

Débat local, processus national - Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France.

Arthur Jobert

arthur.jobert@edf.fr

Mathieu Brugidou

mathieu.brugidou@edf.fr

Résumé (français) :

Cette étude de cas présente les résultats de l'observation en 2010 du premier débat public en France sur un projet de parc éolien en mer (offshore). Ce cas permet de mettre en lumière des interactions entre des processus de construction de politique publique et les modalités d'organisation du débat. Il permet également de distinguer des effets de la participation en termes de construction de publics et d'évolutions du cadre de politique publique. C'est pourquoi la communication appelle à la poursuite et au renouvellement des travaux sur le débat public.

Résumé (anglais) :

This case study presents the results of an observation in 2010 of the first public hearing (débat public) in France on an offshore wind park. This case offers an opportunity to highlight interactions between policy framing activities and participative design. Effects of this participative exercise are also presented. Impacts of this procedure can be seen through the "construction" of the publics of this project, as well as in evolutions of the policy framework. This is why this communication calls the research community to sustain and renew its interest for the French procedure of "débat public".

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

Introduction

Parmi les différentes figures de la participation existant en France, la procédure du débat public (Revel et al. (ed.) 2008) a été largement, voire excessivement étudiée. L'objet n'est pas pour autant épuisé car la procédure de débat public se révèle « plastique », capable de s'adapter à des contextes très différents et de s'insérer dans nouvelles configurations. L'étude de cas présentée ici porte sur le débat public organisé entre avril et septembre 2010 sur le projet éolien en mer (« offshore ») dit « des deux côtes ». Ce projet porté par la société Compagnie du Vent consistait en l'installation de 141 éoliennes au large du Tréport (Normandie). C'est le premier projet de ce type à faire l'objet d'un débat public en France¹.

Ce suivi a consisté en une observation de réunions publiques et en une analyse documentaire approfondie (notamment à partir du site mis en place pour le débat²). Ce cas peut selon nous, contribuer à certains des nouveaux chantiers de recherches ouverts dans le domaine de la participation, notamment la question du rapport entre participation et politiques publiques. Ce cas permet également de formuler des hypothèses sur les rapports entre le contexte et le design participatif, et enfin sur les formes de la participation.

Le débat public observé apparaît en effet comme l'un des forums où se construit la politique sectorielle. Le débat public semble ici fonctionner à rebours, comme une contribution « située » à l'élaboration d'un cadre de politique publique adapté. Mais dans le cas d'un projet totalement nouveau pour la France (aucun parc offshore n'a encore été développé) c'est aussi un des lieux où sont précisés des enjeux de réglementation, de fiscalité, de suivi scientifique... Dans le secteur des énergies renouvelables, ce mode d'élaboration « à rebours et situé » des politiques est maintenant bien documenté par les travaux sur l'éolien terrestre menés notamment par Alain Nadaï et Olivier Labuissière (Nadaï et Labuissière, 2009, Nadaï et Labuissière, 2010, Nadaï 2007). Le débat public se déroule, alors même qu'en arrière plan et en parallèle, se joue une partie stratégique du processus d'élaboration de cette politique publique sur des scènes moins ouvertes (planification maritime et concertations en amont du lancement d'un appel d'offre par l'Etat). Lorsque des précisions ne peuvent être apportées en cours de débat, les modalités de la poursuite d'une gouvernance collective et partenariale de l'investigation sont mises en avant par le porteur du projet à destination de leurs interlocuteurs les plus stratégiques (les pêcheurs). Le débat public devient alors le lieu d'une consolidation du projet. Il est aussi celui d'une tentative de stabilisation publique par le bas » d'un processus de politique publique marquée en amont par les engagements du Grenelle de l'Environnement..

Cependant cette dynamique n'est possible que dans une certaine configuration du débat. Cette étude de cas peut ainsi contribuer à la réflexion sur les effets des dispositifs. On montrera comment l'architecture de débat public mise en place constitue « le public du problème » La mise en parallèle d'un public en ligne (via le site internet) et d'un public de la proximité, et la mise en symétrie des échanges argumentaires seront notamment interrogées.

Nous rappellerons d'abord un bref historique sur le développement de l'éolien en France. Il s'agira de souligner, à partir de données quantitatives sur l'agenda des médias, le lien étroit entre les évolutions

¹ Pour une revue de la littérature sur la concertation et l'éolien offshore, voir Portman, 2009.

² Site de la CPD : debatpublic-eolien-en-mer.org.

de cette politique publique et l'intensité et le contenu des controverses (Chataignier et Jobert, 2003 ; Jobert, Laborgne et Mimler, 2007).

Dans un deuxième temps, nous décrivons la manière dont ce contexte semble avoir influencé le design participatif proposé par la Commission Particulière du Débat Public. Dans un troisième temps, on s'interrogera sur les modalités d'existence « des publics » dans le dispositif mis en place et sur les effets de la participation, tant sur le projet que sur le programme public auquel il contribue.

Le lien politique publique et controverses

Plusieurs recherches se sont intéressées aux controverses accompagnant le développement du programme éolien en France. Elles se sont focalisées sur les controverses locales qui accompagnent le passage d'une technologie « générique » à une technologie « territorialisée » (Nadaï, 2011). Une analyse de la couverture médiatique par la presse française montre qu'il n'est pas possible de dissocier l'histoire de ces controverses locales, des différentes vagues réglementaires qui ont marqué le développement de l'éolien ainsi que des controverses que ces politiques publiques³ ont suscité et dont les médias se sont fait largement l'écho.

Un historique de la controverse de l'éolien dans les médias fait en effet, apparaître le caractère très dynamique de cette controverse. La controverse de l'éolien en France a commencé dès l'annonce en 2002 du passage d'un système d'appel d'offre à un système de rachat garanti de l'électricité produite. Ce changement de politique se traduit par la multiplication des projets. Le manque de planification territoriale est vivement critiqué. Le niveau des tarifs garantis aux porteurs de projets est lui aussi critiqué. Cet essor est accompagné par des réformes successives et des débats sur le cadre de politique publique. Les médias commentent largement ces différentes phases.

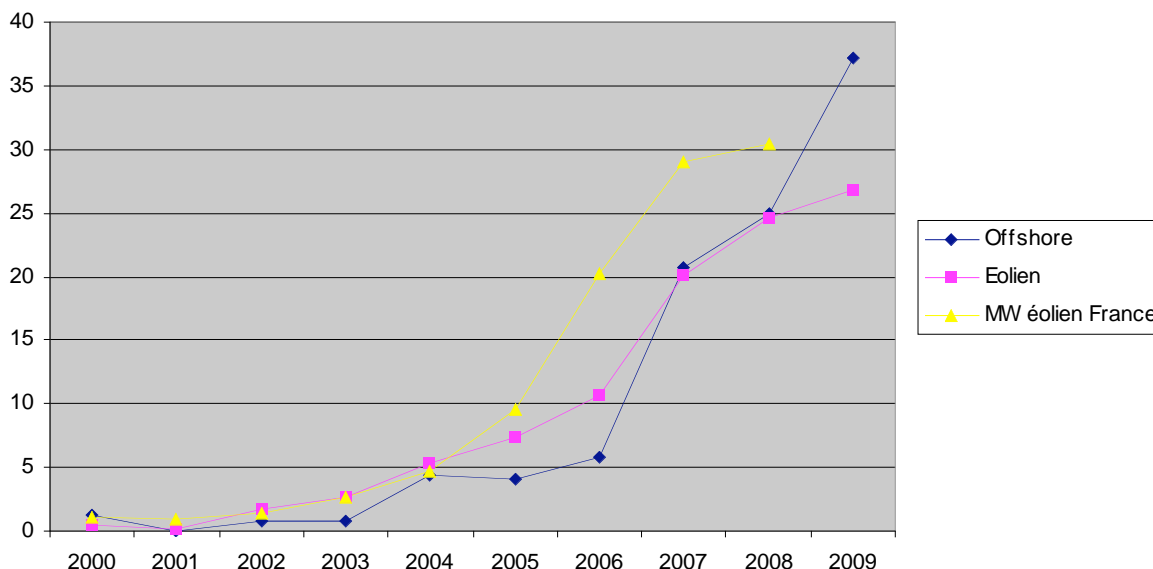
Depuis les années 2000, le nombre d'articles de presse consacrés à l'énergie éolienne a en effet progressé de manière spectaculaire. En 2000, on compte dans la presse nationale (base Factiva⁴) 78 articles consacrés à l'éolien et 4368 en 2009 soit plus de 50 fois plus. L'actualité s'avère étroitement corrélée à la multiplication des projets de parcs éoliens.

