



DÉBAT
PUBLIC

LA MER
EN DÉBAT

20.11.2023
26.04.2024

bilan

de la présidente de la CNDDP pour « La mer en débat » du 26 juin 2024



commission
nationale du
débat public



RÉUNIR LES CONDITIONS DU DÉBAT

1. Planification maritime : la saisine du Gouvernement et la décision de la CNDP

En mars 2023, le Gouvernement a saisi la CNDP à l'occasion de la révision des documents stratégiques de façades (DSF).

Dans ces documents, l'État présente la manière dont il compte faire cohabiter dans un horizon temporel long (2050) la préservation des milieux marins et le développement des activités maritimes (pêche, tourisme, transports, énergie). Ces documents doivent donc présenter les orientations du Gouvernement pour assurer un bon état écologique de la mer française, les priorités données aux différents usages et les critères qui les guident.

Pour le dire dans des termes moins administratifs, **il s'agit de documents qui planifient l'avenir de la mer.**

Le sujet n'est pas des moindres et il est au cœur des choix les plus cruciaux qui attendent le pays en matière de transitions écologique et énergétique. **Ces choix sont trop importants pour que le public ne soit pas associé de la manière la plus étroite, la plus diversifiée et la plus éclairée possible.**

Et c'est là, la première raison qui a motivé le choix de la CNDP d'organiser un débat public national et d'ampleur sur les quatre façades maritimes françaises en parallèle et en même temps.

Peut-on débattre de l'éolien en mer sans débattre de la mer ? La CNDP avait bien vu

Une deuxième raison qui a motivé le choix d'organiser un grand débat public sur la mer est liée à la place de l'éolien en mer dans l'avenir énergétique du pays.

Déjà il y a deux ans, en 2022, la CNDP à l'occasion du [bilan du débat public sur le projet de parc d'éolien posé au large de l'île d'Oléron](#), avait appelé « à une planification spatiale à 20 ou 30 ans des projets envisagés, suffisamment précise pour offrir de la visibilité aux acteurs locaux sur les différents usages de la mer. L'État doit clarifier les priorités et l'articulation entre les objectifs de transition énergétique et la préservation de la biodiversité afin de ne pas laisser à penser que cette dernière est secondaire ».

Le message de la CNDP était clair : il faut insérer le débat sur les parcs éoliens dans une dimension plus globale et plus à long terme.

En ce sens, la saisine du Gouvernement sur la révision des documents stratégiques de façade répond parfaitement aux recommandations précédentes de la CNDP, d'autant plus que ces documents doivent, depuis la loi APER 2023, identifier des zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer.

CHIFFRES DU DÉBAT

—
21 043 personnes présentes
aux événements

21 088 contributions écrites
au total

- 1 051 contributions de la plateforme participative
- 195 506 visites de l'outil « Faites l'expérience ! »
- 225 cahiers d'acteurs

2 émissions Twitch

- 77 294 vues en direct sur Twitch et YouTube
- 400 commentaires « en live »

632 570 vues sur les vidéos
faites dans le cadre du débat (Néo
compris)

- 620 000 vues pour les émissions de lancement avec NEO TV

266 569 visites
du profil du débat sur les réseaux sociaux

Il était donc nécessaire que le public, que la société française puisse connaître les orientations du Gouvernement en matière de planification maritime globale y compris son aspect énergétique, en débattre et formuler des propositions. C'est ce que la CNDP s'est attachée à faire en organisant ce débat, pour garantir ainsi le droit à l'information et à la participation du public.

2. Comment s'est passé le débat ?

Ce n'est pas la première fois que la CNDP organise la participation du public sur les Documents stratégiques de façade. Une concertation avait déjà eu lieu en 2018.

Ce qui distingue ce débat des précédents débats et concertations sur le même sujet est le fait qu'il porte à la fois sur la planification de l'espace maritime, à un horizon temporel long, 2050, qu'il a eu lieu sur plusieurs façades en même temps, et qu'il intègre le volet de l'éolien en mer.

