

Planification du développement de l'énergie éolienne en mer – processus de concertation

Par instruction du 7 juillet 2014, complétée par celle du 28 novembre 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé aux préfets coordonnateurs de façade maritime, de mener une démarche de planification de développement de l'éolien en mer afin d'identifier de nouvelles zones propices tant à l'implantation de fermes commerciales pour l'éolien en mer posé que pour le déploiement de fermes pilotes pré-commerciales pour l'éolien en mer flottant.

Le processus de concertation pour aboutir à l'identification de ces nouvelles zones propices s'est déroulé en Manche Est-mer du Nord sur cinq mois, de décembre 2014 à avril 2015, afin de répondre à la demande de la ministre dans les délais contraints du 30 avril 2015.

Cette phase de concertation a été précédée d'une longue phase de préparation technique entre l'administration centrale, le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), réseau de transport d'électricité (RTE) et les industriels des énergies renouvelables en mer.

Elle a été également précédée d'un temps nécessaire de préparation des données et de leurs niveaux de sensibilités, ainsi que de préparation de la concertation, entre juillet et décembre 2014.

Le processus de concertation retenu, pour être parfaitement complet et couvrir tous les modes et instances de concertation, s'est révélé très dense.

I – La préparation du processus de concertation

1) La réalisation d'études technico-économiques et de raccordement des parcs éoliens

Dans le cadre de la feuille de route éolienne en mer, lancée par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lors du premier comité national sur les énergies renouvelables en mer, le CEREMA, sous maîtrise d'ouvrage de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), a été mandaté très tôt pour la réalisation d'une étude multicritères d'identification du potentiel technico-économique de l'éolien en mer posé et flottant. Cette étude technique, très détaillée, a permis d'alimenter les concertations locales avec l'ensemble des acteurs concernés, concertations ayant pour finalité d'identifier les zones propices pour des fermes éoliennes commerciales posées et pilotes flottantes.

L'étude a porté sur les trois façades maritimes de la France métropolitaine. La zone d'étude a couvert une distance jusqu'à 50 km des côtes ou 200 m de profondeur. Le choix des critères technico-économiques a été fourni par les organisations professionnelles des énergies renouvelables en mer dans le cadre d'un travail de concertation piloté par la DGEC. À partir de ces critères, différents secteurs ("macro-zones") ont été cartographiés.

Cette étude a été suivie d'un rapport détaillé de RTE sur les conditions de raccordement des futures zones propices pour l'éolien en mer posé, sur la base des critères d'acceptabilité d'usage issus de 2009. Ce rapport a été complété de manière itérative au fil de l'évolution des concertations et de la détermination de sites propices plus précis.

2) La détermination de zones propices

Conformément aux instructions ministérielles, la détermination de zones propices s'est appuyée sur deux démarches :

a) La réactualisation des résultats des exercices de concertation précédents

La détermination de zones propices s'est appuyée sur les résultats des concertations précédentes, générales à l'occasion de la préparation des précédents appels d'offres de 2009/2010 et de 2011, ou particulières (débat public en Picardie du projet éolien des deux côtes, par exemple) qui ont été à chaque fois rappelés lors des concertations préparatoires en territoires. Les zones déjà répertoriées lors du dernier exercice de concertation en 2011 ont été ré-examinées.

b) La recherche de nouvelles zones propices en 2015

Sur le fondement du travail préparatoire conduit avec l'appui du CEREMA et de RTE, la détermination de nouvelles zones propices au développement de l'énergie éolienne en mer s'est construite par l'affinement itératif des études techniques initiales du CEREMA et de RTE, au vu des résultats des concertations successives.

La détermination de nouvelles zones propices par macro-zone a débuté par l'analyse d'un certain nombre de données relatives à l'espace maritime et littoral ou ayant un impact sur l'espace maritime, assortis de sensibilités préparées par les services de l'Etat et exprimées au cours du processus de concertation.

La confrontation de secteurs techniquement favorables à l'implantation d'éoliennes avec la densité des usages et des enjeux de diverses natures déjà présents a ensuite conduit à définir différents types de zones.

Les données maritimes qui ont fait apparaître dans ces zones les sensibilités les plus fortes au cours de la concertation ont été classées en quatre groupes et ont été assorties de coefficients de pondération qui ont permis d'aboutir à la détermination au sein des macro-zones de zones de moindres contraintes pour l'implantation d'éolien posé qui ont bien été reconnues comme telle par les acteurs.

