et énergétique introduit donc une approche en seul système des perspectives de restauration du milieu marin et de développement de l'économie maritime et littorale, approche peu développée dans les documents de planification antérieurs qui considèrent ces deux actions publiques en parallèle. Là encore, la convergence actée par la loi APER marque le passage d'un apprentissage simple (chacune des deux politiques publiques est améliorée séparément) à un apprentissage en double boucle (établissement de dynamiques entre ces deux politiques qui relient de manière circulaire qualité du milieu, activités, pressions exercées et vulnérabilités du milieu et qui seront le futur cadre de pensée de la planification).

Marquant, un tournant en terme d'apprentissage par l'Etat et dernier produit d'un processus normatif débuté en 2016, la loi APER cherche explicitement à accélérer les projets éoliens en mer en renforçant d'une planification énergétique la planification maritime de manière à diminuer la conflictualité autour de chacun des projets de parc. Autrement dit, elle vise à renforcer l'acceptabilité de ces projets. Selon un sens qu'on éclaircit dans la section suivante, la loi APER s'intègre dans le développement par l'Etat de stratégies d'acceptabilité déployées dans le cadre de ses politiques

³⁰ Analyse économique et sociale – état des lieux des activités maritimes et du coût de la dégradation du milieu marin, étudiant les interactions entre activités et avec le milieu. Les activités faisant l'objet de « fiches AES » sont déterminées par la DCSMM. Ces analyses sont rapportées par la France à la Commission européenne.

³¹ Bon état écologique – pendant des fiches AES pour le milieu marin, ces études s'organisent autour de descripteurs du milieu prévus par la DCSMM et faisant aussi l'objet d'un rapportage au niveau européen.

maritimes, en particulier s'agissant de la protection du milieu marin et de l'éolien en mer.

II. Face aux épreuves territoriales, des stratégies recoupant concertation et compensation sont conçues pour construire l'acceptabilité des politiques publiques lors de leur territorialisation.

Les planifications locales maritimes et énergétiques en mer ont fait l'objet de multiples inflexions de l'action publique sur le plan de la relation avec les filières économiques comme sur celui de la participation du public. Cette section cherche à rapprocher les inflexions identifiées à la mise en œuvre de stratégies d'acceptabilité. La notion d'acceptabilité et les stratégies d'acceptabilité font l'objet d'une littérature abondante. Elle est rappelée ici de manière à compléter les apprentissages par l'expérience non formalisée de l'administration d'une analyse plus théorique de ces stratégies. Il s'agit de préparer au mieux l'épreuve territoriale à venir que constitue les futurs débats publics mutualisés rendus possibles par la loi APER.

A. Retour sur la notion d'acceptabilité et les « forces d'une notion faible ».

La notion d'acceptabilité fait l'objet d'une littérature abondante, en sociologie et en géographie notamment. Cette littérature cherche à définir ou récuser l'acceptabilité en la qualifiant (acceptabilité sociale ou territoriale, de la communauté, du marché...) – et en la comparant à des notions proches telles que l'acceptation sociale, la faisabilité ou la licence sociale. Mais elle utilise aussi la notion comme un cadre d'analyse de sorte qu'acceptabilité devient « *un terme controversé qui vise à désigner des situations de controverses* » (Barbier & Jobert, 2022). Largement diffusée dans le discours public sans que son cadrage strict face consensus, la notion d'acceptabilité réunit « *les forces d'une notion faible* » pour (Fournis & Fortin, 2014) et constitue un point d'entrée dans l'analyse des choix et positions des différents acteurs de controverses.

L'acceptation se distingue traditionnellement de l'acceptabilité en ce qu'elle fait référence à un état stable concernant la réception d'un objet public installé. Si l'acceptation peut aussi être construite, l'acceptabilité fait plus directement référence à des « *processus sociaux* » (Barbier & Jobert, 2022) ou à une « *dynamique* » (CESE,

2022, p. 15) déclenchés par la perspective d'une modification par certains acteurs, à une certaine échelle, de l'environnement au sens large de publics conscients de cette évolution. On comprend que deux catégories d'acteurs au moins apparaissent et contribuent à l'orientation donnée à la définition de l'acceptabilité : le promoteur de cette modification, typiquement une entreprise ou une entité publique, et les communautés dont le système global dans lequel elles s'insèrent est modifié. La littérature académique a plutôt tendance selon (Batellier, 2015) à prendre le point de vue de la communauté à l'image de (Gendron, 2014) retenue par (CESE, 2022) qui définit l'acceptabilité comme « *l'assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo* ». La réception par les communautés est bien un processus, une construction qui se fait par étapes en fonction de différents niveaux d'interactions des relations interpersonnelles à la scène publique (Devine-Wright, 2009). Suivant cet angle de vue ascendant, l'acceptabilité peut être analysée selon trois dimensions, socio-politique, locale et de marché (Wüstenhagen et al., 2017). Elles renvoient à l'objet de l'acceptabilité – une technologie en général ou un politique publique, une infrastructure ou une norme spatialisée, et la rencontre effective d'une offre et d'une demande s'agissant d'un usage ou d'une application (Upham et al., 2016). Dès lors, l'acceptabilité selon ce sens ne peut être séparée de la communauté et de son territoire.

A l'inverse, selon une optique descendante plutôt adoptée par les décideurs publics (Batellier, 2015) ou privés (Oiry, 2015) et un courant critique de la notion en sociologie, les porteurs de projet ou de politique publique sont au centre de la notion d'acceptabilité qui devient à la fois un « *objectif à atteindre de non-blocage du projet par la population locale* » (Oiry, 2015) et le déminage en amont d'éventuels conflits en mettant en œuvre une série de stratégies d'acceptabilité que nous étudierons dans les sections suivantes. De ce point de vue, l'acceptabilité est à rapprocher de la faisabilité sociale, qui au même titre que la faisabilité technique ou l'opportunité économique, influencerait sur la décision de conduire un projet. C'est ainsi que l'ADEME, qui se place du point de vue des projets qu'elle finance, met en avant « *un triptyque désirabilité, faisabilité et conditions de réalisation* » qu'il serait à la charge du porteur de projet de susciter ou d'étudier (ADEME Magazine, 2022). Cette catégorie de définition de l'acceptabilité, centrée sur le porteur de projet, intéresse particulièrement la présente

étude puisqu'elle met en avant la construction du processus d'acceptabilité, le rôle du porteur de projet et la manière dont ce dernier s'adapte face à « *l'épreuve d'acceptabilité* » qu'il cherche à surmonter (Barbier, 2021). Il est bien mis en lumière la nouvelle exigence, voire la nouvelle norme de l'action publique (Simard, 2021) que l'acceptabilité sociale est devenue.

La conséquence directe de cette perspective sur l'acceptabilité est la recherche des facteurs qui l'influencent et seront autant de leviers d'action pour le porteur de projet ou le décideur public. Ces facteurs sont largement étudiés par la psychologie sociale, l'économie, les sciences de gestion et la géographie et recensés en appui aux décideurs publics (JRC, 2016). Là encore, la dimension territoriale de l'acceptabilité ne saurait être négligée tant les actions portées par le décideur public doivent, d'un point de vue utilitariste, comprendre les territoires et communautés visées afin de maximiser l'impact des stratégies d'acceptabilité employées³².

Pour résumer, la différence profonde entre ces deux facettes de la notion d'acceptabilité se trouve dans le fait qu'elle est une fin et un processus de co-construction dans le premier cas tandis que dans le second cas il s'agit d'une étape construite en vue d'atteindre un but prédéfini et inamovible.

Les deux acceptions de l'acceptabilités se rejoignent donc non seulement sur la constructibilité de l'acceptabilité sociale, soit par les communautés soit par les porteurs de projet, mais surtout sur « *les épreuves territoriales* » (Fournis & Fortin, 2015) que constituent les processus d'acceptabilité. Au-delà de la seule spatialisation des enjeux, le territoire qui intéresse ces processus mêle un espace structuré par différentes échelles de temps : « *le temps long des macrostructures, le moyen terme de la méso-gouvernance et le temps court des dynamiques microsociales* » (Fournis & Fortin, 2015). Dans le cas de la politique de l'éolien en mer en France, cette territorialisation de l'acceptabilité fonctionne à double sens : par le haut, l'Etat et l'industrie ancrent dans les territoires des objectifs et une politique nationale en cherchant l'acceptation de ces territoires, et par le bas, les acteurs locaux se réapproprient ces objectifs participant de ce fait à la construction de leur réception dans le territoire (Evrard & Pasquier, 2018). L'acceptabilité est donc à rapprocher du processus de construction

³² Le rapport du CESE illustre bien ce positionnement chez les porteurs de projet en citant une cheffe de projet d'EDF Renouvelables : « Toute mesure d'accompagnement d'un projet naît en effet du contexte et des attentes locales ». (CESE, 2022, p. 23)

d'un « *intérêt général territorial résolvant la tension entre enjeux* » ou acteurs (Beuret, 2016).

La répétition de ces épreuves territoriales conduit à des apprentissages (Baggioni & Cacciari, 2019 ; Jobert, 2023) qui concernent aussi bien les décideurs que les acteurs locaux (Oiry, 2015) comme on l'a évoqué dans le cas de l'éolien en mer en Section I.A. Les expériences sont ainsi formalisées, notamment par les sciences humaines et sociales elles-mêmes en collaboration avec les porteurs de projet (Oiry, 2017, chap. 1), et adaptées au nouveau territoire cible. Ce dernier constat est valable aussi bien pour les porteurs de projet que pour la société civile structurée en regroupements, communautés ou associations. Cependant, la professionnalisation (Oiry, 2017, chap. 4 ; Barbier & Jobert, 2022) de la gestion territoriale de la faisabilité de projets ou programmes s'est plus massivement développée du côté des décideurs publics comme privés. De la dimension territoriale de l'acceptabilité découle donc la structuration de stratégies d'acceptabilité visant à influencer voire à construire de toute pièce le processus d'acceptabilité ainsi qu'à le mettre en scène.

B. Stratégies d'acceptabilité, une typologie

Les stratégies d'acceptabilité sont définies par A. Oiry, dans la lignée d'une vision descendante de l'acceptabilité, comme un « *ensemble d'objectifs et d'actions choisis pour parvenir à obtenir le consentement des populations locales et acteurs du territoire vis-à-vis de l'implantation de nouvelles infrastructures énergétiques* ». Elles relèvent pour certains (Fressoz, 2012 ; Gendron, 2014 ; Oiry, 2015) de pratiques d'évitement des conflits et de maîtrise du corps social par des complexes techniques – groupes techno-industriels et autorités publiques - en vue de façonner le territoire que (Fressoz, 2012) relève dès le XIX^{ème} siècle et jusqu'à nos jours. Une vision moins critique conduirait à voir en ces stratégies les outils permettant « *à toutes et tous d'être entendus* », de décider en « *ne donn[ant] pas raison à toutes les positions individuelles* » et de « *dépasser les antagonismes individuels* » (CESE, 2022), en somme contribuant à l'émergence de l'intérêt général territorial de J.-E. Beuret. On cherche là encore à éviter le conflit, mais pour co-construire l'arrivée sur un territoire d'une politique ou d'un objet industriel et non plus pour diluer toute velléité de résistance.

Sans se prononcer sur le bien-fondé moral ou éthique de ces stratégies d'acceptabilité, on en constate l'existence systématique de ces stratégies soit qu'elles résultent d'une obligation réglementaire soit qu'elles sont guidées par une norme implicite de recherche de licence sociale locale ou par un pur intérêt d'atterrissage en douceur d'un projet décidé ailleurs. La présente étude se contentera dans cette section et la suivante d'en ébaucher une typologie et d'en comparer la réception dans une optique positive.

Les stratégies d'acceptabilité peuvent être séparées en trois grandes familles : les stratégies portant sur la participation et les processus décisionnels, celles portant sur la négociation et la compensation et enfin celles qui visent les évolutions plus lentes des populations et des imaginaires. Certains auteurs critiques comme A. Oiry proposent une division entre stratégies fortes qui mobilisent des moyens en vue d'un effet direct et stratégies faibles à rapprocher de notre troisième catégorie. Dans tous les cas il faut noter la complémentarité de toutes ces stratégies : la participation est influencée par les imaginaires développés par les groupes d'acteurs locaux et elle peut servir de cadre à une négociation territoriale (Nadaï & Labussière, 2014).

1. La participation

La participation se conçoit soit comme une concertation i.e. « *un processus visant la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communes, en vue d'agir ou de décider ensemble* » (Beuret, 2016), soit comme une simple consultation visant à la transmission d'informations. Les cadres officiels de débats publics ou de concertation avec garants sont fréquemment critiqués comme étant plutôt des lieux de consultation et ne serait que des « *concessions procédurales* » (Evrard & Pasquier, 2018) n'engageant pas ou que peu les porteurs de projet. A l'inverse, il est noté par tous les observateurs de la territorialisation des politiques, notamment des politiques énergétiques, que des concertations informelles existent gravitant autour du dispositif obligatoire à l'initiative d'élus ou d'opposants. Ces réunions informelles regroupent aussi des rapprochements décorrélés des débats publics entre groupes d'acteurs structurés, parfois très en amont de la procédure participative officielle³³.

³³ (Beuret, 2016) relève ainsi des contacts dès 2008 entre industriel, élus et pêcheurs autour d'un projet de parc éolien au large de Saint-Nazaire qui n'a fait l'objet d'une participation officielle que cinq ans plus tard.

Amorcer une discussion, dans le cadre officiel ou non, constitue une stratégie à part entière d'acceptabilité. En effet, ce choix suit les variations temporelles de l'acceptabilité et s'accélère autour de la phase de placement des projets, c'est-à-dire de leur territorialisation concrète, car elle correspond généralement au point bas de l'acceptabilité (Wüstenhagen et al., 2017). La participation prend alors différentes formes s'équilibrant entre l'information (newsletters, expositions, présentations...) et l'expression du public (débats, sondages, contributions écrites...) en fonction de l'aspect plutôt consultatif ou plutôt favorable à la concertation de l'exercice.

La participation, notamment la concertation informelle, sert souvent de cadre à la compensation territoriale.

2. La compensation

La compensation est négociée entre l'acteur portant une modification du territoire et les acteurs du territoire. Cela a pour conséquence immédiate que le grand public n'est dans la plupart des cas pas bénéficiaire des compensations négociées entre acteurs. Là encore, deux perceptions des compensations existent : l'une portée par exemple par (Oiry, 2015 ; Fressoz, 2012) y voit un instrument de légitimation de la dégradation de l'environnement ; l'autre les comprend comme le rééquilibrage territorial des effets de projets implantés souvent négatifs localement et positifs à grande échelle (Kermagoret, 2014 ; Beuret, 2016).

Les compensations territoriales peuvent prendre l'aspect de compensations financières, auquel cas on distinguera les financements de biens publics, les subventions directes et les modifications de fiscalité locale, ou l'aspect de compensations environnementales relatives à la restauration des milieux ou au maintien de services écosystémiques. Contrairement à la majorité des compensations financières, les compensations environnementales sont pour l'essentiel obligatoires dans le cadre de la séquence ERC.

Outre les transferts financiers directs, les compensations économiques sont aussi largement évoquées bien que ne dépendant qu'indirectement des acteurs négociant. (Beuret, 2016) relève lui des compensations économiques intra-sectorielles³⁴ moins

³⁴ Par exemple entre pêcheurs aux arts traînants et dormants face à la réduction des zones de pêche pour les premiers causée par l'implantation de parcs éoliens.

souvent évoquées mais contribuant tout autant à atteindre une certaine équité territoriale. La pérennité des compensations, économiques comme environnementales, est une question cruciale puisqu'elle assure un vrai équilibre territorial au lieu d'une simple transaction à un instant donné.

Dans le cas de parcs éolien en mer, (Oiry, 2017 ; Kermagoret, 2014) établissent des listes très complètes de différentes compensations envisagées par les décideurs :

- Compensations économiques :
 - Recettes de la taxe éolienne, soit environ 7 millions d'euros par parc par an, réparties à 50% aux communes en covisibilité, 35% à la pêche via ses comités professionnels, 10% à l'OFB et 5% à la SNSM³⁵. Cette compensation a été institutionnalisée.
 - Retombées promises en emplois (portuaires, de travaux et maintenance mais aussi industriels avec la production des composants d'éoliennes à proximité), impôts autres que la taxe éolienne comme la CVAE ou la CFE ou tourisme industriel. Ces compensations intéressent un horizon plus lointain et présentent le plus d'incertitudes.
 - Investissement dans des associations, notamment de loisir. Ces financements arrivent à point nommé pour des associations dont le niveau de subvention par les collectivités ou l'Etat a tendance à diminuer. La dépendance au porteur de projet peut alors être très forte et la pérennité de ces financements un enjeu de survie pour ces associations.
 - Investissement dans des biens collectifs facilitant l'activité économique tel que des équipements à terre mutualisés entre pêcheurs ou des études scientifiques d'interactions entre usages de la mer.
- Compensations environnementales qui se fondent sur le maintien ou l'amélioration des services écosystémiques :
 - Campagnes de restauration écologique des milieux (luttés contre des espèces invasives, réensemencement d'espèces menacées comme les coquilles Saint-Jacques). Ces campagnes sont menées souvent en collaboration entre instituts scientifiques et pêcheurs professionnels qui

³⁵ Code général des impôts articles 1519 B et 1519 C

participent aussi au choix des espèces favorisées et des zones à restaurer.

- Immersion de récifs artificiels. Cette compensation vise aussi à satisfaire les pêcheurs récréatifs.
- Financement d'études relatives à la biodiversité marine et à la sensibilité des milieux aux différents usages de la mer.

On peut retenir de cette liste la variété des compensations possibles autant que la variété des acteurs susceptibles de les porter. Notamment, l'idée de la compensation est partiellement institutionnalisée via la démarche ERC obligatoire pour les compensations environnementales et via une fiscalité spécifique pour les compensations financières. L'institutionnalisation laisse toutefois une marge de négociation économique ou sur le type et le lieu de la compensation environnementale, marge utilisée par les porteurs de projet et certains acteurs locaux comme les élus ou la pêche professionnelle.

Les caractéristiques communes à toutes ces stratégies fortes d'acceptabilité se trouvent dans leur capacité à modifier le territoire en en structurant les acteurs, en créant des espaces particuliers d'expression ou en en modifiant les ressources financières comme environnementales.

3. Proximité, discours et imaginaire

Certaines stratégies jouent plutôt sur les représentations que les individus ont de leur territoire, du nouvel objet à accepter et de chacun des groupes d'acteurs. Comme résumé par le comité régional des pêches de Bretagne cité par (Beuret, 2016), les stratégies faibles s'inscrivent dans l'idée que « *la concertation, à un moment, il faut que cela devienne une histoire de personnes* ». De ce fait, elles interviennent via l'imaginaire visuel, l'établissement de liens de confiance ou de proximités, la formulation voire la hiérarchisation des enjeux (Beuret, 2016) et celle des positions en disqualifiant notamment les positions extrêmes (Oiry, 2017, chap. 5). Elles se manifestent par la création de liens plus profonds entre acteurs tissés notamment dans le cadre de comités pérennes (JRC, 2016) dont la temporalité est complètement

séparée des dispositifs participatifs réglementaires. Elles visent les relations entre les individus et leur territoire ou les représentations du porteur de projet.

Le monde maritime possède un fort pouvoir évocateur, un fort attrait économique et toujours une large part d'inconnu si bien qu'il est source de nombreux imaginaires concurrents. L'industrie et certains élus locaux soucieux du dynamisme économique de leur collectivité représentent la mer comme un horizon vierge au fort potentiel et produisent donc des images et photomontages ne présentant que leur activité. A l'inverse, les acteurs économiques historiques comme la pêche voient la mer comme un espace productif où les activités sont déjà nombreuses et se multiplient convoquant alors des représentations mêlant pêche, transport, défense, tourisme, plaisance et production d'énergie. Enfin, les défenseurs d'une plus grande défense de l'environnement ajoutent à cette deuxième représentation une biodiversité marine en forte interaction avec les activités présentées.

Intéressant en théorie, le rôle des représentations dans l'acceptabilité de nouvelles infrastructures énergétiques est bien ancré dans la pratique quotidienne des acteurs du monde maritime, y compris des services publics. En témoigne les propos d'une paysagiste travaillant en DREAL : « *La caractérisation du paysage littoral est une question clé de l'insertion de bon projets éoliens en mer. Or il n'existe aucune étude spécifique. Nous sommes démunis pour la planification dans les DSF. Des études financées et accompagnées par l'Etat sont nécessaires en amont. Il serait très utile de les cadrer et instituer, en faveur de l'éolien en mer.* » Il existe donc une forme de compétition entre communautés réunissant les différents acteurs de la mer.

Cette compétition vise aussi à gagner la confiance du public au sens de la perception par le public de la compétence suffisante du porteur de projet, d'une assurance quant à la réalisation du projet voire la possibilité d'échanges avec le public tout au long du projet (JRC, 2016). Pour un porteur de projet, l'établissement de cette confiance représente un investissement en temps pour se préserver de risques futurs : « *l'instauration de la confiance est chronophage mais [elle] est cruciale pour obtenir des informations, l'acceptation et l'adhésion* » (UNESCO-COI, 2021, p. 71). Le cadre général des dispositifs participatifs peut servir de support à ces stratégies de « *création de proximités* » (Beuret, 2016). Avec l'émergence de l'impératif participatif, les porteurs de projet ont progressivement appris à entrer en contact, y compris

physiquement, avec les populations de manière à connaître et s'intégrer au territoire (Beuret, 2016). Il s'agit de prévenir une sensation de verticalité anonyme dans les décisions d'implantation qui n'est plus le mode de gouvernance effectif des nouvelles infrastructures énergétiques (Labussière & Nadaï, 2015, p. 88) : le maître d'ouvrage « *doit avoir une dose raisonnable d'empathie et d'écoute* »³⁶.

La connaissance fine du territoire, des activités qui y ont lieu, de son tissu social, des éventuelles inégalités qui y existent ou de l'histoire relative aux infrastructures énergétiques et au maritime constitue la première des stratégies de ce type et irrigue toutes les autres (Meyer, 2014, et son « *intelligence du territoire* »). Elle se prépare très en amont des projets, au même titre que leur caractérisation technique, souvent avec l'aide de professionnels de la participation.

Enfin, de nombreux porteurs de projet – ou leurs représentants spécialistes de relation publique – tiennent un double discours d'inéluctabilité du changement qu'ils apportent et de disqualification des oppositions extrêmes (Oiry, 2017). La stratégie ici consiste à fixer le point de départ des discussions ou conflits sur la question de l'adaptation et des compensations face à un projet qui va advenir et non sur son opportunité, puis à discréditer ceux qui refusent toute compensation et ce postulat. Il s'agit d'une application à grande échelle du biais d'ancrage. Dans le cas des infrastructures énergétiques, cet ancrage du discours peut aussi servir au porteur de projet à faire face à l'ancrage mémoriel des anciens projets. Ses représentants envoyés sur le territoire n'ont alors ni à porter le poids de décisions passées ni de décisions d'implantation présumées définitives, voire commandées par un impératif supérieur ou indépendant (loi, programmation plus vaste, planification temporelle détachée d'une planification spatiale...).

C. Grandes tendances dans la réception des stratégies d'acceptabilité

Les stratégies esquissées précédemment visent des publics et des territoires afin de favoriser l'acceptabilité de projets ou politiques publiques. L'analyse des stratégies

³⁶ Entretien avec un ancien membre de CPDP (Noirmoutier et Dunkerque).

d'acceptabilité s'est donc naturellement attachée à dégager, au-delà des différences de territoires, des enseignements généraux concernant leur réception c'est-à-dire concernant leur capacité à effectivement générer de l'acceptabilité. Difficilement mesurables et exportables s'agissant des discours et tentatives de création d'imaginaire dans un territoire donné sur un projet donné, les effets des stratégies de participation et de négociation sont surtout étudiées.