Deux foyers de controverses apparaissent étroitement articulés, d'une part, une controverse « macro » à tonalité technico-économique sur les tarifs de rachat, d'autre part, une controverse sur l'acceptabilité territoriale des projets. La structuration industrielle de ce secteur (fusion, rachat...) est également rapportée par les médias

³ Sur les limites de la temporalité courte pour analyser les dispositifs de participation, cf. Dupuy et Halpern, 2009.

⁴ La base Factiva comprend l'essentiel de la presse quotidienne nationale, les hebdomadaires, et Ouest France, Sud-Ouest, la Charente Libre et l'Indépendant pour la Presse Quotidienne Régionale. Il s'agit de la base documentaire de Sciences Po. Italique pour tous les journaux cités

% d'articles sur l'éolien et l'offshore et % de MW installés de 2000 à 2009 en France
(source IFEN- SER- base Factiva presse)



Graphique 1 : Eolien, Offshore, opposition à l'éolien et nucléaire dans la presse française de 2000 à 2009 en %.

A la suite du vote de la loi sur l'énergie⁵, les projets de parcs éoliens se multiplient dès 2006. Si on s'en tient à un indicateur quantitatif, on note un léger décalage entre l'agenda des médias et l'agenda des politiques publiques.. L'année 2007 voit ainsi la publication de plus de 3000 articles (le double de 2006) marquant une nouvelle accélération dans l'émergence de l'enjeu éolien. De nombreux articles notent le décollage industriel de l'éolien . Les projets sont plus nombreux les parcs sont plus grands et les machines plus puissantes. Pour les médias, l'éolien est entré dans une phase industrielle.

L'opposition – notamment locale – à l'éolien reste importante et se structure. Poursuivant le mouvement amorcé par l'association « vent de colère » en 2002 des associations d'opposition locales créent la Fédération Environnement Durable qui réussit à avoir une visibilité nationale⁶ et bientôt internationale.

Le premier débat public sur un projet d'éolien en mer intervient ainsi à l'issue d'une décennie de développement du programme éolien terrestre et à l'amont du programme offshore. Ce premier débat public de la filière est donc important

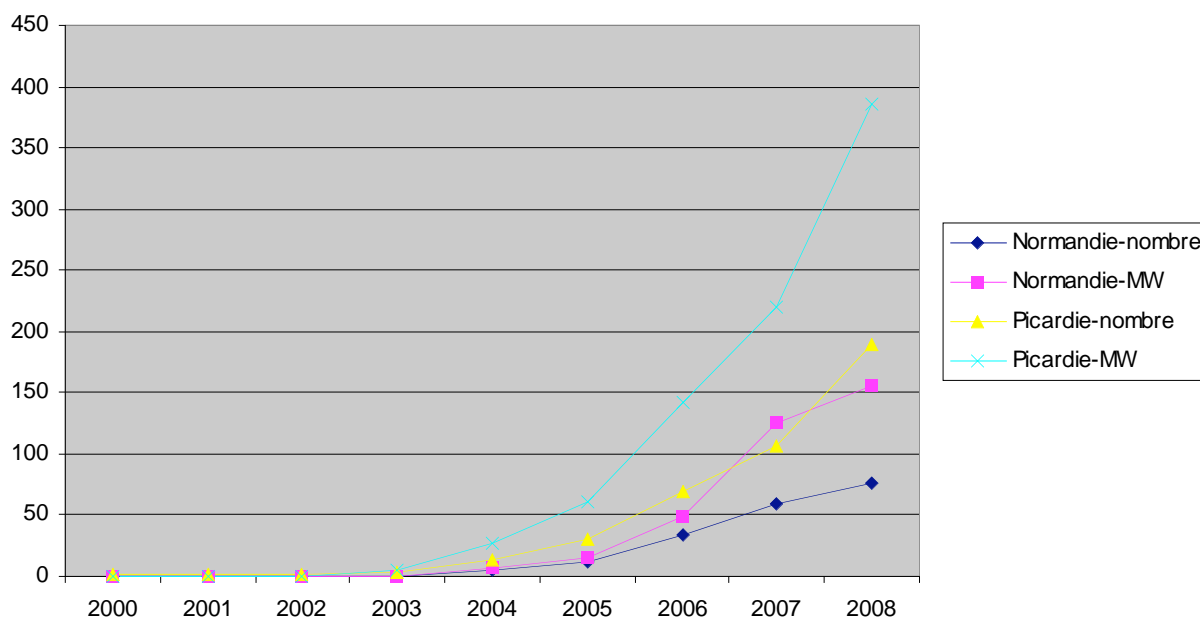
En outre localement le programme éolien terrestre a connu un fort développement (cf. graphique 2) tandis que les études sur le développement de l'offshore dans des pays où ces projets sont plus avancés qu'en France montrent que les oppositions locales peuvent être fortes et que ces oppositions ont leurs ressorts propres (Gee, 2009 ; Firestone et Kempton, 2007). Ce qui a conduit les porteurs de projet à investir la planification (Douvere et Ehler, 2009) mais aussi la concertation et l'implication du public comme mode de résolution des conflits d'usage (Portman, 2009, p.337⁷).

⁵ Le texte fixe de nouvelles règles pour l'éolien qui favorisent les grandes installations et le zonage.

⁶ Voir à la fin de l'année 2007 : ENVIRONNEMENT Les anti-éoliens manifestent à Paris demain La Croix, 5 octobre 2007.

⁷ "In its response to the European Commission's report "Towards a future Maritime Policy for the Union : A European vision for the oceans and seas " the European Wind Energy Association (EWEA) states that " Public acceptance [of offshore wind farms] will depend on the existence of a credible regulatory process that recognizes and protects important marine ecosystem values and ensures public benefit from the use of ocean resources. Such a process requires a wide consultation of all stakeholders." Portman, 2009, p. 337. Voir aussi Firestone et al., 2004.

Eolien : nombre et puissance depuis 2000 (IFEN et SER)



Graphique 2 : nombre d'éoliennes et MW installés en Normandie et Picardie depuis 2000.
Source IFEN et SER

De nombreuses incertitudes sur le cadre de politique publique

La Commission Particulière nommée fin 2009 est confiée à un animateur expérimenté. Philippe Marzolf. Vice-président de la CNDP depuis son origine (2002) a été reconduit pour un deuxième mandat en 2008. Ce débat public éolien est son cinquième en tant que président de Commission Particulière⁸. Comme lors de ses mandats précédents, il va introduire des innovations méthodologiques en donnant notamment un rôle important au site internet du débat⁹. Parallèlement à une concertation en face à face avec les acteurs du territoire (65 entretiens entre mi-décembre et mi-avril), il ouvre une consultation sur internet « en amont du débat public » visant à « se prononcer sur les principaux thèmes à mettre en débat et de noter leur importance » (108 propositions de thèmes venant de 71 personnes différentes)¹⁰. Pour la CPDP, c'est une manière de tester, voire de légitimer, les thèmes mis en débat : les résultats de cette « notation » sont présentés sous forme de pourcentage, une forme proche de celle du sondage d'opinion. La synthèse de cette consultation est présentée le 21 avril, date du démarrage officiel du projet (première réunion le 4 mai). Le site internet permet ainsi au débat public « d'exister » avant même son lancement officiel. Il permet ensuite d'élargir nettement l'audience des réunions publiques via la diffusion en direct et la rediffusion des réunions publiques, la mise à disposition de contenus multimédias (vidéo des voyages des parties prenantes, vues des côtes, simulation paysagères...). Des espaces de discussions en ligne permettent aussi de ramener dans le débat des arguments et des points de vue peu présents dans les réunions publiques (voir plus loin).

Un débat public en parallèle d'une concertation plus globale

Le compte du rendu de la Commission Particulière ne manque pas de souligner que l'existence même du débat a été « critiquée » dans un contexte « marqué par les incertitudes sur le calendrier, le cadre

⁸ Les trois autres membres étaient : C.Sayret, A.Brisac, T.Masnou.

⁹ <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/>

¹⁰ « Compte rendu débat public sur le projet de parc éolien en mer des deux côtes – 28 avril-10 septembre 2010 », 101p p.91.

législatif, le nombre et la localisation de projets éoliens potentiels »¹¹. Jusqu'en avril 2010 certains acteurs ont plaidé pour le report du débat au motif que l'Etat était en pleine révision de sa politique de soutien à l'éolien en mer. L'Etat a en effet annoncé début 2010 le lancement d'une démarche de planification (sélection de zones propices) en vue du lancement d'un appel d'offre¹².

Pourtant la CNDP a en effet décidé de maintenir le débat public. Celle-ci a fait valoir des arguments juridiques. Selon elle, le déclenchement du processus de débat public est, par la loi, aux mains du maître d'ouvrage qui a l'initiative de solliciter un débat public. A partir du moment où l'opportunité d'un débat est acté, les délais d'organisation ne sont pas flexibles mais déterminés par la loi. La CNDP adopte ainsi une posture « légaliste » légitimant son intervention dans le processus d'élaboration de cette politique publique encore en gestation. La CNDP esquive de cette manière le débat récurrent sur le moment où devrait intervenir un débat public dans un cycle de politique publique. Dans le cas étudié, la question de l'articulation des processus de concertation est pourtant posée avec acuité.

