



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer

Rapport CGEDD n° 013619-01, n° 2021/02/CGE/SG, n° IGAM 2021 - 060

établi par

Jean-François LANDEL (CGEDD)

Agnès MOUCHARD (CGEDD)

Isabelle WALLARD (CGE)

Nicolas MARIEL (IGAM)

Avec la participation de Fabrice DAMBRINE (CGE)

Juin 2021



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Résumé.....	5
Introduction	8
1 La situation actuelle de l'éolien offshore en France : un retard à combler	10
1.1 Des glissements de calendrier préjudiciables à la réalisation des projets.....	10
1.2 Un régime complexe d'autorisations.....	11
1.2.1 Autorisations administratives demandées par l'exploitant (parc d'éoliennes) :	11
1.2.2 Autorisations administratives demandées par RTE (poste électrique en mer et raccordement au réseau électrique à terre).....	12
1.3 De nombreux recours contentieux, sources de retards pour la réalisation des projets de parcs éoliens.....	13
1.4 Des technologies encore en évolution et de multiples acteurs.....	14
1.5 Des sujets opérationnels sous-estimés	16
2 Des évolutions réglementaires prometteuses dont celles du permis à « caractéristiques variables ».....	18
2.1 Les modalités du permis à « caractéristiques variables » restent à préciser	18
2.2 L'État maître d'ouvrage d'études préalables (dérivage).....	20
2.3 Un contentieux accéléré	21
3 Cadre communautaire et limites de comparaison.....	23
3.1 Des éléments d'inspiration déjà partiellement reproduits	24
3.2 Des pistes nouvelles ?.....	28
4 Une gestion en mode projet effective par les services de l'État et les porteurs de projets.....	29
4.1 Vers une planification intégrée	29
4.2 Vers une autorisation quasi-unifiée par maître d'ouvrage	33
4.2.1 La fixation d'un délai maximal indicatif pour l'ensemble des autorisations.....	33
4.2.2 La question de l'autorisation unique en mer territoriale	35
4.2.3 Les autorisations de raccordement : le maintien d'une nécessaire séparation..	36

4.3 Une instruction aux services pour un guichet unique capable de prendre en compte la logique des porteurs de projets.....	37
4.3.1 Rédaction d'un guide relatif à l'éolien en mer pour les services instructeurs.....	37
4.3.2 Création d'un groupe de travail interministériel en administration centrale.....	38
5 Clarifier et harmoniser le régime d'autorisation en ZEE.....	40
Conclusion.....	42
Annexes.....	44
1 Lettre de mission.....	45
2 Liste des personnes rencontrées.....	47
3 Schéma des procédures administratives françaises (source : Titiana Roszaffy, stagiaire de M1 Droit public Sorbonne).....	51
4 Comparatif autres pays européens (source : Titiana Roszaffy, stagiaire de M1 Droit public Sorbonne)	55
5 Glossaire des sigles et acronymes.....	60

Résumé

Face au défi que constituent les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour l'accélération du déploiement de l'éolien en mer, une véritable industrialisation des modes de développement des projets d'installation de parcs éolien doit s'engager.

La mission estime que la situation de l'éolien offshore en France se caractérise par :

- un régime d'autorisations complexes qui pèse sur les délais d'instruction et la délivrance des autorisations,
- des contentieux longs et récurrents,
- des technologies non matures,
- des sujets opérationnels non anticipés : statut des éoliennes flottantes, zones à déminer, détermination des régimes juridiques applicables en matière d'événements de mer, de droit social maritime et de droit du travail,

Le législateur a récemment pris la mesure des difficultés posées par le régime d'autorisations de l'éolien en mer et a tenté d'y remédier, en s'inspirant des procédures en vigueur dans les pays européens leaders en matière d'énergies marines renouvelables, comme l'Angleterre et le Danemark. C'est ainsi qu'est née, dans le cadre de la loi du 10 août 2018 pour un État au Service d'une Société de Confiance, dit "loi Essoc", le permis à « caractéristiques variables, communément appelé "permis enveloppe".

Selon la mission, cette comparaison menée avec d'autres pays européens précurseurs en matière d'éolien en mer, pourrait aussi permettre de proposer une nouvelle approche plus intégrée en termes de planification et d'autorisations regroupées.

La mission considère que la conduite et l'accompagnement du déploiement des parcs éoliens en mer nécessitent de la part de l'État une gestion en mode projet continu, et pas seulement à l'occasion des diverses étapes des procédures.

Pour ce faire, la mission propose d'abord une stratégie de planification de la désignation des zones éoliennes avec un recueil optimal des données environnementales. Il s'agit de confier aux conseils maritimes de façade la responsabilité de décliner de manière plus précise les objectifs de la PPE dans leurs documents stratégiques, dans un volet annexe comportant une planification indicative des zonages à retenir, auquel s'ajoute le cadrage préalable de l'Autorité environnementale (Ae) et de l'Office Français de la Biodiversité (OFB).

La mission préconise, du fait de la spécificité des autorisations de raccordement, de conserver l'ensemble des autorisations, pour le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE), distinct de celui du porteur du projet de champ éolien.

Aujourd'hui, le déploiement de l'autorisation environnementale unique et le rattachement de l'autorisation d'exploiter (au titre du Code de l'énergie) à la désignation du lauréat de l'appel d'offre de la CRE, ont déjà permis un certain niveau d'agrégation des autorisations.

Pour aller plus loin, la mission préconise que le résultat de l'appel d'offre emporte titre domanial pour le lauréat et pour RTE, comme le Royaume-Uni le pratique.

