

Quelle est la place du débat public dans le processus de décision ?

Les principaux points abordés

Les évolutions récentes de la réglementation permettent désormais de consulter le public très tôt dans la procédure de création d'un parc éolien en mer. C'est ce qui fait l'une des particularités de ce projet et de sa mise en débat. Cette fiche présente :

- les contours juridiques, le contexte du débat et ses objectifs, ainsi que les marges de manœuvre qui seront accordées plus tard, lors de la procédure de mise en concurrence ;
- les principaux sujets mis en débat dans le cadre de ce projet, et sur lesquels il est attendu que le public donne son avis.

1. Le cadre dans lequel se déroule le débat public

Les évolutions récentes de la réglementation permettent désormais de consulter le public très tôt dans la procédure, c'est-à-dire à un moment du projet où de nombreux choix restent à faire, en particulier celui de la localisation. C'est le sens du débat public qui se tient aujourd'hui : l'État en attend qu'il permette de définir une zone préférentielle de 600 km², au sein de laquelle une zone de 200 km² sera identifiée pour lancer une mise en concurrence pour le premier parc éolien flottant en mer français. L'État attend notamment du débat public qu'il permette de converger sur le choix de cette zone, dans une optique de partage des usages de la mer, de cohabitation des activités et du respect de l'environnement.

La participation du public doit également permettre de mieux définir les contours du cahier des charges de la mise en concurrence et identifier les enjeux pour la population pour améliorer le projet que conduiront le lauréat et RTE dans une première phase (2021, 250 MW), puis dans une autre le cas échéant (jusqu'à 500 MW, 2024).

En outre, la réussite du projet implique le recueil des attentes du public au plus tôt, dans une approche systémique (localisation du parc, conditions de raccordement, maintenance et exploitation du parc, paysage, environnement, économie, etc.), pour intégrer le plus précocement possible, l'ensemble des enjeux.

Ainsi, le débat public doit permettre de faire de ce projet un réel projet de territoire, de faciliter la suite de la procédure et de réduire les délais de mise en service, en prenant le temps nécessaire de la concertation : démarche d'évaluation environnementale, instruction des dossiers relatifs à la loi sur l'eau et occupation du domaine public maritime (parc et raccordement).

C'est donc dans un esprit d'écoute et d'ouverture que les services de l'État viennent à votre rencontre vous présenter le projet, répondre à toutes vos questions et recueillir vos propositions et suggestions.

Avant le débat, un processus de concertation initié dès 2015

La zone du débat, fruit d'une réflexion collective menée depuis 2015

À l'issue des premières procédures de mise en concurrence de 2011 et 2013, le Gouvernement a demandé aux préfets coordonnateurs de la façade maritime Nord Atlantique – Manche Ouest d'identifier de nouvelles zones propices à l'implantation de parcs éoliens en mer. Des dialogues ont alors été menés afin de recueillir l'expression des acteurs locaux et du public et d'assurer la prise en compte des enjeux du territoire.

En Bretagne, ces travaux ont été menés par le groupe de travail « énergies marines renouvelables » (GT EMR) de la Conférence régionale pour la mer et le littoral de Bretagne (CRML). Ils ont permis d'associer très en amont tous les acteurs régionaux lors de plusieurs réunions de travail thématiques. Leurs réflexions se sont appuyées sur une étude du potentiel technico-économique réalisée par « Bretagne développement innovation » (BDI), l'agence économique régionale, introduisant des éléments de réflexion sur le coût, au regard des travaux du Cerema et de RTE, également croisées avec les données relatives aux servitudes maritimes et militaires, aux enjeux environnementaux et aux usages. Cette stratégie collaborative a ensuite été validée par le Conseil maritime de façade (CMF).

Un travail de préparation qui duré trois ans, avec 15 réunions de travail thématiques (impacts environnementaux, impacts socio-économiques, contraintes et servitudes, pêche, etc.) et les différentes contributions de ses membres ont conduit la CRML à définir, à l'unanimité en juin 2018, une zone propice au lancement des appels d'offres sur une surface de 516 km² permettant d'accueillir jusqu'à 1 GW à horizon 2030 au sud de la Bretagne.