Au cours du débat les acteurs se sont donc trouvés dans une situation d'incertitude sur les processus de décision et de concertation. En témoigne cet échange entre le président de la CPDP et le représentant du ministère en charge de l'énergie, lors de la réunion de lancement du débat public, le 4 mai 2010. Un écart entre la logique des autorités publiques qui pilotent la politique publique et celle de l'autorité administrative indépendante apparaît. Le représentant de l'Etat en tribune, annonce en tribune un processus de concertation descendant faisant appel classiquement la « société civile organisée ». Cette consultation, à la différence du débat public, n'aurait pas donc à prendre en compte l'inclusion de citoyens ordinaires, d'intérêts latents et/ou faiblement organisés dans la mise en œuvre de l'action publique (Halpern, 2010, p.135)

« Le retour d'expérience que nous avons eu sur l'éolien terrestre nous a conduit à amender sur une logique d'appel d'offre sur des zones identifiées comme favorables via un exercice de planification en cours (...) La sélection des zones « techniquement favorables » [est achevée] (...) nous avons demandé aux préfets d'approfondir la concertation sur la base de zones mieux identifiées. [Président CPDP pose la question du statut du projet du Tréport :] « cette zone a été identifiée comme techniquement favorable (...) maintenant nous allons engager une concertation avec les riverains, avec les pêcheurs, avec le ministère de la Défense etc. et valider quel est le périmètre exact dans lequel on va pouvoir implanter les éoliennes mais je ne peux pas vous garantir que la zone identifiée par la Compagnie du vent va être soumise à appel d'offre (...)Président CPDP : « et le débat public ne sert pas de concertation avec les riverains ? Parce que comment vous allez faire avec les riverains, vous ministère, avec les acteurs, vous connaissez avec le Grenelle (...) vous ferez une concertation à 5 ?(représentant) : à cinq... à six... les préfets sont chargés de mettre en œuvre une concertation (qui va commencer dans les prochaines semaines (...)) elle concernera toutes les façades maritimes »¹³.

Au cours du débat, mais sans que cela vienne vraiment perturber son déroulement, certains vont ainsi dénoncer une délibération autour d'un projet ponctuel et incertain alors que le programme annoncé par l'Etat oit se traduire, pour des raisons technico-géographiques, par la réalisation de plusieurs parcs dans la même zone. Dans le même sens, certains réclameront d'intégrer la question de l'éolien marin dans la démarche de planification autour de la création d'un « Parc Marin des trois estuaires », tandis que d'autres dénonceront l'obstacle créé par le projet de parc au projet de classement de la Baie de Somme au patrimoine de l'Humanité établi par l'UNESCO.

L'arrière plan du débat public est ainsi incertain sauf sur deux « *points de repère pour les participants au débat* » :

- L'affirmation par l'Etat de sa volonté de réaliser, via l'éolien en mer, une partie importante des « *objectifs du Grenelle de l'Environnement* »¹⁴ en matière d'énergie renouvelable (6000 MW d'éolien en mer/ sur 25 000 MW attribués à l'éolien). Compte tenu des délais de réalisation (horizon 2020) un développement. rapide des parcs est envisagé

¹¹ « Compte rendu du débat public » *op.cit.* Titre du point 1.2 p. 14.

¹² Alors que le projet était bâti sur la base d'un tarif de rachat, politique qui prévalait jusqu'alors.

¹³ <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/informer/enseignements-reunions.html>.

¹⁴ Le Grenelle de la Mer ne semble pas avoir abordé la question de l'implantation de l'éolien en mer et les questions d'énergies marines en général.

- Le fait qu'à court terme des négociations sont en cours en vue d'une mise en œuvre rapide du programme (l'horizon annoncé à ce moment là est l'automne de la même année).

La politique de développement de l'éolien en mer est donc incertaine sur les modalités mais relativement assurée sur les principes.

La position de la Commission particulière en charge d'organiser le débat est donc délicate puisqu'elle doit animer une délibération alors qu'en amont le programme a fait l'objet d'une concertation élargie et qu'en aval, localement, un processus de concertation territorialisée s'amorce à une échelle géographique plus large que celle de son projet.

La CPDP essaie de répondre aux questions sur son positionnement. Le 2 juin 2010, le président de la Commission Nationale du Débat Public se fait l'écho d'une demande la CPDP de passer d'une concertation sur un projet à une concertation plus globale. Le président de la CNDP, P. Deslandes, adresse au Ministre de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et de la mer un courrier dans lequel il indique l'intérêt « *qu'il y aurait d'organiser, une fois les zones propices définies, un débat public portant sur les options générales de développement de l'éolien offshore pour chaque façade maritime* ». Autrement dit, un débat portant non pas sur chaque projet mais sur une vision globale des projets dans la zone, les projets particuliers étant ensuite soumis à une concertation. La lettre semble être restée sans réponse publique et cette option n'a pas été retenue dans l'appel d'offre lancé un an plus tard qui précise, au contraire, que chaque projet fera l'objet d'une saisine de la CNDP¹⁵.

Des incertitudes sur la législation applicable

L'incertitude se loge aussi dans les détails. Le débat public est marqué par le fait que le projet du Tréport serait, s'il se réalisait, le premier projet éolien en mer de France. En effet, à la suite d'un premier appel d'offre en 2004 il était prévu qu'un premier parc éolien voit le jour sur la commune normande de Veulettes-sur-mer mais au moment du débat ce projet est toujours bloqué, notamment par des recours juridiques. Aussi la France ne bénéficie pas au moment du débat, d'expérience sur l'éolien en mer et la législation, comme la réglementation, demandent à être précisées. Le débat est alors l'occasion de constater que les pouvoirs publics n'ont pas défini leur position sur plusieurs aspects importants du projet. L'incertitude sur les règles en vigueur va donc également concerner les détails du projet¹⁶. Ceci particulièrement net sur les questions de sécurité maritime¹⁷. La préfecture maritime a, plusieurs années auparavant (2006), interdit un premier projet au motif de l'existence de nombreuses mines datant de la seconde guerre mondiale dans la zone. A l'ouverture du débat, cet obstacle semble avoir été entièrement levé, le maître d'ouvrage s'engageant à réaliser ce déminage en accord avec les autorités et les professionnels compétents. De nombreuses autres questions restent néanmoins à « déminer ». A plusieurs occasions au cours du débat, des interventions mettront en avant les risques d'accidents, voire d'accidents majeurs liés au parc (nauffrage de pétroliers provoquant une marée noire...). Mais le maître d'ouvrage écartera ces critiques en soulignant l'absence d'accident dans les parcs existants : « *zéro accidents recensé sur les 1000 éoliennes en fonctionnement, dont les premières ont vingt ans* ». ¹⁸ Ces affirmations sont contestées, notamment par le public de la salle ou par certains cahiers d'acteurs.

L'expertise du maître d'ouvrage est surtout contestée en ce qui concerne les études d'impacts sur les écosystèmes et le paysage. :

- les pêcheurs, d'emblée, se positionnent comme les meilleurs experts de la ressource halieutique (critiquant par exemple les travaux de l'IFREMER invité à présenter ses analyses lors d'une la réunion thématique). La crainte d'effets durables liés aux « tonnes de béton » nécessaires à l'ancrage des éoliennes est fréquemment citée.

¹⁵ « *Cahier des charges de l'appel d'offres (...) portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en Mer et en France métropolitaine* », 79 p, juillet 2011, site de la CRE. P44.

¹⁶ Cette incertitude n'est pas propre à la France comme le note Portman qui note la complexité du cadre juridique qui pèse sur les activités maritimes : « . One of the most frequently cited challenges for development and for EIA in the marine environment is the inter-dependency of offshore activities and multi-jurisdictional, multi-sectoral regulatory regimes », Portman, 2009, p. 336.

¹⁷ Voir intervention du préfet maritime adjoint, réunion thématique n°2 le Tréport 11 mai 2011.

¹⁸ Présentation du maître d'ouvrage, réunion du 3 juin 2010.

- les chasseurs, très présents dans la Baie de Somme toute proche, s'invitent dans débat à partir de la fin mai (dernière réunion thématique) et dans certaines réunions de proximité. Ils dénoncent le risque que les oiseaux migrateurs changent de route.
- les communes riveraines s'inquiètent elles du risque d'une modification du « trait de côte » alors que l'entretien de la côte est une préoccupation constante (érosion des falaises, déplacement des galets nécessitant un réapprovisionnement constant des plages...).
- les riverains et les estivants, contestent les études paysagères et immobilières.