En termes d'organisation des services instructeurs des demandes d'autorisations, une instruction aux services désignant comme « guichet unique » la direction départementale des territoires et de la mer

(DDTM) et décrivant une méthode unifiée d’instruction des demandes assortie d’un délai maximal indicatif de 9 mois d’instruction pour l’ensemble du projet éolien devrait contribuer à l’accélération du processus d’autorisation

Pour accompagner ce changement, la mission recommande de constituer un groupe de travail interministériel « éolien en mer » composé de représentants de la DGEC, de la DAM, de la DEB, du CGDD, du SG Mer et de la DIE pour renseigner les services territoriaux et animer le réseau des correspondants des services locaux de l’État.

La gestion des ressources humaines pourrait enfin être développée avec la création d’une formation professionnelle à l’attention des agents en charge du suivi des projets éoliens. Ces actions favoriseraient la constitution d’un vivier de chefs de projets éolien.

Enfin, les recommandations de ce rapport en matière de planification éolienne anticipée, de présentation des délais et des modalités d’instruction, semblent utilisables également au bénéfice des autorisations uniques en zone économique exclusive (ZEE).

Liste des recommandations

Recommandation 1. DAM (pilote) et DGEC : Élaborer une planification plus fine du développement de l'éolien en mer en cohérence avec les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en confiant aux conseils maritimes de façade, la détermination de zones pertinentes, dans une annexe dédiée du document stratégique de façade.....32

Recommandation 2. DGEC et DEB : Fixer un délai indicatif maximal d'environ 9 mois pour l'instruction et la délivrance de l'ensemble des autorisations nécessaires au déploiement de l'éolien en mer.....35

Recommandation 3. DGEC : Prévoir que le résultat de l'appel d'offre emporte titre domanial pour le lauréat et pour RTE, en adaptant la réglementation (Code de l'environnement, Code de l'énergie et CGPPP) sur le modèle de l'article L.311-6 du Code de l'énergie.36

Recommandation 4. DGEC (pilote) avec la Direction des Affaires Maritimes (DAM), la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB), le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), le Secrétariat Général de la mer (SG Mer) et la Direction de l'Immobilier de l'Etat (DIE) : Rédiger un guide relatif à l'éolien en mer..38

Recommandation 5. DGEC (pilote) avec la Direction des Affaires Maritimes (DAM), la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB), le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), le Secrétariat Général de la mer (SG Mer) et la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) : Constituer un groupe de travail interministériel « éolien en mer » composé de représentants de la DGEC, de la DAM, de la DEB, du CGDD, du SG Mer et de la DIE pour renseigner les services territoriaux et animer le réseau des correspondants des services locaux de l'État.39

Introduction

La France possède le premier gisement d'éolien maritime en Europe. Ce gisement est composé de trois régimes de vent : façade Manche–Mer du Nord, front Atlantique et zone méditerranéenne.

En janvier 2021, le lancement du neuvième projet éolien en mer au large d'Oléron a été annoncé par le Premier ministre. Lors de son allocution, il a rappelé que *« l'éolien en mer est un facteur important de la diversification de notre mix énergétique pour baisser à 50 % la part du nucléaire en 2035 et un facteur majeur de création d'emplois [...] »*

La ministre de la transition écologique a affirmé le 11 mai 2021 *« que l'éolien en mer est un des piliers de la stratégie de développement des énergies renouvelables. »*

Dans ce contexte, par lettre en date du 4 janvier 2021, la ministre de la transition écologique et la ministre de la mer ont diligenté le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et le Conseil général de l'économie (CGE) pour une mission d'étude et de proposition de simplification du cadre juridique applicable au développement de projets éoliens en mer.

Cette mission a été confiée pour le CGEDD à M. Jean-François Landel, inspecteur de l'administration du développement durable et à Mme Agnès Mouchard, inspectrice générale de l'administration du développement durable, pour l'IGAM à M. Nicolas Mariel, administrateur en chef des affaires maritimes, et pour le CGE à M. Fabrice Dambrine, ingénieur général des mines (de janvier à avril 2021) et Mme Isabelle Wallard, ingénieure générale des mines. Mlle Titiana Roszaffy, stagiaire, a également apporté son concours aux travaux de la mission.

Cette commande intervient dans un contexte où aucun parc n'est en service, les travaux sont encore peu avancés, plusieurs parcs n'étant même pas purgés de tous leurs recours, et ce bien que les premiers projets aient été attribués dès 2012¹.

La lettre de mission précise que pour accélérer le développement de l'éolien en mer et permettre la construction des parcs dans des délais compatibles avec les objectifs de politique énergétique, il est nécessaire d'aller encore plus loin sur la simplification du cadre législatif et réglementaire d'autorisation pour les parcs éoliens en mer et leur raccordement.

Aussi la mission a procédé à un travail d'analyse des attentes en termes de simplifications des autorisations des différents acteurs privés, associatifs et professionnels de la mer et des services de l'État. Elle a considéré que les dernières évolutions juridiques qui répondaient à cet objectif de simplification étaient prometteuses mais trop récentes pour en apprécier encore la portée concrète.

En effet, des mesures très attendues sont intervenues récemment. L'autorisation environnementale unique a rassemblé les autorisations « loi sur l'eau » et les dérogations espèces protégées (cf. l'ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale). La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi « ESSOC » a prévu le « permis

1 Source : Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGECE) : « Les parcs attribués en 2012 sont tous purgés de recours. Les parcs attribués en 2014 ne le sont pas ».

enveloppe », c'est-à-dire des autorisations à caractéristiques variables (cf. articles R.181-54-1 et suivants du Code de l'environnement²).