1. Une compensation seulement financière n'accroît pas l'acceptabilité des projets maritimes émergents.

La théorie économique néo-classique suppose une substituabilité entre formes de capitaux, si bien que des compensations financières peuvent tout compenser pourvu qu'elles soient suffisamment importantes. Autrement dit, dans tout territoire et pour tout projet ou plan, il existerait un consentement à recevoir d'un certain montant permettant de faire accepter l'implantation de ce projet ou plan dans ce territoire. Cette approche est par exemple défendue par (Groothuis et al., 2008) dans le cas des parcs éolien terrestres. L'existence d'autres comportements de porteurs de projets visant à favoriser l'acceptabilité s'explique dans ce cadre de pensée par le fait que le montant associé pourrait dépasser le consentement à payer du porteur de projet.

Toutefois, des études de terrain pointent l'existence d'effets psychologiques et de valeurs morales non pris en compte dans le modèle économique rationnel précédent. Ainsi, (Ferreira & Gallagher, 2010) observe la diminution de l'acceptabilité de projets d'aménagement dès lors que des indemnités financières individuelles sont mises en place en raison du sentiment d'être acheté (effet de corruption) et d'une diminution du sentiment que le projet contribue à l'intérêt collectif (effet d'éviction) si ces indemnités sont nécessaires. De même, par l'étude de 107 pêcheurs écossais impactés par des projets EMR, (Alexander et al., 2013) montre que la concertation est préférée à la compensation pour répondre aux impacts par cette population. De même, (Kermagoret, 2014) souligne la diversité des préférences en matière d'acceptabilité et en particulier en matière de compensation dans son étude par *choice experiment* du territoire de la baie de Saint-Brieuc.

Les trois études citées plus hauts concordent donc sur le fait que la compensation financière seule n'assure pas infailliblement l'acceptabilité de projets. Elles se

penchent aussi sur la meilleure manière de compenser, i.e. celle générant le plus d'acceptabilité. (Ferreira & Gallagher, 2010) constate que l'effet d'éviction est atténué si la compensation profite au bien-être collectif et n'est pas individuelle tandis que l'effet de corruption l'est si la compensation envisagée n'est pas monétaire (restauration écologique, construction d'équipements, proposition de services...).

(Kermagoret, 2014) obtient, en France cette fois, le même type de conclusion. Elle montre une préférence marquée pour les mesures d'aménagements écologiques et plus particulièrement de réhabilitation écologique, pour la majorité des publics. En deuxième place, la préférence de ses enquêtés va aux investissements dans des biens « *dont la nature collective est évidente* », cette dernière caractéristique étant la condition sine qua none à la réception favorable de l'investissement. Les enquêtés, dans le contexte de défiance autour du projet éolien de la baie de Saint-Brieuc évoqué en Section I.B, sont défavorables aux compensations financières en général et en particulier lorsqu'elles sont individuelles. Ces comportements observés renvoient à d'autres formes de valeurs que la valeur monétaire des territoires : les valeurs récréatives, d'existence et de legs sont importantes pour ce public de sorte que la dimension patrimoniale des compensations semble en conditionner la réception. (Kermagoret, 2014) n'enterre pas toutefois totalement l'approche de (Groothuis et al., 2008) dans la mesure où elle décèle un accord sur le principe d'une compensation négociée au sein de son territoire d'enquête.

(Alexander et al., 2013) constate aussi que la compensation est dans l'absolue possible mais doit prendre une forme spécifique pour favoriser significativement l'acceptabilité du projet compensé. Cette étude soutient l'idée qu'une forme de compensation adéquate pour la pêche professionnelle écossaise dans le cadre de projets éolien en mer est la création d'un fond communautaire d'accompagnement vers la diversification des métiers de pêche et/ou un soutien aux communautés et non une indemnisation individuelle.

Finalement, tous les auteurs s'accordent sur le fait qu'une compensation permet l'accroissement de l'acceptabilité d'un projet à condition d'être bien choisie et plutôt à visée collective. Afin de construire ces compensations, (Kermagoret, 2014) et (Busch et al., 2011) identifient l'utilisation d'une analyse écosystémique des impacts du projet : compenser le plus les services à la fois les plus acceptés et formateurs de la culture du territoire entre services de prélèvements, de régulation et culturels. Dans le cas de

parcs éolien en mer, il y a ainsi une marge de négociation grande s'agissant des services de prélèvements – la restriction de la pêche est déjà compensée par l'apparition d'un nouveau prélèvement énergétique pour la communauté – mais elle est faible s'agissant des services culturels – l'altération du paysage et la modification de la navigation ne trouvent pas de compensation dans le projet en lui-même.

2. La concertation, une stratégie maximisant l'acceptabilité au sein d'un territoire sous réserve de la possibilité du débat

Selon (Ferreira & Gallagher, 2010), la concertation et la négociation peuvent légitimer les mesures compensatoires financières déployées en mettant à jour de nouveaux arguments justifiant les compensations et éludant les principes moraux responsables des effets de corruption. La concertation joue donc un double rôle : favoriser l'acceptation des projets par leur prise en main par les publics du territoire d'implantation et permettre le déploiement d'autres stratégies d'acceptabilité bâtissant un cénacle pour développer le discours de celui qui emploie cette stratégie et se rapprocher des publics ainsi qu'un cadre aux négociations de compensations.

Comme vu en Sections I.A et I.B, les concertations relatives au monde maritime ont pris diverses formes depuis plus d'une décennie, montrant des champs, des degrés d'inclusion du grand public et des modalités variables. Une tendance se dessine vers l'augmentation des marges de manœuvre sur les projets maritimes lors des participations amont et vers la réduction du nombre de réunions publiques au profit de formats plus réduits et tournés vers la production de contributions émanant des publics (propos, cartes...).

L'effet des concertations est difficile à distinguer de celui des stratégies portant sur les signaux faibles mais on pourrait résumer ces stratégies par « bien faire » de la concertation. Si elle suit certaines modalités elle peut favoriser fortement l'acceptabilité (CESE, 2021 ; Oiry, 2017 ; Ferreira & Gallagher, 2010), en revanche peut aller jusqu'à bloquer les projets sinon. Ainsi, les exemples français et maritimes montrent qu'une concertation amont, intégrée et laissant ouverte la négociation de compensations territoriales maximise l'acceptabilité pour tous les acteurs acceptant le débat.

Elle ne résout cependant pas nécessairement la question principale qui se pose au pilote d'une concertation, celle de sa capacité à faire entrer et rester dans le débat toutes les parties prenantes. Autrement dit, il s'agit de déterminer les formes efficaces d'interactions entre conflictualité et concertation. L'exemple récent des débats publics autour de la relance du nucléaire et d'un projet de réacteur à Penly et celui plus ancien du débat public à Dieppe et au Tréport de 2010 révèlent parfaitement que la présence non-maîtrisée d'éléments très conflictuels dans une concertation en menace la tenue et par extension la réalisation du projet. Il existe donc une tension entre l'impératif participatif et le droit constitutionnel à l'information et la concertation relativement à l'environnement qui poussent pour des concertations les plus larges possibles, et l'inclusion des oppositions refusant toute négociation et avec une capacité de blocage importantes qui pourrait menacer le débat lui-même.

Pour répondre à cette tension, (Beuret, 2016 ; Oiry, 2017) tout comme (CESE, 2021) constatent le recours par les porteurs de projet à des bureaux d'étude professionnalisant la gestion d'une concertation. Selon ces auteurs, les professionnels de la participation – et donc leurs clients – tendent à systématiquement disqualifier les oppositions qui n'acceptent pas les négociations territoriales en raison de leur propre culture de la négociation et du dialogue (si certains le refusent, ces professionnels ne peuvent plus agir !). La disqualification de ces éléments peut permettre de maintenir une concertation ponctuelle, surtout une concertation réglementaire. Cependant, elle expose au risque de voir se développer une conflictualité latente qui rejaillirait sur les débats suivants, à la manière de l'effet de saturation manifesté lors du débat autour projet éolien Centre Manche 1 après ceux de Dunkerque, Dieppe-Le Tréport, Fécamp, Courseulles-sur-mer et Saint-Brieuc à proximité.

Finalement, la concertation est une stratégie d'acceptabilité qui peut être payante sous réserve d'une bonne compréhension des tensions et des groupes d'acteurs du territoire visé, et d'une capacité d'adaptation des formats proposés à l'objectif poursuivi (convaincre, faire choisir, informer...). Elle est donc aussi probablement la stratégie qui se nourrit le plus des apprentissages des concertations précédentes.

Concertation	Compensation	Signaux faibles
<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la participation la plus large possible en concertant en amont du projet pour donner un cadre aux stratégies de compensation et de signaux faibles - Laisser une marge de négociation sur le projet - Ouvrir des négociations sur des compensations et disqualifier les oppositions extrêmes inaccessibles à la négociation 	<ul style="list-style-type: none"> - Miser sur la compensation écologique au-delà des critères réglementaires en identifiant les services écosystémiques les plus touchés et les plus valorisés par les publics - Réaliser des investissements en biens collectifs pérennes concertés avec le territoire - Limiter les indemnités individuelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Incarner et rendre pérenne les relations avec le territoire - Développer un discours positif tournant autour de l'intérêt pour le territoire ou des compensations locales envisagées si effet positif essentiellement global - Documenter l'histoire des projets/plans similaires sur le territoire et celle des participations

Tableau 2 : Critères de maximisation de l'efficacité des effets des trois types de stratégies d'acceptabilité

Pour conclure, le Tableau 2 recense les pratiques maximisant l'acceptabilité d'un projet ou d'un plan selon les trois types de stratégie d'acceptabilité. Ces enseignements généraux sont à moduler en fonction du territoire concerné et des éléments constitutifs de son identité aux yeux des différents publics visés.

III. La préparation de débats publics mutualisés emprunte des stratégies d'acceptabilité à tous les exercices précédents

La préparation d'un débat public consiste pour l'Etat à saisir la CNDP puis à rédiger un dossier du maître d'ouvrage (DMO) qui constitue sa contribution d'entrée au débat, en pose les questions et objectifs et inscrit le débat dans tout le processus décisionnel. Il s'accompagne de nombreux documents et outils, notamment cartographiques dans notre cas, à disposition du public. Enfin il propose les modalités du débat, même si la CNDP seule est décisionnaire en la matière.

Au-delà de la production de ces documents, le temps de préparation d'un débat public conduit l'Etat à réunir ses ressources et expertises, et surtout à formuler de manière nécessairement simple ses objectifs pour le projet ou programme en question et pour le débat public. Par ce double processus de synthèse et de travail maïeutique, un débat public peut largement bénéficier à l'Etat pour préciser son action, associer les parties prenantes et la présenter. Ayant solidement défini ses objectifs de planification, l'Etat met alors en œuvre, dans le cadre des débats publics, les stratégies d'acceptabilité présentées en Section II en profitant des apprentissages issus de l'historique des participations vu en Section I.

Dans ce cadre, la préparation des futurs débats publics de façade maritime, et en particulier ma contribution à cette préparation, s'est faite en s'interrogeant d'abord sur ce que serait un débat réussi. Puis on s'est attaché à réunir un dire de l'Etat orientant les débats de manière à en assurer l'intérêt pour les publics mais aussi pour l'Etat dans la poursuite de la planification. Enfin, une attention particulière est portée aux acteurs clés des points de tension identifiés dans la future planification.

A. Qu'est-ce qu'un débat public réussi ?

1. Les grandes tensions du débat sont déjà bien identifiées.

Deux niveaux de tension peuvent être identifiés concernant d'un côté la planification maritime intégrant l'éolien en mer, et d'un autre côté les conditions des débats en eux-mêmes. Sans présager de l'expression concrète de ces tensions dans les

contributions des publics, l'expérience des débats précédents, les débats parlementaires de la loi APER et la préparation des futurs débats publics permettent déjà de dresser un bilan de ces points de tension.

S'agissant de la forme, la mutualisation des exercices participatifs consacrés aux projets éoliens et aux programmes que sont les DSF suscite certes l'espoir d'une meilleure intégration de la planification maritime et d'une réelle marge de manœuvre laissée au public, mais « *la loi APER mélange deux exercices, l'un transversal, l'autre sectoriel, dont les niveaux de précision diffèrent* ». La crainte est donc que dans les faits la mutualisation n'existe pas vraiment si « *les CPDP doivent alors mener un débat dans le débat* » selon un membre de CPDP. La différence de granularité spatiale entre les deux discussions DSF et éolien en mer est aussi bien identifiée au sein de l'administration et du Cerema qui préparent des outils cartographiques adaptés (voir Section III.B). La crainte de débats trop abscons pour intéresser le grand public ou le mettre en situation de contributeur s'étaient déjà manifesté lors du débat parlementaire de la loi APER, certains députés³⁷ reprenant la critique usuelle en opportunité du débat (dans sa forme post loi ESSOC i.e. fondée sur l'incapacité du public à se prononcer au vu des moyens qui lui sont donnés, voir Section I.B.2). Contrairement à la plupart des interviewés, Charlène Kermagoret, impliquée en tant qu'agente de l'OFB et bénéficiant de son expérience de chercheuse (Kermagoret, 2014), craint moins une montée en généralité des débats les rendant inopérant pour le maître d'ouvrage qu'une hyper-focalisation visant à le rendre plus concret et attirer plus de publics sans toutefois qu'il soit mobilisable par la suite par l'Etat.

S'agissant du fond, la planification à venir se veut porteuse du rôle donné par l'Etat à la mer dans les transitions écologiques et énergétiques. Il s'agit d'une part d'adapter les activités historiques (transport et ports, pêches, tourisme, industrie navale...) à la fois aux évolutions du milieu marin (changement climatique, modification du cycle de l'eau, biodiversité affectée, mouvements démographiques) et aux évolutions actées des activités (zéro artificialisation nette, réductions des zones de pêche liées au Brexit ou à des plans européens, réindustrialisation...). D'autre part, il s'agit de planifier la contribution du monde maritime à ces transitions, notamment via la décarbonation des

³⁷ On pourra par exemple citer M. Bertrand Pancher lors de l'examen en première lecture : « *Encore faut-il faire en sorte que le public soit réellement associé au processus de décision, surtout quand les décisions sont complexes et propices aux controverses comme dans le cas d'installations d'éoliennes en mer.* »

activités maritimes, le déploiement massif de l'éolien en mer et l'approfondissement du réseau d'aires marines protégées, sans obérer les services pérennes rendus historiquement par la mer.

Deux grandes lignes de forces, le déploiement de l'éolien en mer et le renforcement de la protection du milieu marin, sont identifiés sur le fond dans cette planification. Ils ont déjà été abordés à une échelle plus réduite dans les participations précédentes et nécessitent des réponses autant pour associer le public que pour que l'Etat sache lui-même conduire ces transitions. Nouveaux usages fixes de la mer, ces lignes de force posent successivement trois questions ayant vocation à être posées au public et par le public :

Concerne un des nouveaux usages considéré seul

- *Quelles activités autoriser dans les aires marines protégées et les zones de protection forte de la biodiversité ? Et qui le décide ?* Les objectifs de protection exprimés en unité surfacique ne présagent en rien de la profondeur de cette protection ni de sa localisation précise. Il s'agit lors de cette territorialisation de la protection de résoudre une tension classique entre un développement économique de type « *business-as-usual* » et une protection forte du milieu pouvant conduire à l'exclusion d'activités. Le mode de gouvernance de ces nouvelles zones de protection n'est pas lisible à l'échelle du pays, dans la mesure où il en existe 11 différents en métropole. Cela pourrait fortement limiter la capacité du public à s'emparer du sujet et à réfléchir à l'échelle d'une façade entière, causant une hyper-focalisation du débat sur chacune des petites zones de protection forte envisagées.
- *Quelle doctrine définir pour les activités maritimes au sein de parcs éoliens en mer ? Et qui la décide et l'applique ?* Pendant de la question précédente pour l'éolien en mer, la tension n'est pas résolue en l'absence de retours d'expérience consolidés de parcs en service, puisque la technologie envisagée dans chacun des parcs diffère alors que celle-ci influe sur les autres usages admissibles au sein des parcs. La décision finale de ces co-usages échoie aujourd'hui aux préfets maritimes. Cela implique une possible divergence de traitement entre façades, qui ne serait pas comprise. Un cadrage national est demandé

par ces préfets pour éviter cette situation, mais n'existe pas encore. L'Etat risque donc de se trouver démuni lors des débats publics face à une question qui sera inévitablement posée, en l'absence d'éléments de doctrine affinés.

Concerne le cumul
et l'échelle des
nouveaux usages
fixes

- *Peut-on continuer à assurer les mêmes conditions à toutes les activités maritimes historiques compte tenu des sollicitations croissantes de la mer et des littoraux ? Autrement dit, peut-on systématiquement concilier les usages de la mer ?* Cette troisième question découle du cumul des contraintes fixes et émergentes pour la planification maritime. Elle apparaît aussi du fait des multiples visages que l'Etat et ses opérateurs peuvent montrer s'agissant du maritime. En effet, la tension entre aires marines protégées et éolien en mer a focalisé de nombreux débats et interrogations du public, certains parlant même de « *schizophrénie de l'Etat* » à ce propos. Ces points particuliers de tensions rejaillissent sur les futurs arbitrages que l'Etat devra prendre et sur les contributions et demandes probables des publics.

Comme évoqué en Section I.C, la loi APER et les débats mutualisés sont censés fournir un cadre de discussion propice pour poser ces questions et en esquisser des réponses que l'Etat pourrait ensuite affiner. Toutefois, le terme de tensions reste approprié dans la mesure où le problème sous-jacent de la connaissance des effets cumulés des usages, des interactions avec le milieu marin et des incompatibilités de fait entre usages à venir et usages existants n'est pas réglé. Ces tensions structureront probablement le débat public mais structurent déjà sa préparation et les attendus du débat.

2. Attendus du débat : un consensus existe sur la qualité de la concertation, mais pas sur les résultats du débat public.

La Charte de l'environnement de 2005 prévoit dans son article 5 que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de*

participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Les débats publics qui nous occupent doivent assurer le droit à l'information et le droit à la participation prévus dans cette charte. Ces dimensions renvoient aux différentes acceptions de la participation et de l'acceptabilité évoquées en Section II.A – entre consultation passive et co-construction active d'un projet.

La CNDP a historiquement tenu une ligne plus maximaliste concernant le droit à la participation que l'administration, arguant pour une co-construction véritable avec le grand public des projets dont elle est saisie. Cette ligne s'est accentuée sous la présidence précédente de la CNDP, selon un agent du CGDD. En pratique, cela signifie :

- **S'agissant de l'information.** Les modalités de débat se sont diversifiées dans le but d'atteindre et mobiliser des publics historiquement peu concernés par les débats publics. La multiplication des formats a eu la conséquence d'augmenter les coûts des débats publics et d'accroître les sollicitations du maître d'ouvrage pendant le débat pour informer de manière dynamique le public.

Ces efforts se sont soldés par une mobilisation accrue de publics plus variés lors des débats relatifs à l'éolien en mer. Les débats les plus récents concernant les parcs de Méditerranée (AO 6, 2021) et de Sud Atlantique (AO 7, 2021) ont aussi été les plus suivis, le dernier attirant plus de 15 900 participants³⁸. Cependant, la concertation relative à la participation maritime n'a pas fait montre du même dynamisme.

Pour la planification maritime, l'information de publics non-experts est un enjeu fort. Il s'agit de donner à voir les différents usages de la mer, leurs interactions et enjeux d'avenir. Le paradigme français de maximisation de la conciliation des usages transparaît aussi dans les communications au public.

Une meilleure connaissance du maritime favorise la concrétisation territoriale de la planification, facilitant la compréhension par le public des équilibres qui y sont trouvés. A ce titre, il existe donc un intérêt commun entre la mission de mobilisation des CPDP et une planification maritime intégratrice.

³⁸ Chiffres du débat, Bilan du débat par la présidente de la CNDP.

- **S'agissant de la participation.** Les CPDP ont pour but de donner à voir une cartographie des opinions. Elles doivent veiller à la prise en compte des retours des débats publics par le maître d'ouvrage. Les débats publics relatifs au maritime placent de plus en plus les participants dans la peau du décideur public, notamment via la collecte de contributions cartographiques. Si elles font sentir aux publics les équilibres à trouver dans le développement des façades maritimes, ces contributions sont souvent peu exploitables par l'Etat. En effet, chaque carte reflète indirectement les règles de construction que chaque contributeur s'est donné, sans les exprimer explicitement. Or ce sont en fait ces règles qui représentent la véritable contribution des publics au processus décisionnel. Avec la massification des contributions cartographiques, le travail de déchiffrement de chaque carte, puis d'intégration de ces règles reconstituées et synthétisées dans les travaux propres aux services de l'Etat consomment des ressources humaines et temporelles que ces derniers n'ont pas à disposition.

L'exploitabilité et l'exploitation des retours des débats publics relatifs au maritime constituent un point d'achoppement usuel entre Etat et CNDP. Entre planification maritime générale, déploiement de l'éolien et approfondissement de la protection du milieu, les échelles d'intérêt et les attendus de la participation du public divergent.

Pour la planification maritime, les conclusions du débat public doivent permettre aux DGAMPA, DEB et DIRM de finaliser la mise à jour des DSF. Il serait ainsi profitable que les publics identifient les synergies favorables et les cohabitations préférentielles entre usages de la mer, émergents comme historiques, au moins à l'échelle de grandes zones de vocation. La proposition cartographique de priorisations spatialisées là où le grand public aurait souligné une conciliation complexe sont plutôt à réserver à un nombre limité d'acteurs plus experts, pour en permettre l'exploitation post-débats publics.

Il n'existe pas d'indicateur unique et consensuel de réussite d'un débat public, selon toutes les personnes que j'ai pu interroger. Cependant, la diversité de la participation et l'atteinte effective de nouveaux publics constituent des objectifs

partagés pour ce débat entre tous les acteurs de leur élaboration. Cette réussite sur la forme du débat ne peut se mesurer grâce à de simples indicateurs quantitatifs de présence ou de contribution³⁹. Sur le fond, chaque composante de la maîtrise d’ouvrage y vient avec ses propres objectifs et donc une idée légèrement différente de ce que serait un débat réussi.

Le CESE a déjà largement identifié l’importance pour le maître d’ouvrage de définir à l’avance les objectifs de la participation (CESE, 2021, p. 66). Il recommande que la CNDP aide la maîtrise d’ouvrage dans la formulation de ses attendus. La participation doit, pour cette institution, recouvrir une dimension maïeutique dont la CNDP serait praticienne. Dans les premières étapes de la préparation de l’exercice à venir, la CNDP ne joue ce rôle que passivement, les différentes obligations réglementaires que sa saisine implique imposant au maître d’ouvrage de coucher sur le papier ses attendus. S’appuyant sur mon travail de mission, le Tableau 3 donne à voir le résultat de cet exercice de définition des attendus pour chaque ligne de force des débats et les acteurs qui portent ces attendus.

