



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

Principaux points abordés :

Cette fiche présente la procédure et les objectifs du débat public sur le projet du parc éolien en mer en Sud-Atlantique.

Elle détaille en particulier :

- Les évolutions récentes issues de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) permettant à l'État d'engager le débat public bien en amont, avant la définition précise du projet ;
- Les avantages de cette nouvelle procédure pour le public, qui est désormais associé avant que les caractéristiques précises du projet ne soient fixées, notamment la localisation du parc éolien en mer et son raccordement ;
- Le déroulement du débat public et le rôle de la Commission nationale du débat public ;
- Les attentes de l'État et RTE pour le débat public ;
- Le contenu et les modalités de définition du cahier des charges ainsi que les possibilités de contribution pour le public.

1. Le débat public

1.1 La loi ESSOC et son intérêt pour le public

Présentation du cadre du débat public : les évolutions réglementaires de la loi ESSOC

Avant la loi ESSOC

Saisine de la CNDP par le développeur éolien, lauréat de l'appel d'offres organisé par l'État

Le débat public porte :

- sur un projet aux caractéristiques définies,
- sans modification possible de la zone de projet,
- une fois le lauréat de l'appel d'offres désigné.

Les études sur la zone soumise au débat public et les études environnementales sont réalisées par le lauréat.

L'autorisation est délivrée pour un projet dont les caractéristiques sont figées.

Les mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) sont en conséquence, non modifiables.

Après la loi ESSOC

Saisine de la CNDP par l'État

Le débat public porte notamment :

- sur l'opportunité, le choix de la localisation de la ou des zones préférentielles d'implantation des projets,
- sur l'ensemble des enjeux permettant la bonne intégration et mise en service des parcs,
- avant que le lauréat de l'appel d'offres ne soit désigné.

Les études initiales sur la zone soumise au débat public et les études environnementales préliminaires sont réalisées par l'État et RTE puis transmises aux candidats.

À l'issue de l'enquête publique, **l'autorisation délivrée** est fondée sur des caractéristiques variables (puissance, nombre et gabarit des éoliennes, etc.) pour permettre l'adaptation du projet aux évolutions technologiques.

La démarche d'évaluation environnementale produite par le lauréat et RTE étudiera globalement les différents scénarios et proposera **une série de mesures d'évitement**, à défaut de réduction voire de compensation prenant en compte ces différentes caractéristiques variables.

Le processus de développement d'un projet éolien en mer a été profondément réformé par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC. Cette nouvelle procédure¹ est fondée sur le retour d'expérience des six premiers débats éoliens en mer. Ils ont démontré l'intérêt d'associer le public au plus tôt dans la définition des projets, notamment en vue de définir la localisation du parc éolien en mer et de son raccordement. Avant 2018, il n'était pas possible pour le public de modifier la localisation du parc puisque celle-ci avait été fixée par la procédure de mise en concurrence.

Désormais, pour les énergies renouvelables en mer et leur raccordement, un débat public – ou une concertation avec garants selon le choix de la Commission nationale du débat public – est organisé préalablement au lancement de la procédure de mise en concurrence pour sélectionner le développeur éolien qui réalisera et exploitera le futur parc éolien. Ce changement de procédure permet au public de s'exprimer à un moment du projet où de nombreuses options restent ouvertes. Le public est notamment invité à se prononcer sur le choix de la localisation du parc éolien en mer au sein de la zone d'étude en mer et du raccordement au sein des zones d'étude pour le raccordement.

Désormais, le débat public ne porte pas sur un projet précis présenté par un lauréat, mais sur les caractéristiques générales du projet envisagées par l'État. Le débat intervenant très en amont, à un stade où les choix restent ouverts, l'information fournie lors du débat public n'a pas le niveau de détail qui a pu être présenté au public pour les sept premiers parcs, notamment en ce qui concerne les impacts sur l'environnement. L'étude d'impact exigée par le code de l'environnement ne sera réalisée qu'une fois que les caractéristiques du projet auront été fixées.

Quels sont les changements qu'entraîne la loi d'accélération et simplification de l'action public (2020) pour la poursuite du développement de l'éolien en mer sur les façades ?