Plus récemment encore, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique « ASAP » a également modifié le régime de participation du public préalablement à l'appel d'offres. Elle confie désormais au seul Conseil d'État la compétence de trancher les litiges relatifs à l'éolien en mer en premier et dernier ressort (article L. 311-13 du Code de justice administrative - CJA).

En parallèle de la présente mission, une autre mission CGEDD-IGF-IGAM (n°013631-01) est en cours, centrée sur les mesures de clarification du régime juridique applicable à l'éolien en zone économique exclusive (ZEE). Par cohérence, les propositions de simplifications du régime d'autorisation applicable sur le domaine public maritime (DPM) sont articulées avec celles de clarification du régime juridique applicable en ZEE, notamment sur le sujet du périmètre de l'autorisation unique et du raccordement des installations.

La mission CGEDD n° 001372-01 relative à la modernisation de la participation du public, en son champ élargi aux thèmes du guichet unique et de la procédure d'autorisation accélérée, sous réserve de la spécificité des projets éoliens en milieu marin, a été interrogée et certaines convergences entre ses travaux et ceux de la présente mission ont pu être établies, notamment sur la thématique de l'anticipation et de la planification.

Lors du débat parlementaire sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le Gouvernement a déposé le 21 mars 2021, sans succès, un amendement (n° 3995) sollicitant une ordonnance pour organiser un dispositif permettant d'accélérer le déploiement des projets éoliens en mer³. La mission espère que le contenu du présent rapport contribuera à nourrir les réflexions normatives et opérationnelles en ce sens.

2 Cf. décret du 21 décembre 2018 pris en application de la loi ESSOC

3 1°) Regrouper, simplifier, harmoniser et adapter le droit applicable régissant les décisions, autorisations, dérogations, concessions, prescriptions, contrats, permis, déclarations relatifs : - aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages connexes ; - aux câbles sous-marins et aux pipelines sous-marins utilisés pour ces installations ; - aux ouvrages des réseaux publics d'électricité dont au moins une partie est située en mer ou aux ouvrages de raccordement des installations de production d'énergie renouvelable en mer, jusques et y compris aux premiers postes de raccordement à terre ; - aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage, le pré-assemblage, l'exploitation et la maintenance des installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages connexes, ainsi que des ouvrages des réseaux publics d'électricité dont au moins une partie est située en mer ou aux ouvrages de raccordement des installations de production d'énergie renouvelable en mer, jusques et y compris aux premiers postes de raccordement à terre ; - aux opérations de transport et de dragage, et autres prestations de services rendus au moyen de navires, connexes aux installations, ouvrages et infrastructures mentionnées ci-dessus.

« 2°) Adapter, compléter et mettre en cohérence les dispositions législatives régissant ces installations avec le regroupement ou les modifications apportées aux procédures administratives en application du 1°)

1 La situation actuelle de l'éolien offshore en France : un retard à combler

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), fixe depuis 2016 et pour des périodes de cinq ans, les objectifs nationaux relatifs à la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique français, et plus récemment les objectifs de déploiement de l'éolien en mer (2,4 GW de puissance installée au 31/12/2023 et entre 5,2 et 6,2 GW au 31/12/2028). Ces objectifs apparaissent raisonnables au regard des réalisations passées dans des pays voisins comme la Grande-Bretagne (plus de 10 GW d'éolien en mer installés à ce jour) ou l'Allemagne (8 GW de capacité installée à ce jour), et compte tenu de l'importance du domaine maritime détenu par la France.

Mais les projets éoliens offshore autorisés jusqu'à présent en France ont généré des déceptions tant pour la société civile que pour les pouvoirs publics en l'absence de concrétisation notable plus de 10 ans après les premiers appels d'offre lancés par l'État. C'est ainsi qu'en 2020, une seule éolienne de 2MW est connectée au réseau électrique et produit de l'énergie (démonstrateur d'éolienne flottante Floatgen au large du Croisic). La France accuse ainsi un retard important dans le développement de cette énergie propre et renouvelable, par rapport à plusieurs pays voisins ou européens (Danemark, Pays-Bas et Belgique en plus de Grande-Bretagne et Allemagne précédemment cités).

1.1 Des glissements de calendrier préjudiciables à la réalisation des projets

Deux appels d'offres d'éolien en mer posé ont été lancés en juillet 2011 et mars 2013 (AO1 et AO2) pour une puissance totale de 3 GW environ, répartis sur 6 lots, du nord au sud, au large de Dieppe-Le Tréport (AO2), Fécamp (AO1), Courseulles-sur-Mer (AO1), Saint-Brieuc (AO1), Saint-Nazaire (AO1) et les îles d'Yeu et de Noirmoutier (AO2). Un troisième appel d'offre (AO3) a été attribué en 2019 pour une puissance de 0,5 GW au large de Dunkerque. Par ailleurs 96 MW d'éolien flottant ont été attribués à 4 projets de fermes pilotes.

Alors que les premiers parcs devaient être mis en service à partir de 2020/2021, force est de constater qu'aucun des projets attribués en 2012 (AO1) n'est encore construit à ce jour, et que le démarrage de la production de ces premiers parcs est espéré pour 2022 selon la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), soit 11 à 12 ans après le choix du futur exploitant.