Planification maritime générale	Déploiement de l’éolien en mer	Développement des aires marines protégées dont zones de protection forte
Cartographier les opinions (CNDP)	Cartographier les opinions (CNDP)	Cartographier les opinions (CNDP)
Capter et informer un public extérieur à celui capté jusque-là (DGAMPA, DEB, CNDP)	Obtenir des zones prioritaires à horizon 10 ans selon les objectifs de puissance annoncés, avec une géométrie satisfaisante et de taille suffisante pour lancer des appels d’offre (DGEC / RTE)	Faire remonter les perspectives de protection des territoires eux-mêmes dans la logique de la SNAP et en accord avec des objectifs surfaciques minimaux par façade (DEB)
Obtenir des éléments de mise à jour de cartes à grandes mailles des usages de la façade (DGAMPA)	Identifier des zones propices pour la mise en service de parcs à horizon 2050 (DGEC / RTE)	Partager la logique de la définition au cas par cas de la liste et du niveau d’activités exclues dans les zones de protection forte (DEB)
S’accorder sur une vision générale du développement de la façade à 2030 (DGAMPA + acteurs du monde maritime)	Montrer au public le lien avec la planification générale, dont rappel que l’éolien est une activité en mer qui doit être traitée	Se laisser du temps de réflexions avec les instances de gouvernance locale (DEB / DGAMPA)

³⁹ Formule commune à des agents de l’administration ayant suivi les concertations maritimes et à des anciens présidents de CPDP – étonnamment en contradiction avec l’affichage de ces statistiques dans les comptes-rendus de CPDP ou les bilans de la présidence de la CNDP.

	comme et avec les autres (DGAMPA)	
Définir éventuellement des principes de priorisation très localement (DGAMPA / DGEC pour l'éolien et DEB pour les AMP)	Recueillir des opinions concernant l'implantation de parcs éoliens dans les aires marines protégées de la façade (et non en général) (DEB / DGAMPA)	Obtenir des éléments de clarification concernant l'acceptation de parcs éoliens dans les aires protégées (DGEC / DGAMPA)
Intégrer le réseau des aires marines protégées à la planification à l'échelle de la façade (DEB)	Exposer un état des lieux environnemental des façades commun avec la DGEC (DEB)	Rallier le public dans sa position locale, de vigilance ou d'opposition ferme (pêches professionnelles)
Egaliser le niveau d'attention et de discussion entre tous les usages, notamment s'agissant des interactions avec le milieu marin et les effets cumulés de manière à diminuer la pression publique sur l'éolien en mer (DGEC)	Ancrer un accord territorial s'agissant des zones d'appel d'offres faisant office de référence pour éviter d'éventuelles controverses futures ou les disqualifier (filrière éolienne en mer)	Porter les intérêts des activités nautiques, de plaisance et de tourisme face à d'éventuelles incompatibilités identifiées avec la protection du milieu marin (élus des collectivités littorales)
Retrouver les zones propices à l'éolien en mer dans les vocations identifiées (DGEC)	Rallier le public dans sa position locale, de vigilance ou d'opposition ferme (pêches professionnelles)	
Assurer la pérennité de leur activité via un soutien par le public (activités historiques et notamment pêches)		
Limiter le débat sur les activités pour lesquels une stratégie sectorielle a déjà été élaborée (industrie du granulat marin, ports et transporteurs maritimes)		

Tableau 3 : Principaux attendus concernant les sorties des débats publics à venir. Les acteurs qui portent ces attendus sont identifiés entre parenthèses. En grisé, les attendus acteurs hors Etat.

Ainsi, un débat public réussi ne signifie pas la même chose pour tous les acteurs prenant part à son élaboration (Tableau 3). Au sein de l'administration, les positions des trois directions générales se détachent clairement de ces attendus. La DGEC se place en direction des projets concrets qui souhaite effectivement pouvoir formuler des appels d'offres et *in fine* implanter des parcs éoliens en mer en accord avec les objectifs de production renouvelables d'électricité. La DEB assume à l'inverse le double rôle consistant à porter au même niveau que l'éolien les politiques de protection du milieu marin et à profiter de la confrontation avec les publics pour définir les détails concrets de ces politiques renforcées, détails qui ont été longtemps repoussés d'une

loi à un décret puis d'un décret à une note sans régler la question. Dans une position moins demandeuse vis-à-vis des débats publics, la DGAMPA cherche à garantir l'intégration de tous les usages de la mer et se place en équilibre entre DGEC et DEB. Démarche la moins concrète des trois puisqu'elle ne suppose pas le placement de zones de protection à activités limitées ou de parcs éoliens, celle de la DGAMPA repose beaucoup sur la capacité des débats publics à intéresser et à informer les publics, et moins directement sur leurs contributions.

Les modalités et discours construits en amont de ces débats reflètent cette diversité.

B. La construction des débats publics : intéresser, informer et faire contribuer à la suite, trois objectifs à concilier

Le débat public doit remplir plusieurs objectifs, chaque entité participant à sa préparation en portant une partie. Suivant la section précédente, ces objectifs se regroupent sous trois dimensions – intéresser, informer, faire contribuer – qui sont toutes présentes dans l'élaboration dans les livrables d'entrée de débat public. On s'attache ici à comprendre comment chacun des livrables, séparés en un dossier du maître d'ouvrage et des outils de participation, intègrent ces dimensions.

1. Le DMO et les modalités des débats sont conçues dans le but de créer « des proximités ».

L'élaboration du DMO est conduite par l'administration centrale en lien avec les CPDP et une partie de sa rédaction revient aux DIRM et DREAL organisées en équipe projet locale. Elle est guidée par une réflexion sur le(s) niveau(x) de lecture souhaité(s) et sur les thèmes à mettre en exergue. En effet, premier dire de l'Etat lançant les débats, le DMO en fournit un premier cadrage, à la main du maître d'ouvrage.

L'analyse des lignes de force du débat présentée à la section précédente se retrouve dans le DMO prévue, les thèmes de la protection du milieu marin et de l'éolien en mer étant mis en exergue. Toutefois, l'impératif de complétude des informations fournies et la poursuite des objectifs concernant la planification maritime générale place au

même niveau que ces lignes de force un descriptif des activités maritimes et de leurs perspectives d'avenir. Il s'agit à la fois d'informer le public et de lui donner les moyens d'intégrer tous les enjeux maritimes dans ses contributions.

A ces entrées portant sur le fond du débat, le DMO doit ajouter des informations relatives au processus dans lequel le débat s'inscrit : objets administratifs sous-jacents, place du débat dans l'élaboration de ces objets, questions posées au public et manière dont les réponses seront intégrées au processus décisionnel global. De manière inédite, un bilan des concertations relatives à la planification maritime et à l'éolien en mer sera intégré dans le DMO. Il est le signe d'un nouvel élan et des nouvelles modalités offerts par l'application des lois ASAP et APER.

Avec l'expérience des débats éoliens, plusieurs niveaux de lecture d'un DMO sont identifiés au sein des publics. Certains cherchent une ouverture pédagogique simple et concise pour entrer dans le thème du débat. D'autres souhaitent avoir un panorama plus approfondi d'un enjeu ou d'une activité maritime. D'autres enfin ne s'intéressent qu'à une question précise dont ils souhaitent trouver la réponse ou au moins la position de l'Etat. Ces trois catégories ne sont pas figées et imperméables. Au contraire, un même participant peut prendre successivement les trois positions le long de la durée du débat, ou même au cours d'un unique atelier.

Chacun des niveaux de lecture réclame une attention propre et met en jeu des contributeurs différents. Ainsi, le corps du DMO a une ambition de concision et de pédagogie. Rédigé principalement par les services de l'Etat, il a vocation à être en grande partie national et à profiter du travail de communication d'un assistant au maître d'ouvrage spécialisé. Le socle du DMO est complété par de nombreuses annexes soit thématiques soit en réponse à une question précise. Là aussi, le discours se veut simple mais l'information y est plus complète et spécifique à chaque façade. Enfin, tous les documents scientifiques et techniques sous-tendant l'exercice produits par les opérateurs de l'Etat ou le monde académique sont regroupés et mis à disposition du public, cette fois sans effort particulier de vulgarisation. Ces derniers documents sont publiés essentiellement à destination d'acteurs-experts du maritime qui chercheraient à alimenter leur propre contribution aux débats.

Ces niveaux pourraient aussi se refléter dans la construction temporelle des débats publics. Bien que de la responsabilité des CPDP, le calendrier des débats peut être proposé par l'Etat. Dans ce cadre, les niveaux de précision technique et géographique

du DMO peuvent servir de fondement à la progression générale des débats : d'une planification à grands traits jusqu'aux échelles plus réduites des parcs éoliens et des zones de protection forte (ZPF) du milieu marin.

Le traitement réservé à ces deux thèmes s'est révélé être similaire. En effet, les zones de protection forte apparaissent comme les parcs éoliens comme de nouveaux usages fixes de la mer⁴⁰ qui impliquent la réduction voire l'interdiction de certaines activités historiques sur son espace et dont on souhaite nationalement accélérer leur développement. Dès lors, une partie des conflits expérimentés sur l'éolien sont attendus pour ces protections, notamment sur les impacts socio-économiques pour le territoire de leur mise en place. Les deux réclament la même granularité cartographique, plus fine que celle des DSF. C'est pourquoi elles sont placées au même niveau que le déploiement massif de l'éolien en mer dans le DMO, et peut-être dans le déroulé des débats.

Avec la construction des débats, il s'est avéré que tous les espoirs de prévention et dilution du conflit évoqués pour l'éolien en Section I.C s'appliquent aux ZPF. Par conséquent, et pour les mêmes raisons de manque de données et d'absence d'exemple existant, les limites de l'exercice identifiées pour l'éolien devraient se retrouver dans les ZPF. Si ces limites sont les mêmes, leurs effets en terme de conflictualité pourraient être supérieurs pour les ZPF dans la mesure où l'administration porteuse de cette politique publique est moins aguerrie aux débats publics et moins mature sur son objectif.

2. Différentiation des outils et finalités de participations entre grand public et instances locales de gouvernance maritime

Dans les processus de planification de l'espace maritime, une asymétrie des possibilités de contributions et de la mobilisation d'outils participatifs est repérée de manière générale entre grand public et parties prenantes (UNESCO-COI, 2021, figure 4.3). L'enjeu ici est d'arbitrer entre inclusion d'un public le plus large possible, moyens alloués aux débats et exploitabilité des sorties du débat en fonction de leur nombre et

⁴⁰ Alors que la plupart des activités historiques de haute mer sont mobiles : pêches, transport, nautisme, défense...

de leur qualité. Ainsi, un appui plus important sur les acteurs-experts permet, à moindre coût, de recueillir des contributions plus approfondies, ayant mobilisé des moyens humains ou cartographiques chez ces acteurs. A l'inverse, une mobilisation large donne plus de poids au consensus éventuellement établis en fin de débat. Elle peut aussi permettre de dépasser le jeu d'acteurs usuel que les parties prenantes entretiennent avec l'Etat dans les instances de gouvernance continues. Cela peut participer à la dilution d'oppositions d'acteurs divisés en mettant en lumière leur éventuelle déconnexion des publics non-experts moins opposants, comme cela a été le cas pour l'AO 7 (2021) (voir Section I.B).

En lien avec les différents niveaux de lecture identifiés pour le DMO, le choix a été fait de distinguer les outils participatifs et les attendus entre les parties prenantes et le public. Ce choix s'appuie directement sur l'expérience participativesLa distinction s'effectue pour un outil de mobilisation – le jeu sérieux Opération Océan – et surtout sur l'outil cartographique mis à disposition.

Développé par le Cerema, le jeu s'appuie sur un plateau et des données fictives et simplifiées. Créé pour être court et dynamique, son objectif est de mettre les joueurs dans la peau de planificateurs maritimes et de représentants de filières professionnelles usagères de la mer. Le but est de faire sentir les enjeux de conciliation entre activité et d'impacts sur l'environnement. Conçu donc à destination du grand public, le Cerema a eu la surprise de constater que les professionnels du maritime tendaient à obtenir de moins bons résultats au jeu que des non-experts : la distinction se fait donc aussi sur la réception des outils.

Le jeu s'inscrit dans la lignée de jeux existants à l'international dont la référence est le néerlandais *MSP challenge*, développé depuis 2011.

S'agissant du visualiseur cartographique. Le Cerema a mis à jour un outil cartographique en ligne, Géolittoral. Il pourrait, avec quelques précautions, s'adapter aussi bien à un usage expert que grand public. L'outil agrège des couches de données environnementales, sur les activités et sur les potentiels techniques pour diverses activités (éolien, granulats marins...). Permettant de dessiner, mesurer et ajouter toutes les données en possession de l'utilisateur, il dresse un état des lieux sur lequel il est possible de spatialiser les enjeux. Trop complexe et long à manipuler, l'outil ne peut être mobiliser lors d'ateliers grands publics. En revanche, il permet aux équipes

des CPDP ou de l'Etat d'élaborer en direct des fonds de carte pour illustrer leur propos dans de tels ateliers. Deux usages du même outil sont donc envisagés puisque les contributeurs plus experts construiront et soumettront aux débats leurs propositions spatialisées via cette plateforme.

L'outil est encore limité par rapport à l'état de l'art puisqu'il n'est pas dynamique. Autrement dit, il ne permet pas de représenter les effets sur les enjeux affichés de l'intégration par l'utilisateur d'une activité donnée en un lieu précis. Ce n'est pas un jumeau numérique de l'océan. C'est pourquoi, notamment dans son utilisation grand public, il est complémentaire du jeu présenté plus haut qui fait sentir cette dynamique mais n'est fondé sur aucune donnée réelle. L'objectif est de recréer, avec les moyens existants et donc de manière très lacunaire, les représentations permises par l'outil *Symphony* développé par la Suède en 2018 et mis en avant par la Plateforme MSP⁴¹ de la Commission européenne.

Représentant l'état de l'art en la matière, *Symphony* n'existe à ce jour que pour la mer baltique suédoise. Selon les spécialistes du Cerema et de la DGAMPA en la matière, un effort d'une dizaine d'années au moins est nécessaire avant d'arriver à un niveau similaire pour nos façades métropolitaines. L'effort est déjà engagé via :

- la finalisation de Géolittoral pour finaliser un état des lieux spatialisé manipulable;
- les travaux du GT ECUME qui conçoit pour l'éolien en mer des modèles dynamiques de ses effets cumulés sur le milieu marin (bruit, collisions...) permettant de faire le pont entre un état des lieux et un outil de planification dynamique pour cet usage ;
- les travaux de modélisation des effets cumulés des parcs éoliens sur la pêche, par type de pêche et par port, engagés par le Cerema pour l'AO 4 (2020), affiné avec les AO 5, 6 et 7 (2021) et utilisés dans le cadre de l'AO 8 (2022). A mesure que ces travaux se précisent, ils engendrent des réactions de rejet de plus en plus vive de la part des professionnels qui ne sont plus seuls dépositaires du savoir de ces effets cumulés. La réception de ces nouveaux modèles pourrait donc être un enjeu pour les participations à long terme⁴².

⁴¹ *Maritime spatial planning*

⁴² Selon un agent de la DREAL Normandie au cœur de ce projet.

Au total, dans la conception des supports et outils à disposition pour les débats, l'Etat a bien repris de son expérience participative l'existence de plusieurs publics pour chacun desquels le triptyque intéresser / informer / faire contribuer se décline de manière différente. A partir des Sections I.B et I.C, il reste à évoquer l'attitude (discours et outils) de l'Etat vis-à-vis des oppositions les plus radicales (au sens donné en Section I.B de refus total d'éoliennes, ou de ZPF ici). Un effort de présentation des solutions alternatives et d'explication des choix de déploiement éolien et ZPF est fait dans le DMO pour limiter ces oppositions. Les outils du débat, notamment les contributions sur Géolittoral, ne sont pas robustes aux « zéros de contestation » car elle ne limite pas dans les dessins possibles. Dans le pire des cas, il est donc envisageable que la plateforme soit fortement sollicitée par un nombre important de contributions inexploitable de ce type. De fait, l'Etat fait reposer sa stratégie vis-à-vis de ces oppositions sur 1) la CNDP dont c'est le rôle de la gérer en cours de débats et 2) le traitement particulier réservés aux groupes perçus comme les plus revendicatifs. Cette dernière stratégie fait clairement écho aux stratégies des industriels de l'éolien pour les parcs des AO 1 et 2 (2011-2013), et aux stratégies d'acceptabilité identifiées en Section II. Parmi ces groupes, on compte en particulier la filière éolien en mer et la pêche professionnelle.

C. Deux groupes, la pêche et la filière éolienne *offshore*, relèvent d'un traitement particulier en raison de leur poids politique mais aussi dans l'optique de la survie du débat.

Les pêches professionnelles et la filière éolienne en mer sont deux groupes structurés de longue date avec des revendications fortes et un relais politique important. Ce seront donc deux acteurs majeurs des débats à venir, au point que leur absence ou leur rejet affiché du débat en menacerait l'opportunité. De fait sans leur contribution, l'argumentaire sous-tendant les dispositions des lois ASAP et APER d'une planification stratégique très intégrée permettant de régler en bonne intelligence et pour au moins

10 ans la question des parcs éoliens et de la pérennité des usages historiques de la mer risque de s'effondrer. Sans eux, les conclusions des débats pourraient perdre en légitimité et ne plus servir de référence diluant les éventuels conflits à venir.

Dès lors, l'Etat entretient avec ces groupes des liens particuliers et continus, aux niveaux national et déconcentré, de manière à créer les proximités⁴³ nécessaires pour les ancrer dans les processus de planification et en particulier les participations associées.

Pour la pêche, cela signifie l'entretien d'un dialogue local continu avec les représentants de la profession, mais aussi avec les pêcheurs eux-mêmes pour capter le jeu d'acteurs interne à cette filière. Ce jeu avait joué à plein dans le débat public à rebondissement relatif à l'AO 7 (2021) (Section I.B). Une certaine proximité des services de l'Etat, notamment départementaux, est permise par la mise en œuvre de politiques de régulation et/ou de soutien à la pêche.

Dans le processus global de négociation territoriale à venir pour déployer massivement éolien en mer et protection renforcée du milieu marin, l'Etat compte aussi avoir recours à des stratégies de compensation, en plus de l'affectation de la taxe éolienne (Section II.B). Cependant, la forme de cette compensation n'est pas encore arrêtée. Certains plaident pour un mélange entre des compensations financières individualisées aux pêcheurs accompagnées d'instances de gouvernance commune dédiées à l'emploi et la formation des métiers de la pêche, d'autres pour des compensations financières collectives. Dans les deux cas, la littérature présentée en Section II.C ne semblent pas intégrée aux réflexions menant à ces propositions. En effet, ces études tendent à montrer un moins bon effet sur l'acceptabilité, voire un effet négatif, des compensations seulement monétaires d'une part, et des compensations individualisées par rapport à des compensations visant une amélioration collective d'autre part⁴⁴. Ainsi, les stratégies d'acceptabilité les mieux acquises par l'Etat semblent plus relever des stratégies de contact, de participation et de discours que des stratégies de compensation.

Pour l'éolien en mer, le traitement particulier relève de l'ambition politique mais aussi des conditions nécessaires à la réalisation de cette ambition. La loi APER affirme en

⁴³ Voir Section II.B

⁴⁴ Ces études s'appuient sur des professions similaires dans d'autres pays plus avancés sur l'éolien en mer (pêcheurs en Ecosse par exemple) mais aussi sur des expériences menées en France (Kermagoret, 2014).

effet l'ambition de développer fortement l'éolien en mer. Mais la construction de cette loi et l'explication directe de ses conséquences aux représentants de la filière constituent aussi le moyen de lui faire accepter un exercice participatif moins centré sur elle car la replaçant parmi les autres activités maritimes. De la même manière que la pêche, la filière éolien en mer est gardée proche des services de l'Etat et est l'objet d'un discours fort en imaginaire et en contenu politique.

Poursuivant la comparaison, les dispositifs d'aides d'Etat pour les parcs éoliens sont à l'origine conçus comme un soutien à la filière (voir encadré en Section I.B), même s'il s'avère qu'ils ne sont pas toujours incitatifs dans les conditions particulières de prix de gros de l'électricité connues récemment. Ces dispositifs financiers sont complétés par des aides de nature différente, notamment par la préparation des ports aux besoins de l'éolien et par l'accueil d'un tissu industriel français à même de fournir les parcs. Aujourd'hui seuls à même de répondre à l'ambition de déploiement des énergies renouvelables en mer, les développeurs de parcs éoliens font donc bien l'objet d'une attention particulière de l'Etat, avant, pendant et après la phase participative qui s'annonce et permettra à l'Etat d'intégrer ce secteur jusqu'alors isolé dans la planification maritime générale.

Pour les deux groupes, des stratégies d'acceptabilité au sens de la Section II sont ainsi concrètement mise en place avant même la participation obligatoire. Elles sont conçues et déroulées par des services de l'Etat divers qui n'étaient auparavant pas amenés à se coordonner de manière aussi proche. Si la présente section avait pour but de dessiner les enjeux extérieurs des débats publics et d'analyser comment l'Etat y répond, l'objet de la section suivante est l'analyse des enjeux internes à l'Etat de ces débats.

IV. L'organisation de l'Etat s'adapte pour rapprocher les planifications maritime et énergétique, entre préservation de compétences historiques et évolutions de la gouvernance et de la participation

Les sections précédentes ont permis d'illustrer comment les expériences participatives et de planification de l'Etat ont contribué à modifier son action de manière à mieux conduire la transition écologique en mer et grâce à la mer. On s'intéresse ici aux modifications des structures de l'Etat qui sont suscitées par cet effort de planification participative. Elles peuvent être imposées par la transformation du cadre participatif, ou accélérées par la participation qui agirait comme un catalyseur des évolutions organisationnelles de l'Etat en raison de l'engagement et des compétences qu'elle requiert.

A. Une coopération récente entre trois directions générales cultures et objectifs distincts

Avec la mutualisation des participations, et plus largement des planifications maritime et énergétique en mer, l'Etat central a regroupé au sein d'une équipe projet ses services en charge de chacun des volets de cette planification intégrée. Imposé par les thèmes à traiter dans ces processus, le rapprochement implique trois ministères (MTECT, MTE, SE Mer) et trois directions générales : la DGAMPA pour les activités maritimes et l'intégration, la DGALN pour l'évaluation et la protection du milieu marin et la DGEC pour la composante énergie. Si les champs de compétence sont clairement définis au sein de cette équipe, des différences notables d'expérience de la participation, de culture d'organisation et d'objectifs pour l'exercice à venir (cf. Tableau 3) influent sur l'action de chacun de ces services.

Les services de la DGAMPA et de la DEB travaillent ensemble sur la planification maritime et sa mise en œuvre au moins depuis les premiers cycles de 2012 et 2017. Ayant développé une culture commune de planification, veillant notamment au

développement des activités sous la contrainte de l'atteinte du bon état écologique du milieu marin, les deux services semblent même plus proches que le service de la DGAMPA concerné ne l'est avec d'autres sous-directions de cette direction générale. En effet, la DGAMPA est de constitution récente (2021)⁴⁵ et réunit pour la première fois des services historiquement rattachés les uns à la DGITM, consacrés aux navires, à l'innovation et au transport maritime, et les autres au ministère de l'agriculture, concernant les pêches et aquacultures.

La DGEC ne faisait historiquement pas partie de ces travaux de planification. Elle menait les projets éoliens en mer l'un après l'autre. Pour ce faire, elle a organisé systématiquement le pilotage d'une série d'études environnementales, paysagères, techniques ou socio-économiques permettant de dresser un état des lieux et un tableau des impacts pour chaque projet. Un rapprochement entre DGEC et service en charge de la planification maritime précède la mutualisation via la création d'un poste dans ce service de chef de projet énergies marines renouvelables qui crée un point d'entrée sur ces sujets pour toute la DGAMPA.