En ce sens, ce débat que la CNDP avait appelé de tous ses vœux il y a deux ans, est singulier car il porte sur une planification intégrée en traitant dans une seule réflexion les aspects environnementaux, économiques, énergétiques et sociaux.

La CNDP a décidé de mettre en place une organisation spécifique et différente par rapport aux pratiques habituelles : elle a décidé de mener quatre débats publics sur les quatre façades maritimes en même temps, en confiant l'animation à la même équipe avec une forte coordination nationale. Cette coordination s'est concrétisée d'abord par le fait de nommer le **même président pour les quatre équipes, Florian Augagneur**, pour les quatre façades. Pour le détail de toutes les personnes impliquées, nous renvoyons au [compte rendu du débat](#). Ce qui est important dans ce bilan est de saluer **l'énorme travail qu'elles ont accompli et de les remercier pour leur implication et pour leur dynamisme.**

La CNDP a en effet mis en place une organisation conséquente : une équipe d'une quarantaine de personnes, une plateforme unique, une implication cruciale des déléguées et **délégués de région de la CNDP, dont nous saluons l'engagement et la rigueur du travail mené.**

Les services de l'État se sont largement mobilisés pour ce débat en travaillant avec l'équipe sur place et la CNDP les remercie.

L'information au cœur du débat et l'originalité des outils

Du point de vue de la méthode et des outils, ce débat s'est distingué pour deux choses.

Tout d'abord, sa **capacité à être présent dans la sphère publique** : informer le public à la fois de la tenue d'un grand débat et des sujets qu'il traite est une étape fondamentale qui a été particulièrement soignée sur ce débat public.

L'objectif de faire connaître ce débat et ses enjeux a été poursuivi et accompli : des outils pour lui donner le maximum de visibilité auprès des jeunes par exemple, ont été multipliés en insistant beaucoup sur les réseaux sociaux (Twitch) et sur des *youtubers* spécialisés en médiation scientifique. Ces outils ont favorisé une grande visibilité et ont permis de diffuser l'information de la manière la plus large possible.

Ensuite, concernant les outils qui ont permis la participation au sens d'échanges éclairés et argumentés, la **méthode a été à la fois panoramique, territorialisée et spatialisée.** Elle visait à aborder des sujets différents mais liés (pollution terrestre en mer, biodiversité, pêche, tourisme, énergie, gouvernance, et tant d'autres) et à toucher les publics les plus diversifiés.

Ce document, dont la publication est prévue par la loi, vise à dresser le bilan du débat public sur la mer, le littoral et l'éolien en mer, organisé par la CNDP.

Il est différent du compte rendu du débat, rédigé par les équipes qui ont animé le débat et qui restitue de manière détaillée et précise son déroulement, les arguments et propositions émis par le public ainsi que les demandes de précisions.

Le bilan sert à apprécier la dynamique du débat, son animation, à livrer au décideur une vue générale des principaux messages portés par le public et à formuler des recommandations en matière d'information, de participation du public et de reddition des comptes.

Comme prévu par la loi, le bilan doit être rédigé par la présidence de la CNDP, aujourd'hui assurée par Marc Papinutti. Pour ce débat public sur la planification maritime, Marc Papinutti est en situation de déport, conformément à la [décision de la CNDP](#) du 26 juillet 2023.

Les fonctions de présidence de la CNDP pour ce débat ont donc été confiées à Ilaria Casillo, vice-présidente, qui a rédigé le présent bilan.

Cette méthode a reposé sur deux modalités phares :

- les escales, des parcours de la mer territorialisés selon les spécificités de chaque littoral, riches en événements de tout type (théâtre-forum, bar-débat, ateliers) et conçus sur mesure pour chaque façade par chaque délégué.e de région et les équipes sur place. Cette méthode a mobilisé largement les parties prenantes et celles et ceux qui pratiquent la mer et les métiers associés. Ce type de public a répondu présent massivement ;
- les ateliers de cartographie participative, qui ont permis au public de traduire leurs contributions en matière d'implantation d'éoliennes en préférences spatiales.