Le maître d'ouvrage se justifie en s'appuyant sur l'expérience du Danemark, mais ses contradicteurs refusent largement cette comparaison aux motifs de conditions locales seraient nettement différentes. L'absence de référence française, fragilise ainsi la crédibilité des études. Cependant, ces lacunes de l'expertise scientifique sur les impacts de ce type de projet vont plutôt susciter une demande de concertation que bloquer le processus. Elles vont en effet conduire à une demande de participation à l'élaboration et à la collecte des données dont le maître d'ouvrage se saisit en proposant la mise en place d'un GIS dédié au suivi. Cette idée d'une expertise collective sera reprise ensuite par l'appel d'offre de l'Etat¹⁹.

Sur des questions telles que l'organisation des secours, le balisage (feux) ou encore la possibilité (ou non) de pratiquer les pêches professionnelles ou de loisir au sein des parcs, l'Etat fournit des éléments de réflexions mais sur de nombreux points précise que « rien n'est figé ». Il apporte dans un premier temps des éléments généraux issus des négociations autour du projet de Veulettes-sur-Mers (retenu officiellement près de 5 ans plus tôt) puis des éléments plus précis issus de la réglementation existante et de recommandations internationales²⁰. Mais l'Etat renvoie souvent à l'arbitrage d'une « Grande Commission Nautique » qui fixera des règles définitives. Or aucune date pour la réunion d'une telle Commission n'est précisée au cours du débat. Cette imprécision pose parfois problème : l'absence d'information précise sur les balises rend par exemple difficile, sinon impossible, à réaliser les simulations visuelles de nuit, réclamées par le public - on ne sait pas avec précision si tout ou partie du parc devra être balisé et avec quels types de feux. Inversement, l'incertitude laisse une certaine latitude au maître d'ouvrage pour faire des propositions. Ainsi l'adjoint au préfet maritime lors de la réunion du 12 mai 2010 avance que la pêche aux « arts traînants » serait *a priori* interdite si on suit les recommandations de la Grande Commission Nautique qui avait été réuni pour le projet de Veulettes-sur-Mer ; tandis que les autres pêches seraient autorisées. Mais il précise que, chaque projet étant différent, « la vision ne sera pas forcément la même partout » (par exemple en fonction de la profondeur et de la qualité de l'ensouillage des câbles). Les pêcheurs protestent et certains expriment leur souhait, de leur côté, de faire interdire les pêches de loisirs. À la réunion de clôture, trois mois plus tard, le maître d'ouvrage propose au contraire d'autoriser toutes les pêches et notamment le chalutage. Ceci étant rendu possible par une distance minimale de 600 m entre chaque éolienne et par un ensouillage de 1,5 mètres.

Une modification de la législation fiscale en cours de débat

La question des retombées fiscales illustre également que le débat public se déroule alors même que la politique publique n'est pas stabilisée.

Au cours du débat, le maître d'ouvrage s'appuie sur un décret datant de 2008 créant une « taxe spécifique » sur les éoliennes en mer. Le montant de la taxe est de plus de 12 000 euros par MW installé et par an, soit, selon les estimations du maître d'ouvrage, 8,5 millions euros par an. Il est prévu de répartir cette manne fiscale en part égale entre les communes concernées et les usagers de la mer impactés. Cependant, le débat va faire émerger des questions autour des « imprécisions » du dispositif proposé, suivant l'expression de la CPDP.

Les communes riveraines vont s'insurger contre le fait que les modalités de répartition de la taxe tiennent compte non seulement de la distance au projet mais aussi de la population.²¹ Elles vont donc

¹⁹ Article 6.4.1. « Instance de concertation et de suivi » appel d'offre CRE précité P41.

²⁰ Intervention du représentant du CETMEF Phares et Balises, réunion du 3 juin 2010.

²¹ Estimations présentées par le maître d'ouvrage réunion de proximité du 20 juillet 2010.

plaider pour que l'on introduise la variable « trait de côte » (la longueur de côte concernée par la possible vision du parc) dans le calcul de la taxe.

Les pêcheurs vont de leur côté revendiquer la gestion de la part des taxes reversée à leur secteur d'activité, comme le dit très clairement le représentant du Comité National des pêches²² lors d'une des premières réunions :

Actuellement, la loi ne précise pas comment sera utilisé ce fonds : les professionnels de la pêche ne seront disposés à accepter les projets éoliens en mer qu'à condition que la loi précise très clairement qu'une partie de la taxe sera effectivement reversée aux organisations qui représentent leurs intérêts (comités des pêches).»

En fin de débat, le maître d'ouvrage fait des propositions précises et se positionne comme le porteur au niveau national d'une demande d'équité fiscale issue du débat public local :

« On parle d'argent, mais il faut bien comprendre que nous n'avons pas décidé la taxe spécifique des éoliennes en mer. C'est l'Etat qui l'a fixée. Si le projet se fait un jour, autant que l'on puisse discuter avant de la manière dont on peut répartir cette taxe de la façon la plus équitable. En l'occurrence, il est ressorti des réunions et des échanges que l'on a eus (...) qu'il y a un facteur qui pourrait être pris en compte (...) C'est la longueur du trait de côte (...) puisque vous savez tous que la gestion du trait de côte, en particulier dans ce secteur, est coûteuse. D'où l'idée d'essayer de faire en sorte que ce critère puisse être mis en place. Il faut bien comprendre que la loi a été votée, un décret est paru, mais pour l'instant, elle n'a jamais été appliquée. Tant que la loi n'a pas été appliquée, on peut tout à fait y revenir. Récemment, sur la partie pêche, un amendement a été proposé et défendu ; on y avait travaillé d'ailleurs. Il est passé, il simplifie et fixe un peu mieux les règles pour que la répartition revienne plus directement aux pêcheurs. »²³

Nous n'avons pas trouvé trace de modification législative sur ce point. Toutefois l'intervention du maître d'ouvrage auprès des pouvoirs publics semble avoir été fructueuse pour ce qui concerne la pêche puisque un amendement précisant les modalités de répartition de la taxe a été effectivement introduit dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche promulguée le 27 juillet 2010²⁴. La volonté d'associer l'émergence d'un programme d'énergie éolienne en mer et l'évolution du secteur de la pêche est clairement soulignée par deux interventions que l'on peut lire dans le compte rendu de la session publique de l'Assemblée Nationale du lundi 12 juillet 2010 (Deuxième séance).

M. Louis Guédon, (député UMP de Vendée) rapporteur de la commission mixte paritaire. [pour le secteur de la pêche maritime] : « Il est fondamental que la profession puisse s'engager dans une politique de modernisation de ses structures et de rationalisation du mode de gestion de la ressource (...). Cette réorganisation pourra s'appuyer sur une partie de la taxe sur les installations éoliennes en mer – je tiens d'ailleurs à saluer cette initiative qui dote les comités d'une ressource pérenne » .B. Lemaire, ministre de l'agriculture indique pour sa part : « s'agissant des pêcheurs, nous avons prévu de réaffecter directement une partie de la taxe sur l'éolien offshore aux pêcheurs, afin de leur permettre de poursuivre leur activité dans les meilleures conditions. Dans ce domaine, un tournant est pris et des réponses concrètes sont apportées aux préoccupations exprimées par les agriculteurs et les pêcheurs de notre pays ! ».

L'amendement adopté précise notamment que 35% de la taxe sera redistribué via un organisme « socioprofessionnel », le Comité National des pêches et des élevages marins, tandis que 50% sont affectés aux communes littorales.

« Les objectifs du Grenelle » : un phare pour le débat

²² Texte intitulé : « Grandes lignes de la position des Comités régionaux et national des pêches à l'égard du développement de l'éolien en mer » disponible sur le site de la CPDP ».

²³ Verbatim de la réunion de proximité du 20 juillet 2010.

²⁴ Présenté en conseil des ministres le 13 janvier 2010 par M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, le projet de loi avait été adopté en première lecture par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, le 29 mai 2010 et par l'Assemblée nationale, avec modification, le 6 juillet 2010. Article 91 (cité in extenso dans le compte rendu de la CPDP).

Les « objectifs » du Grenelle fournissent à la CPDP et au maître d'ouvrage, et à tous les acteurs favorables au projet, un important repère tout au long du débat. Le projet débattu est systématiquement rattaché aux objectifs du Grenelle, décision des pouvoirs publics issu d'une concertation à cinq qui en renforce encore la légitimité. Lors des grandes réunions thématiques, les références au Grenelle sont relativement rares (à l'exception notable de l'intervention des représentants du ministère lors de la réunion de lancement du débat). Le président de la CPDP a cependant renvoyé les débats vers cette décision générale lorsque certains tendaient à contester le principe du développement de l'éolien en mer (voire sur terre) : « Là, il faut se retourner vers l'Etat. C'est lui qui a élaboré la politique énergétique. Qui est-ce qui a élaboré la politique énergétique ? Qui a voté la loi Grenelle avec les 6 000 Mégawatts ? »²⁵.