Un enjeu organisationnel de la mutualisation est donc de faire converger les habitudes de préparation de plans maritimes en général et de concertations en particulier. Par exemple, l'état des lieux piloté par la DEB, au titre de l'évaluation du milieu marin commandé par la DCSMM transposée, et celui conduit par la DGEC, pour préparer la cartographie des parcs et en répétition d'une habitude construite sur une décennie de projets éoliens en mer, doivent être considérés par la nouvelle équipe projet comme un tout dont il serait difficilement compréhensible que les conclusions divergent radicalement. Les agents de la DGEC ont préparé de multiples débats publics et répondu à l'exigence d'établir pour chaque projet un état des lieux environnemental et une étude d'impact suffisamment solides pour obtenir les autorisations administratives requises. Dès lors, cette équipe est fortement montée en compétence sur les sujets environnementaux, trois de ses membres permanents y consacrant l'essentiel de leurs activités. Des tensions entre l'expertise acquise par la pratique de la DGEC et celle institutionnelle de la DEB apparaissent dans les commandes passées et la recherche

⁴⁵ Auparavant, l'actuelle sous-direction de la planification maritime était rattachée à la direction des affaires maritimes de la DGITM, et encore avant directement au niveau ministre en tant que délégation à la mer et au littoral. Dans toutes ces transformations, elle a conservé sa structure interne et une partie de son personnel. Pour simplifier le propos et sans oublier l'existence d'un service des espaces littoraux et marins à la DEB, cette sous-direction sous toute sera désignée par l'expression « côté mer ».

de concordance entre les attendus de chacun. A ce jeu, la DGAMPA, qui a déjà pratiqué l'inclusion de plans à petite échelle dans des planifications plus large dans le cas de l'aquaculture ou des macro-zones de parcs éoliens en Méditerranée, se place en intégratrice des deux ambitions.

Ainsi, une ligne claire se dessine dans laquelle la participation du public sert de but commun à un premier rapprochement initié grâce à une modification organisationnelle côté « mer » puis de cadre commun de travail de fond sur une planification intégrée au sein d'une nouvelle organisation (Figure 6).

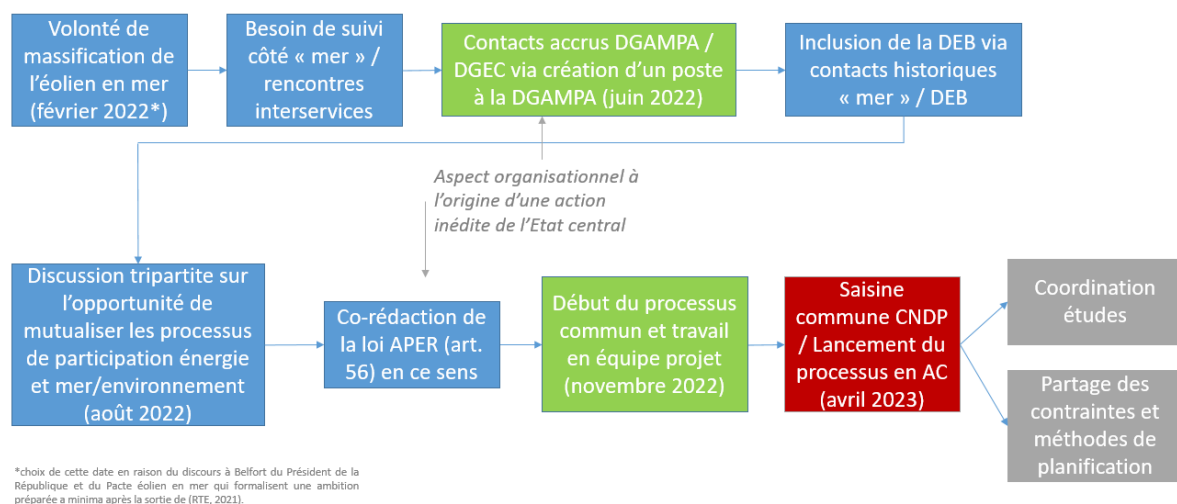


Figure 6 : Rôle des aspects organisationnels et de la participation du public dans l'intégration de la planification de l'éolien en mer au sein de la planification maritime générale en administration centrale.

Dans les faits, le rapprochement entre directions générales ne se fait qu'au prix du dépassement de différences de cultures importantes. Premièrement, le rapport à la participation diverge entre les services conduisant la planification maritime (DGAMPA et DEB) et ceux de la DGEC. Ces derniers sont rompus à l'exercice, y compris à titre individuel certains des agents ayant préparé et suivi les appels d'offres éolien en mer débattus depuis 2020 (AO 5 à 8). A l'inverse, aucun membre des DGAMPA ou de la DEB n'ont déjà pris part à un débat public. S'agissant des débats à venir, deux cultures qui ne correspondent pas tout à fait à l'exercice cohabitent donc au sein de l'équipe projet : une longue habitude de débats public au sujet de projets d'un côté, et une longue habitude de planification réduisant la participation aux experts de l'autre.

Ensuite, si les objectifs des trois directions diffèrent, c'est aussi parce que leur niveau de dépendance à l'exercice n'est pas le même. En effet, DEB et DGAMPA sont engagés dans la révision des plans-programmes portant la stratégie maritime de l'Etat à l'échelle locale. Travail nécessairement complet et soumis à des échéances communautaires, il est à comparer au seul sujet éolien dont la DGEC est chargée pour lequel elle bénéficie d'un soutien politique fort et d'une certaine liberté concernant la forme à donner à la planification des parcs éoliens et à son vecteur administratif. Dès lors, l'attention aux sujets hors éolien n'est pas uniforme au sein de l'équipe commune en administration centrale. En particulier, les zones de protection forte du milieu marin attirent moins l'attention des agents de la DGEC, alors même que des remontées des services déconcentrés montrent que ce sujet est au moins aussi conflictuel que l'éolien – notamment car les acteurs locaux ont eu le temps de prendre la mesure de l'ambition de l'Etat en matière d'éolien mais moins en ce qui concerne ces zones de protection.

Par ailleurs, le fonctionnement interne de chacune de ces services diffère du point de vue de l'autonomie laissée aux membres de l'équipe projet. Par héritage de son ancien rattachement au niveau ministre en tant que délégation mer et littorale, le service concerné de la DGAMPA est structuré de manière horizontale. Il n'y a par exemple pas de bureau dans cette sous-direction. Les profils des agents qui y travaillent sont généralement d'un niveau en conséquence. Ils possèdent donc une relative autonomie et une certaine capacité d'engagement dès le niveau technique. Pour des raisons plus contingentes liées à l'expérience de ses agents et à des mobilités RH aux postes de chefs de bureau et adjoint, on peut tirer une conclusion identique pour la DGEC. Dans les deux cas, ces services disposent aussi d'attendus définis vis-à-vis de la planification ce qui leur donne un cadre d'action clair. A l'inverse, le service concerné à la DEB possède une structure hiérarchique plus lourde, des objectifs moins clairement définis et une plus faible capacité à recruter des membres temporaires (stagiaires, vacataires) pour se renforcer face à l'exercice à venir.

Enfin, la relation de chacune des composantes avec ses services déconcentrés probablement le point de divergence organisationnelle le plus important. Schématiquement, la DEB et la DGEC assurent la tutelle des DREAL, et pour partie aussi des DIRM s'agissant de la DEB. La DGAMPA, elle, est l'administration centrale de référence pour les DIRM, en partage avec la DEB. Mais dans les faits, les relations

entre DEB/DGAMPA et DIRM laissent une large place à l'autonomie de ces services déconcentrés qui agissent à une échelle suprarégionale sous l'autorité des préfets coordonnateurs de façade maritime. Le partage de l'information se fait en conséquence, de manière transparente mais emprunte d'un certain formalisme. A l'inverse, les directeurs de projet éolien en mer des DREAL sont extrêmement proches de la DGEC – presque comme des extensions locales de la sous-direction centrale concernée. A ce titre l'information circule de manière très libre entre ces agents et la DGEC. Cette organisation déconcentrée très prise en main au niveau central résulte des appels d'offres éolien précédents, lors desquels la DGEC a été directement en première ligne des débats publics. Les participations précédentes avaient donc déjà marqué l'organisation de l'Etat. Toutefois, la partie de la DGEC concernée n'a ce contact proche qu'avec les directeurs de projet éolien, et non avec toute la DREAL, de sorte qu'elle ne peut se constituer en tant que relais en DREAL des sujets non-éoliens à venir. Autrement dit, s'agissant de la relation administration centrale/déconcentrée, l'état des lieux hérité des participations précédentes n'est plus aussi pertinent pour l'exercice à venir. C'est pourquoi l'Etat cherche à la transformer en miroir de sa transformation à l'échelon central.

Ces différences confèrent certains pouvoirs au sein d'une équipe projet théoriquement horizontale. La connaissance du processus dote les équipes de la DGEC d'un recul et d'une maîtrise de l'information à même d'influencer les productions de toute l'équipe projet, y compris hors du seul sujet éolien. De plus, cette connaissance s'accompagne d'une proximité déjà construite avec les membres de la CNDP et des CPDP désignés pour l'exercice à venir, presque tous issus des concertations sur les appels d'offres éolien en mer. Sur le plan participatif, la DGEC a donc un ascendant certain sur les autres directions générales, alors même qu'elle n'assure théoriquement pas le pilotage de cette équipe projet. La mission qui a cadré le présent document constitue une réponse de la DGAMPA à ce leadership de fait de la DGEC et les travaux d'acculturation à l'historique des participations dans le monde maritime qu'elle entraîne vise aussi à mieux ancrer le pilotage dévolu à la DGAMPA en tant qu'intégrateur des politiques maritimes.

De son côté, la DEB conjugue expérience de la planification maritime ainsi qu'expertise et pilotage des études environnementales et socio-économiques commandées au

monde universitaire et aux opérateurs de l'Etat concernés (Cerema et OFB). Ces pouvoirs et leviers d'influence lui offrent notamment un droit de regard sur les études environnementales commandées par la DGEC au titre de l'état des lieux à dresser pour placer les parcs éoliens. Il résulte en une modification des commandes passées aux opérateurs. Enfin, et « *même si elle ne s'en rend pas compte* »⁴⁶, la DEB est le seul des trois services centraux à concevoir des politiques publiques relayées et par les DREAL et par les DIRM. Cela confère à la DEB un poids potentiellement majeur dans la préparation de débats publics locaux.

Enfin la DGAMPA assume le pilotage théorique de cette équipe projet. Dans les faits, c'est la culture intégratrice de tous les enjeux maritimes qui représente l'opportunité principale de la sous-direction planification maritime dans cette équipe. Ses liens historiques avec les services de l'Etat en charge du développement portuaire perdurent encore, ce qui la renforce vis-à-vis de la DGEC dont l'objectif principal – massifier l'éolien en mer – requiert de nombreuses adaptations portuaires. Enfin, la DGAMPA est la porte d'entrée vers la pêche professionnelle et les filières maritimes en général, la légitimant à la fois dans sa présence dans les discussions sectorielles mais lui confère aussi une vue ensemble. Ce double niveau de planification est précisément celui de l'exercice participatif à venir.

Chaque composante de l'Etat central possède des ressources et contraintes propres qui équilibrent plus ou moins le jeu d'acteur interne à l'administration centrale provoqué par les modifications organisationnelles à l'origine ou découlant de la mutualisation des planifications énergétique en mer et maritime. Cependant, l'exercice participatif à venir est en grande partie local. Les débats publics à venir conduisent aussi à une adaptation dans l'organisation des services déconcentrés concernés.

B. Une organisation territoriale marquée par la recherche de légitimité des DIRM et l'éclatement géographique et des compétences des DREAL

⁴⁶ Entretien avec un agent de la DGAMPA, avril 2032.

Les planifications et débats publics associés à venir se font en grande partie dans chacune des façades maritimes. Comme au niveau central, l'organisation régionale et interrégionale de l'Etat est modifiée par et pour ces processus. En miroir du regroupement de compétences au sein d'une équipe projet nationale, c'est un binôme DIRM/DREAL qui assure la réalisation de l'exercice en façade. Ces deux services se partagent les compétences relatives aux activités maritimes, au milieu marin et à l'interface des thèmes précédents avec les politiques publiques à terre. Compétentes pour tous les sujets relatifs au maritime, exceptée la défense, les DIRM ont des attributions pouvant recouvrir celles des DREAL, en particulier sur les questions littorales ou énergétiques en mer.

A mesure que les participations du public relatives aux projets éoliens s'appuyaient de plus en plus sur les instances de gouvernance maritime locales (Section I.B), les DIRM ont été progressivement impliquées aux côtés des DREAL. Plus précisément, un binôme entre les DIRM et les directeurs de projet éolien en mer des DREAL existe à l'heure actuelle, sans que cela signifie que les DIRM –voire même les directeurs de projet éolien – aient un contact aussi fluide avec le reste des services des DREAL de leur façade.

Le binôme DIRM/DREAL fait face à plusieurs défis pour être fonctionnel. Tout d'abord, la délimitation des compétences nécessite d'être clarifiée. Dans les faits, cela semble passer par la limitation historique des contacts entre DREAL hors EMR et DIRM, ces dernières incarnant seule l'échelle régionale ou interrégionale et s'adressant directement aux DDTM.

Ensuite, le périmètre d'action des deux entités, sauf en façade Sud Atlantique, diffère. Chaque DIRM autre que SA doit ainsi composer avec deux DREAL. Cette répartition doit aussi tenir compte de la position des directeurs de projet éolien en mer puisque ce sont les interlocuteurs privilégiés pour l'exercice à venir. Or il n'y en a pas dans les DREAL Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte-D'azur. Hors éolien en mer, les compétences DREAL sont encore plus éclatées puisqu'il n'existe pas de point d'entrée à favoriser au niveau d'une façade maritime et que les DREAL n'ont pas toutes organisées leurs services de la même façon. Les DIRM gagnent ainsi en légitimité rien que par le périmètre géographique, une façade, des planifications envisagées.

Enfin, les CPDP étant composées d'anciens garants de projets éolien en mer, elles s'adressent plus facilement aux DREAL qu'aux DIRM, allant jusqu'à les reléguer dans leurs initiatives de prise de contact. A l'image de la proximité préexistante avec la DGEC à l'échelon central, les CPDP ne semblent pas encore avoir pris au niveau local la mesure du nouvel exercice engagé grâce à la loi APER et cherchent à transposer des habitudes prises lors des débats éoliens. De manière générale, les DIRM souffrent d'un déficit d'identification par rapport à leurs DREAL binôme. Les agents des DIRM, de la DGAMPA et de la DEB ont tous bien identifiés la moindre capacité des DIRM à mobiliser directement d'autres services déconcentrés sur des sujets techniques, contrairement aux DREAL qui part leur poids parviennent à agir un peu plus en autonomie. Cela peut s'expliquer par la faible antériorité de ces services montés de toute pièce en 2010, quand les DREAL étaient certes aussi créés en 2010 mais à partir des services existants très identifiés qu'étaient les DIREN, DRIL et DRIRE, et plus anciennement les directions régionales de l'équipement. Que ce soit par l'expérience des débats publics ou la simple notoriété, le binôme DIRM / DREAL souffre donc d'un déséquilibre de rayonnement.

Si une réorganisation n'est envisagée par personne parmi les agents rencontrés, nombreux sont ceux à la DGAMPA, à la DEB et au sein des DIRM qui voient en l'exercice participatif à venir une occasion pour accroître le rayonnement et la légitimité des DIRM dans la conduite d'une politique publique maritime transversale. Les débats publics sont en effet taillés à la mesure des DIRM, sur un périmètre dépassant la compétence territoriale d'une seule DREAL, et avec un recul stratégique et une intégration de toutes les activités maritimes qui constituent précisément le savoir-faire des services concernés des DIRM. Pour atteindre cet objectif de renforcement de la position locale des DIRM, le premier défi est de rééquilibrer le binôme aux yeux de la CPDP. Cela passe par la forme, en construisant une proximité entre membres des CPDP et agents des DIRM, et par la fond en rappelant aux premiers la portée complète du thème mis en débat, en replaçant notamment l'éolien en mer parmi les autres activités.

Enfin, de manière très concrète, les débats publics ont conduit en façade à la création d'équipes dédiées, mais surtout à des recrutements dans toutes les équipes de coordination des politiques publiques des DIRM, soit de permanents en charge des relations avec le public, soit d'agents temporaires en appui pour l'exercice à venir en

particulier. L'impératif participatif influe donc directement sur le positionnement des DIRM dans le paysage institutionnel de l'Etat déconcentré mais aussi sur les moyens associés à la planification en façade.

C. La CNDP s'adapte à un exercice particulier et pense ses liens avec l'Etat de manière ad hoc.

Comme illustré en Section I, l'Etat a mis plus d'une décennie à s'adapter à la participation du public. Cela s'est fait via des modifications progressives des normes de la participation, une acculturation des agents ainsi que des modifications organisationnelles. Accompagnant les évolutions apportées par la loi APER, de nouvelles évolutions dans l'organisation et le jeu d'acteurs interne à l'Etat sont imposées ou favorisées par les futurs débats publics (Sections IV.A et IV.B). De manière inédite, la CNDP envisage elle aussi de modifier son organisation pour faire face au besoin de cohérence nationale des débats à venir en façade.

La relation historique entre administrations et CNDP n'est pas exempt d'accrocs, selon les deux côtés, et en particulier dans le cadre des débats publics maritimes. Plusieurs récits recueillis d'agents des administrations centrales et déconcentrés associés à ces exercices passés rapportent une gestion parfois directive de l'indépendance des CPDP vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage et des demandes de production de contenu à un rythme soutenu pendant les débats publics. La forte mobilisation des services de l'Etat par les CPDP est ainsi parfois mal comprise en regard des niveaux de participations obtenus et de l'utilité perçue des retours des débats dans les processus décisionnels dans lesquels ils s'inscrivent. De plus, la difficile intégration par les CPDP dans les débats des instances de gouvernance locale (CMF...) qui sont animées au quotidien par l'administration place cette dernière dans une position particulièrement délicate localement. Cela n'a pas affecté positivement la relation entre CNDP et administration.

Côté CNDP, une certaine méfiance à conserver son indépendance se manifeste aussi, d'autant plus sur des sujets techniques nécessitant une montée en compétence des CPDP en préparation des débats pendant laquelle ces CPDP peuvent se sentir en

position de faiblesse face à des administrations plus sachantes qui chercheraient à profiter de cet ascendant pour restreindre le débat. Plus fondamentalement, comme évoqué en Section III.A, ces tensions s'expliquent en partie par des visions différentes de la participation du public, la CNDP en défendant une version plus maximaliste et « *anglo-saxonne* »⁴⁷ qu'une administration dans une logique plus informative et descendante.

Toutefois, en connaissance de cet historique, des adaptations sont envisagées pour poursuivre un alignement des ambitions participatives entre CNDP et administration amorcé avec les débats éoliens en mer plus récents (AO 5 à 7) et probablement grâce à un changement dans la perception des enjeux participatifs par les agents eux-mêmes⁴⁸. Face à des débats qui s'annoncent à une échelle plus stratégique et sur un champ plus large de thèmes que seulement l'éolien, la CNDP a choisi une organisation inédite de ses quatre CPDP (une par façade) : sur la suggestion de l'Etat, et en miroir de son organisation à deux niveaux (central/déconcentré), les quatre CPDP comptent une présidence et deux membres communs, et entre 3 et 5 membres dédiés à une façade en particulier. Parmi ces 3 à 5 membres, la CPDP compte un délégué régional référent pour les échanges avec la maîtrise d'ouvrage locale. Les trois membres communs sont les points de contact naturel de l'équipe projet au niveau central (Figure 7).

⁴⁷ Entretien avec un agent du CEREMA, avril 2023.

⁴⁸ Lors d'entretiens auprès d'agents de la DGAMPA et des DIRM, la motivation de faire vivre une certaine forme de démocratie transparaisait et résonnait avec leur culture de la mer comme bien commun.

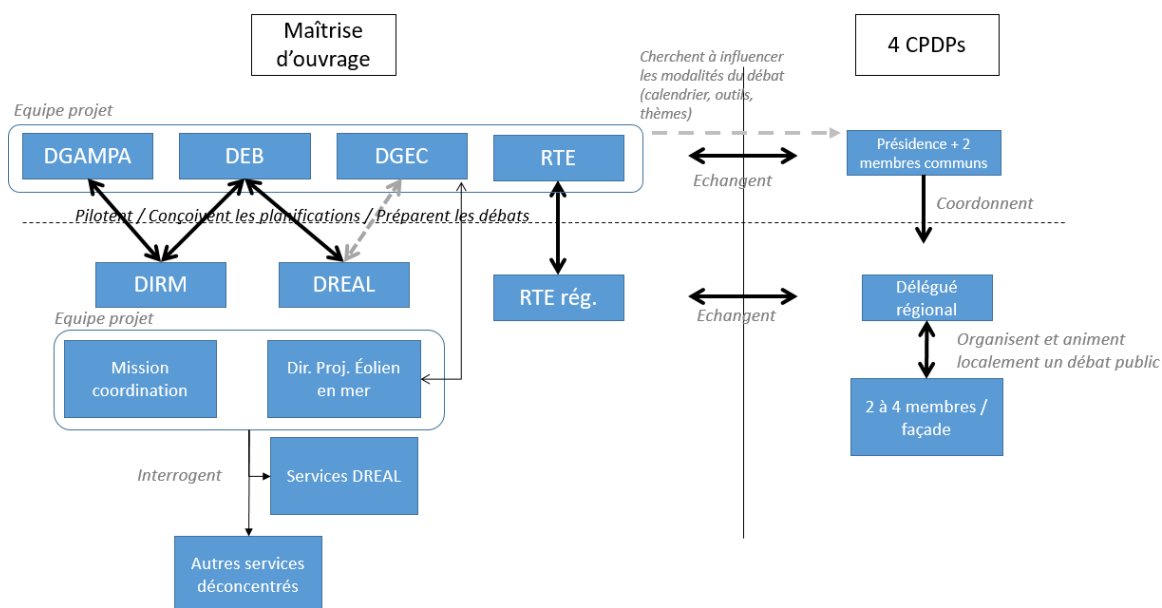


Figure 7 : Schéma et relations des organisations adoptées par la maîtrise d'ouvrage (administration et RTE) et les CPDP pour préparer les débats publics à venir, et plus largement les planifications territoriale maritime et de l'éolien en mer

A ces modifications organisationnelles s'ajoutent des changements de positionnement des CPDP dans leur relation avec l'administration. Face à la technicité et la diversité des sujets, et pour limiter le sentiment évoqué de perte d'indépendance, les membres des CPDP ont tous été choisis parmi les garants de la CNDP ayant déjà pris part à l'organisation de débats sur l'éolien en mer, donc en partie acculturés au sujet. Une conséquence directe est la tendance naturelle des CPDP à négliger les autres aspects des débats à venir, pourtant cruciaux. Plus ou moins consciente de cette tendance et sous l'impulsion de la DGAMPA et de la DEB, les CPDP adoptent aussi une attitude plus ouverte quant à son acculturation au monde maritime directement par l'administration, de manière à prendre la mesure des débats à venir tout en renforçant les liens entre CPDP et maîtrise d'ouvrage. Enfin, la CNDP a modifié profondément sa relation avec les instances locales et pérennes de concertation entre experts et usagers de la mer tels que les Conseils maritimes de façade : d'une méfiance quant à la mobilisation en cours de débat de productions de ces instances comme observée pour l'AO 6, elle souhaite maintenant les inclure au mieux. Cela se traduit concrètement par la présence des CPDP à ces CMF pour accroître leur connaissance mutuelle, et par l'organisation par l'administration de CMF dédiés aux futurs débats publics.

En définitive, le poids de l'objet participatif envisagé et les incitations de la maîtrise d'ouvrage conduisent la CNDP à s'organiser de manière inédite, dans sa structure et dans ses dispositions vis-à-vis de l'administration maître d'ouvrage. Ces changements conduisent à un resserrement des liens avec l'administration lors de la phase de préparation des débats et une meilleure insertion de la participation grand public dans un monde maritime fortement structuré en instances nationales et locales de concertation.

V. Recommandations et perspectives

Les participations du public relatives au monde maritime ont conduit à de nombreuses adaptations de l'action et de l'organisation de l'Etat, soit en lien direct avec la participation (forme et place des débats dans la décision) soit au sujet de l'objet de la participation. Concernant les politiques publiques maritimes, cela s'est manifesté par une reprise en main par l'Etat de l'amorce des projets éoliens en mer puis par un couplage croissant entre planification territoriale maritime et développement de l'éolien en mer.