II – Le déroulement du processus de concertation

1 – Le contexte de la façade maritime Manche Est-mer du Nord

La façade Manche Est-mer du Nord porte des enjeux d'envergure du fait de l'importance de cette façade maritime dans l'économie nationale et mondiale.

Cette espace est contraint par des activités préexistantes déjà denses et recelant un patrimoine naturel riche.

L'environnement marin naturel est remarquable par ses habitats et les espèces qui les fréquentent. La zone côtière est, de fait, protégée par une succession de sites d'intérêt communautaire ou de zones de protection spéciale au titre de Natura 2000, ainsi que par le parc naturel marin des estuaires picards et de la mer d'Opale. Par ailleurs, des sites remarquables des points de vue tant paysager qu'historique ponctuent la façade.

Enfin, les sites stratégiques pour la continuité de la vie économique du pays que sont les grands ports de la façade et les quatre centrales nucléaires de production d'électricité situées sur son littoral appellent des protections de défense et de sûreté et des impératifs de contrôle des

approches maritimes et aériennes du territoire.

Cet exercice d'identification est intervenu alors qu'à l'échelle de la façade maritime trois projets de parcs éoliens en mer étaient déjà en cours de concrétisation et que deux projets de fermes pilotes pour l'éolien étaient engagés. Le projet de parc du Tréport, dont le débat public a débuté en fin de concertation, a constitué, d'ailleurs, un élément récurrent de contestation dans la concertation du présent exercice et a fortement influé le positionnement des acteurs.

Dans ce contexte, le développement de cette nouvelle activité des énergies renouvelables en mer dans cet espace déjà contraint, sans retour d'expérience en France à ce jour, avec des implications également à terre, n'a pas laissé indifférents les acteurs concernés et a suscité parfois des réactions de rejet.

2 – Déroulement de la concertation

Sous l'autorité des préfets coordonnateurs de la façade maritime, et en liaison avec les préfets des quatre régions littorales de la façade maritime, le directeur interrégional de la mer Manche Est-mer du Nord, missionné, a conduit le processus de la concertation qui a été ouverte de la manière la plus large.

Cette concertation a été organisée dès la réception des instructions du 28 novembre 2014, autour des trois phases suivantes :

- concertations préparatoires en territoires : de janvier à fin février 2015 ;
- concertation pour la façade maritime, par le conseil maritime de la façade Manche Est-mer du Nord : de mi-mars à fin avril 2015 ;
- participation du public : du 31 mars au 20 avril 2015.

Des réunions spécifiques se sont également tenues pour adapter le processus de concertation aux situations particulières de la façade maritime.

Enfin, une macro-zone techniquement favorable à l'éolien, au nord de la Bretagne bien que se situant en quasi-totalité dans le ressort de la façade maritime Manche Est-mer du Nord, a été rattachée à la concertation menée par la façade maritime Nord Atlantique - Manche Ouest du fait de la problématique du raccordement au réseau de RTE, uniquement réalisable en région Bretagne.

a) Les concertations préparatoires en territoires :

Les parties prenantes ont été invitées dans chacune des quatre régions de la façade maritime à une réunion de concertation présidée par chacun des quatre préfets de région afin de permettre l'expression au plus près des territoires.

Elles ont toutes réuni, de manière large, les services et établissements publics de l'Etat, les grands élus, les collectivités territoriales et leurs groupements, les acteurs professionnels et associatifs du monde maritime et littoral, et les experts.

Ces réunions ont permis de susciter en séance l'appréciation des parties prenantes sur le développement de l'éolien en mer au large de chaque région, tant sur les zones des champs d'éoliennes que sur leur raccordement au réseau de transport d'électricité.

Un temps de réponse écrite leur a été ensuite laissé afin de leur permettre de compléter ou de préciser leurs positions. Les résultats de ces concertations ont été remontés par les préfets de région vers les préfets coordonnateurs et ont conduit la direction interrégionale de la mer à procéder ensuite à leur assemblage pour la construction du document d'intégration pour la façade

maritime, début mars 2015.

b) La participation du public :

Conformément à la demande ministérielle, et dans le respect du code de l'environnement, la participation du public a été organisée afin de lui soumettre le document d'intégration pour la façade maritime issu des concertations préparatoires en territoires. Le public en a été averti préalablement par voie de presse locale. La consultation a porté sur un résumé du processus, les éléments d'information issus des études du CEREMA et de RTE, les cartographies du document d'intégration pour la façade maritime et un questionnaire à questions ouvertes ou fermées. La synthèse de la consultation a été publiée sur le site Internet de la direction interrégionale de la mer Manche Est-mer du Nord.