Lors de la phase deux du débat, dite des réunions de proximité, la référence au Grenelle en tant que fondement du projet apparaît beaucoup plus systématique. Cette référence est rappelée au début de chaque réunion, en introduction des « enseignements à mi-débat », que présente la CPDP au public présent. Il est non seulement souligné que le projet a un fondement politique légitime mais encore que cette légitimité a été renforcée par la concertation entre acteurs en amont puis par la concertation territoriale parallèle au débat public qui précise petit à petit les lieux et les quantités : « Nous avons entendu, dans les premières réunions thématiques, un rappel, notamment sur les objectifs du Grenelle qui concernent l'éolien d'ici 2020. La part d'énergie renouvelable dans la consommation totale électrique française doit être de 23 % et il a été décidé par le Grenelle 25 000 mégawatts d'éolien dont 6 000 mégawatts en mer, ce qui fait à peu près l'équivalent de 1 200 éoliennes de 5 mégawatts. Après concertation, la Manche comporte des zones techniquement favorables. Des chiffres ont circulé de 750 kilomètres carrés techniquement favorables. Ensuite, il y a une concertation, organisée par le Préfet de Haute-Normandie, pour déterminer les zones propices par rapport à cette zone techniquement favorable. Cette concertation est en cours. Ensuite, le Ministère de l'Ecologie a annoncé que d'ici fin 2010, à l'automne, il lancerait des appels d'offres, normalement pour 3 000 mégawatts, sur tout le littoral français. Ce sont à peu près 600 éoliennes »²⁶.

La CPDP « recadre » ainsi régulièrement les débats vers l'opportunité et les modalités d'implantation d'un projet donné, renvoyant à l'Etat et aux élus le soin de justifier plus largement une politique décidée ailleurs.²⁷

Comment lire les « effets » du cadrage du débat sur le dispositif et la participation ?

Dans le premier développement nous avons essayé de monter l'influence du contexte sectoriel, l'état du programme dans lequel s'insère le projet mis en débat, sur le design du débat. Dans ce deuxième développement, nous nous interrogeons sur ses effets de contexte et de design sur les formes et la dynamique de la participation. Sur les formes de la participation, on constate la co-existence d'une scène locale (les réunions publiques) et d'une scène élargie à vocation nationale (le Web). Le design apparaît comme alors comme un compromis entre la volonté d'élargir la participation et la volonté de maintenir un ancrage territorial fort au débat. Cette tentative d'élargir des publics ne va pas sans poser des questions car, l'architecture du débat favorise aussi une certaine segmentation des publics. L'observation de la dynamique du débat montre que la segmentation des problèmes et des publics intéressés que propose l'architecture du débat public n'est pas remise en cause par les acteurs. Sur ce point, la dynamique du débat public semble fortement influencée – sans qu'on puisse directement l'attester – par l'existence en parallèle d'une scène « fermée » de concertation.

Les scènes du débat public : élargir ou faire cohabiter des publics ?

²⁵ Réunion thématique du 11 mai.

²⁶ Réunion de proximité Criel-sur-Mer 22 juin 2010, présentation des enseignements à mi-débat.

²⁷ Réunion de clôture, Le Tréport, 7 septembre 2010.

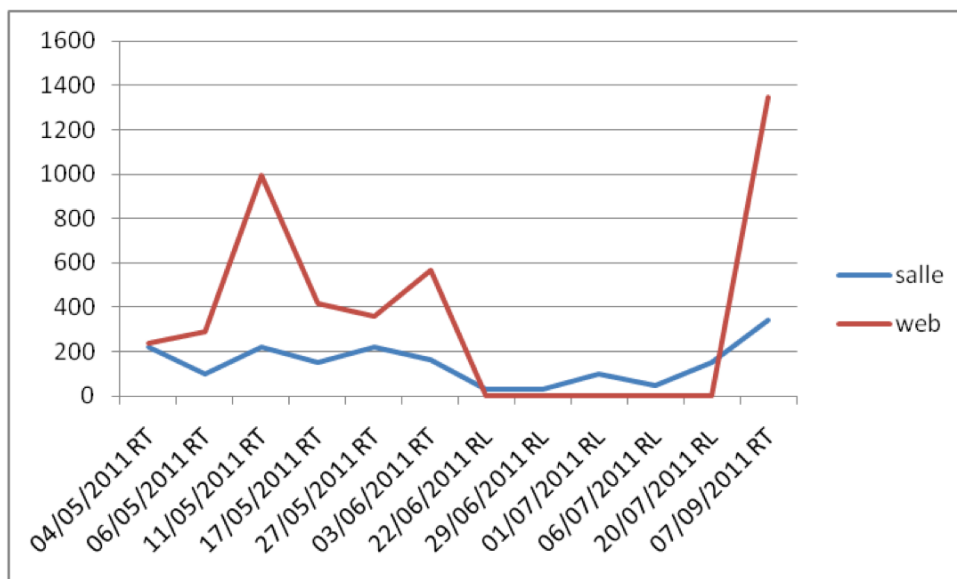
La question du niveau et de la qualité de la participation à un débat public est un indicateur important pour les CPDP (Brugidou, Jobert, Dubien, 2008). La CPDP relève ainsi que la participation a été significative et constante. Les réunions publiques ont au total attiré : 1770 personnes en salle selon CPDP²⁸, la plupart lors des grandes réunions thématiques (1410 contre 360 en réunions locales). Il faut également noter que 4 réunions sur 12 se déroulent quasiment au même endroit, soit dans la commune du Tréport (3 réunions) soit dans la commune limitrophe de Mers-les-Bains (une réunion) et qu'à chacune de ces réunions correspond un pic de participation :



Graphique 4 : nombre de participants en salle

La retransmission sur le web a permis de nettement élargir encore l'audience du débat.

« La durée moyenne de consultation peut être estimée à un peu plus de 20 minutes. Un peu plus de 10 % des accès proviennent d'autres pays européens, ce qui témoigne de l'intérêt porté à ce débat au delà du cadre régional et même national. (...) On peut considérer que la retransmission des réunions a permis d'élargir le public qui assistait aux réunions tout en permettant d'en garder une trace vidéo complémentaire aux autres documents écrits».



²⁸ Source : Compte rendu de la CPDP *op.cit.*, p.74

Graphique 6 : nombre de participants en salle et sur le web

Cependant le critère retenu par la CPDP pour comptabiliser une « participation en ligne » semble peu sélectif puisqu'il revient à considérer le nombre de connexion. Le compte rendu du débat indique en effet une durée de connexion de 20 minutes en moyenne lors des retransmissions et de 7 minutes en moyenne lors des autres connexions au site (30 000 au total)²⁹. La participation en salle est, elle aussi, variable mais globalement l'observation montre que les participants restent souvent la plus grande partie de la réunion (soit au moins deux heures en moyenne)³⁰.

Pour établir sa synthèse des arguments, la CPDP a mis en avant la complémentarité (mais aussi implicitement l'équivalence) entre la participation en salle et la participation sur internet :

« On peut souligner la diversité de l'assistance du grand public aux réunions (riverains, pêcheurs, commerçants, techniciens de l'éolien...) et la forte complémentarité entre débat public en salle et débat public sur internet, chacun avec ses spécificités (...) ».

Ce point de vue est contesté par un participant de la réunion de la réunion de clôture qui pose la question du statut des intervenants, un acteur non-local est-il légitime pour intervenir dans un débat aussi territorialisé ?

« J'ai découvert ce projet par hasard, j'ai suivi de Paris les premiers débats par internet (...) Sur internet, j'ai été très surpris par les commentaires, surtout par les commentaires positifs au projet. Je voulais simplement vous faire la remarque que l'on voit les personnes du Tréport qui donnent un commentaire et lorsque les personnes ne sont pas de la région, ils ne précisent pas leur ville » L'intervenant fait ensuite état du fait que des intervenants en ligne écrivent de Vendée et de la région de Montpellier et semblent professionnellement liés au secteur éolien³¹.