Cette démarche est issue de l'expérience acquise par l'Etat et le législateur lors de plus d'une décennie de débats publics sur le maritime, et en particulier sur l'éolien. Elle vise à augmenter l'acceptabilité des parcs éoliens en mer en premier. Ce vecteur est toutefois utilisé pour renforcer l'acceptabilité d'autres politiques maritimes, notamment celles relatives au développement des aires protégées. L'Etat maritime, ou au moins les équipes préparant les débats à venir, met donc bien en œuvre des stratégies d'acceptabilité qu'il a appris et affiné à mesure que son expérience de la participation s'approfondit.

Les stratégies d'acceptabilités font l'objet d'une littérature fournie dans les champs de la sociologie, de la géographie et de l'économie. Plus large que la seule concertation, ces stratégies engagent des actions allant de la négociation territoriale à la construction d'imaginaire en passant par les relations interpersonnelles. Leurs effets sur l'acceptabilité sont dépendant de l'histoire participative et des conflits de chaque territoire mais il est observé qu'une concertation très en amont couplée avec des compensations visant la restauration écologique, l'équilibre territorial et des biens collectifs favorisent fortement l'acceptabilité des projets et plans discutés. Sans recourir explicitement à cette littérature, et parfois en allant à l'encontre de certaines recommandations notamment concernant les compensations financières, l'Etat adopte ces stratégies qui offrent un cadre d'analyse pertinent de sa planification territoriale.

Résultat de ses expériences passées, l'Etat utilise l'exercice participatif à venir comme catalyseur de la transition écologique en mer et de la planification maritime locale. L'ayant lui-même placée très en amont dans l'élaboration de ces politiques, la participation confronte très tôt l'Etat à la nécessité d'une expression claire de son

action, et donc à la définition précise de ses objectifs et des moyens mis en œuvre pour les atteindre.

D'un point de vue organisationnel, les participations passées ont marqué l'administration en raison de la mobilisation importante et transverse des services de l'Etat qu'elle implique. De ce fait, la participation est aussi à l'origine d'une restructuration de l'Etat capable de réunir tous les enjeux du maritime, du milieu marin à la formation en passant par le développement économique. Tournée vers la production d'une planification, cette structuration est aussi le terrain d'expression du jeu d'acteurs interne à l'Etat : la participation servant de levier pour certains services souhaitant mieux s'insérer dans le paysage organisationnel de l'Etat et accroître leur capacité à aller vers et influencer d'autres services.

L'expérience des participations passées influe fortement sur l'existence même puis sur la préparation des débats publics mutualisés entre éolien en mer et planification maritime locale. Les administrations en charge de la conduite de ces planifications orientent en fonction l'élaboration du dire de l'Etat et des outils mis à disposition dans l'optique d'intéresser des publics divers, de les informer et de tirer le maximum de leur contribution. Elles se servent aussi des débats publics comme un moyen d'initier la planification en elle-même, via le lancement d'études, la définition d'objectifs et l'élaboration de scénarios de spatialisation de ces objectifs. Enfin, cette échéance permet la mobilisation autour de ces propositions des usagers et experts de la mer qui y jouent aussi une partie de leur image publique.

La mise en valeur de l'expérience acquise par l'Etat dans ses diverses composantes a vocation à irriguer la préparation des futurs débats publics mutualisés. Pour cette échéance ou à plus long terme, onze recommandations sont formulées en ce sens.

1. Pour les débats à venir, axer les efforts sur les réponses à trois questions : comment la biodiversité marine est-elle et sera-t-elle protégée ? comment l'éolien en mer interagit-il avec les autres usages de la mer ? et quel est le lien entre la planification discutée et atténuation et adaptation au changement climatique ?

Ces questions ont constitué une partie importante des considérations du public lors des débats éoliens. Elles ont alimenté les réflexions des administrations et des parlementaires lors de l'élaboration de la loi APER qui fournit un cadre commun de discussion de ces questions avec le grand public grâce aux débats mutualisés DSF / éolien en mer.

A court terme, cela passe par :

- Le traitement de ces questions dans le DMO et dans une FAQ disponible pour le public. A ces occasions et si nécessaire, il est important de pointer le manque de connaissance et de renvoyer vers les actions de recherche entreprise pour y pallier. Cela permettra au public de mieux comprendre l'action de l'Etat et les conditions de la planification envisagée.
- La formation des équipes de la maîtrise d'ouvrage de manière à ce que les non spécialistes des différents sujets disposent d'éléments de réponse accessibles en cours de débat.

2. Pour les débats à venir, faire un usage grand public conjoint des outils Opération Océan et Géolittoral capturant respectivement les dynamiques de planification et les données disponibles pour nos façades.

Cette recommandation d'outil du débat rentre dans les propositions que le maître d'ouvrage peut faire aux CPDP au titre de l'article R. 121-7 du code de l'environnement. Il s'agit de pallier à l'absence de jumeau numérique des océans et de combiner répondre aux deux questions liées :

- Quels sont les usages et enjeux de la mer et où sont-ils localisés ?

- Quel est l'effet du positionnement d'un usage en un lieu précis sur les autres et sur le milieu marin ?

La combinaison de ces outils nécessite un temps qui pourrait être trouvé lors des ateliers cartographiques que les CPDP envisagent d'organiser. Il est déjà prévu que les deux outils soient disponibles et mis à jour en entrée de débat public. En lien avec la recommandation n°4, les ateliers pourraient être co-animés par des agents dont le métier est de répondre localement à ces questions et habitués aux outils cartographiques.

3. Pour les débats à venir, limiter le recueil des cartes des publics en cours de débat et recueillir directement leurs règles de construction

L'expérience des débats éoliens en mer pour les AO 6 et 7 (2021) ont montré que recueillir les contributions du grand public sous la forme d'un grand nombre de cartes ne permet une bonne exploitabilité de ces contributions. Elles ne sont que le reflet des règles et priorisation que chaque contributeur s'est donné pour construire sa carte. Pour retrouver ces éléments, les services de l'Etat doivent interpréter les multiples cartes obtenues en sortie de débat, ce qui est faillible et chronophage.

Dès lors, si la tenue d'ateliers cartographiques lors des débats à venir semble nécessaire, elle devrait déboucher sur la constitution d'un cahier des doléances en matière de conciliation et de priorisation des usages de la mer, et non d'un simple cumul des cartes produites lors de l'atelier. Pour ce faire, une attention particulière devra être accordée par les DIRM à la construction des ateliers cartographiques par les CPDP. Il s'agit de veiller à la présence de cette dernière étape de synthèse, inexistante jusqu'alors. Une demande concernant ce travail de synthèse pourrait aussi être formulée en amont de la rédaction par les CPDP des bilans des débats, en affichant la volonté de maximiser l'intégration des retours des débats dans la planification finalement élaborée.

4. Pour les débats à venir, un appel à volontaires dans les services déconcentrés (DIRM, DREAL et DDTM) pour animer des ateliers est à soutenir auprès des commissions particulières du débat public.

Inspirée des concertations préalables sur le premier cycle des DSF, cette recommandation vise à valoriser l'expérience des agents, créer une proximité plus grande des administrations avec le public en sortant du rôle de seule défense d'un projet. Le succès enregistré au premier cycle par les bilans des garants comme par les agents eux-mêmes incite à renouveler l'expérience. L'analyse des stratégies d'acceptabilité encourage aussi à incarner au maximum la maîtrise d'ouvrage, ce en quoi cette recommandation contribue.

Concrètement, cela suppose de :

- lancer un appel à volontaire en fin d'été alors que la préparation des débats s'achève.
- Avoir à disposition les documents évoqués dans la recommandation n°1 de manière à fournir un « kit » général des débats aux agents volontaires.

5. A moyen et long terme, pour la planification maritime et EMR très amont, profiter de l'expertise de prospective de RTE autant que de son expertise sur le raccordement afin de mieux l'intégrer à la maîtrise d'ouvrage de débats mutualisés et d'alléger les services de la DGEC.

RTE est inclus dans la maîtrise d'ouvrage des projets éoliens depuis que le raccordement lui est dévolu. Encore présent dans le cadre des débats mutualisés éolien en mer / mise à jour des DSF, RTE est représenté par son équipe dédiée à l'insertion territoriales des raccordements électriques. De fait, son apport consiste en la production d'études d'impacts relatives à ces raccordements et d'une cartographie, complétant celle des parcs ainsi qu'en un dialogue territorial continu en particulier avec associations et élus.

Toutefois une des opportunités de ce débat ci du côté énergétique est l'existence d'un contexte scientifique et prospectif sur l'énergie faisant consensus au travers des rapports (RTE, 2021 ; ADEME, 2021). Or partie importante des débats est l'information

du public, et que ce contexte constitue une partie importante de cette information, à même de répondre aux questions sur l'opportunité de la décarbonation de l'électricité ou encore sur le développement des EnR et de l'éolien en mer en général.

Par conséquent, la présence de RTE dans les équipes de la maîtrise d'ouvrage pourrait aussi être mise à profit par la mobilisation des modélisateurs de RTE dans le cadre de l'information des publics sur le contexte général et de long terme du développement électrique.

6. A long terme, la création d'un outil numérique et collaboratif de planification maritime est un horizon de long terme nécessaire à l'inclusion du grand public.

Evoqué en Section III et dans la recommandation n°2, la conception d'un tel outil s'inscrit aussi dans la logique promue par les instances internationales de réflexion autour de la planification maritime (UNESCO-COI, 2021, tableaux 2.6 et 2.8).

L'état de l'art est donné par l'outil *Symphony* élaboré pour la Suède. Les étapes à franchir pour y parvenir consistent à élaborer des modèles des effets et effets cumulés des activités en mer sur les autres usages de la mer et sur le milieu marin. Ces travaux sont principalement entamés pour l'éolien en mer via l'Observatoire de l'éolien en mer et le GT ECUME vis-à-vis de l'environnement, et dans une moindre mesure pour les pêches en Normandie dans leurs interactions avec l'éolien en mer. L'effort à court terme devrait se concentrer sur l'élargissement des activités concernées par ces modélisations.

Le suivi de ces différentes études et de l'amélioration des outils numériques les valorisant pourrait être animé par le service de la recherche et de l'innovation du CGDD. En effet, le CGDD peut bénéficier de sa position transversale pour éviter l'écueil actuellement rencontré avec l'Observatoire de l'éolien en mer. Comme c'est une structure nouvelle et dynamique et que l'éolien concentre l'attention, l'Observatoire assume bon gré mal gré un financement d'études qui n'intéresse pas que l'éolien mais aussi la planification maritime générale. Cela peut créer des tensions entre DGALN, DGAMPA et DGEC qui pilote l'Observatoire. Un pilotage transversal du

CGDD s'appuyant sur l'expérience métier des autres directions générale aplanirait ces tensions.

7. A long terme, renforcer les liens entre DIRM, Conservatoire du littoral et gestionnaires de zones portuaires via des observatoires locaux pour partager des données d'usages de ce foncier à coordonner entre activités industrialo-portuaires, agricoles, urbaines et de protection.

L'exercice actuel démontre à la fois l'enjeu pour la planification maritime d'une maîtrise du foncier littoral et le manque de données et d'analyse à la disposition des DIRM qui pilote cette planification territoriale. Plusieurs entités sachantes sur le sujet pourrait être rassemblées pour partager ces données :

- Le conservatoire du littoral acquiert du foncier dans une optique de protection. Pour ce faire, il en récolte des données d'usage, de prix et des enjeux environnementaux associées à chaque parcelle.
- Les zones d'intérêt portuaires (ZIP) mettent en place des Orientations pour l'Aménagement des ZIP qui identifient au sein les enjeux et opportunités du foncier au sein des ports. Elles s'arment aussi, sans nécessité réglementaires, de schémas directeurs de protection de la nature au sein des ports.
- La sous-direction des ports (DGITM/DTFFP) publie un rapport nommé observatoire portuaire depuis 2021 qui reprend les chiffres clés des enjeux portuaires dont l'enjeu foncier.

8. A long terme, des instances de négociation à l'échelle de la façade, parallèles au débat et lui survivant, participent à l'acceptabilité de la transition énergétique en mer auprès des acteurs acceptant les compensations territoriales : exemple de la réunion des acteurs de l'emploi, de la pêche et des EMR.

Lors de notre étude des stratégies d'acceptabilité, il a été identifié qu'une présence continue sur le territoire, la capacité à échanger entre acteurs de filières économiques différentes et les compensations visant le développement territorial collectif sont des

éléments clés d'acceptabilité. De telles structures semblent manquer, en tout cas à un niveau thématique à l'échelle des façades, là où les CMF ont une vocation plus politique ou générale.

Dans le cadre de la négociation territoriale au sujet de la spatialisation des objectifs pour l'éolien en mer, cela se matérialiserait par des commissions en façade réunissant les acteurs de l'éolien, de la pêche professionnelle, de la formation maritime et de l'emploi ainsi que les services de l'Etat concernés (DIRM, DREETS). La façade Méditerranée, au travers de ses préfets coordonnateurs et de son DIRM, sont allants sur ce thème en particulier. Ces commissions pourraient à terme s'insérer comme commission spécialisée permanente des conseils maritimes de façade.

9. En continu, lors de travaux entre directions générales du pôle ministériel en équipe projet, systématiser la désignation de pilotes chargés de coordonner les expertises, les commandes et les marchés passés.

Cette recommandation classique vise à améliorer le fonctionnement en mode projet d'équipes aux cultures de travail différentes. Les pilotages en question ne relèvent pas d'une autorité hiérarchique sur le projet ou le plan du projet en question, mais simplement d'un suivi fonctionnel matérialisé. La condition sine qua none de ces pilotages est la confiance de tous les membres dans la capacité du pilote désigné à bien représenter et se représenter l'équipe projet dans toutes ses dimensions. Ainsi, l'existence d'une base documentaire commune solide sur toutes les thématiques du projet (voir recommandation n°1) faciliterait ce partage des tâches et la confiance accordée dans les initiatives envisagées.

10. En continu, en miroir des DIRM, les DREAL d'une même façade maritime devraient pouvoir désigner des référents de façade sur certains sujets à l'image des directeurs de projet éolien en mer.

Cette recommandation émane de la difficulté à faire émerger un binôme DIRM / DREAL dans la conduite de la planification maritime territoriale au-delà du binôme

DIRM / Directeurs de projet éolien en mer des DREAL. Ce binôme est pourtant demandé dans diverses instructions interministérielles.

Une difficulté réside dans la non-identification de points d'entrée directe et technique des DIRM dans les DREAL, hors éolien en mer, notamment sur des sujets transverses non apparents dans les organigrammes. Ces échanges existent pourtant avec les DDTM mais ne sont pas satisfaisant pour penser à niveau égal les planifications maritimes à l'échelle des façades. Le circuit de mobilisation devant passer par la préfecture semble parfois trop complexe pour des sujets d'ordre seulement techniques ou le partage de connaissances.

Afin de faciliter ces échanges, des référents clairement identifiés dans les DREAL, ou éventuellement mutualisés entre DREAL d'une même façade, pourraient être désignés sur :

- L'adaptation des territoires au changement climatique,
- Les activités portuaires (à relier à la réindustrialisation),
- L'artificialisation des sols et les besoins fonciers.

11. En continu, la CNDP, par sa pratique et son analyse de l'implantation locale d'infrastructures énergétique, et la CRE, par sa maîtrise des liens entre l'Etat et la filière éolienne en mer, pourraient renforcer chacune, dans leur champ de compétence, leur action d'agrégation des expériences et de documentation des apprentissages via des bilans réguliers.

Le recueil des expériences de l'Etat des projets éolien en mer a contribué à modifier son action dans sa relation avec les publics et dans sa relation avec l'industrie éolienne. Or ce recueil n'est aujourd'hui réalisé que projet par projet ou appel d'offres par appel d'offres par la CNDP s'agissant de la relation au public et de l'acceptabilité des projets et ponctuellement par la CRE s'agissant de la relation avec les industriels et des dispositifs de soutien.

Profitant de leurs expériences, la suggestion par l'Etat à ces autorités administratives indépendantes de concentrer leurs productions, de les synthétiser et d'en tirer les éléments clés permettrait de faciliter les processus d'apprentissage à l'œuvre (Section I.C). A défaut, et reconnaissant que l'indépendance de la CRE et de la CNDP les

rendrait peut-être hermétiques à cette proposition, le département de l'action territoriale et de la participation des acteurs du CGDD pourrait s'en charger, quitte à élargir son analyse aux thématiques et conflits hors éolien qui marqueraient les territoires maritimes.

Bibliographie

Rapports

ADEME. (2021). *Transition(s) 2050. Choisir maintenant. Agir pour le climat*, ADEME, 2021.

CESE. (2022). *Acceptabilité des nouvelles infrastructures énergétiques : transition subie, transition choisie ?*. CESE, 2022.

CNDP. (2021). *Eclairage – Eolien en mer – Enseignements de 11 ans de débats publics et concertations*. CNDP, 2021.

Ellis G., Ferraro G. (2016). *The social acceptance of wind energy*. JRC, Publications Office of the European Union.

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC103743?mode=full>

IEA. (2022). *World Energy Outlook 2022*, IEA, 2022.

RTE. (2021). *Futurs énergétiques 2050*, RTE, 2021.

UNESCO-COI/Commission européenne. 2021. *Guide international de MSPGlobal sur la planification de l'espace marin/maritime*. Paris, UNESCO. (Manuels et guides de la COI no 89).

Articles de recherche

Alexander K., Wilding T., Heymans J. (2013). *Attitudes of Scottish fishers towards marine renewable energy*. *Marine Policy*, 37, pp. 239-244.

Baggioni V., Cacciari J. (2019). *La fabrication de l'acceptabilité sociale des parcs photovoltaïques au sol*. *Espaces et sociétés*, 178. pp. 137-156.
<https://doi.org/10.3917/esp.178.0137>

Barbier R. (2021). *L'épreuve d'acceptabilité sociale, ou la composition disputée du collectif*. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 27. pp 45-61. <https://doi.org/10.3917/rips1.069.0045>

Beuret J.-E. (2016). *La confiance est-elle négociable ? La construction d'un intérêt général territorialisé pour l'acceptation des parcs éoliens offshore de Saint Brieuc et Saint Nazaire*. *Géographie, Economie et Société*, 18 (3). pp. 335-358.
<https://doi.org/10.3166/ges.18.335-358>

Busch M., Gee K., Burkhard B., Lange M., Stelljes N. (2011). *Conceptualizing the link between marine exosystem services and human well-being : the case of offshore wind farming*. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*.

Devine-Wright P. (2009). *Rethinking Nimbyism: the role of place attachment and place identity in explaining place protective action*. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 19 (6). pp. 426-441.

Ferreira S., Gallagher L. (2010). *Protest Responses and Community Attitudes Toward Accepting Compensation to Host Waste Disposal Infrastructure*. *Land Use Policy*, 27, pp. 638-652.

Fournis Y., Fortin M.-J. (2014). *Conceptualiser l'acceptabilité sociale : la force d'une notion faible*. In M. Robitaille, M.-U. Proulx (dir.), *Sciences du Territoire*. Tome 2, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp. 17-33.

Fournis Y., Fortin M.-J. (2015). *Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels*. VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement, 15 (3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16695>

Gendron C. (2014). *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs*. Communiquer 11. pp. 117-129. <https://doi.org/10.4000/communiquer.584>

Groothuis P., Groothuis J., Whitehead J. (2008). *Green vs green: measuring the compensation required to site electrical generation windmills in a viewshed*. Energy Policy, 36, p. 1545-1550.

Meyer T. (2014). *Du 'pays perdu' du Blayais à l'émirat de Saint-Vulbas': les territoires de dépendance au nucléaire en France*. Hérodote, 155, pp. 153-169.

Nadaï A., Labussière O. (2014). *Recomposer la mer pour devenir offshore : le projet éolien de Veulettes-sur-mer*. Natures, Sciences, Sociétés, 22 (3), pp. 204-218. <https://doi.org/10.1051/nss/2014039>

Oiry, A. (2015). *Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français*. VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement, 15 (3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16724>

Simard L. (2021). *L'acceptabilité sociale au Québec : nouvel instrument normatif d'action publique*. Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels, 25 (61). pp 17-44.

Upham P., Oltra C., Boso À. (2016). *Towards a cross-paradigmatic framework of the social acceptance of energy systems*. Energy Research and Social Science, (8). pp. 100-112.

Wüstenhagen, R., Wolsink, M. and Bürer, M. J. (2007). *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept*. Energy Policy 35 (5). pp. 2683-2691.

Thèses

Oiry A. (2017). *Une transition énergétique sous tension ? Constestations des énergies marines renouvelables et stratégies d'acceptabilité sur la façade atlantique française*. Thèse de géographie. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Kermagoret C. (2014). *La compensation des impacts sociaux et écologiques pour les projets d'aménagement : acceptation, perceptions et préférences des acteurs du territoire*. Thèse d'économie. Institut universitaire européen de la mer.

Compte-rendus de colloque

IPBES-IPCC. Pörtner H.-O., Scholes R., Agard J., Archer E., Bai X., Barnes D., Burrows M., Chan L., Cheung W. L., Diamond S., Donatti C., Duarte C., Eisenhauer N., Foden W., Gasalla M. A., Handa C., Hickler T., Hoegh-Guldberg O., Ichii K., ... Ngo, H. (2021). *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change (Version 2)*. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5101133>

Livres et chapitres de livres

Argyris C., Moingeon B., Ramanantsoa, B. (1995). *Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel.*

Argyris C., Schön D. A. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective.* Addison-Wesley Publishing Company.

Barbier, R, Jobert, A. (2022). *Acceptabilité.* In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition).* GIS Démocratie et Participation.

Batellier P. (2015). *Acceptabilité sociale : cartographie d'une notion et de ses usages.* Cahier de recherche. Les Publications du Centr'ERE.

Fressoz J.-B. (2012). *L'apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique.* Paris, Seuil.

Hamelin F. (2023). *Introduction. Innovation publique et acceptation sociale.* In F. Hamelin (dir.) *L'acceptation sociale - L'innovation publique à l'épreuve du faisable.* Paris, EMS Editions, pp 1-27.

Labussière, O., Nadaï, A. (2015). *L'énergie des sciences sociales.* Paris : Éditions A. Athéna. doi :10.4000/books.allianceathena.203

Nadaï A., Labussière O. (2010). *Acceptabilité sociale et planification territoriale, éléments de réflexion à partir de l'éolien et du stockage du CO2.* In Ha-Duang M. (dir.), Chaabane N. (dir.), *Captage et stockage du CO2. Enjeux techniques et sociaux en France.* pp 45-60. Versailles, Quae.