Par exemple, en Normandie, seuls les projets de Fécamp et Courseulles-sur-Mer sont aujourd'hui purgés de tout recours contentieux. Leurs arrêtés d'autorisations ont été délivrés en 2016 au titre de la loi sur l'eau et en 2017 au titre de l'occupation du domaine public maritime (DPM). Leur construction démarre et selon les déclarations des industriels concernés, les éoliennes devraient être installées en 2022/2023 sur le champ de Fécamp et en 2024 sur celui de Courseulles-sur-Mer.

Le projet de Dieppe Le Tréport, attribué en 2014, autorisé en 2019 au titre de l'autorisation environnementale et au titre de l'occupation du DPM, est aujourd'hui sujet à une forte contestation des pêcheurs en particulier et n'est pas encore purgé de recours, sept ans après le choix du lauréat de l'appel d'offres.

En Bretagne, la construction du parc éolien de Saint-Brieuc a commencé par les lignes électriques à terre, la construction du champ d'éoliennes a démarré en mai 2021 pour une mise en service fin 2023. Les autorisations ont été données en 2017 et tous les recours sont purgés après le rejet en décembre 2020 par le conseil d'État d'une ultime requête portée par cinq associations écologistes opposées au projet.

La construction du parc éolien de Saint-Nazaire est en cours depuis août 2019, sa mise en service est prévue en 2022, ce qui devrait en faire le premier parc éolien commercial offshore en service en France, d'une puissance de 0,48 GW.

Pour arriver à 5,2 GW de capacité installée en 2028, il aurait donc fallu attribuer 1,7 GW de capacités supplémentaires avant 2018 puisque les procédures d'autorisation postérieures au choix du lauréat, et la construction des parcs et des raccordements, durent plus de 10 ans. Bien que tout à fait raisonnable, l'objectif de la PPE à horizon 2028 semble par conséquent très difficile à atteindre sans une accélération notable du processus global, qui part du choix du lauréat de l'appel d'offres, englobe les diverses autorisations administratives nécessaires et la phase de construction, pour aboutir à la mise en production du champ d'éoliennes offshore et sa connexion au réseau électrique.

1.2 Un régime complexe d'autorisations

Ce chapitre décrit les différentes autorisations administratives aujourd'hui nécessaires après la désignation du lauréat de l'appel d'offres lancé par l'État (ministère de la transition écologique (MTE) avec l'aide de la commission de régulation de l'énergie (CRE). Il n'aborde pas le processus de l'appel d'offres et du choix du consortium industriel porteur du projet de parc éolien, ni les cadrages préalables.

Il se limite au périmètre fixé par la note de cadrage de la mission, à savoir la mer territoriale ou domaine public maritime (DPM), qui se situe à une distance inférieure et jusqu'à 12 mille (22 km) des côtes.

Les dispositions applicables proviennent pour l'essentiel de trois Codes : le Code de l'énergie, le Code de l'environnement et le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Conformément aux articles L.311-11 et L.311-6 du Code de l'énergie, le consortium retenu se voit accorder une autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité pour le site choisi et de conclure avec l'acheteur mentionné à l'article L.311-12 du même Code, un contrat d'achat de l'électricité dans les conditions du cahier des charges de l'appel d'offres.

Depuis les réformes apportées en 2017 par la loi Hydrocarbures⁴ et en 2018 par la loi ESSOC, après la désignation du lauréat de l'appel d'offres, le projet est porté par deux maîtres d'ouvrages :

- Le consortium futur exploitant du parc (l'exploitant), pour ce qui concerne la ferme d'éoliennes
- La société RTE, pour ce qui concerne le poste électrique en mer et son raccordement à la terre c'est-à-dire les liaisons électriques sous-marines entre ce dernier et une jonction d'atterrissage, et les câbles de raccordement jusqu'au poste électrique à terre.

L'ensemble du projet (installation de production d'énergie éolienne et son raccordement au réseau) doit faire l'objet d'une étude d'impact environnemental commune, et l'autorisation peut porter sur des caractéristiques variables (voir chapitre 2).

1.2.1 Autorisations administratives demandées par l'exploitant (parc d'éoliennes) :

Plusieurs actes administratifs sont nécessaires exigeant le recueil d'avis de nombreuses autorités :

⁴ Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

- L'autorisation environnementale (AE), au titre de la loi sur l'eau⁵, intégrée depuis 2017 dans une «autorisation environnementale unique» qui regroupe l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité au titre du Code de l'énergie, la dérogation relative aux espèces protégées, et qui vaut absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000. Cette autorisation est également regroupée avec l'autorisation spéciale du ministre de l'aviation civile et du ministre de la défense au titre des obstacles à la navigation aérienne (article R.244-1 du Code de l'aviation civile).

L'instruction de la demande d'autorisation environnementale unique comporte notamment l'avis de l'Autorité environnementale du CGEDD sur l'étude d'impact environnemental, l'avis du conseil national de protection de la nature (CNPN), l'avis conforme du ministre en charge de la protection de la nature et des pêches maritimes⁶, une large consultation des services, l'avis du préfet maritime, une consultation des collectivités territoriales potentiellement concernées ou de leurs groupements et de certains organismes publics (CEREMA, IFREMER) ou autres comités, et une enquête publique. Sa délivrance est matérialisée par un arrêté du préfet de département.

- L'approbation par le préfet de la convention d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM)⁷ en dehors des limites des grands ports maritimes (GPM), ou bien par une convention d'occupation temporaire avec le GPM à l'intérieur de l'emprise de ce dernier.

Cette convention fait l'objet d'une consultation des services administratifs (dont la préfecture maritime), des commissions nautiques locales et de la grande commission nautique et d'une enquête publique. Son approbation est formulée par un arrêté du préfet de département.