Le président de la CPDP, répond sobrement: *« Par rapport à internet, je dirais simplement que c'est pour cela que l'on privilégie les réunions publiques où les gens peuvent se voir directement et savent directement d'où ils viennent. En plus, c'est du face à face, donc c'est mieux. »*

Cependant le compte rendu un mois plus tard, marque une certaine hésitation quant au statut de la participation web. Le compte rendu semble en effet donner un avis plus positif à la participation en ligne : *« Partisans et opposants au projet ont également débattu en ligne, les seconds s'étant par ailleurs plus largement fait entendre en réunion publique. On constate en effet une plus grande liberté d'expression sur internet et des prises de position plus équilibrées qu'en salle. Ainsi, le débat public a pu donner lieu dans ses divers espaces à des échanges réels, souvent passionnés, mais également très argumentés »³².*

Cette diversité des lieux de l'échange argumentaire n'est pas sans conséquence lorsque l'on passe à l'exercice de synthèse du débat auquel doit se livrer la CPDP dans son compte rendu. On peut ainsi relever que la « controverse sur la place de l'éolien dans la production électrique française » est deuxième thème traité mis en avant par le compte rendu. Lors des réunions publiques ce thème a fait l'objet de nombreuses interventions dans la salle. Cependant on l'a souligné la CPDP fidèle à son cadrage « territorialisé », n'a pas organisé de réunion publique explicitement sur ce thème et a renvoyé sur les décisions du Grenelle. Les espaces de discussion en ligne ont par contre été le lieu d'un débat sur la politique énergétique. On peut lire par exemple dans le compte rendu : *« La référence à l'énergie nucléaire s'est avérée très présente dans ce débat public (notamment dans les espaces de discussion en ligne). Les partisans de l'éolien déclarent ainsi qu'une centrale nucléaire n'est ni moins inesthétique ni plus aisée à démanteler qu'une éolienne, laquelle consomme par ailleurs une énergie totalement gratuite et disponible sans produire de déchets »³³* Le module internet du débat public a

²⁹ Compte rendu p.76.

³⁰ Inversement, les réunions locales ne bénéficiaient que d'une retransmission audio. La CPDP n'a fourni aucune donnée sur l'audience de cette retransmission. On a donc attribué une valeur zéro.

³¹ Réunion de clôture du 7/9/2010.

³² Compte-rendu du débat public op.cité P13

³³ Ibid. p18.

ainsi permis de connecter le débat local aux controverses nationales (dont la Toile est un des lieux d'expression important).

La mise en équivalence des publics des salles et d'internet permet donc à la fois d'élargir quantitativement et qualitativement le débat public. Mais cela pose cependant des questions qu'il conviendrait d'approfondir.

On retrouve cette volonté de s'adresser à un public élargi à travers l'initiative prise par l'aménageur de faire réaliser un sondage postérieurement au débat public puis de le publier. Cette enquête par sondage est aussi intéressante à analyser dans la mesure où elle constitue une tentative de créer une scène parallèle au débat public et ainsi de constituer une nouvelle figure du public qui ne recouvre pas exactement le ou les publics formés par le débat public.

La marge était étroite pour le maître d'ouvrage qui a réalisé cette enquête à la fin des réunions publiques (en septembre 2010) et qui publie ces résultats en novembre, après la publication par la CPDP du compte-rendu et du bilan du débat (en octobre 2010). Il s'agit en effet de ne pas interférer avec le dispositif du débat public tout en créant un lien avec le processus. Intervenant à la fin du processus de débat public, elle ne peut que chercher à dresser un bilan de la dynamique du débat sur un territoire en recueillant des opinions qui seraient formées par la délibération. Toutefois, la définition de l'échantillon de l'enquête et les résultats montrent que cette entreprise rencontre plusieurs difficultés. La construction de l'échantillon sur les deux départements concernés et le questionnaire définissent cette population comme concernée par l'aménagement. Les résultats vont montrer qu'ainsi définit ce public est largement favorable au projet : 70% des personnes dans la Seine Maritime et 55% dans la Somme se déclarent favorables au projet. Or la même enquête montre que moins de la moitié des personnes interrogées ont entendu parler du débat public – 1% y aurait participé. L'enquête tend ainsi à substituer un public « départemental » au public formé par le processus d'intéressement qu'est le débat public.

Un chassé croisé de publics ?

Dans le cas étudié le public du débat public est difficile à saisir car il ne semble pas s'être constitué en « communauté débattante ». On peut distinguer presque deux *mini-publics* selon la terminologie de Fung (Fung, 2003). Il convient d'abord de dire que, tout au long des réunions, des participants se sont régulièrement exprimés en faveur du projet. Des élus, des entrepreneurs ou des étudiants ont mis en avant leurs attentes en termes de retombées économiques. Sur la fin du débat, des militants anti-nucléaires sont également « passés » du débat public EPR au débat public éolien pour venir apporter soutien au projet et contradiction aux opposants. Ayant cette donnée à l'esprit, il est possible de se focaliser sur le public « critique », proportionnellement plus nombreux dans les réunions publiques.

Lors des toutes premières réunions au Tréport (4 et 11 mai) l'ambiance apparaît vraiment tendue et la salle houleuse. Les opposants anti-éoliens ont fait le déplacement, les pêcheurs sont très présents et utilisent des slogans qui rappellent luttes syndicales ou ouvrières (« *touchez pas à ma mer* », « *la mer aux marins* », « *faut plus désespérer Billancourt* »). Les élus locaux, notamment le maire du Tréport, font part de leur « *farouche opposition* »³⁴. Il apparaît lors de cette réunion, d'une part, que la situation de la pêche locale est marquée par les nombreuses contraintes qu'elle subit - notamment par celles liées à l'intensité du trafic dans La Manche – et, d'autre part, que la flottille de pêche du Tréport est constituée en grande partie de petits bateaux pratiquant une pêche côtière (dans la zone des 12 Km des eaux territoriales). La question de la localisation du parc et de la possibilité, ou non de pratiquer la pêche sont donc sans doute ici plus importantes qu'ailleurs (par exemple au Danemark où la pêche semble plus industrielle, donc pratiquée avec des bateaux plus importants, plus aux larges des côtes). La réunion met en évidence le fait qu'au Tréport, comme ailleurs, les pêcheurs sont en difficulté (baisse des ressources halieutiques, augmentation des coûts du carburant, concurrence étrangère). La question de la « modernisation » de ce secteur est donc sous jacente au débat.

³⁴ Site internet de la CPDP.

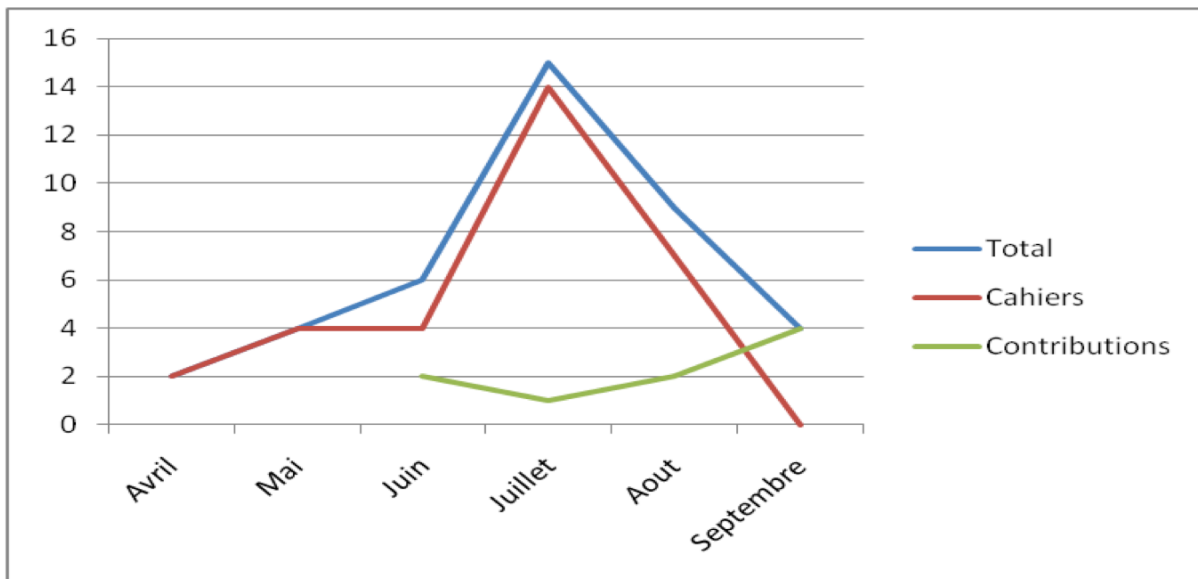
Les réunions d'Abbeville (opportunité de la localisation, enjeux énergétiques) et Dieppe (impacts économiques) se déroulent par contre dans le calme. Le 27 mai, l'ambiance est de nouveau agitée lorsque le débat se déroule en baie de Somme où – poursuivant une longue tradition d'affrontement avec les « écologistes » autour de la chasse - les chasseurs locaux font part de leurs inquiétudes. Le retour d'expérience danois sur l'impact sur l'avifaune est fortement contesté. Enfin, début juin, la dernière réunion thématique à Cayeux sur Mer porte sur le paysage. Là encore, le maître d'ouvrage fait face à une salle bien rempli qui conteste son expertise. Ici, même si quelques chasseurs sont présents, ce sont des associations de riverains qui prennent la parole et semblent commencer à se structurer.