La poursuite du processus dans le cadre de la concertation sur les documents de planification

Le processus de concertation s'est poursuivi dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de façade maritime. Le développement des énergies renouvelables en mer sur la façade maritime est en effet un axe structurant du document stratégique de la façade (DSF) Nord Atlantique – Manche Ouest. Dans le cadre de son élaboration, un état des lieux de l'activité a été effectué et des objectifs de développement ont été discutés avec les acteurs locaux réunis au sein du Conseil maritime de façade (CMF). La commission permanente élargie aux commissions spécialisées, est le lieu de discussion des sujets liés aux énergies renouvelables en mer et à leur développement, en préparation des avis de l'assemblée plénière.

La concertation menée dans le cadre du CMF pour élaborer le DSF, dont le volet stratégique a été approuvé en septembre 2019, a permis de définir plusieurs zones à vocation de développement de l'éolien en mer, notamment les zones 3b « Plateau continental central » au large de la Bretagne et des Pays de la Loire, et 5e « Bretagne Sud ».

La zone d'étude soumise au débat public, issue des consultations menées dans le cadre du groupe de travail « énergies marines renouvelables » (GT EMR) de la Conférence régionale pour la mer et le littoral de Bretagne (CRML) et s'inscrivant dans le cadre du document stratégique de façade (DSF) ; est située en partie sur la zone de vocation 3b et en partie sur la zone de vocation 5e. Cette zone d'étude en mer est limitée par plusieurs zones d'exclusion : au nord par la zone d'approche de l'aéroport de Lorient, à l'ouest et à l'est par des zones de tir.

Le processus de concertation avec les parties prenantes au niveau local a contribué au partage des connaissances et des enjeux sur la zone d'étude en mer présentée aujourd'hui au débat public. L'objectif est ainsi d'assurer la prise en compte de l'ensemble des enjeux du territoire, et par conséquent de faciliter la cohabitation entre les différentes activités sur la façade maritime.

Le débat public s'inscrit dans la suite de ce processus de concertation, en l'élargissant au grand public.

2. Les objectifs du débat public pour l'État

Le débat public va éclairer l'État sur les caractéristiques globales des futurs projets éoliens flottants en mer et en particulier sur la localisation des zones préférentielles pour leur implantation. À l'issue du débat public, l'État avec la participation de la Région dans le cadre du contrat d'action publique pour la Bretagne, rédigera le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence, lequel comportera notamment la localisation du parc et ses conditions de construction et d'entretien. La rédaction du cahier des charges se nourrira du bilan du débat public produit par la CNDP, sous réserve des contraintes juridiques imposées par le droit. Le public continuera par ailleurs à être associé à toutes les grandes étapes du projet, notamment lors de la concertation post-débat public et lors de l'enquête publique préalable à la délivrance des autorisations administratives : autorisation environnementale et occupation du domaine public maritime le cas échéant.

a. Partager le diagnostic des enjeux au large du sud de la Bretagne

Le débat est l'occasion pour l'État de bénéficier de « l'expertise d'usages » et des pratiques de terrain. Il est en effet un moment privilégié pour échanger avec le public sur le diagnostic des enjeux de la zone d'étude en terre comme en mer, tel qu'il ressort de l'analyse partagée des données disponibles. Ainsi, le débat doit permettre de présenter les contraintes et les opportunités liées à l'éolien en mer flottant, de nourrir la réflexion sur le diagnostic, de permettre au public de se l'approprier et de donner sa propre vision des enjeux de la zone en mer pour les éoliennes et à terre pour le raccordement et la maintenance.

b. Permettre l'émergence de zones préférentielles de moindre effet

La compréhension partagée des enjeux de la zone vise à désigner une ou plusieurs zones préférentielles prioritaires présentant l'impact le plus faible possible sur les activités et usages existants et sur l'environnement. Le débat permettra d'identifier les opportunités, ainsi que les zones à éviter afin de dégager des zones en mer et à terre de moindre effet prenant en compte les usages et les sensibilités environnementales. Ceci afin de lancer une procédure de mise en concurrence à l'issue du débat public sur cette zone pour un parc de 250 MW attribué en 2021 puis de 500 MW maximums attribué à partir de 2024. En effet, le débat public s'inscrit également dans une vision de moyen terme, afin de faire émerger une zone préférentielle pour une future mise en concurrence.