La panoplie des outils utilisés a été importante et variée (assemblées citoyennes, webinaires nationaux, outils web dédiés, ateliers avec les publics éloignés). Pour une revue détaillée, nous vous invitons à consulter le compte rendu.

3. Le débat a-t-il rempli ses objectifs ?

Un débat public **sert tout d'abord à garantir deux droits** : le droit à l'information et le droit à la participation. De ce point de vue, la CNDP a mis tout en œuvre pour assurer une information complète et plurielle, en s'appuyant entre autres sur un comité de scientifiques et en s'efforçant de multiplier les outils, les supports et les occasions de participation (en matière de lieu, d'horaire et de format) pour que chacune et chacun puisse s'y retrouver.

Un **débat sert aussi à élargir le cadre de connaissance de l'action publique pour que les décisions soient de meilleure qualité**. De ce point de vue, il est intéressant de revenir sur les attentes et sur les quatre grandes questions que le Gouvernement avait proposé de soumettre au débat dans son dossier de saisine de la Commission.

Dans ce [dossier](#), le Gouvernement a indiqué vouloir demander au public :

1. si l'état des lieux présenté apporte au public les informations nécessaires à la définition d'une stratégie de planification maritime efficace et cohérente ;
2. si ses orientations stratégiques permettent de concilier protection de la mer et développement des activités humaines ;
3. quelles sont les zones où éviter certaines ou toute activité, et selon quels critères ;
4. quelles zones sont prioritaires pour organiser le développement de l'éolien en mer à l'horizon de 10 ans et sur la période 2035-2050.

Même si ces questions n'ont pas été reprises et formulées telles quelles dans les différents outils du débat, elles l'ont traversé tout du long, certaines en filigrane, d'autres très précisément et de manière approfondie (comme l'éolien).

Dans ce bilan, nous partirons de ces quatre attentes du Gouvernement pour retracer les principaux arguments et idées portés par le public, en espérant **clarifier plus encore à l'État la manière dont ce débat peut lui être utile**.

4. Ce que le public pense de la planification maritime proposée par le Gouvernement

Une bonne planification maritime commence par l'information et la connaissance

Concernant **la première question** du Gouvernement sur **les informations nécessaires à une bonne planification maritime, le public a été clair** : il y a trois défis liés à la question de l'acquisition, de l'intégration et la diffusion de la connaissance pour une planification maritime bien informée et participative.

Le premier défi porte sur le fait de déterminer **à quel moment la connaissance est suffisante** pour permettre la prise de décision et comment cette connaissance peut être intégrée en temps réel dans le processus de planification, pour prévoir des ajustements à mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles.

Le deuxième concerne **la nature et les sources de la connaissance** à prendre en compte. L'État serait-il disposé à inclure diverses disciplines, y compris les sciences humaines et sociales, et de valoriser la « connaissance terrain » des praticiens et praticiennes de la mer ?

Enfin, le troisième défi concerne **l'accessibilité et la diffusion de la connaissance**. Il est crucial de rendre la connaissance accessible et compréhensible pour le public et les décideurs.

Protection des milieux marins et activités humaines : l'État face aux dilemmes posés par le public

Le **deuxième questionnement du Gouvernement** au public portait sur la cohérence entre ses orientations stratégiques et les enjeux de protection de l'environnement.

À cette question, **le public semble avoir posé l'État face à plusieurs dilemmes, dont trois sont revenus souvent dans le débat**.

1. Le dilemme de la protection. Si la recherche d'un équilibre entre usage / exploitation de la mer et protection de l'environnement fait consensus, les voies proposées pour y arriver divergent : l'une prône une approche plus radicale, de sanctuarisation ou sectorisation intégrale en défendant l'idée de créer des zones protégées où les activités humaines sont strictement exclues ; l'autre préfère une approche basée sur le maintien des activités humaines au sein des zones à protéger, en régulant ou en transformant ces activités pour réduire leur impact environnemental.