La loi d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP) de 2020 prévoit de **mutualiser les débats publics sur l'éolien en mer**. Autrement dit, ces débats pourront porter sur plusieurs projets éoliens en mer sur une même façade maritime. Cette disposition ouvre la voie à **une meilleure planification du développement de l'éolien en mer**, avec la possibilité de donner une visibilité plus importante au public, en faisant porter un débat sur le développement de plusieurs parcs au sein d'une même façade sur plusieurs années. Les résultats du débat public sont valables pendant 7 ans et viennent alimenter les différentes procédures de mise en concurrence lancées dans cette période.

Le projet éolien en Sud-Atlantique est concerné par ces nouvelles dispositions. L'État a ainsi fait le choix de soumettre également au public **la question de l'opportunité d'un deuxième parc**, à proximité du premier.

1.2 Le déroulement du débat public et le rôle de la Commission nationale du débat public (CNDP)

Pour lancer un projet éolien en mer, le ministre chargé de l'énergie saisit la Commission nationale du débat public (CNDP) qui détermine les modalités de participation du public conformément au code de l'environnement². Cette participation du public peut prendre la forme d'un débat public ou d'une concertation avec garants³.

Pour le projet d'un parc éolien en mer posé en Sud-Atlantique, la CNDP a décidé de la tenue d'un débat public⁴.

La CNDP constitue une Commission particulière du débat public (CPDP) qu'elle charge de la préparation et de l'organisation du débat public.

¹ Article L. 121-8-1 du code de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042655595

² Article L. 121-8-1 du code de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042655595

³ Article L. 121-9 du code de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033038378

⁴ Décision CNDP n° 2021/10/Éolien Oléron Atlantique Sud/1 du 3 février 2021 : <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>

À l'issue du débat, le rapport de la CPDP et le bilan de la CNDP doivent être publiés dans un délai de deux mois, selon les dispositions prévues par le code de l'environnement⁵. Puis les maîtres d'ouvrages du projet, ici le gouvernement et RTE, ont trois mois pour prendre une décision motivée indiquant le principe et les conditions de la poursuite ou non du projet.

Après le débat et jusqu'à l'enquête publique, la CNDP s'assure du respect des bonnes conditions d'information et de participation du public, en particulier grâce à la désignation d'un ou plusieurs garants. On parle alors de concertation post-débat.

L'association du public se poursuivra à toutes les étapes du projet. À l'issue du débat public, l'État et RTE informeront la CNDP des modalités d'information et de participation mises en œuvre jusqu'à la désignation du développeur éolien. Une fois désigné, ce dernier complétera, en lien avec RTE, leur définition et leur mise en œuvre jusqu'à l'ouverture de l'enquête ou de la consultation publique sur les autorisations. La CNDP peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités. En particulier, **le raccordement du parc éolien en mer fera l'objet d'une concertation complémentaire** à ce processus de participation du public, dite « concertation Fontaine⁶ » *[voir fiche 18 – Étapes post-débat public]*

Un dialogue devra en outre s'engager entre les différentes parties prenantes et le lauréat de la procédure de mise en concurrence, pour la poursuite de l'élaboration de son projet. Le cahier des charges pourra en particulier prévoir la mise en place d'une instance de suivi du projet, pilotée par l'État et rassemblant l'ensemble des parties prenantes.

Par la suite, l'enquête publique ou la consultation du public sur les autorisations constituera une nouvelle étape clé de l'association du public à la définition du projet global (raccordement et parc éolien en mer).

La fiche 18 présente un calendrier prévisionnel de l'ensemble des étapes à venir à la suite du débat public.

Historique des concertations sur l'éolien en mer en Nouvelle-Aquitaine

Le débat public actuel s'inscrit dans la continuité de précédentes concertations, menées depuis 2015 auprès des acteurs du territoire. De 2015 à 2017, plusieurs consultations publiques ont été réalisées autour de l'opportunité du projet et des zones préférentielles pour un parc éolien en mer posé de 600 MW. Les acteurs locaux ont très tôt fait valoir leur engagement vis-à-vis du projet. Les consultations ont fait émerger une zone préférentielle de 120 km², qui a remporté l'adhésion d'une majorité des acteurs consultés.