c. Définir des modalités propices à l'intégration du futur parc éolien en mer sur le territoire

Le débat public est, de plus, l'occasion pour les participants de faire part de leurs observations sur les moyens qu'il leur semble utile de mettre en place pour réduire les effets d'un parc éolien flottant. Il peut s'agir d'une part de ses caractéristiques, mais aussi de mesures liées aux enjeux des zones préférentielles. Ces contributions pourront être reprises dans le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence, dans le respect du cadre juridique et des possibilités offertes par cette procédure.

Le débat public constitue également une opportunité de faire s'exprimer des idées sur la façon dont les futurs parcs éoliens flottants pourraient apporter une plus-value au territoire, au-delà de la fourniture d'électricité à partir d'une source renouvelable et des emplois directs et indirects créés. À l'image du concours organisé par RTE sur l'implantation d'autres usages sur la plateforme en mer pour le projet éolien en mer au large de Dunkerque, les suggestions d'optimisation des infrastructures en mer et/ou de leur co-usage pourront être discutées pendant le débat public.

Quelles sont les marges de manœuvre autorisées par le droit dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence pour un projet éolien en mer ?

Les procédures de mise en concurrence pour des projets éoliens en mer sont régies par le code de l'énergie, et par le droit européen en matière d'aide d'État. La Commission européenne doit, à ce titre, valider le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence au titre de la future aide d'État qui doit être compatible avec les règles européennes. La procédure doit en particulier respecter les critères de transparence et d'égalité de traitement des candidats. La notation des offres remises par les candidats ne peut porter que sur des critères objectifs et non discriminatoires pour les différents acteurs européens de l'éolien en mer, le prix devant constituer le critère principal. Il n'est notamment pas juridiquement possible de prévoir un critère de notation qui porterait sur des engagements relatifs à l'emploi local ou sur la nationalité du candidat.

Dans le cas de la procédure de mise en concurrence pour le projet au large de Dunkerque par exemple, le cahier des charges prévoyait les critères de notation objectifs suivants : le tarif de référence de l'électricité comptait pour 70 % de la notation ; la robustesse financière et contractuelle de l'offre comptait pour 10 % ; l'emprise maximale de l'installation et la distance minimale à la côte comptaient respectivement pour 7 et 4 % ; le nombre maximum d'éoliennes comptait pour 4 % ; le montant alloué aux mesures et aux suivis environnementaux comptait pour 5 %.

Même si les possibilités de faire évoluer les critères de notation sont limitées, il est envisageable, au sein du cahier des charges, de fixer des « mesures d'exécution », ou obligations qui s'imposeront à tous les candidats, et donc au lauréat.

Dans le cas de la procédure de mise en concurrence pour le projet de Dunkerque par exemple, des engagements obligatoires étaient inscrits au sein du cahier des charges, que le lauréat – consortium mené par EDF, Innogy et Enbridge – a désormais l'obligation de respecter. Le lauréat devra par exemple sous-traiter à des PME 6 % des travaux de construction (soit environ 60 M€ pendant cette phase de construction), et 3 % des coûts de maintenance (soit environ 1,5 M€ par an pendant la durée d'exploitation du parc, pour une durée estimée à 30 ans). Il devra également respecter ses engagements sur le pourcentage minimal du volume d'heures travaillées à confier à des personnes éloignées de l'emploi ou en apprentissage, ainsi que ses engagements en matière d'insertion économique et de développement local du projet. Le cahier des charges obligeait, de plus, le lauréat à prendre en compte des activités préexistantes sur la zone, comme les activités de pêche ou le trafic maritime. Le respect de l'ensemble de ces engagements sera contrôlé par l'État.

Enfin, à Dunkerque, il est prévu la création d'une instance de suivi et de concertation, pilotée par l'État, lieu d'échange en continu entre le porteur de projet et les parties prenantes, depuis la désignation du lauréat jusqu'au démantèlement de l'installation. Cette mesure a vocation à être reprise pour les prochains parcs éoliens en mer.