2. Le dilemme des modèles de tourisme : deux approches ont émergé, celle « douce », prônant une poursuite du tourisme tel qu'il est mais avec des ajustements en adaptant les pratiques et le matériel (moins polluants) ; celle restrictive, prônant la limitation de l'accès à certains espaces, voire l'interdiction complète de certaines activités, comme les croisières, à cause de leur impact écologique.

LE DÉBAT EN UN COUP D'ŒIL !

Tout au long du débat public, plus de 300 événements ont été organisés, principalement sur les quatre façades maritimes. Ce débat a été caractérisé par une grande variété de dispositifs de participation des publics : débats mobiles, expositions, théâtre forum, rencontres publiques, visites-débat, ateliers cartographiques, ateliers pour les publics jeunes et les scolaires, mais aussi pour les publics éloignés de la décision ou encore avec des universités.



375
événements

3. Le dilemme de la gouvernance : ce dilemme concerne au moins deux sujets.

Le premier est celui de la gouvernance des zones à protéger. Le dilemme, ici, s'opère entre une gouvernance à *taille unique* dans laquelle l'État assurerait une régulation standardisée ou une gouvernance au cas par cas qui laisserait les acteurs cogérer en fonction des territoires et des enjeux sans régulation a priori.

Le deuxième sujet concerne le lien terre-mer et la pollution terrestre, sujet qui est apparu comme une préoccupation importante des personnes ayant participé au débat. Selon le public, si l'état écologique de la mer le long du littoral dépend en grande partie de la pollution terrestre – plastiques, pesticides, produits pharmaceutiques, etc. – n'est-ce pas sur ce plan que se situe la priorité de l'action ? L'admettre signifie alors que **l'État doit intégrer la gestion des bassins-versants et la protection contre la pollution d'origine terrestre, et élargir la gouvernance de la protection de la mer** à des échelons administratifs et à d'autres acteurs, institutionnels ou non. Il s'agit **de choisir s'il faut continuer à mener une planification terrestre et maritime détachée l'une de l'autre en termes de croisement des connaissances et des acteurs ou s'il faut passer à une gouvernance commune et intégrée.**

La pêche, un métier, une diversité de pratiques

La **troisième question** importante pour le gouvernement était celle de **zones devant faire l'objet d'une priorisation des usages** et sur quels secteurs un évitement, une limitation ou une suppression des pressions liés aux activités humaines devraient être recherchés et pourquoi.

Le sujet de la pêche a été fortement lié à ce questionnement.

Si le débat public a permis de montrer au public la grande diversité des pêches françaises en fonction des pratiques et des territoires, ainsi que les enjeux liés à la définition des différentes pêches et à leurs critères, ce sujet a été lié à une **demande d'accompagnement des transitions et des transformations que les pêches françaises** doivent effectuer pour assurer leur survie et pour faire face aux impacts du changement climatique.

Au-delà de cet aspect, les femmes et les hommes de la pêche se sont mobilisés lors de ce débat. Leur **demande** est à l'**unisson : être associé.e.s, encore et encore, de manière étroite et continue à l'identification des zones propices pour l'éolien en mer.**

L'éolien en mer : l'État osera-t-il le consensus ?

À l'occasion de ce débat, l'État a demandé au public où il faudrait implanter les éoliennes en mer. Le public, lui, a répondu plutôt *comment et selon quels critères.*

Cela, non pas parce qu'il n'est pas attaché à la question de la spatialisation et des lieux d'implantation (au contraire les questions paysagères par exemple ont été citées systématiquement, tout comme celles des contraintes liées à la pêche, et notamment la pêche côtière), mais parce qu'il a montré un **intérêt à relier la question de l'éolien avec celle plus large de la production et consommation de l'énergie** (sources marines alternatives et sobriété), avec **la protection de l'environnement et avec la tutelle de la pêche.** C'est-à-dire que le fait de se représenter les parcs éoliens en même temps que les autres activités marines (la pêche) et les implications de la protection de l'environnement (biodiversité) a fait émerger différentes préoccupations qui se sont recomposées autour d'une solution consensuelle assez claire et capable de les tenir ensemble : l'exclusion des potentiels parcs de la bande des 12 milles nautiques pour 2035.