Au fil des réunions de mai-juin, des critiques diverses et portées par des groupes sociaux différents émergent. Mais, contrairement à ce qui passe souvent, elles ne vont pas donner lieu à des formes de montée en généralité (Boy et Brugidou, 2009). En fait, lors de la deuxième phase du débat, et jusqu'à la réunion de clôture, on va assister à ce qu'on peut appeler un « chassé-croisé des publics ».

En effet, le débat s'interrompt deux semaines en juin. Pendant cette interruption un voyage d'étude est organisé par la CPDP sur des parcs existants au Danemark du 8 au 9 juin. Il réunit les « acteurs du débat » (« pêcheurs, élus, acteurs économiques, associations »).

Ce voyage ne fait pas l'objet d'un compte-rendu (même si des images et des témoignages sont mis en ligne) et la CPDP engage par contre une phase de synthèse/restitution lors des réunions locales qui suivent. Le public visé est explicitement celui des propriétaires des résidences secondaires et des estivants. Ce public est au rendez-vous. Il est sociologiquement différent de celui des réunions thématiques : plus aisé (chef d'entreprise) et plus intellectuel (directeur de recherche au CNRS) et a d'autres ressources (ressource médiatiques d'un paysagiste reconnu qui intervient dans le débat par exemple). Mais les pêcheurs sont quasiment absents de cette deuxième phase de réunions.

Le « nouveau public » est actif mais calendrier du débat est serré. .



Graphique 7 : Répartition par type des contributions écrites au débat public (réunions thématiques 4 mai au 3 juin ; réunions locales : 22 juin au 20 juillet)

Ceci explique sans doute que de nombreux cahiers d'acteurs sont présentés au public à la réunion de clôture. En effet plus des deux tiers (68%) sont réalisés pendant l'été alors que le débat est officiellement fini (21/31 voire 28/40 si on prend l'ensemble des contributions écrites). Un nombre conséquent de «contributions écrites» sont seulement disponibles sur le site de la CPDP et synthétisées dans son compte-rendu. Ceci est l'indice d'un certain décalage entre l'organisation du débat et la dynamique de mobilisation (tardive) de certains acteurs

Ainsi, lors de la réunion de clôture la salle est comble et où, outre les deux présentations formelles de la CPDP et du maître d'ouvrage, 27 orateurs interviendront au cours de la soirée, en alternant avec des

interventions du public. Alors que la salle commence à s'agiter et à poser des questions diverses... le président de la CPDP est amené à recadrer fermement la réunion : « *Ce soir ce n'est pas un débat nous avons eu 34 heures pour cela, ce soir, on tire les enseignements* ». Il est vrai que, pour beaucoup, le débat semble à peine commencer³⁵. Le dernier intervenant de la soirée annonce par exemple la création d'une coalition et prend date pour le futur.

Mais cette coalition annoncée ne semble pas prendre en compte le changement d'attitude des pêcheurs en cours de débat. Les raisons de ce revirement se situent certainement dans des arènes de concertation parallèles au forum public que nous observons notamment dans le cadre de la concertation conduite par le préfet maritime en parallèle. On a vu qu'au cours de la même période certaines décisions sont remontées vers le niveau législatif. À défaut d'une enquête sur cette partie «confinée» du processus et d'une connaissance fine du secteur maritime, on peut cependant s'appuyer sur les éléments publics du processus.

Le changement d'attitude des pêcheurs locaux se manifeste à la suite du voyage d'étude au Danemark organisé par la CPDP les 8 et 9 juin. Selon le compte-rendu du débat public (p70) il était à l'origine prévu d'organiser ce voyage en amont du débat pour : « *apporter aux différents acteurs du débat des éléments de comparaison tangibles pour mieux appréhender le projet* » (la commission ayant pu elle-même faire un voyage de ce type dans le cadre de sa préparation). Le voyage se déroule finalement au beau milieu du débat ce qui lui confère une dimension nouvelle. Cependant la CPDP aura tendance à en limiter la portée : il n'y aura pas de compte-rendu, ni de restitution en salle des impressions des participants. Cependant le site web du débat assure une publicité à la démarche. La délégation compte 23 participants (4 élus, 4 pêcheurs, 4 acteurs économique, 4 associatifs dont 2 chasseurs et 2 naturalistes ; 7 CPDP). Du côté des pêcheurs, on compte notamment un représentant du niveau régional des organisations professionnelle (CRPMEM) en charge du dossier Eolien. La visite est organisée par l'Ambassade du Danemark en France (aux frais du maître d'ouvrage)³⁶. Des contenus multimédias de cette visite sont mis à disposition du public via le site (photo, vidéo, entretiens avec des acteurs locaux, interview de participants en fin de visite). Sur le site de la CPDP, sept entretiens vidéos avec des acteurs sont présentés sous le titre « *les enseignements du voyage d'étude* »³⁷. Filmés à l'arrière d'un bus en mouvement chacun essaie sur le vif de résumer son point de vue. Il apparaît ainsi que c'est finalement moins sur le principe que sur les modalités que les protagonistes sont déjà en train de discuter (« *on est pour l'évolution mais pas de la façon dont ils veulent le faire* »). Le maire de Cayeux, au verbe plus facile, est encore plus explicite : « *il faut faire comme les danois (...) les pêcheurs danois se sont organisés et ils ont fait des propositions et ils ont négociés (...) sur un projet global* » (portant sur plusieurs parcs et non sur un seul afin « *de rendre compatibles les zones de pêche avec les éoliennes* ». Deux semaines plus tard, s'ouvre un cycle de cinq réunions locales ou de proximité. La CPDP y présente les enseignements « à mi-débat » tandis que le maître d'ouvrage va faire douze propositions précises lors des réunions. Ces douze propositions sont présentées comme venant « *en réponses aux préoccupations exprimée par le public à l'occasion des 6 premières réunions du débat public* », une première présentation est faite lors de la première réunion de proximité du 22 juin 2010³⁸.

En fait, au delà de la figure désincarnée du public, ce sont des réponses aux questions d'acteurs bien identifiés et plus spécifiquement les pêcheurs locaux qui sont apportées. Plusieurs propositions donnent clairement aux pêcheurs un droit de regard de fait sur le projet (préciser la zone d'implantation et l'agencement, définition des modalités de gouvernance, mise en place d'une instance de gouvernance et de suivi, appui à la modification de la législation sur la répartition de la taxe). Par ailleurs, les propositions économiques concernent également les pêcheurs (emploi directs et indirects liés à la maintenance, projets touristique, activités de suivi des impacts.³⁹). Sur le moment, lors de

³⁵ « *Contributions reçues entre le 11 août et le 7 septembre 2010* », 4 contributions.

³⁶ Etrangement, compte tenu de la proximité géographique, l'exemple des parcs britanniques (plus récents) n'est presque jamais sollicité au cours du débat (sauf le 27 mai, présentation d'un représentant de l'ambassade de France en Grande Bretagne).

³⁷ <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/informer/voyage-etude-danemark.html>

³⁸ CR CPDP Page 44

³⁹ « *Les propositions de la Compagnie du Vent à mi-débat* » ; <http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/docs/dossier-mo/12-propositions-lcv.pdf>

réunions locales, où les pêcheurs sont plutôt absents, on enregistre seulement quelques réactions hostiles. Mais après l'été, lors de la réunion de clôture du 7 septembre, la Compagnie maintient ses propositions précédentes (notamment celles ayant trait à la gouvernance partenariale du projet) et y ajoute deux propositions qui se veulent des réponses à des groupes d'acteurs identifiés. Ces « deux nouvelles propositions en faveur de la pêche et de l'insertion paysagère sont présentées comme « améliorant (...) le projet Large », privilégié par les acteurs durant le débat public⁴⁰.

Un parc ouvert à toutes les activités de pêche

Répondant aux demandes des pêcheurs, La Compagnie du Vent propose de rendre son projet de parc éolien compatible avec toutes les activités de pêche, y compris la pêche au chalut. Il faudra pour cela aligner les éoliennes dans le sens des courants marins, procéder à un enterrement profond des câbles reliant les éoliennes à un mètre cinquante de profondeur, et mettre au point des modalités de pêche et de navigation adaptées à l'espacement des éoliennes. Un périmètre de sécurité restera interdit à la navigation et à la pêche, à proximité immédiate de chaque éolienne. Ce périmètre constituera une réserve à poissons par la mise en place de récifs artificiels au pied des fondations.

La perte de surface de pêche est ainsi réduite à moins de 1 / 1000e du territoire de pêche des chalutiers du Tréport au lieu de 5 % dans le projet « Large » initial.

Ces propositions serviront de base de discussion avec les pêcheurs à la suite du débat public et, avec leur accord, seront soumises à l'approbation de la Grande Commission Nautique si La Compagnie du Vent décide de poursuivre son projet.