Autre

ADEME Magazine. (2022). *Il est temps de parler d'autre chose que d'acceptabilité sociale.* [En ligne] Consulté le 05 avril 2023. <https://infos.ademe.fr/magazine-avril-2022/decryptage/il-est-temps-de-parler-dautre-chose-que-dacceptabilite-sociale/>

Glossaire

AO : appel d'offres

AES : analyse économique et sociale (réalisée dans le cadre de la mise en œuvre de la DCSMM)

BEE : bon état écologique

CMF, CP et CS : conseil maritime de façade, sa commission particulière et sa commission spécialisée

CNDP : Commission nationale du débat public

CPDP : Commission particulière du débat public

LPEC : Loi de programmation énergie-climat

PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie

SNML : Stratégie nationale mer et littorale

DCSMM : Directive-cadre stratégie sur le milieu marin

DCPEM : Directive-cadre planification de l'espace maritime

DSF : Document stratégique de façade

DIRM : Direction interrégionale de la mer

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGAMPA : Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat

DGALN / DEB : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'eau et de la biodiversité

MEMN : Manche-Est – Mer du Nord

NAMO : Nord Atlantique – Manche-Ouest

SA : Sud Atlantique

MED : Méditerranée

ZEE : Zone économique exclusive

PNM : Parc naturel marin

FNE : France Nature Environnement

LPO : Ligue de protection des oiseaux

Annexe 1 – Récapitulatif des projets de parc éolien en mer en France métropolitaine

Appel d'offres	Projet	Consortium	Caractéristiques	Situation actuelle	Participation amont
AO 1 (2011)	Courseulles-sur-mer	EDF Renouvelables + Donq Energy + WPD Offshore	Posé, monopieux, 448 MW, 50 km ² , plus de 10km côtes	sélection consortium 2012, en travaux depuis 2021, mise en service prévue en 2025	DP (débat public) du 20 mars au 20 juillet 2013
	Fécamp	EDF Renouvelables + Donq Energy + WPD Offshore	Posé, gravitaire, 497 MW, 60km ² , 13km côtes	sélection consortium 2012, en travaux depuis 2020, mise en service prévue 2023	DP du 20 mars au 20 juillet 2013
	Saint-Brieuc	Ailes Marines (Iberdrola)	Posé, jackets, 496 MW, 75km ² , 16,3km côtes	sélection consortium 2012, en travaux depuis 2021, mise en service prévue en 2023	DP du 23 mars au 23 juillet 2013
	Saint-Nazaire	EDF Renouvelables + Enbridge Inc.	Posé, monopieux, 480 MW, 78km ² , plus de 12km des côtes	sélection consortium 2012, début travaux 2020, mise en service 2022	DP du 20 mars au 20 juillet 2013
AO 2 (2013)	Yeu-Noirmoutier	Ocean Winds (EDP Renovaveis & Engie) + Sumitomo + (CDC qui a vendu ses parts)	Posé, monopieux, 496 MW, 83km ² , 11,7km de l'île d'Yeu - 16,5km de Noirmoutier	sélection consortium 2014, début travaux 2021, mise en service prévue 2025	DP du 2 mai au 7 août 2015
	Dieppes-Le Tréport	Ocean Winds (EDP Renovaveis & Engie) + Sumitomo + (CDC qui a vendu ses parts)	Posé, jackets, 496 MW, 83km ² , 15,5km du Tréport - 17km de Dieppe	sélection consortium 2014, début travaux 2022, mise en service prévue 2026	1 ^{er} débat en 2010 conduisant à l'abandon du projet DP du 24 avril au 31 juillet 2015
AO 3 (2016)	Dunkerque	EDF Renouvelables + Innogy SE	Posé, monopieux, 600 MW, 50km ² , plus de 10km des côtes	sélection consortium 2019, début des travaux 2024, mise en service prévue 2027	DP du 14 septembre au 20 décembre 2020
AO 4 (2021)	Centre Manche 1	EDF Renouvelables + Maple Power	Posé, 1 GW, macro-zone 10500km ² à réduire à 300 km ²	sélection consortium début 2023, mise en service prévue 2030	DP du 15 novembre 2019 au 19 août 2020 (1 ^{ère} application loi ESSOC)
AO 5 (2021)	Bretagne Sud	Inconnu	Flottant, 250 MW, 16km de Belle-Île - 29km de Groix, 36km des côtes	sélection lauréat deuxième semestre 2023, mise en service prévue 2030	DP du 20 juillet au 21 décembre 2020

AO 6 (2022)	Méditerranée	Inconnu	Flottant, 2*250 MW + extensions de 500 MW chacune, un parc au large de la Narbonnaise, l'autre dans le Golfe de Fos, 22 km des côtes	sélection lauréat à l'automne 2023, élaboration jusqu'à 2025, mise en service prévue 2031	DP du 12 juillet au 31 octobre 2021
AO 7 (2024)	Sud Atlantique	Inconnu	Posé, 500-1000 MW, provision pour un second parc de 1 GW, dans le parc naturel marin Estuaire de la Gironde et mer des Perthus	mise en concurrence en cours, mise en service prévue en 2032, concertation pour le deuxième parc 2025	DP du 30 septembre 2021 au 28 février 2022
AO 8 (2025)	Centre Manche 2	inconnu	Posé, jusqu'à 1,5 GW, zone préférentielle de 250 km ²	mise en concurrence en cours, désignation lauréat prévue d	Concertation du 3 janvier au 7 mars puis du 25 avril au 16 mai 2022

Tableau 4 : Grandes caractéristiques des projets commerciaux d'éolien en mer en métropole

Source : eoliennesenmer.fr

Annexe 2 – Détail de l’historique des parcs éoliens

Parc de Courseulles-sur-mer : Le parc de Courseulles-sur-mer est situé dans le Calvados en façade Manche Est-Mer du Nord. Issu du premier appel d’offres lancé en 2011, sa mise en service prévue en 2025 conduira au raccordement au réseau national de 64 éoliennes pour une capacité installée totale de 450 MW mettant ainsi un terme à 4 ans de travaux et 8 ans de procédures administratives pour le consortium mené par EDF Renouvelables désigné en 2012⁴⁹. Le parc est prévu à au moins 10 km de la côte, l’emplacement choisit étant mis en avant comme non contraignant pour la navigation, y compris des pêcheurs, avec qui les implantations précises des éoliennes ont été concertées. Lors de la phase de travaux, l’interdiction de navigation en vigueur sur la zone du parc est compensée par une indemnisation individuelle des pêcheurs professionnels. La pêche professionnelle est concertée de façon permanente depuis 2007 et le maître d’ouvrage leur a consacré une cellule de liaison dédiée. Des études environnementales sur le site sont menées depuis 2008. Des mesures d’accompagnement ont été négociées dès 2007 avec les acteurs du territoire et complétées en 2013 avec le débat public⁵⁰. Parmi les retombées attendues, le parc devrait mobiliser de nouveaux emplois à Ouistreham pour l’exploitation et la maintenance à compter de 2025 et au Havre pour l’assemblage des éoliennes et la fabrication d’éléments à partir de 2023. Le maître d’ouvrage a monté une équipe chargée d’intégrer les PME et PMI du territoire au projet, il est présent lors de forums des métiers pour favoriser les formations relatives à la filière, et il a signé une convention de partenariat avec l’Etat, Pôle Emploi, la Région Normandie, la Maison de l’emploi et de la formation et la Maison de l’emploi et de la formation de l’agglomération caennaise⁵¹. Enfin, le maître d’ouvrage est mécène de sites mémoriels liés au Débarquement, thème mentionnée à de nombreuses reprises lors des débats publics et de la concertation continue⁵².

Parc de Fécamp : Le parc de Fécamp, à au moins 13 km des côtes normandes, est en construction depuis 2020 après 7 ans d’études et d’autorisation administrative.

⁴⁹ Eoliennesenmer.fr

⁵⁰ (CESE, 2021) p. 25.

⁵¹ Renseignements issus du site Internet du parc piloté par l’industriel.

⁵² Compte-rendu du débat public et site suscité.

Devant entrer en service en 2023, ses 71 éoliennes représentent une capacité installée de 500 MW⁴⁹. Le consortium menant le projet est le même que pour le parc de Courseulles-sur-mer si bien que l'organisation industrielle du projet est très similaire : construction des éléments (fondations, pales, nacelles, mâts) au Havre, assemblage à Cherbourg, fourniture de la sous-station électrique par les Chantiers de l'Atlantique et maintenance et exploitation depuis le port le plus proche, Fécamp⁵¹. L'ancrage du projet au territoire est abordé de manière identique avec une concertation lancée dès 2007 avec le comité régional des pêches, en 2008 au sein d'une instance de concertation pour le public très local et à compter de 2012 dans un cadre de concertation et suivi mis en place par les préfets coordonnateurs de façade⁵².

Très en amont de l'obligation participative réglementaire de l'époque, trois publics sont particulièrement ciblés par l'industriel : la pêche professionnelle au travers de son comité régional, les communes littorales proches et les entreprises locales avec création d'une équipe dédiée à leur inclusion. La pêche, incluse plus tôt dans le projet, a participé au choix de la zone du parc et au positionnement des éoliennes en son sein afin de minimiser l'impact sur son activité. L'industriel indemnise individuellement les pêcheurs empêchés de naviguer sur place lors des travaux. Manifestement satisfaite, la profession, via son comité régional, a émis un avis favorable au projet.

S'agissant du milieu marin, l'effet récif observé sur des mâts de mesure, installés pour mieux connaître le milieu d'implantation en termes physico-chimiques et de biodiversité marine, est particulièrement mis en avant comme preuve de concept pour les futurs mâts et fondations d'éolienne.

Parc de Saint-Nazaire : Dernier parc du premier appel d'offres attribué à un consortium mené par EDF Renouvelables, ce projet est aussi le seul parc commercial actuellement en service en France. Regroupant 80 éoliennes à plus de 12 km des côtes, il représente une capacité installée de 480 MW. Une recette d'ancrage territorial du projet similaire aux deux précédents a été retenue⁴⁹. On retrouve donc une concertation grand public depuis 2007, la conduite d'études techniques et environnementales dès 2008, une convention de partenariat signée avec les acteurs de la formation, de la pêche et de la lutte en faveur de l'environnement en 2011 dans la foulée du lancement de l'AO 1 et renouvelée avec la pêche en 2014, et la mise en place d'une équipe dédiée à l'emploi. Le tourisme a aussi sa convention de partenariat

en 2015 tandis que les entreprises locales sont informées spécifiquement à partir de 2012. Les éléments du parc éolien, hormis les fondations, sont fabriqués et assemblés en France entre Saint-Nazaire, l'usine bretonne de General Electric et le centre de la France. Les associations environnementales dont Bretagne Vivante et la LPO renouvellent à leur tour leur partenariat avec l'industriel en 2018⁵¹. S'il est signe de prise en compte des enjeux de biodiversité, le calendrier des partenariats signés dévoile une hiérarchie assez nette établie par les industriels plaçant par ordre de priorité la pêche, les élus locaux, les entreprises locales, les défenseurs de la biodiversité et le grand public (hormis le public très local concerté tôt)⁵³. Cependant, même l'étude environnementale du site a fait l'objet d'une démarche d'ancrage local puisqu'aux études de bureaux spécialisés extérieurs s'ajoute un programme mené avec la fédération des plongeurs conduisant depuis 2015 à des sorties à visée scientifique réalisée par des plongeurs amateurs de la région sur le site d'implantation du projet selon un protocole élaboré par le MNHN et TBM Environnement⁵¹.

La navigation dans le parc est ouverte sous condition de vitesse, de taille et d'équipement de signalisation de leur position aux navires, y compris de pêche aux arts dormants (mais pas aux arts traînants). Ces autorisations dépendent du préfet maritime, mode de gouvernance qui devrait a priori continuer à prévaloir dans les parcs suivants mais peut être l'objet de critiques de la part d'acteurs de la pêche qui espèrent des règles nationales.

Parc de Saint-Brieuc : Dernier projet issu de l'AO 1, le parc de Saint-Brieuc a été attribué à l'espagnol Iberdrola en 2012 et est en travaux depuis 2021 en vue d'une mise en service en 2023. A l'inverse des parcs évoqués précédemment, il est le premier à concentrer un niveau de conflit plus important. Cumulant 496 MW avec 62 éoliennes situées à plus de 16 km des côtes, le projet diffère technologiquement des précédents : type de fondations différent (jacket contre monopieux), puissance unitaire des éoliennes plus importante (8 MW contre 6-7 MW pour les parcs EDF Renouvelables) ce qui implique une hauteur et un diamètre du rotor plus élevés (respectivement plus de 205 m et 167m)⁴⁹. En conséquence, même si des entreprises françaises et en particulier bretonnes sont impliquées dans les tâches gravitant autour du projet du conseil en ingénierie à la participation du public en passant par les

⁵³ (Beuret, 2016)

bureaux d'études environnementales, Iberdrola n'a pas recours au tissu industriel français de fabrication et assemblage d'éoliennes situé de Saint-Nazaire à Cherbourg et décrit pour les parcs précédents⁵¹. Ainsi, l'ambition affichée par Iberdrola en termes de créations d'emplois liés à ce parc est plus faible : 500 ETP contre plusieurs milliers dans le cadre du développement du tissu suscité. Afin de travailler son ancrage territorial, l'industriel multiplie les partenariats locaux depuis 2012, finançant des événements culturels et scientifiques comme le festival des mondes sous-marins ou Grand Ouest Innovations, des activités liées au maritime comme la SNSM 22 ou les fédérations de voile et de plaisance locales ainsi que des événements sportifs pas nécessairement liés à la mer (trails, natation). Toutefois, la majorité de ces partenariats ont été établis dans les cinq dernières années.

Concernant l'environnement, des mesures de suivi, notamment de l'avifaune ont été mises en place avec une accélération depuis 2019 en vue des travaux. Les protocoles de ces mesures, ainsi que des trois mesures de compensation identifiées (lutte contre la prédation des oiseaux marins par les corneilles noires, amélioration de la quiétude des mammifères marins et éradication du vison d'Amérique des îles du Trégor), ont été établis en partenariats avec les acteurs locaux de la biodiversité, Bretagne vivante et le Syndicat mixte Grand Site Cap d'Erquy Cap Fréhel et l'Etat. Ces mesures sont appelées soit par les besoins de l'étude d'impact du projet soit par la séquence obligatoire ERC. Des mesures supplémentaires d'accompagnement d'études des impacts sur la biodiversité, d'effarouchement des oiseaux et de développement touristique du département ont été formulées par l'industriel lors de sa réponse à l'appel d'offres et ont donc contribué à sa sélection. Elles sont mises en place principalement depuis décembre 2017 et l'obtention des autorisations administratives pour le parc.

Concernant la pêche, les liens entre l'industriel et les comités des pêches se sont construits autour des mêmes outils que pour les parcs précédents : financement d'un chargé de mission éolien en mer au sein du CDPMEM 22, instauration d'un comité de gestion et de suivi, études communes sur les pratiques et les ressources, indemnisation financière durant le chantier⁵⁴ mais aussi compensation en soutien à

⁵⁴ Une convention est signée dès 2012.

l'activité avec le réensemencement de coquilles Saint-Jacques et l'éradication de la crépidule. Le projet a aussi été fortement modifié sous l'impulsion des pêcheurs : diminution du nombre d'éoliennes de 100 à 62 pour augmenter leur écartement en vue de permettre au moins la navigation, réorientation des lignes d'éoliennes selon le courant et ensouillage de tous les câbles pour permettre théoriquement la pêche aux arts traînants dans le parc. Cependant, ces discussions et évolutions interviennent toutes après l'attribution du projet à Iberdrola en 2012, à la différence des projets précédents qui pouvaient déjà s'appuyer sur une concertation informelle de quatre ou cinq ans à cette date.

Dès lors, compte tenu de la fixation d'un grand nombre de caractéristiques lors de l'appel d'offre et du manque de connaissance mutuelle entre industriel, pêcheurs mais aussi acteurs du territoire, le projet est moins bien accepté et doit faire l'objet de modifications radicales qui le retardent. Des hésitations entre ce qui est convenu en concertation et produit dans les décisions de l'industriel accroissent encore la méfiance voire la défiance d'une bonne partie du territoire vis-à-vis d'Iberdrola⁵⁵. Cette méfiance est accentuée au sein du tissu économique local par le faible recours à des partenaires industriels locaux pour la fabrication des éoliennes. Cela conduira Iberdrola à multiplier les mesures d'accompagnement et d'indemnisation en vue de mieux s'ancrer dans la baie de Saint-Brieuc.

Ces négociations territoriales se déroulent largement hors des dispositifs participatifs obligatoires (Kermagoret, 2014). Au moment du débat public de 2013, l'industriel se refuse essentiellement à modifier le projet, voire à répondre aux questions plus larges du public : « *le porteur de projet n'allait jamais au-delà du DMO et évacuait sinon la question en la qualifiant de hors de propos* »⁵⁵. Elles se font avec des acteurs perçus initialement comme importants par Iberdrola et sont donc « *peu équitables entre acteurs du territoire, les élus locaux et la population se tourn[ant] vers les pêcheurs pour savoir où en était le projet* »⁹.

Parc de Noirmoutier : Le parc éolien en mer d'Yeu-Noirmoutier présente aujourd'hui des caractéristiques similaires aux précédents : 62 éoliennes posées, puissance installée de 496 MW pour une distance aux côtes d'au moins 11 km (Île d'Yeu) et un écartement entre éoliennes de 1 à 1.6 km. Les éoliennes sont construites dans les

⁵⁵ Entretien avec Charlène Kermagoret.

usines Siemens du Havre. L'industriel met en avant la mobilisation (pas nécessairement la création⁵⁶) de 1500 emplois sur la façade Ouest pour la construction des éoliennes et des éléments du parcs (fondations, câbles, station électrique...). Dans cette optique des partenariats ont été noués entre l'industriel et les cursus de formation en lien dans la région Pays de la Loire. Le choix de fondation jacket a été modifié en 2021 au profit de fondations monopieux en raison de meilleurs retours d'expérience et d'une plus grande disponibilité. Il est possible que le tissu industriel issu de l'AO 1 ait joué en faveur de ce type de fondations déployé pour les parcs de Saint-Nazaire et Courseulles-sur-mer. L'entrée de Vendée Energies, société d'économie mixte portée par le conseil départemental de Vendée, en 2022 au capital de la société ENYM, responsable du projet, vise à démontrer le soutien symbolique au projet des collectivités locales, au moins aux échelles régionales, départementales et de la métropole nantaise. Les travaux débuteront à l'été 2023 en vue d'une mise en service en 2025.

Les enjeux de biodiversité sont pris en compte, selon l'obligation réglementaire, lors de l'étude d'impact du projet et occasionnent des mesures de suivi (collecte de données sur l'avifaune, les mammifères marins ou l'hydrographie), d'évitement (essentiellement taille et espacement des éoliennes), de réduction (orientation des éoliennes et diminution éclairage nocturne) et de compensation (protection de colonies nicheuses par exemple) qui sont toutes comparables à celles des parcs précédents. Le parc est toutefois novateur dans l'usage contre la corrosion d'une protection cathodique par courant imposé, et non d'une protection cathodique galvanique comme par exemple dans le parc de Saint-Nazaire. Ce système par courant imposé, plus complexe et coûteux à l'installation, n'utilise pas d'anodes sacrificielles dont l'oxydation conduit à la diffusion de métaux (aluminium par exemple) dans le milieu marin.

Comme pour les précédents parcs, l'industriel a mobilisé une équipe dédiée aux relations territoriales dès 2014 et a adapté son projet (disposition des éoliennes et des câbles, provision pour une indemnisation et phasage du chantier) en fonction des contraintes de la pêche. Ainsi, les publics ont été informés et, pour certains, concertés⁵⁷ dès 2014 et tout au long du projet, largement hors du seul débat public de

⁵⁶ La plupart des usines fournissent plusieurs parcs.

⁵⁷ Les publics non-professionnels sont invités, souvent au printemps et à l'été, à participer non seulement à des réunions publiques d'information mais aussi à des ateliers de travail entre 2014 et 2022. Si l'industriel n'est pas

2015. Cela n'a toutefois pas suffi à faire disparaître toute forme d'opposition, notamment les oppositions radicales au projet pour des raisons paysagères. Des recours contentieux sont en effet portés contre le projet, en particulier par l'association « Non aux éoliennes entre Yeu et Noirmoutier » qui s'est structurée dans ce seul but et avec une forte insistance sur la protection des paysages. Les recours, comme expliqué par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 419959 du 21 août 2019, se concentrent notamment sur la place de la participation du public. Aux yeux de cette association, les projets retenus lors des appels d'offre sont si figés que la désignation du lauréat par le ministre en charge de l'énergie relève d'une décision d'implantation d'un parc précis alors même que la participation du public n'a pas eu lieu. Rejetés par le Conseil d'Etat, purgeant ainsi le projet de tout recours, ces formes contentieuses d'opposition au projet démontrent à la fois la structuration des opposants en entités capables de mobiliser des moyens techniques et juridiques sans s'appuyer nécessairement sur des acteurs déjà organisés et l'existence d'oppositions radicales à l'éolien en mer.

Ces oppositions sont désignées radicales en ce que leur critique porte sur l'opportunité même de la technologie (éolienne en général ou éolienne posée, donc entre autres proche des côtes), ou en tout cas en ce qu'elles ne trouvent pas de réponse admissible pour l'industriel. On pourra distinguer ces oppositions radicales des oppositions de moyen qui acceptent de s'inscrire dans un processus d'évolution réaliste du projet vers leur convenance sans chercher à abattre son principe.

Parc de Dieppe-le Tréport : Le projet de parc éolien en mer au large de Dieppe et du Tréport attribué au même consortium que celui de Noirmoutier possède la même structuration industrielle. Cependant, son histoire est plus chahutée. Dès 2005, l'idée de développer un parc éolien en mer au Tréport est évoquée auprès des acteurs du territoire et portée notamment déjà par La Compagnie du Vent, filiale d'Engie. Un débat public a même lieu en 2010⁵⁸ sous l'égide de la CNDP en parallèle de la concertation plus vaste menée par l'Etat en préparation du futur AO 1 de 2011. Suite à ce débat,

tenu juridiquement de proposer une réponse spécifique à ces participations au-delà du droit général à l'information des citoyens, il la conçoit dans la forme comme un long débat public - dilué et à sa main.

⁵⁸ Voir pour une analyse de ce débat et son influence sur la concertation générale autour d'un projet éolien à Dieppe : *Débat local, processus national - Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France*. Arthur Jobert, Mathieu Brugidou, EDF R&D. Journée d'étude du GIS participation, 21 octobre 2011.

une incertitude plane sur le sort de ce projet, notamment sur sa sélection parmi les zones propices retenues dans l'appel d'offres. Ce premier débat public joue le rôle de « chambre d'enregistrement » de négociations entre acteurs structurés dans le processus global de concertation sur un projet éolien au large du Tréport. Il fait apparaître les grandes familles d'arguments relatifs à l'éolien et la structure des publics qui les soutiennent : les pêcheurs comme premiers experts de la mer, les riverains comme défenseurs des paysages, les élus locaux inquiets pour le trait de côte et le tourisme mais aussi en faveur d'une source de dynamisme économique, etc. Les questions inhérentes à la participation du public elle-même (utilité, légitimité des non-locaux, des non-experts...) apparaissent aussi. Ce débat, « mobilisateur »⁵⁹ et tendu, trouve un écho dans les médias et en vient même à influencer la révision en cours de la fiscalité s'appliquant aux parcs éoliens en mer avec l'introduction de précisions concernant l'utilisation de ses recettes. Il prouve donc l'influence que peut avoir un débat public local, surtout s'il est âpre, sur les politiques publiques nationales. Finalement, à l'issue de ce premier débat, le maître d'ouvrage a retenu la poursuite du projet sous réserve de présence dans l'appel d'offres de l'Etat. Le compte-rendu du débat rédigé par la commission particulière du débat public qui l'a mené évoque déjà l'idée de faire participer le public sur l'avenir de l'éolien en mer à l'échelle d'une façade maritime en réponse aux interrogations soulevées. Elle n'est pas suivie par l'Etat dans cette recommandation à l'époque.

Le projet fait ainsi initialement partie du premier appel d'offres de 2011, sous la forme d'une des variantes précédemment identifiées au cours du débat de 2010. Il reçoit une offre incluant deux variantes, à comparer aux autres parcs qui comptent au moins 2 offres et 4 variantes. Cette offre n'est pas retenue par le ministre en charge de l'énergie⁶⁰ compte tenu du prix proposé et des conditions de calendrier jugées finalement trop tendues pour lever les risques d'un projet manifestement contesté. Le cahier des charges est revu en conséquence pour réintégrer le projet au deuxième appel d'offres de 2013.

Un nouveau débat public s'ouvre en 2015 reprenant les oppositions du premier, accentuant les critiques déjà formulées :

⁵⁹ Dossier du maître d'ouvrage pour le projet Dieppe-Le Tréport à l'occasion du débat public de 2015.