Ce consensus pose toutefois la question des coûts de production de l'électricité (et la répercussion de ces coûts) car en matière d'éolien « plus c'est loin et plus c'est cher ». **Si l'État est prêt à explorer ce consensus qui s'est dégagé du débat, il faudra qu'il apporte des réponses précises sur ces éléments, permettant ainsi au public de comprendre quels sont les compromis que ce consensus comporte en termes de justice sociale et spatiale.**

Connaître les coûts que ce consensus comporte aidera aussi l'État à éclairer son choix en matière d'éolien entre ce qui est socialement faisable ou économiquement possible.

Une mer, quatre façades

Débattre de la mer n'a pas la même signification en Bretagne, et Pays de la Loire, en Normandie et Hauts-de-France, en Nouvelle-Aquitaine ou en Méditerranée. Chaque région et chaque littoral français ont leur particularité.

Ce débat l'a confirmé. Au-delà des sujets transversaux qui sont apparus dans le débat (lien terre-mer, information, gouvernance, etc.), d'autres sujets plus précis ou plus pregnants selon les façades concernées, ont été abordés : le tourisme et sa soutenabilité en Méditerranée ; la survie de la pêche et la juste répartition de l'effort énergétique en Normandie et Hauts-de-France ; l'impact des pollutions terrestres en Bretagne et Pays de La Loire ; le retrait du trait de côte en Nouvelle-Aquitaine.

Les résultats de ce débat par façade sont particulièrement denses et nous vous invitons à les découvrir dans le [compte rendu des quatre façades](#).

5. Qui répondra au public et quand ?

Dans ce débat, il a été question de bifurcations, de choix **entre exploitation et préservation, entre concentration et dissémination, entre compensation et distribution de l'effort, entre interdiction et accompagnement.**

Les réponses, les contributions et les propositions des participantes et participants ont été claires. Elles permettent aux décideurs de se faire une idée des différentes orientations du public en matière de gouvernance, de politique de protection et préservation des milieux marins, et d'implantation de l'éolien. **L'État devra se positionner et indiquer où il compte mettre le curseur** et apporter toutes les réponses pour que le public comprenne comment sa parole est prise en compte.

Pendant la rédaction du compte rendu et du bilan de ce débat d'ampleur, un **événement politique imprévu s'est produit** et qui pourrait se répercuter sur la formation du Gouvernement qui a initialement saisi la CNDP.

Le 9 juin 2024, le Président de la République a décidé la **dissolution de l'Assemblée nationale** en convoquant de nouvelles élections législatives. Cela impliquera, fort probablement, la mise en place d'un **nouveau gouvernement dont les orientations en termes de planification maritime et énergétique ne sont pas connues aujourd'hui**. Conformément à la loi, il demeure que le Gouvernement doit produire une **réponse écrite** dans les trois mois qui suivent la publication de ce bilan et du compte rendu.