En 2019, la consultation publique du Document stratégique de façade a permis d'identifier une macro-zone à potentiel éolien posé de 1000 km² intégrant la zone de 120 km². Aujourd'hui, la PPE prévoit l'attribution d'un parc éolien en mer posé sur la façade Sud-Atlantique à l'horizon 2022. Les objectifs fixés par la PPE ont fait évoluer le projet : il ne porte plus sur un premier parc d'une puissance de 500 MW maximum, mais sur une puissance comprise entre 500 et 1000 MW.

La zone soumise au débat public prend en compte cette évolution, tout en intégrant les conclusions des précédentes concertations.

1.3 Les documents mis à disposition du public

Afin d'informer au mieux le public sur les enjeux du projet, le ministère de la Transition écologique et RTE mettent à sa disposition, en plus du dossier du maître d'ouvrage, une série d'études, accessibles sur le site du débat et synthétisées dans les autres fiches :

- **Une étude bibliographique sur l'environnement marin et l'estran** (la partie du littoral périodiquement recouverte par la marée). Cette étude dresse un état de la connaissance scientifique sur la zone d'étude et spatialise les risques d'effets du projet. Elle a été réalisée par des bureaux d'études spécialisés et a bénéficié de l'appui de l'Office français de la biodiversité (dont le Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des pertuis) et de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) ;

5 Articles L.121-11 et R. 121-7 du code de l'environnement : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033038368/
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043743290/

6 Circulaire du 9 septembre 2002 relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_26580.pdf

- Une étude bibliographique sur l'environnement à terre, pour les zones potentiellement concernées par le raccordement ;
- Une étude sur l'insertion paysagère composée de photomontages réalisés par un prestataire spécialisé et d'une étude de visibilité météorologique produite par Météo-France ;
- Une étude sur l'activité de pêche réalisée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ;
- Une étude bibliographique sur la caractérisation physique de la zone d'étude réalisée par le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) ;
- Une analyse bibliographique du vent dans la zone d'étude réalisée par Météo-France.

Ces études bibliographiques, établies à partir des données aujourd'hui disponibles, ne constituent pas un état actuel de l'environnement à l'échelle d'un projet : celui-ci sera mené par l'État et par RTE sur la zone retenue à l'issue du débat public.

[La fiche 18 présente les étapes à venir à l'issue du débat public, dont celle de l'évaluation environnementale.]

2. Les attentes de l'État et de RTE pour le débat public

2.1 Les objectifs du débat public

Conformément à l'article L. 121-1 du code de l'environnement, le débat public doit permettre de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet. L'État attend du débat public qu'il **l'éclaire sur les caractéristiques globales du projet du futur parc éolien en mer, notamment sa puissance et la localisation de zones préférentielles pour son implantation.** À l'issue du débat public, l'État rédigera le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence, lequel comportera notamment la localisation du parc. 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 européen et français.

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

La compréhension partagée des enjeux de la zone vise à identifier au moins une zone préférentielle présentant l'impact le plus faible possible sur l'environnement, les activités et les usages existants. Le débat devra permettre de déterminer une ou des zone(s) préférentielle(s) de moindres contraintes pour **l'implantation d'un parc éolien en mer posé.** À l'issue du débat public, une procédure de mise en concurrence sur une zone préférentielle pourrait être lancée en 2022 pour accueillir le projet d'un parc éolien en mer.

Le débat public permettra également de présenter au public **l'hypothèse d'un second parc éolien en mer** posé à attribuer à partir de 2024, d'une puissance pouvant aller jusqu'à 1 GW et pouvant bénéficier d'un raccordement mutualisé avec le premier parc.

Par ailleurs, le débat public est l'occasion pour les participants de faire part de leurs observations sur les moyens qui leur semblent utiles de mettre en place pour éviter, réduire ou compenser les effets d'un parc éolien posé et son raccordement. Il peut s'agir d'une part de ses caractéristiques, mais aussi de mesures liées aux enjeux des zones préférentielles.

Le débat public constitue enfin une opportunité de **faire s'exprimer des idées sur la façon dont le ou les futurs parcs éoliens en mer posés 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 de l'appel à projets organisé par RTE autour des autres usages de la plateforme en mer pour le projet éolien en mer au large de Dunkerque, les projets de co-usage pourront être discutés pendant le débat public afin de pouvoir être étudiés dès la phase d'élaboration du cahier des charges du projet, élaboré après le débat public.