- Des prescriptions archéologiques par arrêté ministériel (DRASSM)⁸ au titre du Code du patrimoine.

- Des autorisations de circulation maritime, pour les travaux de construction et pendant l'exploitation, faisant l'objet de décisions du préfet maritime.

1.2.2 Autorisations administratives demandées par RTE (poste électrique en mer et raccordement au réseau électrique à terre)

La mission a interrogé des représentants de RTE au sujet des mesures de simplification souhaitées par leur entreprise et ils lui ont expliqué qu'« à terre comme en mer (domaine public maritime et zone économique exclusive), la déclaration d'utilité publique (DUP) a pour objet d'affirmer l'intérêt général de l'ouvrage à construire sur tout son linéaire et d'asseoir sa légitimité auprès des acteurs du territoire et, de manière plus générale, du public. À cet égard, dans la mesure où la totalité du linéaire de lignes électriques concourt au bon raccordement des parcs éoliens en mer, RTE demande auprès des autorités compétentes une DUP portant sur l'intégralité du tracé des liaisons de raccordement. »

Après analyse, la mission a considéré que cette demande de RTE portant sur l'intégralité du tracé des liaisons de raccordement ne pouvait être retenue dans ce rapport. Elle n'aurait pas l'effet escompté en termes de simplification.

5 Article L.181-1 et suivants du Code de l'environnement

6 Articles R411-8, R411-9, et R.181-28 du Code de l'environnement

7 Articles R.2124-1 et s. du CG3P

8 Articles R.522-1, R.523-1 à R.523-5 du Code du patrimoine

Les projets de RTE en mer peuvent faire l'objet de deux types de DUP :

- des DUP expropriation fondées sur le Code éponyme, à compétence du préfet de département, et dédiées à l'acquisition de surfaces foncières pour les postes à terre ;
- des DUP relatives aux lignes électriques, fondées sur le Code de l'énergie (L323-3), destinées à la mise en place de servitudes. En très haute tension (225 kV et au-delà), ces arrêtés sont de la compétence du ministre.

Il n'existe pas de DUP spécifique en mer car le domaine public ne saurait être mis en servitude et encore moins exproprié. Toutefois, les DUP portent sur l'ensemble du projet y compris la partie maritime en raison de la jurisprudence du Conseil d'État sur la théorie du bilan : on ne peut pas faire un bilan sur une seule partie du projet. Mais elles ne produisent en réalité d'effets juridiques qu'à terre et sur le domaine privé.

La fusion des deux types de DUP ne paraît pas opportune à la mission en termes d'organisation : la fusion entre des DUP instruites est actuellement d'une part au niveau ministériel et d'autre part, au niveau préfectoral risquant d'entraîner un délai supplémentaire d'instruction. La modification de la répartition des compétences entre le ministre et le préfet pour le seul bénéfice de prendre un arrêté au lieu de deux n'est pas évidente.

La mission a exploré une autre piste de simplification relative à la suppression de l'avant-projet d'ouvrage (APO).

L'APO joue un rôle mineur pour ce type de projet parce qu'il n'existe plus pour les postes électriques ni pour les lignes souterraines ou sous-marines. Il peut y avoir des lignes aériennes pour des renforcements ou des réaménagements de réseau et dans ce cas, les travaux sur ces ouvrages sont soumis à APO. Toutefois, l'APO tient lieu de permis de construire dans le cas des lignes électriques, aussi supprimer l'APO c'est soumettre de nouveau toute la ligne à permis de construire. Le bénéfice en termes de simplification ne serait pas certain.

L'APO étant délivrée en fin de procédure, à un stade où les détails du projet sont connus et permettent de prendre en compte vraiment la conformité aux règles d'urbanisme, notamment en matière de changement par exemple de hauteur des stations de conversions qui sont des ouvrages particulièrement importants.

Par ailleurs, en matière de sécurité nautique, le régime juridique des raccordements sur le DPM devrait être cohérent avec celui en ZEE. Aujourd'hui, l'agrément de l'autorité administrative est déjà requis sur le DPM. C'est pourquoi, sur le fondement de l'analyse opérée dans le cadre de la mission CGEDD n° 013631-01, IGAM n°2021-039, IGF n°2021 - M - 003 Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal), il est logique de retenir en ZEE le régime juridique de l'agrément pour le tracé et le raccordement des câbles, et non celui de la notification. (Une simple notification ne permet pas par elle-même de fixer les conditions s'appliquant aux pipelines et aux câbles).

1.3 De nombreux recours contentieux, sources de retards pour la réalisation des projets de parcs éoliens

Si les procédures administratives sont nombreuses, les recours contentieux le sont également. Ils sont le plus souvent portés par des associations de protection de l'environnement ou de riverains (par exemple l'association des propriétaires de résidences secondaires de la ville de La Baule), ou par une association de pêcheurs. Pour les projets du premier appel d'offres A01, la durée constatée de traitement de ces recours est en moyenne de plus de trois ans.

Les procédures qui font principalement l'objet de recours sont l'autorisation d'exploiter délivrée par l'État à l'issue de l'appel d'offres, celle au titre de la loi sur l'eau (AE) et celle au titre de l'occupation du domaine public maritime (CUDPM).

À titre d'exemple, est décrit ci-dessous l'enchaînement chronologique des recours contentieux concernant le parc de Saint-Nazaire, attribué lors du premier appel d'offres (A01).