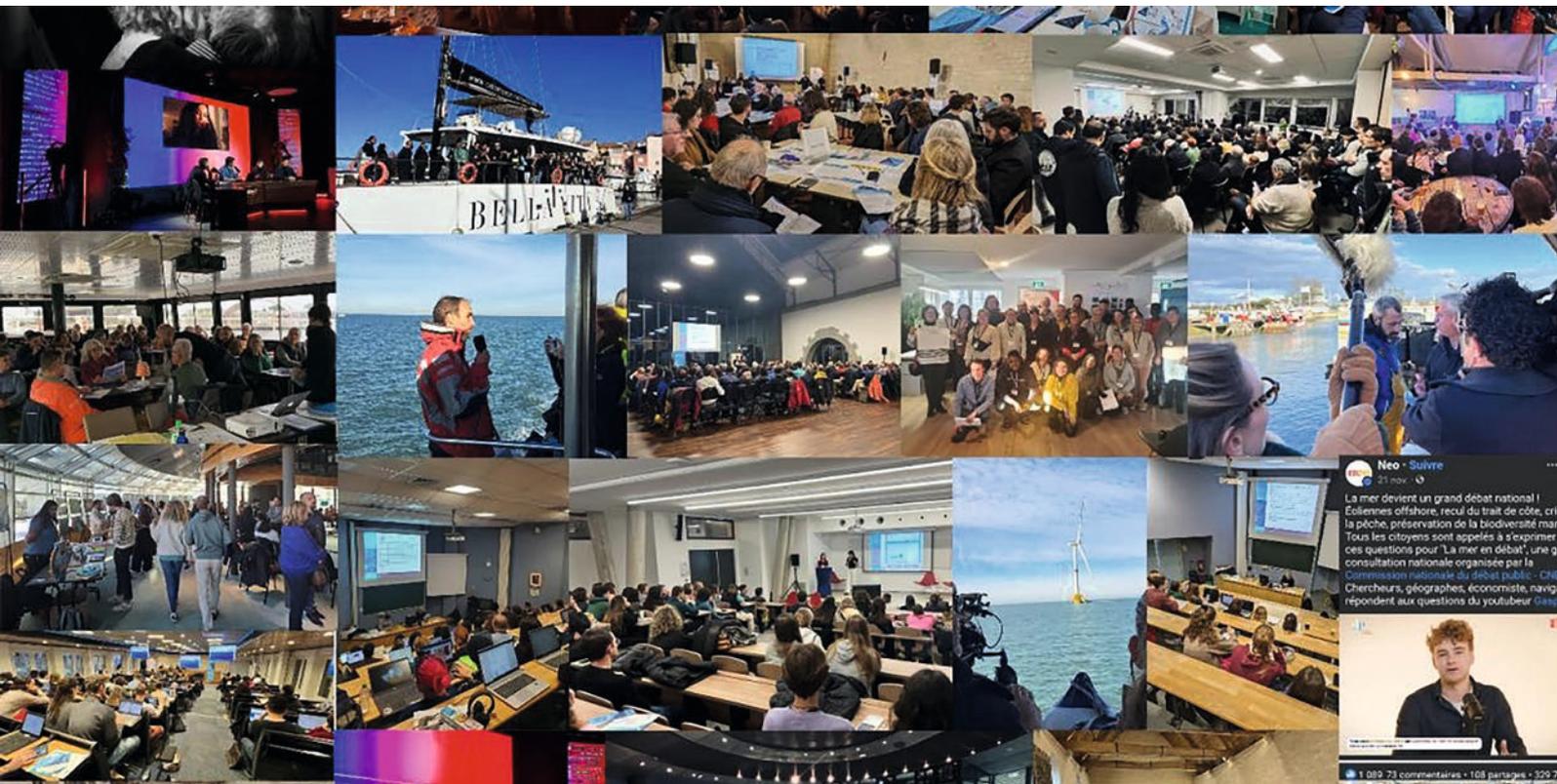
Or, contribuer à un débat entraîne des implications pour le public : participer à des ateliers de trois heures le soir, faire des visites de terrain, rédiger des cahiers d'acteurs, être membre d'une assemblée citoyenne durant plusieurs jours.

Bref, cela signifie donner de son temps, en ayant l'espoir d'être entendu.

Le public, les associations et les syndicats des métiers de la mer et des activités marines, ont participé non seulement parce qu'ils étaient intéressés par l'implantation d'éoliennes, par la pollution de la mer, par l'avenir de la pêche, par la soutenabilité du modèle actuel de tourisme. Ils ont participé aussi parce qu'ils considéraient que cet exercice démocratique valait la peine d'être fait et vécu, qu'il était important.

Cette forte mobilisation du public mérite des réponses à la hauteur de son engagement.

Le Gouvernement qui sera en place, **prendra-t-il la mesure de cette promesse démocratique que le public a tenue ?**





Ilaria CASILLO
Présidente de la Commission nationale
du débat public pour « La mer en débat »

La CNDP est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élu.e.s, magistrat.e.s, représentant.e.s de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité.

LES VALEURS DE LA CNDP



indépendance



neutralité



transparence



**égalité de
traitement
des opinions**



argumentation



**inclusion
des publics**