⁶⁰ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 5 avril 2012 portant avis sur le choix des offres que le ministre chargé de l'énergie envisage au terme de l'appel d'offres portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer en France métropolitaine

- par les pêcheurs professionnels avec des revendications sur des zones spécifiques de l'espace désigné par l'appel d'offres (zone du Creux et Ridens de Dieppe) ainsi qu'une volonté générale de navigation libre dans le parc et de maintien de l'activité. Ces demandes et le pouvoir de nuisance des pêcheurs conduisent l'industriel à modifier son projet en repositionnant les éoliennes et les câbles selon les courants, en les écartant et en provisionnant une compensation intégrale des pêcheurs démontrant un impact du parc sur leur activité durant sa construction mais aussi, et c'est nouveau, pendant les 25 années de son exploitation.
- par les riverains et résidents secondaires en lien avec l'intégration paysagère du parc. Cette question agite d'autant plus qu'elle se double d'une réflexion sur d'autres projets, réels ou supposés, de parcs éoliens au sein de la façade Manche Est-mer du Nord et la proximité bien réelle avec le projet de Fécamp. Finalement, la question des effets cumulés de nombreux parcs éoliens en mer prend toute sa vigueur avec les débats autour du projet de Dieppe.
- par les chasseurs, bien identifiés lors du premier débat, qui composent une partie de ce public de résidents secondaires et interrogent le positionnement du parc vis-à-vis des oiseaux migrateurs rejoignant les revendications de déplacement voire de suppression du parc soulevées par des organisations en faveur de l'environnement. Ce public aisé trouve un relais dans les structures fondées initialement en opposition à l'éolien terrestre à envergure nationale comme la Fédération Environnement Durable basée avenue des Ternes à Paris (Oiry, 2017).

Initialement prévue pour 2021, l'échéance de mise en service du parc est décalée à 2025 compte tenu de l'opposition au projet conduisant à de multiples recours contentieux multiples mais aussi à l'obtention ardue des différentes autorisations administratives qui n'aboutit qu'en 2019. Ainsi, le Parc Naturel des estuaires picards et de la mer d'Opale, dont l'avis est consultatif, se prononce en défaveur du projet en 2017 tandis que l'AFB se prononce pour sous réserve de modifications l'année suivante¹². L'Autorité environnementale s'inscrit dans la même ligne, sans qu'elle soit compétente pour se prononcer en faveur ou en défaveur d'un projet, en formulant des recommandations visant à combler certaines insuffisances identifiées dans l'étude d'impact (sous-estimation des effets cumulés des parcs connus, dispositifs de suivi à reprendre) et dans la mise en œuvre de la démarche ERC par l'industriel (compléter l'analyse des variantes de phasage des travaux et la prise en compte des espèces

protégées via la demande de dérogations). Ces nouvelles adaptations demandées à l'industriel retardent donc le projet, d'autant plus qu'il multiplie les partenariats territoriaux, les appels à projet et intègre une part de financement participatif pour mieux s'ancrer territorialement alors que ces avis peuvent dégrader son image. Finalement, le Conseil d'Etat a rejeté les derniers recours contre le parc en 2022. Tout semble donc indiquer que le parc devrait bien être mis en service en 2025.

Parc de Dunkerque : Le parc éolien en mer au large de Dunkerque constitue l'unique projet du troisième appel d'offre lancé en 2016. Parmi les neuf offres reçues, celle portée par EDF Renouvelables est retenue avec un tarif de référence à 44 €/MWh qui fait entrer l'éolien en mer dans les prix usuels du marché de gros de l'électricité (cf encadré). L'offre implique des éoliennes significativement plus puissantes (46 éoliennes au plus pour une puissance installée totale de 600 MW soit une puissance unitaire d'au moins 13 MW) que pour les parcs précédents et donc plus imposantes avec une hauteur bout de pale entre 225 et 300m et un diamètre de 200 à 250m. Ces intervalles de caractéristiques montrent bien que l'industriel tire parti du nouveau type d'offres à caractéristiques variables qui lui permet de finaliser l'agencement et le détail technologique des éoliennes après obtention des autorisations administratives pour le parc afin d'installer les technologies les plus industriellement abouties et donc les moins chères.

L'AO 3 et le projet de Dunkerque représentent probablement l'aboutissement d'une phase de calage entre services de l'Etat et filière industrielle. Le recours à la procédure de dialogue concurrentiel en amont de l'appel d'offres et à ce nouveau type d'autorisation à caractéristiques variables dite permis-enveloppe entraîne un nombre inédit de candidats « robustes »⁶¹ pour un parc éolien en mer. Par ailleurs, les industriels sont déchargés par la loi dite « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017 du raccordement des parcs dont l'ensemble du montage du projet revient dorénavant à RTE. Le dialogue entre les services de l'Etat et les industriels candidats nourrit le cahier des charges de l'appel d'offres.

La sélection du lauréat n'intervient qu'en juin 2019 à partir d'un projet se fondant non seulement sur des technologies éoliennes plus matures mais aussi sur l'expérience accumulée par les industriels s'agissant des précédents projets, comme l'utilité de

⁶¹ CRE, Délibération n° 2019-124

recourir à des éoliennes de plus grande puissance unitaire. Cette idée est directement liée aux modifications des projets précédents qui ont tous écartés leurs éoliennes, les ont alignés selon les courants, voire ont rehaussé leur rotor pour moins perturber l'avifaune comme pour le parc de Dieppe-Le Tréport. Ces apprentissages bien réels des industriels sont à nuancer par le fait que le principal critère de sélection du lauréat pondère à 70 points sur 100 le critère « Valeur du tarif de référence ». Même si des critères de prise en compte des enjeux environnementaux et d'optimisation de l'occupation de la zone sont explicitement présents dans le cahier des charges, la performance économique reste l'axe prioritaire sélection des projets, leur intégration territoriale étant bien mentionnée, mais en seconde position.

Profitant d'un dérisquage avancé par l'Etat, de l'expérience de l'AO 1 d'EDF Renouvelables et de l'implantation déjà faite sur la façade Ouest d'usines de fabrication et lieux d'assemblages des différents composants d'éoliennes en mer, tout indiquait la possibilité de construire plus vite ce parc que les précédents, ou au moins d'éviter l'écueil de multiple recours contentieux. Cependant, ce projet n'échappe pas à la critique lors du débat public qui lui est consacré en 2020. En effet, dernier projet soumis au régime de participation antérieur à la loi ESSOC⁶² (voir Section I.C), il est toutefois le premier à employer les permis-enveloppe de sorte que pour la première fois le public ne peut avoir de réponse ferme s'agissant de la technologie d'éolienne envisagée, du nombre ou de l'espacement des éoliennes. Il n'est pas non plus questionné sur l'emplacement du parc ou l'opportunité de le construire puisque l'appel d'offres a déjà eu lieu et que l'Etat a réalisé ces choix, et non l'industriel maître d'ouvrage lors du débat public. Si donc le projet de Dunkerque se présente comme le résultat d'un apprentissage pour l'industriel dans sa capacité à formuler un projet pertinent qui susciterait par défaut moins de réaction négative et dans la relation Etat-industrie conduisant à l'appel d'offres, ce projet apparaît dans le pire agencement possible en termes de participation amont du public sans possibilité d'interroger les fondements du projet et sans caractérisation technique finalisée. « *Dans ce contexte, il était logique que la procédure même du débat public soit remise en question. Ce fut le cas.* »⁶³

⁶² Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance

⁶³ Bilan de l'organisation du débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque, p. 3 (15 février 2021).

Outre la critique de l'opportunité du débat, plus acerbe et peut-être plus fondée à Dunkerque que pour les projets précédents, le débat est marqué par l'historique de la relation entre EDF et le territoire dunkerquois, les déceptions précédentes relatives au terminal méthanier de Loon-Plage construit par EDF ayant obérées la capacité à convaincre sur les retombées économiques locales positives pour le parc⁶³. Les arguments de défense de la biodiversité marine, notamment l'avifaune, sont repris non seulement par les ONG environnementales comme depuis 2011 exceptionnellement rejointes par les chasseurs à Dieppe-Le Tréport, mais cette fois-ci par la population générale. L'historique du terminal méthanier peut aussi être en partie à l'origine de ce phénomène dans la mesure où son installation en 2017 avait déjà suscité la critique en raison de sa localisation au sein d'une ZNIEFF⁶⁴ classée notamment en raison de la présence importante d'oiseaux migrateurs.

Enfin, le projet de Dunkerque inaugure en France les contentieux transfrontaliers au sujet de parcs éoliens : la Belgique a saisi la Commission européenne pour un recours en manquement contre la France, selon l'article 259 du TFUE, aux obligations qui lui incombent vis-à-vis de plusieurs directives⁶⁵, et de manière plus symbolique au titre du principe de coopération loyale visé à l'article 4 du traité sur l'Union européenne. Au fond, la limite Ouest du projet de parc longe la frontière franco-belge de sorte que le parc n'est qu'à 13 km de la ville belge la plus proche. Or la Belgique et les Belges n'ont pas été officiellement associés au choix de la zone, et ne le sont que « au mieux » par l'industriel ou la CNDP lors des concertations. Ces accusations sont déclarées sans fondement par la Commission, hormis s'agissant d'un manquement aux dispositions de la directive « Habitats naturels ». Le projet n'est donc atteint que par l'obligation de produire des mesures de conservations des habitats d'oiseaux migrateurs.

Finalement, le projet de Dunkerque est au stade de l'enquête publique et de l'obtention de toutes les autorisations administratives pour fin 2023. Sa mise en service est prévue en 2028 après 2 ans de travaux. Des campagnes de l'industriel ont déjà eu lieu visant à informer les entreprises locales en vue du choix de ses futurs fournisseurs.

⁶⁴ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

⁶⁵ Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

Parc Centre Manche 1 : Un consortium mené par EDF Renouvelables a de nouveau été désigné lauréat pour ce projet en mars 2023 après environ deux ans d'élaboration du cahier des charges via dialogue concurrentiel et d'élaboration des offres pour les six consortiums candidats. Le gain s'est fait pour des raisons similaires au projet de Dunkerque avec un prix du mégawattheure au même niveau (~45€/MWh) ce qui « *démontre une fois de plus la maturité de la filière éolien en mer posé* »⁶⁶. Les critères de sélection avaient toutefois été largement modifiés par rapport à Dunkerque pour donner un poids plus important (de 5 points sur 100) aux critères techniques (poids total passe de 20 à 25 points) dénotant la prise en compte des enjeux environnementaux (de 9 à 15 points) et des enjeux sociaux et de développement territorial. Ce dernier critère apparaît avec ce projet au détriment du critère d'optimisation de l'occupation de la zone formulé pour Dunkerque. Il y a donc aussi une adaptation qui s'effectue entre Etat et industriel en fonction de l'objet mis en débat et des revendications exprimées lors des concertations⁶⁷.

Parc Centre Manche 2 (AO 8) : Le projet Centre Manche 2 vise à construire un deuxième parc (1 à 1,5 GW) d'éoliennes posées dans la grande zone identifiée après le débat public de 2020 portant sur le projet Centre Manche 1. Ayant fait l'objet d'une concertation préalable avec garants (moins ambitieuse en termes de participation qu'un débat public) en 2022, ce projet s'inscrit dans la philosophie des débats par grappes permis par la loi ASAP censée concentrer la participation à l'échelle de la grappe pour faciliter la mise en place de chacun des projets – il ne l'applique toutefois pas, l'AO 4 ayant fait l'objet d'un débat public avant l'entrée en vigueur de la loi ASAP. Techniquement proche des précédents parcs posés avec un lauréat qui sera désigné en 2024, on ne va ici s'attacher qu'à analyser les liens de ce projet avec le premier en termes de participation et d'acceptabilité i.e. à tester l'efficacité de la remontée des débats publics à l'échelle stratégique. Si cette efficacité se mesure à la faiblesse de l'intensité de la participation, alors la réussite est flagrante : le bilan de la concertation note « *un taux de participation parfois très faible sur certaines réunions [...] la faible proximité « physique » du projet avec le territoire (à plus de 40 km des côtes), au sein d'une zone issue d'un premier débat public [expliquant] en partie cette faible mobilisation* » (taux de réponse des collectivités locales de 13.75%, moins de 200 avis

⁶⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/eolien-en-mer-agnes-pannier-runacher-presente-plan-dacceleration-filiere-et-annonce-laureat-lappel>

⁶⁷ Cahier des charges rectificatif pour l'AO 4, CRE, septembre 2022 (p. 24).

reçus). Faiblesse de la participation qui ne masque pas la nécessité de mieux identifier les effets cumulés des parcs et surtout de la gestion en parallèle de deux permis-enveloppes. Sur ce dernier point, il a été mis en avant par certaines contributions que la zone prévue pour le parc n°2 empêchait certaines des dispositions envisagées du parc n°1 les plus éloignées des côtes. Au total, il ressort du bilan de la concertation que le niveau de conflictualité exprimée autour de ce projet semble très faible et pointe la diffusion du sentiment que le premier débat et le premier projet en général ont concentré le gros des décisions d'importance.

Parc Bretagne Sud : Le parc de Bretagne Sud inaugure deux développements : c'est un projet de parc à éoliennes flottantes, et le projet prévoit déjà explicitement une extension deux fois plus grandes que le premier parc. Le projet est constitué d'un premier parc de 250 MW et d'un second parc de 500 MW en extension du premier pour lequel la mise en concurrence sera lancée en 2024. Il en est au stade de la sélection du fuseau de moindre impact pour son raccordement (23 mars 2023) et de l'élaboration des offres en vue de l'attribution du premier parc au second semestre 2023. Ce projet a fait l'objet d'un débat public en 2020 de sorte que le public n'est à l'heure actuelle concerté qu'au titre de la concertation continue. Une seule participation amont a été effectuée en regroupant le premier parc et son extension, un autre débat public n'étant pas prévu spécifiquement pour l'extension. La mise en service du premier parc n'est prévue qu'à partir de 2030.

Le projet flottant pilote de Groix est situé à une dizaine de kilomètres de la zone d'implantation du projet commercial de Bretagne Sud. Lancé en 2016, aucune éolienne ne sera cependant installée, le projet connaissant plusieurs défections et étant finalement abandonné fin 2022. Mené par Shell, CGN et la Banque des territoires, le projet s'appuya d'abord sur General Electrics puis sur MHI Vestas Offshore Wind à compter de 2019 pour fournir les éoliennes tandis que Naval Group puis Saipem à partir de 2021 étaient en charge des plateformes flottantes. Le projet est abandonné en raison de difficultés d'approvisionnement et du contexte inflationniste de sorte que le projet n'apparaissait plus économiquement viable aux yeux de Shell. Au-delà de ces déclarations, on pourrait aussi penser que la ferme pilote n'avait plus grand sens dans la mesure où dès 2018 se prépare le projet commercial de Bretagne Sud.

La non-corrélation entre les résultats de la ferme pilote et le projet commercial a constitué un axe important d'interrogations lors du débat public de 2020 ayant porté sur le premier parc commercial. En effet, si la ferme pilote est lancée en 2016, des discussions autour du projet commercial débutent dès 2017-2018 lors des élaborations de la PPE 2 et des premières stratégies de façade maritime. En conduisant ces sortes de pré-négociations territoriales, l'Etat s'inspire de l'expérience passée des pilotes de projet éolien. L'Etat poursuit le processus croyant avoir obtenu un accord territorial pour le projet, en réponse à ses propres objectifs ambitieux inscrits dans la PPE et en faisant primer l'acceptabilité de l'implantation du parc sur l'efficacité industrielle : l'AO 5 est ainsi « *le pire endroit industriel pour faire un projet [éolien] mais on a été soutenu là par le conseil national des pêches* » selon un agent de la DGEC.

Les discussions sont impulsées par l'Etat mais surtout par des acteurs locaux comme la région Bretagne, très motrice s'agissant de l'éolien en mer, les conseils régionaux des pêches ou des associations environnementales. Ce type d'acteurs correspond à celui représentés dans les instances de gouvernance associées à la planification maritime. Ce sont donc des experts de la mer, bien loin du grand public. Ces travaux préparatoires, guidés par l'enthousiasme de la région Bretagne et de l'Etat à se positionner en pionniers sur cette nouvelle technologie, se font ainsi très largement avant que des enseignements des fermes pilotes ait pu être tirés.

La participation du public, comme évoqué pour le projet Centre Manche 1, a une plus grande marge de manœuvre que lors des premiers appels d'offre notamment en matière d'opportunité du projet. Un projet d'éoliennes flottantes en Bretagne Sud semble acté ce qui limite de fait la saisine du public. De manière générale, et peut-être plus que pour les projets précédents, le débat public est marqué par de nombreuses contributions poussées d'experts, notamment s'agissant de la localisation du parc. Les questions « simples » ou pratiques ne trouvant pas de réponse à ce stade en raison du permis-enveloppe utilisé, les débats se sont concentrés autour soit de questions générales sur l'éolien en mer, soit de la zone d'implantation et de l'opportunité du débat public alors que d'autres instances de gouvernance semblent pilotes (notamment la Conférence régionale sur la mer et le littoral de Bretagne, mise en place en 2009 par la Région Bretagne et cœur de la concertation maritime locale)⁶⁸. Le débat échappe

⁶⁸ Le compte-rendu et le bilan du débat réalisés respectivement par la CPDP et la présidente de la CNDP font état de cette situation. Ils rappellent mieux que le présent document les diverses contributions des grands acteurs institutionnels qui ont orienté le débat.

donc en quelque sorte aux mains du grand public. Concentré sur la localisation des parcs, le débat a souligné des tensions nouvelles entre acteurs autres : le gisement technico-économique a primé dans la proposition de la filière éolienne pour des parcs éloignés des côtes, la visibilité était le cœur des contributions du grand public tandis que les pêcheurs professionnels se sont focalisés sur la planification des co-usages – les trois conduisant à des implantations divergentes. Une telle division contraste fortement avec le cas de Dieppe-Le Tréport par exemple où les oppositions s'étaient parfois rassemblées et où les informations étaient transmises au public et élus par les pêcheurs. La lisibilité du jeu des grands acteurs de la mer pour le grand public n'a pas non plus été facilitée par les apports divergents s'agissant de la zone préférentielle pour le parc entre :

- la Commission Régionale Mer Littorale de Bretagne, sorte de précurseur des Conseils maritimes de façade,
- le Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Bretagne qui est membre de la CRML donc a participé à la conception de son avis,
- les représentants de la filière éolienne qui sont aussi membres de la CRML,
- le Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins des Pays-de-Loire dont l'avis diffère de celui de Bretagne.

Le positionnement du parc, gardant en tête sa future extension, a constitué la principale question du débat public, sur laquelle il pouvait avoir une véritable influence. Elle a donc fortement mobilisé, chez les acteurs institutionnels disposant de moyens d'études et de cartographie mais aussi dans le grand public. Ce débat a repris du débat Centre Manche 1 et développé de nouvelles techniques participatives permettant la formulation de contributions cartographiques en ligne par le grand public informé via des couches de données statiques présélectionnées. Cependant, en raison de la forte polarisation entre trois groupes d'acteurs des propositions, la contribution cartographique générale du débat n'est pas exploitable directement par l'Etat pour prendre une décision d'implantation affectant de fait l'utilité du débat. L'Etat a donc fait l'expérience de l'écart qui peut exister entre l'intérêt de chaque contribution individuelle et le sens à tirer des cartes groupées. De manière plus directe qu'ailleurs, il apparaît clairement (et surtout spatialement) une scission des publics « receveurs » du projet entre les pêcheurs professionnels et les contributions du grand public.

Parcs en Méditerranée : L'AO 6 est dédié à un projet commercial de deux parcs éoliens flottants de 250 MW en Méditerranée, avec pour chacun une possibilité d'extension future de 500 MW par parc. L'implantation en façade méditerranéenne implique le développement d'une nouvelle structure industrialo-portuaire à même de soutenir la filière de l'éolien flottant, seul type envisagé sur cette façade. Pour ce faire, le projet bénéficie de l'expérience accumulée avec la filière posée en façades MEMN et NAMO, mais aussi du lancement dès 2015 par appel à projets de l'ADEME de trois projets flottants pilotes répartis sur toute la façade méditerranéenne (Gruissan, Leucate et Port-Saint-Louis-du-Rhône). Ces projets aboutissent, contrairement au projet pilote de Belle-Île / Groix, mais comme ce dernier, ils sont rattrapés par le projet commercial qui n'attend pas leur finalisation pour être lancé. Dès ce stade, les acteurs locaux présents dans les instances de gouvernance liés à la planification maritime sur la façade se saisissent de l'éolien en mer : le CMF suit le développement des fermes pilotes et se dote d'une commission spécialisée en 2016 qui fera des émules dans les trois autres façades.

L'expérience acquise se manifeste notamment dans l'élaboration de l'implantation des parcs. En effet, si la procédure est officiellement lancée en 2020 avec la saisine de la CNDP, les premiers travaux d'identification de macro-zones propices au développement éolien en Méditerranée débutent en 2017. Ces travaux ne sont pas réalisés par l'Etat seul. Il s'appuie fortement, pour cet exercice, sur les instances de concertation autour de la mer et du littoral prévues dans le cadre de la planification maritime générale (CMF). Notons ici une différence majeure avec le projet de Bretagne Sud pour lequel la macro-zone était une donnée pour les acteurs locaux. En Méditerranée, plusieurs années sont donc consacrées à cette « pré-concertation » entre experts et usagers en amont du projet.

S'appuyant encore sur la planification maritime générale, les quatre macro-zones identifiées sont inscrites dans le volet stratégique du DSF adopté en octobre 2019. De ce fait, si certaines macro-zones feront toujours l'objet d'interrogations⁶⁹, notamment de la part du grand public, elles ne sont plus sujettes à modification à partir de 2019 et sont endossées par les instances regroupant les acteurs experts en plus de l'Etat. La

⁶⁹ Par exemple la macro-zone la plus au Sud, tout comme le projet pilote de Leucate, est située intégralement dans le parc naturel marin du Golfe du Lion, suscitant une incompréhension marquée lors du débat public.

pré-concertation identifie déjà la question du manque de données sur la biodiversité et celle de la répartition des parcs entre deux régions, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-D'azur, c'est-à-dire de l'équilibre territorial à trouver en fonction des capacités portuaires existantes et projetées mais aussi de l'ambition politique relative à l'éolien en mer différente entre ces régions.

Dépassant la demande initiale de l'Etat, les acteurs locaux continuent leur pré-concertation de manière à proposer des implantations préférentielles des parcs au sein des macro-zones. Cette initiative émane des acteurs membres de la commission spécialisée éolien en mer du CMF mais reste pilotée par les services déconcentrés de l'Etat. Elle marque toutefois une appropriation forte de l'exercice et de sa conduite par les instances permanentes dédiées à la planification maritime et plus seulement par des groupes ad hoc constitués autour de projets éoliens. Selon un directeur interrégional de la mer, « *ce travail était demandeur mais a été salué par les acteurs qui ont pu exprimer leurs préoccupations dans le cadre d'une consultation approfondie* ». Fin juin 2020, soit juste avant la saisine de la CNDP par l'Etat, il émane de ces travaux une unique carte (Figure 4) synthétisant les degrés de préférence des acteurs présents aux ateliers pour l'implantation des parcs à une granularité de sous-zones de quelques dizaines de km² (à comparer aux 3000 km² des macro-zones). Même si certains acteurs ont refusé de participer à ces votes sans que leur refus n'apparaisse sur la carte (pas de prise en compte des zéros de contestation), il résulte en apparence une unique proposition cartographique graduée, donc avec options, de la part des experts et usagers de la mer en entrée de débat public.