L'autorisation d'exploiter, accordée en avril 2012 par l'État, est attaquée par les associations opposantes qui mettent notamment en avant les risques présentés par les fondations, un risque de diminution de la photosynthèse entraînant une turbidité accentuée des eaux de mer et par conséquent une fuite des crustacés...

Le tribunal administratif de Nantes rejette ce premier recours en septembre 2015. Le rejet est confirmé par la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes en juillet 2017.

En mai 2016, le préfet délivre l'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau. Celle-ci fait aussitôt l'objet d'un recours motivé par une étude d'impact sur l'environnement soi-disant insuffisante et d'une enquête publique soi-disant entachée d'irrégularités. Ce recours est rejeté par la CAA de Nantes en mai 2017, puis en octobre 2017 par le Conseil d'État.

Enfin, le Conseil d'État a validé le 7 juin 2019 l'autorisation d'exploiter le parc. Il aura donc fallu plus de sept ans après le résultat de l'appel d'offres pour sécuriser juridiquement toutes les autorisations administratives nécessaires à la construction et à l'exploitation du parc, ou trois ans après la dernière décision administrative d'autorisation.

La longueur de ces contentieux, qui retarde d'autant la décision finale d'investissement de l'exploitant et le démarrage de la construction du parc, a en outre un effet décourageant sur les industriels et les services administratifs.

Récemment la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 a confié au Conseil d'État, et à lui seul, la compétence pour juger des recours contentieux contre les éoliennes en mer comme il est décrit dans le chapitre 2 de ce rapport. Il est encore trop tôt pour constater le gain de temps que cette modification va apporter.

RTE souhaiterait que les arrêtés de mise en servitude et de cessibilité soient rajoutés à la liste des décisions administratives concernées par cette simplification.

La mission est favorable à ce que soit complétée la liste des décisions administratives concernées par l'article L311-13 du CJA en rajoutant les arrêtés de servitude et les arrêtés de cessibilité.

1.4 Des technologies encore en évolution et de multiples acteurs

Une éolienne offshore⁹, c'est à dire installée en mer, permet de convertir la force du vent en électricité. Si les premiers prototypes d'éoliennes offshore étaient de simples copies des éoliennes terrestres, les machines se sont peu à peu adaptées à la mer. Les premiers projets éoliens offshore ont consisté à installer des éoliennes en eaux peu ou moyennement profondes, de 5 à 40 mètres de profondeur.

➤ La rupture technologique attendue de l'éolien flottant *farshore*

Les technologies d'éolien *farshore*, c'est-à-dire en haute-mer à plus de 30 kilomètres des côtes, ouvrent des perspectives plus intéressantes que l'éolien offshore classique. Le vent du large est plus régulier et plus soutenu, sans compter que le partage de l'espace maritime y est moins problématique que près

⁹ Le terme anglais « offshore » signifie littéralement « hors côtes », par opposition aux éoliennes terrestres ou « onshore ».

des côtes. S'affranchir de la contrainte de la profondeur d'eau est une piste intéressante, surtout dans les pays comme la France où les profondeurs dépassent rapidement les 40 mètres lorsque l'on s'éloigne de la côte sur certaines façades. Contrairement aux éoliennes offshore traditionnelles, leurs fondations ne sont pas enfoncées dans le fond marin mais ancrées au moyen de câbles.

S'agissant de technologies encore peu matures, la mission constate que parfois la technologie prévue au départ du projet devient obsolète le temps que se déroulent, sur une dizaine d'années, la désignation de l'exploitant, la délivrance des autorisations administratives et la clôture des recours contentieux.

Un ou deux cas sont connus sur la dizaine de projets commerciaux et fermes pilote attribués. Le plus emblématique est celui du projet de ferme pilote de Groix-Belle-Ile, attribué en 2016, et pour lequel l'exploitant a fait savoir en août 2020 qu'il se voyait contraint à un changement d'éoliennes, celles prévues au départ n'étant plus fabriquées. Ce changement a eu pour conséquence une modification de trois à quatre du nombre d'éoliennes pour conserver la même puissance électrique. Par la suite, conscients du besoin de souplesse d'une industrie dont chaque projet est encore unique voire expérimental, les pouvoirs publics ont introduit la notion de « permis enveloppe » dans la loi « ESSOC » du 10 août 2018. Ce point est détaillé au paragraphe 2-1.

➤ **Un projet mobilise de très nombreux acteurs privés et publics**

Un projet de parc éolien en mer est complexe et rassemble de nombreux acteurs. Lors de l'appel d'offres, ceux-ci se regroupent en consortiums qui rassemblent des bureaux d'études, des développeurs, des exploitants et opérateurs, des constructeurs de machines, fondations et composants, des installateurs, gestionnaires de maintenance et enfin des propriétaires et des financeurs.

Les acteurs publics :

- les services locaux de l'État organisent et contrôlent les procédures d'octroi, la réalisation, l'exploitation et le démantèlement des parcs éoliens en mer ;
- la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité de régulation, vérifie que les parcs éoliens en mer se font dans le respect des règles du marché intérieur de l'électricité de l'Union européenne ;
- le gestionnaire du réseau de transport d'électricité, la société RTE : seul opérateur de transport d'électricité à haute et très haute tension en France métropolitaine qui réalise le raccordement à haute tension entre le parc éolien en mer et le réseau terrestre de transport, pour livrer l'électricité aux consommateurs.

Cet écosystème doit être pris en compte en termes de réflexion sur la durée des procédures et leurs simplifications. Chacun des acteurs a sa logique et son attente en la matière.