Les principales questions posées par les maîtres d'ouvrage

- Quelle devrait être la puissance du premier parc éolien, dans une fourchette comprise entre 500 MW et 1 GW ?
- Pourrait-on réaliser un deuxième parc éolien posé d'une puissance pouvant aller jusqu'à 1 GW ?
- Au sein de la zone d'étude de 300 km² présentée au débat, quelle serait la zone préférentielle pour construire le premier parc éolien posé ?
- Au sein de la zone d'étude pour le raccordement, quel serait le corridor préférentiel associé pour le raccordement maritime et terrestre au réseau de transport d'électricité ?
- À l'intérieur ou en limite extérieure proche de la zone d'étude pour le premier parc, quelle serait la zone préférentielle pour construire un deuxième parc éolien posé, dont le raccordement pourrait être mutualisé avec le premier ?

Plus largement, le débat public doit permettre :

- D'échanger avec le public à propos de l'opportunité du projet au regard des enjeux des zones d'études pour le parc éolien en mer et pour le raccordement, identifiés grâce à l'analyse de données aujourd'hui disponibles ;
- D'améliorer la définition des modalités propices à la bonne intégration du ou des parcs et de leur raccordement dans l'écosystème, en respectant les objectifs de développement durable ;
- De contribuer au cahier des charges qui fixera les attentes de l'État auprès du futur développeur du projet ;
- De récolter les attentes du public concernant l'information et la participation aux différentes étapes d'élaboration du projet.

2.2 Focus sur les possibilités de contribution au contenu du cahier des charges

Le cahier des charges est un document rédigé par l'État qui formalise ses besoins et ses attentes vis-à-vis du futur développeur du parc éolien en mer. Lors du débat, le public est invité à proposer des contributions sur le contenu du cahier des charges, dans le respect du cadre juridique européen et français.

2.2.1 Présentation du cahier des charges

Le cahier des charges de la procédure de mise en concurrence relative au parc éolien en mer posé en Nouvelle-Aquitaine sera élaboré en tenant compte des enseignements des procédures précédentes et des préconisations formulées pendant le débat public. Il pourra évoluer au cours du dialogue concurrentiel avec les candidats.

Le cahier des charges fixe les grandes caractéristiques du parc éolien en mer⁷ et le raccordement associé notamment **la puissance maximale du parc (en MW), le nombre maximal d'éoliennes, la localisation géographique et l'emprise maximale du parc, du poste électrique en mer et des liaisons de raccordement.**

Il définit plusieurs exigences pour le développement et l'exploitation du projet :

- Il fixe les délais des travaux et de mise en service du parc, ainsi que les obligations de démantèlement et les montants des garanties exigées ;
- Il exige que le lauréat conçoive, construise et exploite le parc éolien de manière à minimiser les effets sur l'environnement ;
- Il précise les conditions du raccordement du parc réalisé par RTE et prévoit les conditions d'occupation de l'espace maritime ;
- Il prévoit des obligations d'analyse des effets du parc éolien en mer sur les activités préexistantes, et notamment sur la pêche, et pourrait prévoir la création d'une instance de concertation et de suivi à qui seront présentés les résultats de ces études.

Pour la pêche en particulier, le cahier des charges pourrait exiger que le développeur éolien propose des modalités de maintien de la pêche au sein du parc.

Dans son offre, en réponse au cahier des charges, le candidat s'engage sur un tarif de référence de l'électricité produite par les parcs éoliens, en euros par mégawattheure (€/MWh). Le montant du complément de rémunération versé par l'État dépendra de ce tarif et des prix de marché de l'électricité.

⁷ Les caractéristiques définitives des éoliennes (nombre, puissance, hauteur, alignement) ne sont pas fixées par le cahier des charges car considérées comme des caractéristiques variables, pouvant être modifiées pour bénéficier des dernières technologies.

Les étapes de la procédure de mise en concurrence

[présentation détaillée dans la fiche 18 – Quelles étapes après le débat public ?]

Le parc éolien en mer posé sera exploité par un consortium d'industriels, qui aura été désigné comme lauréat à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.

Cette procédure de mise en concurrence comprend quatre phases principales.