c) La consultation du conseil maritime de façade (CMF) :

Conformément au code de l'environnement et aux instructions ministérielles, le CMF a été consulté sur le document d'intégration pour la façade maritime. Il a donné son avis en assemblée plénière le 28 avril, après le travail préalable de ses commissions et avant l'échéance de fin de mandat de ses membres le 25 mai 2015.

d) Outre ces trois grandes phases de la concertation, des réunions spécifiques ont eu lieu :

- la DIRM MEMN a rencontré chacun des trois comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins de la façade maritime entre le 30 décembre 2014 et le 9 janvier 2015 afin de les informer de la démarche, de connaître leur positionnement et d'obtenir des données sur leurs activités de pêche exploitables pour l'exercice en amont de l'ouverture des concertations en territoires ;
- le SGAR Haute-Normandie et les sous-préfets de Dieppe et du Havre ont reçu spécifiquement le comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Haute-Normandie, le 19 février 2015, en raison de sa forte opposition au processus de développement de l'éolien en mer liée au préalable du projet de parc éolien du Tréport ;
- la préfecture maritime, le SGAR Haute-Normandie et la DIRM MEMN, le 6 mars 2015, ont rencontré les acteurs portuaires du Havre sur la question des enjeux de sécurité maritime pour l'accès aux ports de la baie de Seine.

III – Les enseignements à retirer du processus de planification de l'éolien en mer

1) Des similitudes entre les démarches

Les démarches de planification du développement de l'éolien en mer et de planification de l'espace maritime présentent des similitudes, d'autant plus exploitables que ces démarches sont rapprochées dans le temps.

Leur périmètre est tout d'abord celui de la façade maritime et regroupe donc les mêmes maîtres d'ouvrage et d'œuvre et les mêmes parties prenantes. Les expressions de celles-ci ont été entendues pour être ré-exploitées dans le cadre des DSF.

La planification du développement de l'éolien en mer, même si elle reste une démarche qualifiée de sectorielle appliquée à l'énergie éolienne en mer, a été d'une envergure sans précédent du fait qu'elle s'est attachée à traiter de toutes les activités et usages de l'espace maritime de la façade et de leurs interactions avec l'éolien en mer.

Les outils et les méthodes de concertation ont pu être éprouvés et reconnus pertinents par les parties prenantes qui ont considéré cette démarche comme particulièrement appropriée dans sa

méthode. On peut dès lors penser qu'ils pourront être réemployés le cas échéant.

2) Un temps de préparation nécessaire

La démarche de planification de l'éolien en mer s'est donnée le temps nécessaire à la préparation des éléments techniques (études du CEREMA et de RTE) et à la définition de la concertation. Le soin apporté à ces travaux préparatoires du processus de concertation a facilité le travail des services de l'Etat et, en étant reconnu par les acteurs, a assis la légitimité de la démarche.

3) Un temps de concertation nécessaire

Le calendrier de processus de détermination des sites propices à l'éolien en mer a été très contraint, malgré un desserrement demandé par tous. Si les parties prenantes ont à cette occasion ré-affirmé leurs attentes envers une planification spatiale intégrée, ils ont également exprimé leur souhait d'un calendrier cohérent avec l'ampleur d'une telle démarche, étant par ailleurs mobilisés par d'autres travaux à la fois en gouvernance et en production.

Cet exercice d'identification des zones propices à l'éolien en mer aura permis de donner de la lisibilité à tous les acteurs de la mer et du littoral sur l'ensemble des usages et des enjeux de la façade maritime, les préfets coordonnateurs de la façade maritime Manche Est – mer du Nord ayant en effet notamment souligné, dès l'ouverture de cette procédure, l'attention toute particulière qu'ils porteraient aux expressions des acteurs de la mer et du littoral dans cette démarche importante pour le développement équilibré des territoires.

4) Une concertation diversifiée et de qualité

Le processus de concertation s'est appuyé sur une démarche très intégrée en recourant à des modes et des enceintes de concertation diversifiés et de qualité, en réunissant successivement dans une progression réfléchie les acteurs de l'Etat, les entités préfectorales, les collectivités territoriales et les parties prenantes dans le ressort de leurs territoires régionaux, les organismes sectoriels comme les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins et, enfin, à l'échelle de la façade maritime, le conseil maritime de la façade, après une phase de consultation du public.