1.5 Des sujets opérationnels sous-estimés¹⁰

L'instruction des demandes d'autorisation au profit des projets des premiers appels d'offre a mis en évidence une absence d'anticipation de l'État dans l'adaptation de sa réglementation en vue d'encadrer les activités à proximité de ces installations éoliennes en mer.

Si la question du statut des éoliennes fixes ne semble pas poser de difficulté particulière, un vide juridique existe concernant le statut des éoliennes flottantes. Le Comité interministériel de la mer (CIMER) du 22 janvier 2021 a ainsi confié le soin aux administrations centrales (DAM, DEB) d'élaborer d'ici 2022 un régime juridique pour encadrer ces structures.

À noter qu'il n'existe pas de cahier des charges définissant les normes pour que les éoliennes soient en mesure de faire face aux intempéries susceptibles d'être rencontrées sur la zone concernée : hauteur de vagues, effets de houle, etc....

Aucune règle en matière de sûreté n'a été définie à ce jour concernant les éoliennes.

Aussi, la mission suggère de soumettre les parcs éoliens français à certaines dispositions du Code International Ship and Port Facility Security (ISPS)¹¹, qui en français signifie « Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires », en particulier :

- la désignation d'un officier de sûreté chargé d'évaluer la sûreté, d'établir le plan de sûreté et de sensibiliser les personnels travaillant sur les parcs éoliens à cette question :

- la mise en place d'un plan de sûreté adapté au parc, à plusieurs niveaux selon les risques identifiés : le niveau 1 définit les mesures minimales appropriées et maintenues en permanence (par exemple contrôle de l'accès à bord, fouille au corps et fouille des bagages éventuels, inscription dans un registre de bord, port obligatoire de badge)

- l'installation d'équipements spéciaux à l'instar de la vidéo surveillance, des détecteurs de mouvements et des Réseaux Radio Maillé (réseau sans fil basé sur la technologie Wi-Fi utile à la transmission numérique de données, de voies ou de vidéos).

Par ailleurs, des précisions se sont avérées manquantes concernant le régime applicable en matière d'événements de mer (abordage, assistance, aide médicale en mer, responsabilité de l'opérateur).

Or, le travail sur les plateformes induit des risques avérés pour les salariés, qui nécessitent de prévoir des dispositifs adaptés aux conditions de travail qui s'apparentent à celles rencontrées sur les navires, et qui ont généré la mise en place de l'assistance médicale en mer. L'extension aux EMR (flottantes ou posées) du cadre de l'assistance médicale en mer est ainsi posée.

Le régime de travail applicable aux futures fermes éoliennes se pose également. La question du droit social applicable dans les fermes éoliennes recouvre deux aspects : d'une part, il convient de se pencher sur le droit social applicable à bord des navires chargés de construire, puis d'opérer sur les parcs éoliens. D'autre part, se pose la question de la compatibilité du régime de travail sur les machines avec le Code du travail.

¹⁰ Cf. rapport CGEDD N°013631-01, IGAM N°2021-039, IGF n°2021-M-003-Eéoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal)

¹¹ Le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS), est un instrument obligatoire pour les États Parties à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) qui comprend des dispositions adoptées pour faire face aux questions de sûreté maritime

Enfin si les techniciens opérant sur les éoliennes n'ont pas vocation à bénéficier du statut de gens de mer, les conditions très spécifiques de leur emploi, du fait de l'éloignement des futurs parcs et de la spécificité de l'environnement de travail générant des horaires spécifiques et des rythmes de travail particuliers, une adaptation du Code du travail apparaît nécessaire les concernant.

La direction des affaires maritimes a adopté une série de notes à destination des services déconcentrés sur les sujets suivants :

- Note technique du 11 juillet 2016 relative aux mesures de sécurité maritime applicables à la planification d'un champ éolien en mer ;
- Note technique du 28 juillet 2017 établissant les principes permettant d'assurer l'organisation des usages maritimes et leur sécurité dans et aux abords immédiats d'un champ éolien en mer ;
- Note technique du 8 octobre 2018 relative à la gestion des opérations de recherche et de sauvetage dans et aux abords immédiats d'un champ éolien en mer.

Par ailleurs, une autorisation pour procéder à des campagnes scientifiques en application du décret n° 2017-956 est nécessaire avant de débiter les travaux en mer. Cette obligation doit être rappelée par le service instructeur auprès du porteur de projet.

2 Des évolutions réglementaires prometteuses dont celles du permis à « caractéristiques variables »

Le législateur a récemment pris la mesure des difficultés posées par le régime d'autorisation des éoliens offshore et a tenté d'y remédier. Même s'il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de ces réformes, des éléments méritent d'être étudiés pour qu'elles puissent porter leurs fruits en termes de simplification effective des autorisations.

Pour favoriser le déploiement des parcs éoliens, le législateur s'est inspiré des procédures en vigueur dans les pays européens leaders en matière d'énergies marines renouvelables, comme l'Angleterre et le Danemark. C'est ainsi qu'est née, dans le cadre de la loi du 10 août 2018 pour un État au Service d'une Société de Confiance, dit "loi Essoc", le permis à « caractéristiques variables », communément appelé "permis enveloppe".

2.1 Les modalités du permis à « caractéristiques variables » restent à préciser

➤ Les modalités du permis à « caractéristiques variables » demandent à être analysées

Prévu par l'article 58 de la loi du 10 août 2018 de la loi « Essoc »¹², le « permis enveloppe » est un nouvel outil législatif destiné à faciliter le développement des projets d'énergies marines renouvelables en levant notamment certaines contraintes qui rallongent considérablement le temps de construction d'un projet.