- Dans un premier temps, des consortiums soumettent leurs candidatures, qui sont alors examinées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). La CRE examine les capacités techniques et financières des candidats et détermine lesquels seront admis pour la suite de la procédure.
- Dans un deuxième temps, chacun des candidats retenus participe à un dialogue concurrentiel avec l'État : en d'autres termes, des réunions sont organisées pour discuter de certains paramètres qui figureront dans le cahier des charges, dans l'objectif de minimiser les risques (techniques, économiques, juridiques...) pour les candidats et de limiter le soutien public financier qui sera apporté. À la fin du dialogue, le ministère de la Transition écologique finalise le cahier des charges, qui doit être validé par la CRE et notifié à la Commission européenne.
- Dans un troisième temps, une fois l'accord de la Commission européenne obtenu, le cahier des charges est fourni aux candidats qui élaborent alors leur offre et la remettent à la CRE.
- Enfin, les offres sont analysées par la CRE, qui propose au ministre le candidat à désigner comme lauréat. Le choix final du lauréat revient au ministre chargé de l'énergie.

L'article 55 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 pour l'accélération et la simplification de l'action publique (ASAP), qui a modifié l'article L.121-8-1 du code de l'environnement, permet désormais de commencer les phases administratives de la procédure de mise en concurrence en parallèle du débat public. Il s'agit principalement de la phase 1 de pré-sélection des candidats sur la base de leurs capacités techniques et financières. La phase 2 de dialogue concurrentiel, qui nécessite de premières décisions sur le projet et en particulier sur son futur emplacement, ne peut toutefois commencer qu'après la remise des conclusions du débat public.

2.2.2 Déterminer les engagements à respecter du futur lauréat

Le cahier des charges fixe sur plusieurs thématiques des objectifs minimaux à respecter, sur lesquels le lauréat doit prendre des engagements précis et décrire les processus qu'il mettra en œuvre pour les atteindre. Le cahier des charges pourra ainsi prendre en compte des observations formulées lors du débat public pour fixer ces engagements minimaux, dans le respect du cadre juridique applicable.

Le respect de l'ensemble de ces engagements sera contrôlé par l'État. Ceux-ci peuvent par exemple concerner :

- **L'insertion économique et sociale** : le cahier des charges peut demander des engagements en matière de développement économique et d'insertion (pourcentage minimal du volume d'heures travaillées à confier à des personnes éloignées de l'emploi ou en apprentissage par exemple) ;
- **Le recours aux PME** : le cahier des charges peut fixer un pourcentage minimal de recours aux petites et moyennes entreprises. Par exemple, dans le cas du parc éolien en mer au large de Dunkerque, il exigeait de sous-traiter à des PME 6 % des travaux de construction (soit environ 60 M€ de chiffre d'affaires), et 3 % des coûts de maintenance (soit environ 1,50 M€ par an pendant 30 ans) ;
- **L'environnement** : le cahier des charges peut demander un engagement sur un montant minimum à allouer aux mesures de suivi et de réduction des impacts du parc sur l'environnement ;
- **Les activités préexistantes**, et notamment la pêche ;
- **Le patrimoine culturel et le tourisme**.

En outre, le cahier des charges peut prévoir **la mise en place d'une instance de concertation et de suivi du projet**. Par exemple, 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, RTE et les parties prenantes depuis la désignation du lauréat jusqu'au démantèlement de l'installation. Cette mesure a vocation à être reprise pour le futur parc éolien en mer en Nouvelle-Aquitaine.

Les critères de notation

Les procédures de mise en concurrence pour des projets éoliens en mer sont régies par le code de l'énergie⁸, et par le droit européen en matière d'aide d'État⁹. 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. 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 juridiquement pas possible de prévoir un critère de notation qui porterait sur des engagements relatifs au choix de fournisseurs locaux ou sur la nationalité du candidat.

Dans le cas de la procédure de mise en concurrence pour le projet au large de Dunkerque, 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 environnementales et de suivi comptait pour 5 %.
-

8 Articles L. 311-10 et suivants et R. 311-12 et suivants du code de l'énergie, et R. 311 -25 et suivants pour la procédure de dialogue concurrentiel.

9 Article 107 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne, et les « Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie ».