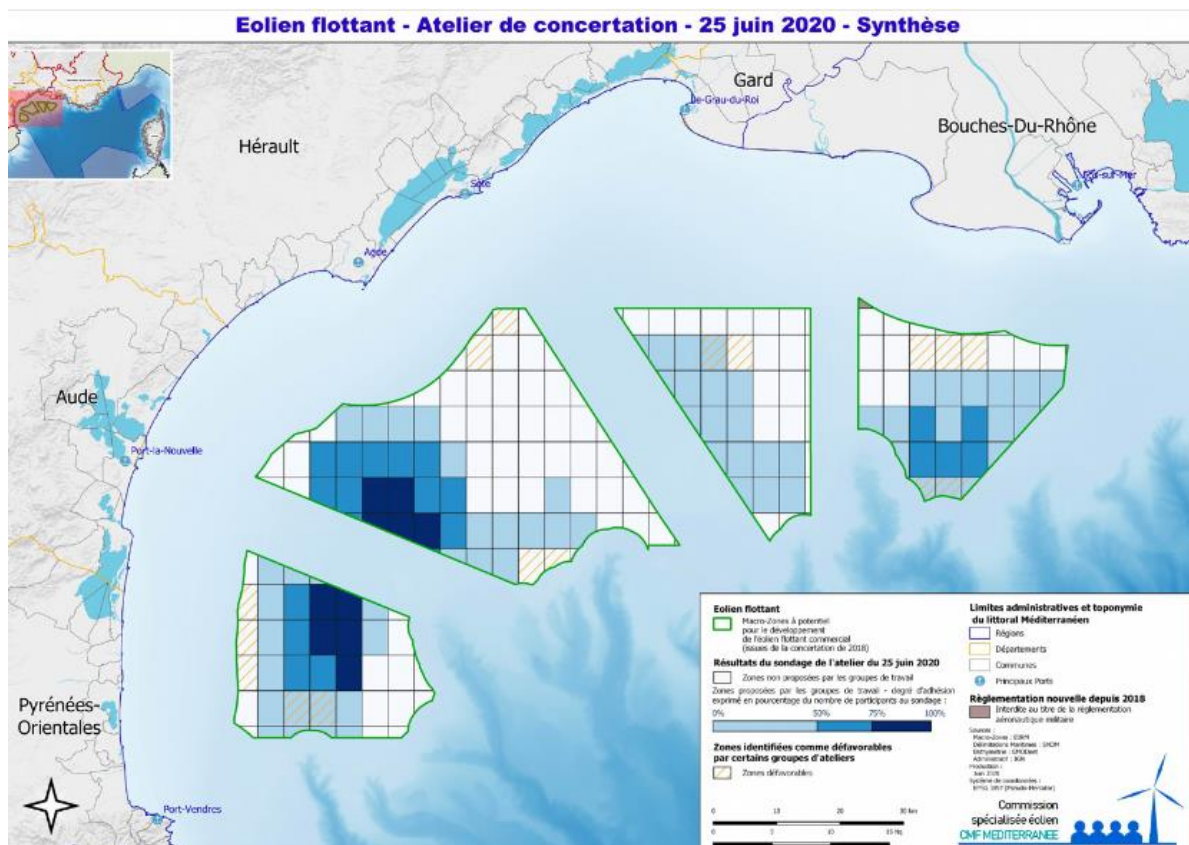


Figure 4 : Carte de synthèse des préférences des membres de la commission spécialisée éolien du CMF Méditerranée pour l'implantation de deux parcs éoliens flottants. [Lecture : Les traits verts délimitent les quatre macro-zones définies ci-dessus. Les rectangles correspondent à une fraction de ces macro-zones de 20 km² soit environ 40% de la surface d'un des deux parcs (avec une hypothèse de densité énergétique de 5 MW/km²). Le gradient de bleus représente le degré de préférence, pour les membres de la commission présents lors de l'atelier, d'un rectangle pour l'implantation des parcs.]

Le débat public est marqué largement par la question de son utilité, conséquence de l'effet du travail des acteurs qui semblait avoir acté les emplacements des parcs⁷⁰ et du cumul du manque de données environnementales au stade du débat public et de l'accélération du calendrier commercial ne prenant pas en compte les retours des fermes pilotes. Ce dernier point est la conséquence de la remontée très en amont des projets de la participation du public. Sous le format pré-loi ESSOC, les publics n'auraient pas encore été sollicités à la date du présent document : pas de lauréat désigné à ce jour et une des deux zones d'implantation pas encore définie. Les premières publications du projet de recherche MIGRALION sur l'avifaune migratrice dans le Golfe du Lion ne sont intervenues qu'en 2022 et les fermes pilotes en travaux

⁷⁰ La CPDP « s'en est mollement emparée car elle avait l'impression qu'on voulait l'influencer, ce qui n'était pas faux ceci dit ». Entretien avec un directeur interrégional de la mer. Les rapports entre acteurs experts et débats publics sont caractérisés par une méfiance mutuelle.

actuellement ne seront mises en service en 2024 : « *le temps de la recherche n'est pas celui de l'industrie* » résume un agent de la DGEC, certains publics se demandant si ce-dernier doit être celui de l'Etat⁷¹.

Les publics locaux font ainsi l'expérience des difficultés à assurer une pertinence au débat public. Il est devenu le principal mode de concertation avec le grand public depuis les évolutions législatives précédemment évoquées. Or, ces publics méditerranéens sont peu informés des projets éoliens en mer et n'ont pas l'historique de participations (cf. le compte-rendu du débat, où la CPDP insiste sur la couverture médiatique locale et le caractère informatif du débat). Jamais vraiment consultés hors du processus participatif officiel comme cela avait été le cas pour les projets de l'AO 1, ces publics se trouvent novices et impliqués à un niveau stratégique dans la définition d'une série de projets à l'échelle de toute la façade sans l'aguerrissement de premiers débats focalisés sur un seul parc. Cependant, ce débat place directement les publics dans la peau des décideurs via un exercice cartographique systématique. En définitive, les contributions cartographiques sont nombreuses (53) mais « *reflètent les différences de raisonnement de chacun de leurs auteurs, reprenant des arguments exprimés dans le débat* »⁷². La synthèse de ces contributions fait apparaître une légère préférence pour une zone qui sera celle désignée par décision ministérielle post-débat, mais globalement pas de consensus fort et clair. Ainsi, la carte des acteurs d'entrée de débat acquiert d'autant plus d'importance qu'elle est une contribution unique et cohérente émanant d'une concertation, bien qu'entre experts seuls.

Le débat public pour l'AO 6 est un des débats éoliens les plus suivis mais aussi l'un des moins conflictuels (aucun groupe ne refuse le débat par exemple). Cela s'explique en partie par l'absence d'une histoire du conflit autour de l'éolien en mer en Méditerranée. Une autre raison avancée est aussi la qualité des supports proposés au public : un exercice de pré-planification qui a permis d'accumuler du dire d'expert et a abouti à une représentation cartographique lisible, des documents de la maîtrise d'ouvrage plus courts et pédagogiques s'appuyant sur l'expérience de l'Etat et RTE des trois précédents débats où ils constituaient la maîtrise d'ouvrage, et des modalités de débat plus adaptées à l'échange et la production (ateliers de travail notamment

⁷¹ « *En écho, les scientifiques se sont inquiétés dans le débat du principe d'observation des impacts au fil du développement des projets : « quand la science se porte sur des constatations après avoir créé les dommages ou les perturbations, qu'est-ce qu'on observe ? » (Plateau radio, Argelès-sur-Mer) », Compte-rendu du débat AO 6, p. 44.*

⁷² Propos de Francis Beaucire lors d'une réunion de préparation des futurs débats publics.

cartographique, itinérance, faible nombre de réunions publiques). Malgré une préparation accumulant presque un an de retard pour divers motifs (crise sanitaire, relations initiales difficiles entre la maîtrise d'ouvrage et la CPDP, changement à la présidence de la CPDP...) et une sollicitation importante des services de l'Etat en cours de débat, il est fréquemment cité en exemple de bonne pratique de déroulé d'un débat public au sein de l'administration comme de la CNDP ou des acteurs locaux.

A l'heure actuelle, le projet a passé l'étape du dialogue concurrentiel avec 13 candidats qui élaborent leurs offres en vue de la sélection d'un lauréat fin 2023. Cette procédure de mise en concurrence revêt une importance particulière puisque c'est au cours de celui-ci que la seconde zone d'implantation d'un parc doit être annoncée par l'Etat (choix entre deux zones issues du débat public).

Parc Sud Atlantique : Le projet de parc éolien en Nouvelle Aquitaine est le premier prévu sur la façade maritime Sud Atlantique. Il s'agit d'installer 1 GW d'éoliennes posées au large de l'île d'Oléron, avec prévision pour une extension de 1 GW. Dernière procédure complète à avoir été lancée à ce jour (l'AO 8 dépend directement de l'AO 4), le projet est initié par l'Etat en 2021 sur la base d'un ancien projet abandonné discuté entre 2015 et 2017. Il fait l'objet d'un débat public entre septembre 2021 et février 2022, d'une décision de poursuite du projet fortement influencée par le débat public en juillet 2022 et, depuis, d'une mise en concurrence devant aboutir en 2024. Comme en Méditerranée, la question de la localisation du parc, en y incluant un scénario de non-construction du parc, concentre l'essentiel des débats.

La zone d'implantation de 300 km² initialement soumise à débat élargit une zone de 120 km² identifiée en 2015 et confirmée en 2017 lors de concertations entre l'Etat et les acteurs locaux, en particulier les élus, les acteurs économiques (éolien mais aussi tourisme) et les pêcheurs via leurs représentants régionaux notamment. Inscrite dans la carte des vocations du DSF adopté en 2019, cette première zone de 120 km² sert donc de base à la proposition de 300 km² formulée par l'Etat en 2021. L'exercice public de 2021-2022 n'est pas précédé d'une pré-concertation, contrairement au projet méditerranéen. Or, situé au large de territoires très touristiques (îles d'Oléron et de Ré), au cœur du Parc National Marin (PNM) de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis et de deux zones Natura 2000, et à l'emplacement d'une activité de pêches

proche des côtes, majoritaire dans le territoire où la flottille est essentiellement composée de navires de petites tailles, ce choix de localisation du parc éolien mobilise et fait réagir fortement de multiples publics.

S'agissant des acteurs institutionnels. La pêche est ainsi représentée aux niveaux départemental et régional par des comités aux avis différents, le comité départemental refusant la localisation proche d'Oléron proposée alors que le comité régional avait émis un avis favorable sous réserve des modalités d'implantation des mâts et de possibilité de poursuite des activités dans le parc. La FNE 17 et la LPO, en particulier, s'opposent à la localisation dans le PNM et les zones Natura 2000 en raison de la richesse de l'avifaune (Puffin des Baléares notamment). Le secteur du tourisme met en avant la trop grande visibilité du parc depuis les îles d'Oléron et de Ré, mais aussi depuis le phare de Cordouan classé à l'UNESCO.

S'agissant des publics non-experts. La mobilisation est tout aussi forte, pour les résidents annuels comme secondaires, faisant de ce débat public le plus suivi de tous les débats éoliens en mer en cumulant les contributions en ligne et sur place. Les habitants ont pu se saisir d'autant plus facilement du projet qu'aux alentours du débat public les fondations des éoliennes du parc de Saint-Nazaire étaient visibles dans le port de La Rochelle. Il s'agit donc quelque part du premier débat pour lequel des éoliennes sont sorties de terre aux yeux de la population. Le projet s'inscrit alors dans tout l'historique des projets éoliens de la grande façade Ouest, dont les controverses sont connues dans les grandes lignes. La forte mobilisation des habitants accentue le poids du nécessaire respect de la biodiversité et du milieu marin, récusant la zone de 300 km² proposée. Il existe un écart net entre la possibilité réglementaire de développer l'éolien en mer dans le PNM et les zones Natura 2000, et la compréhension par les habitants de ces zones de protection. La logique de conciliation des usages inscrite dans les documents de gestion de ces espaces ne va pas de soi.

Les résidents secondaires, très nombreux et aisés sur les îles concernées, se mobilisent aussi, reprenant l'argument du milieu en y couplant la critique paysagère. Les fortes contraintes militaires sur toute la façade Sud Atlantique marquent les services de l'Etat qui ont un dialogue complexe avec le ministère des armées⁷³, mais

⁷³ Du côté de la planification maritime, un agent de la DGAMPA exprime cette difficulté : « *En SA, les enjeux de défense empêchent la réflexion, faisant paradoxalement de cette façade une des plus faciles à gérer.* »

peu le grand public alors qu'elles réduisent l'espace où il est possible d'implanter un parc éolien pour mieux s'accorder avec le milieu marin.

Une méfiance se manifeste de manière nette vis-à-vis de la CPDP et de l'Etat avec la mise en place, d'un débat public informel parallèle à l'officiel sans ces deux acteurs⁷⁴. Hormis ces moments de participation et l'information obligatoire du public tout au long de la vie du parc, le grand public ne sera plus co-décisionnaire pour ce projet. La concertation ultérieure se concentrera ainsi autour des acteurs experts dans le cadre des conseils maritimes de façade et de leur commission spécialisée éolien en mer.

Dès lors, l'Etat est contraint d'annoncer en cours de débat l'élargissement vers le large de la zone de concertation qui passe d'une superficie de 300 à 720 km². Le nouvel espace se situe entièrement en ZEE, peut inclure des parcs posés en grande profondeur à plus de 30 km des côtes les plus proches et se situe en frontière du PNM (mais toujours dedans). La mobilisation est entretenue en seconde partie de débat par de nombreux modes de rencontres des publics et de travail cartographique, localement ou en ligne. En définitive, les publics et acteurs construisent de nombreux scénarios de localisation de parc. Aucun consensus ne se dégage, notamment au sein de la zone soumise à débat : encore jugée trop proche des côtes et des zones protégées par les publics, les associations environnementales et le comité départemental des pêches, trop éloignée pour les industriels et certains élus qui pointent le coût économique de l'éloignement et pour le comité régional des pêches qui souhaite éviter la perturbation de l'activité plus au large⁷⁵.

Au terme d'un débat public à rebondissements, il n'y a pas de position consensuelle pour le parc au sein de la zone d'étude élargie ou le choix de la zone d'étude de son raccordement – pour lequel on note toutefois un consensus sur la technologie à employer. L'Etat décide alors d'une zone d'implantation hors de la zone d'étude élargie et hors du PNM, au large à plus de 30 km des côtes. L'extension future se ferait encore à l'Ouest de ce parc. Dès lors, la participation du public a influencé fortement le projet, sans que l'on puisse déterminer si c'est l'opposition marquée de certains acteurs institutionnels ou la mobilisation du grand public qui ont orienté finalement les choix. Si elle n'a de fait pas étudié en détail la localisation finalement décidée par l'Etat, elle

⁷⁴ Compte-rendu du débat public.

⁷⁵ Compte-rendu du débat et entretiens avec des agents de la DGEC ayant suivi le projet.

a surtout confirmé le besoin de multiplier les études environnementales, d'interactions cumulées entre activités et de coupler les planifications énergétiques et maritimes. Elle débouche sur une large place donnée aux acteurs institutionnels dans la définition du projet puisque c'est le CMF qui est chargé de le suivre, y compris une fois un lauréat désigné. L'Etat ne suit donc plus seul les projets éoliens, les autres acteurs ayant graduellement acquis une place dans cette gouvernance officielle après de nombreux projets suivis informellement.

Liste des figures et tableaux

Figure 1 : *Les façades maritimes de France métropolitaine*

Figure 2 : *Chronologie des concertations relatives aux DSF*

Figure 3 : *Carte des projets éoliens en mer en cours en France métropolitaine*

Figure 4 : *Carte de synthèse des préférences des membres de la commission spécialisée éolien du CMF Méditerranée pour l'implantation de deux parcs éoliens flottants*

Figure 5 : *Frise chronologique des appels d'offres pour les parcs éoliens en mer commerciaux et principales modifications du processus d'implantation de ces parcs.*

Figure 6 : *Rôle des aspects organisationnels et de la participation du public dans l'intégration de la planification de l'éolien en mer au sein de la planification maritime générale en administration centrale.*

Figure 7 : *Schéma et relations des organisations adoptées par la maîtrise d'ouvrage (administration et RTE) et les CPDP*

Tableau 1 : *Budget total en euro constant des débats publics éolien en mer et principaux postes de dépense.*

Tableau 2 : *Critères de maximisation de l'efficacité des effets des trois types de stratégies d'acceptabilité*

Tableau 3 : *Principaux attendus concernant les sorties des débats publics à venir*

Tableau 4 : *Grandes caractéristiques des projets commerciaux d'éolien en mer en métropole*

Liste des entretiens individuels réalisés

Xavier Marill, sous-directeur de la planification maritime, DGAMPA

Antoine Hannedouche, adjoint au sous-directeur de la planification maritime, DGAMPA

Maïté Verdol, cheffe de projet planification maritime, DGAMPA

Dounia Khallouki, cheffe de projet énergies marines renouvelables, DGAMPA

Martin Salmon, adjoint au chef de bureau des énergies renouvelables hydrauliques et marines, DGEC

Matthieu Laurent, adjoint au chef de bureau des énergies renouvelables hydrauliques et marines, DGEC

Lucas Leperlier, chef de bureau de la politique des écosystèmes marins, DGALN

Flore Le Maoût, cheffe de projet gestion du milieu marin, DGALN

David Catot, (ex) chef de bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public, CGDD

Eric Levert, directeur interrégional de la mer, DIRM Méditerranée

Kristenn Le Bourhis, chef de la mission de coordination, DIRM Méditerranée

François Virevialle, mission de coordination, DIRM Méditerranée

Frédéric Autric, directeur de projet éolien flottant, DREAL Occitanie

Olivier Laroussinie, directeur-délégué planification maritime et grands projets, CEREMA

Charlène Kermagoret, chargée de mission analyse économique et sociale, OFB

Jacques Roudier, président de la CPDP pour le projet d'Yeu-Noirmoutier (AO 2) et membre de la CPDP pour le projet de Dunkerque (AO 3)

Ces entretiens individuels sont utilement complétés par de nombreuses réunions en comité restreint avec Francis Beaucire (président des CPDP pour les AO 5 et 7, membre des CPDP pour les débats à venir) et Florian Augagneur (président des CPDP pour les débats à venir). Selon le même format, des agents de l'administration centrale spécialistes de secteurs spécifiques (ports, pêches, aquaculture...) ont aussi été rencontrés à de nombreuses reprises, tout comme les représentants de la filière éolien en mer (SER et FEE).

Table des matières exhaustive

Introduction	7
I. Une décennie de débats publics maritimes, quel apprentissage de ces « épreuves territoriales » ?	13
A. La participation du public sur la planification maritime stratégique est récente et s’articule difficilement avec des instances de concertation continue à l’identité fortement liée à chaque façade.	13
1. Eléments de définition de la planification maritime	13
2. L’élaboration de la planification maritime actuellement en vigueur	18
B. Eolien en mer : une longue pratique, parfois conflictuelle, de la concertation des publics a structuré l’action publique nationale et locale, mais aussi tous les groupes d’acteurs des territoires des projets, avec des différences notables entre territoires.	21
1. Historique des projets de parcs éoliens en mer	23
2. Typologie des arguments exprimés et conflictualité	42
C. La loi APER acte le rapprochement entre planification maritime et déploiement de l’éolien en mer en misant sur la « bonne intelligence » en amont comme remède aux maux passés.	50
1. Processus normatif	50
2. La loi APER manifestation d’un nouveau type d’apprentissage organisationnel ? ..	56
II. Face aux épreuves territoriales, des stratégies recoupant concertation et compensation sont conçues pour construire l’acceptabilité des politiques publiques lors de leur territorialisation.	60
A. Retour sur la notion d’acceptabilité et les « forces d’une notion faible »	60
B. Stratégies d’acceptabilité, une typologie	63
1. La participation	64
2. La compensation.....	65
3. Proximité, discours et imaginaire	67
C. Grandes tendances dans la réception des stratégies d’acceptabilité	69
1. Une compensation seulement financière n’accroît pas l’acceptabilité des projets maritimes émergents.....	70
2. La concertation, une stratégie maximisant l’acceptabilité au sein d’un territoire sous réserve de la possibilité du débat.....	72
III. La préparation de débats publics mutualisés emprunte des stratégies d’acceptabilité à tous les exercices précédents	75
A. Qu’est-ce qu’un débat public réussi ?	75
1. Les grandes tensions du débat sont déjà bien identifiées.	75

2. Attendus du débat : un consensus existe sur la qualité de la concertation, mais pas sur les résultats du débat public.....	78
B. La construction des débats publics : intéresser, informer et faire contribuer à la suite, trois objectifs à concilier	83
1. Le DMO et les modalités des débats sont conçues dans le but de créer « des proximités ».	83
2. Différentiation des outils et finalités de participations entre grand public et instances locales de gouvernance maritime	85
C. Deux groupes, la pêche et la filière éolienne offshore, relèvent d'un traitement particulier en raison de leur poids politique mais aussi dans l'optique de la survie du débat.	88
IV. L'organisation de l'Etat s'adapte pour rapprocher les planifications maritime et énergétique, entre préservation de compétences historiques et évolutions de la gouvernance et de la participation.....	91
A. Une coopération récente entre trois directions générales cultures et objectifs distincts	91
B. Une organisation territoriale marquée par la recherche de légitimité des DIRM et l'éclatement géographique et des compétences des DREAL.....	96
C. La CNDP s'adapte à un exercice particulier et pense ses liens avec l'Etat de manière ad hoc.....	99
V. Recommandations et perspectives	103
1. Pour les débats à venir, axer les efforts sur les réponses à trois questions : comment la biodiversité marine est-elle et sera-t-elle protégée ? comment l'éolien en mer interagit-il avec les autres usages de la mer ? et quel est le lien entre la planification discutée et atténuation et adaptation au changement climatique ?	105
2. Pour les débats à venir, faire un usage grand public conjoint des outils Opération Océan et Géolittoral capturant respectivement les dynamiques de planification et les données disponibles pour nos façades.....	105
3. Pour les débats à venir, limiter le recueil des cartes des publics en cours de débat et recueillir directement leurs règles de construction	106
4. Pour les débats à venir, un appel à volontaires dans les services déconcentrés (DIRM, DREAL et DDTM) pour animer des ateliers est à soutenir auprès des commissions particulières du débat public.	107
5. A moyen et long terme, pour la planification maritime et EMR très amont, profiter de l'expertise de prospective de RTE autant que de son expertise sur le raccordement afin de mieux l'intégrer à la maîtrise d'ouvrage de débats mutualisés et d'alléger les services de la DGEC.....	107
6. A long terme, la création d'un outil numérique et collaboratif de planification maritime est un horizon de long terme nécessaire à l'inclusion du grand public.....	108
7. A long terme, renforcer les liens entre DIRM, Conservatoire du littoral et gestionnaires de zones portuaires via des observatoires locaux pour partager des données d'usages de ce foncier à coordonner entre activités industrialo-portuaires, agricoles, urbaines et de protection.	109

8. A long terme, des instances de négociation à l'échelle de la façade, parallèles au débat et lui survivant, participent à l'acceptabilité de la transition énergétique en mer auprès des acteurs acceptant les compensations territoriales : exemple de la réunion des acteurs de l'emploi, de la pêche et des EMR.....	109
9. En continu, lors de travaux entre directions générales du pôle ministériel en équipe projet, systématiser la désignation de pilotes chargés de coordonner les expertises, les commandes et les marchés passés.	110
10. En continu, en miroir des DIRM, les DREAL d'une même façade maritime devraient pouvoir désigner des référents de façade sur certains sujets à l'image des directeurs de projet éolien en mer.....	110
11. En continu, la CNDP, par sa pratique et son analyse de l'implantation locale d'infrastructures énergétique, et la CRE, par sa maîtrise des liens entre l'Etat et la filière éolienne en mer, pourraient renforcer chacune, dans leur champ de compétence, leur action d'agrégation des expériences et de documentation des apprentissages via des bilans réguliers.....	111
Bibliographie.....	112
Glossaire.....	116
Annexe 1 – Récapitulatif des projets de parc éolien en mer en France métropolitaine	117
Annexe 2 – Détail de l'historique des parcs éoliens	119
Liste des figures et tableaux	143
Liste des entretiens individuels réalisés	1444
Table des matières exhaustive.....	1455