Un parc éloigné et décalé par rapport aux habitations côtières

Pour répondre aux préoccupations des propriétaires de maisons situées sur le littoral allant du Tréport à la Baie de Somme, La Compagnie du Vent propose de déplacer le parc éolien en mer des Deux Côtes afin de réduire encore son impact visuel. Les caractéristiques de cette nouvelle implantation sont les suivantes :

Les éoliennes sont décalées vers l'ouest / sud-ouest, et plus au large, de manière à réduire l'angle de vision – et donc l'espace occupé par le parc dans le panorama – d'environ 1/3 depuis les communes du Tréport, de Mers-les-Bains, d'Ault, de Cayeux et du Marquenterre.

Les éoliennes sont ainsi à l'écart de la route directe qui mène au large depuis le port du Tréport.

La distance moyenne des éoliennes à la côte passe à 18 kilomètres (...) »⁴¹.

Encadré : La Compagnie du Vent, Communiqué de presse du 7 septembre 2010

Dans le contexte d'une réunion tendue où les opposants cherchent à se faire entendre et à prendre date pour des mobilisations futures, les propositions sont évidemment contestées⁴² et rejetées par la plupart des personnes présentes. Les échos médiatiques seront d'ailleurs assez négatifs et pessimistes⁴³ quant aux chances du projet. Pourtant ces propositions sont des jalons posés dans la concertation locale qui semblent avoir reçus quelque échos .

Presque un an plus tard, de nombreuses propositions faites en débat public vont trouver une traduction en termes de politique publique. Nous avons déjà noté, en cours de débat, la modification par voie législative des règles de répartition de la taxe spécifique sur les éoliennes. Mais c'est surtout l'appel d'offre de la CRE en juillet 2011 qui valide un certain nombre d'options explicitées dans le débat.

D'abord, l'appel d'offre valide le principe d'un parc éolien dans la zone du Tréport. C'est plus précisément, la zone du projet « large » telle qu'elle a été modifiée par le maître d'œuvre au terme du débat public qui est proposé à l'appel d'offre⁴⁴.

Ensuite dans le cahier des charges commun à tous les projets soumis à appel d'offre, on trouve des éléments proposés au cours du débat :

⁴⁰ Le maître d'ouvrage a également toujours affiché cette option comme son option « privilégiée » .

⁴¹ C'est nous qui soulignons.

⁴² Notamment la possibilité réelle de pêcher entre des rangées d'éoliennes.

⁴³ « Eolien en mer : ambition nationale, frondes locales », le monde 9/9/2010

⁴⁴ Voir coordonnées géographiques en annexe 3 de l'appel d'offre. Les autres lots de l'appel sont également très précis mais nous ne sommes pas en mesure de comparer les lots retenus avec les projets préexistants (ce qui permettrait de comparer plus précisément les cas).

- ✓ Création d'instances partenariales (instance de « gouvernance », création d'un GIS pour le suivi).
- ✓ Autorisation des différents types de pêche au sein des parcs.
- ✓ Ensouillement à 1,50 m des câbles pour assurer la sécurité.
- ✓ Participation des pêcheurs aux dispositifs de suivi et d'étude. Droit de regard sur la localisation des parcs.
- ✓ Création d'emplois locaux (chantiers, maintenance...).
- ✓ Modification des modalités de répartition de la taxe offshore : attribution directe des 35% de la taxe offshore (loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010).

Le débat public n'a probablement pas été le lieu où se sont négociés ces éléments du cahier des charges. Il a par contre peut-être été l'occasion de poursuivre et d'intensifier les échanges entre les acteurs stratégiques et de « tester » un certain nombre de propositions. Il a également servi de tribune pour le maître d'ouvrage, et peut-être de chambre d'enregistrement des progrès de la concertation entre parties prenantes.

Conclusions

L'appel à un « public élargi », mais néanmoins territorialisé et indexé au débat, est un des indices du lien complexe entre la procédure de participation publique et les autres scènes de construction de la politique publiques (instances de concertation, de négociation et de délibération). Dans le cas observé, la Commission en charge d'organiser le débat a cherché à donner un rôle complémentaire au débat par rapport aux autres dispositifs en choisissant un design participatif « territorialisant ».

Si les débats ont permis d'aborder les principales questions générales soulevées par le projet, le design le cadrage du débat par la commission a également permis d'instruire, c'est-à-dire de préciser localement, certains éléments du projet.

La scène du débat public n'est peut-être que le lieu de l'enregistrement d'interactions engagées par ailleurs et en parallèle (notamment dans le cadre du processus de concertation régional). Seule une enquête plus approfondie peut le valider. Toutefois, suivant les analyses de L. Bherer, la superposition des dispositifs de participation « à des moments différents du processus de décision publique » (Bherer, 2011, p222) pourrait aussi répondre aux spécificités du développement des énergies renouvelables qui ont une dimension territoriale non négligeable. On a souligné la reprise de plusieurs propositions issues du débat public dans le cahier des charges de l'appel d'offre un an plus tard,. Ceci va dans le sens d'une contribution du projet local vers le cadre de politique publique. L'épreuve de la « mise en public(s) » d'une partie du processus de construction d'une politique publique pose des questions sur la compatibilité des différents dispositifs participatifs sur les tensions pouvant exister entre les divers types d'instruments de l'action publique mobilisés (participation, appel d'offre), Mais l'étude de cas montre indéniablement des effets de la participation. e, qu'i. Comme le soulignent J.Fourniau et L.Blondiaux dans leur article sur le bilan des recherches le « désenchantement » ne doit pas conduire à désertier ce type d'objet mais suppose au contraire des enquêtes ambitieuses qui permettraient d'articuler le suivi du débat public, l'analyse des controverses et avec les méthodes plus classiques centrées sur les acteurs sectoriels et l'histoire des politiques publiques.

Références :

- Bherer L., 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011/1 N°1, P105-133.
- Boy D. et Brugidou M., 2009, *Le débat public, un risque démocratique ?*, Paris, Lavoisier.
- Blondiaux L., Fourniau J-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1 N°1, p. 8-35.
- Brugidou, M., 2008, *L'opinion et ses publics, une approche pragmatiste de l'opinion publique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Brugidou M., Jobert A., Dubien I. « Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions » in Revel m., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Herard-Dubreil B., Lefebvre R. [dir] *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p 305-317.
- Chataignier S., Jobert A., 2003, « Des éoliennes dans le terroir. Enquête sur «l'inacceptabilité» de projets de centrales éoliennes en Languedoc-Roussillon », *Flux 54. Planifier les Réseaux*, pp. 36-48.
- Dupuy C. et Halpern C., 2009, “Les politiques publiques face à leurs protestataires” *Revue française de science politique*, 59 (4), 2009, pp. 701-722.
- Douvere F., Ehler C., 2009, “New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning”, *Journal of Environmental Management*, 90 (2009) 77–88.
- European Wind Energy Association, 2007, EWEA's response to the European Commission's Green Paper “Towards a future Maritime Policy for the Union: a European vision for the oceans and seas”: EWEA.
- Fung A., 2003, « Recipes For Public Spheres : Eight Institutionnal Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy* : Vol.11, N°3, pp. 338-367.
- Firestone J., Kempton W., Krueger A., Loper CE., 2004, “Regulating offshore wind power and aquaculture: messages from land and sea.” *Cornell Journal of Law and Public Policy* 2004;14:71–111.
- Firestone J. et Kempton W., 2007, « Public Opinion about large Offshore Wind power : Underlying Factors », *Energy Policy*, 35, 1584-1598
- Gee K., 2009, « Offshore Wind Power Development as affected by Seascape Values on the German North sea Coast”, *Land Use Policy*..
- Halpern C., 2010, “Comment penser les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique ?”, in Boy D., et al, *Le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets*, rapport au programme Concertation Décision Environnement, CEVIPOF, 2010, p. 131-148.
- Jobert A., Laborgne P., Mimler S., 2007, “Local Acceptance of Wind Energy. Factors of success identified in French and German case studies”, *Energy Policy*, special issue on the social acceptance of Renewable Energies, publication winter.
- Nadaï A., 2007, “Planning, Sitting and the local Acceptance of Wind Power: Some Lessons from the French Case”, *Energy Policy*, 35, 2715–2726.
- Nadaï A. & Labussière O., 2009, “Wind power planning in France (Aveyron): from State regulation to local experimentation”, *Land Use Policy*, Volume 26, Issue 3, July, Pages 744-754.
- Nadaï A. & Labussière O., 2010, “Birds, turbines and the making of wind power landscape in South France (Aude)”, *Landscape Research*, 35:2, 209-233.
- Nadaï A, 2011, “innovative” wind power planning, comments for an interface, *Planning Research and practice*, 2011, à paraître.
- Portman M., 2009, “Involving the public in the impact assessment of offshore renewable energy facilities” *Marine Policy*, 33 (2009), 332–338.