Une fois la consultation du public et le processus d'appel d'offres terminés, le lauréat pourra déposer des demandes de concession d'utilisation du domaine public maritime et d'autorisation environnementale qui pourront être variables et évolutives. En d'autres termes, des caractéristiques variables (nombre d'éoliennes, puissance des turbines, implantation des câblages, fondations ...) peuvent évoluer dans des limites définies par le permis enveloppe.

Après délivrance de ces autorisations, le porteur de projet pourra par exemple faire évoluer les technologies de son parc offshore ou changer le nombre d'éoliennes sans avoir à procéder à des demandes de modification des autorisations précédemment accordées. *Cette procédure permettra ainsi de donner au porteur de projet toute la flexibilité nécessaire à la réalisation de projets de grande envergure et donc à rendre l'ensemble du développement plus sécurisé.*

Les caractéristiques variables d'un projet offshore (et notamment les effets négatifs notables maximaux sur l'environnement et la santé humaine) seront donc définies et approuvées à la délivrance de l'autorisation, et prises en compte dans l'étude d'impact, l'étude d'incidence environnementale ou encore le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000.

Cette disposition est désormais rappelée dans les futurs cahiers des charges pour permettre aux futurs porteurs de projets de bénéficier pleinement de cette flexibilité qui leur est désormais accordée.

12 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037307624>. Décret n°2018-1204 publié le 23 décembre 2018

Il est également important de sensibiliser les services instructeurs de l'État de cette disposition pour en faciliter l'application.

Ce permis suppose que son énumération soit exhaustive sur les évolutions technologiques et les caractéristiques variables.

Sa prise en compte « par défaut des effets négatifs maximaux » conformément aux dispositions de l'article R 181-54-2 du Code de l'environnement¹³ implique un approfondissement des études d'impacts ou d'incidence.

Aussi la mission s'est attachée à réfléchir sur les modalités des autorisations à caractéristiques variables. L'enjeu est la clarification de la règle permettant au préfet maritime d'attester que le projet définitif entre bien dans les limites du « permis enveloppe » autorisé.

La vérification de la conformité du projet doit se faire une fois que le parc est construit et mis en service (plutôt que juste avant le début de la construction). En effet, le projet ayant déjà fait l'objet d'une décision par l'octroi du « permis enveloppe » et de l'application des délais de recours des tiers, il est indispensable d'éviter un nouvel acte administratif qui relancerait les délais de contentieux, mettant à risque la mise en œuvre du projet ayant obtenu une décision finale d'investissement basé sur un financement de projet sans recours.

L'évolution des caractéristiques devraient aussi avoir une valeur contractuelle entre le porteur de projet et RTE, qui doit prévoir le moment où les incertitudes doivent être levées. Le projet de trame de convention de raccordement de RTE, et plus largement la procédure de raccordement, ne doivent pas être ralentis par un choix tardif de la technologie retenue qui résulte des facultés offertes par le principe du « permis à enveloppe ». La trame devrait prévoir des mécanismes et principes contractuels qui prennent en compte le principe du « permis à enveloppe ».

➤ **Le processus de consultation du public en amont**

La loi « ESSOC » modifie la temporalité de la démarche consultative. L'article L 121-8-1 du Code de l'environnement¹⁴ prévoit la participation du public en amont de la procédure de mise en concurrence et de la sélection du lauréat d'un projet de parc offshore.

Les modalités de cette consultation restent les mêmes qu'auparavant, l'État devra consulter les citoyens via la Commission nationale du débat public, mais la prise en compte des résultats s'en retrouve cependant avancée dans le temps.

Le public se prononce sur le zonage et sur des caractéristiques techniques de la future installation (hauteur des mâts, emprise maritime...). Le lauréat de l'appel d'offres est ensuite dispensé de saisir la CNDP puisque la participation du public a déjà eu lieu. Les modalités de cette participation du public

13 Art. R. 181-54-2.-Pour l'application du 2° du I de l'article L. 181-28-1 : « 1° Les caractéristiques variables du projet d'installation et notamment leurs effets négatifs maximaux sont pris en compte pour l'établissement des documents suivants : « a) L'étude d'impact réalisée en application des articles R. 122-2 et R. 122-3 ; « b) L'étude d'incidence environnementale prévue à l'article R. 181-14 ; « c) Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 prévu à l'article R. 414-23 ;

14 Article L121-8-1 (création LOI n°2018-727 du 10 août 2018 - art. 58 (V)) « Lorsque le ministre chargé de l'énergie souhaite lancer une procédure de mise en concurrence en application de l'article L. 311-10 du Code de l'énergie pour la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et de leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, il saisit, préalablement au lancement de cette procédure, la Commission nationale du débat public, qui détermine, dans les conditions prévues à la présente section, les modalités de participation du public au processus de décision du lancement de la procédure de mise en concurrence. Le public est notamment consulté sur le choix de la localisation de la ou des zones potentielles d'implantation des installations envisagées. »

restent identiques à celles s'appliquant actuellement pour tout projet soumis à une obligation de saisine de la CNDP.

Pour l'élaboration du dossier soumis à la concertation, le MTE peut ou non associer le conseil régional concerné, et doit systématiquement associer le maître d'ouvrage des ouvrages de raccordement des installations aux réseaux publics d'électricité.

Enfin, la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 prévoit la possibilité de mutualiser les débats publics préalablement au lancement de plusieurs procédures de mise en concurrence.

2.2 L'État maître d'ouvrage d'études préalables (dérivage)

Depuis l'adoption de la loi « ESSOC », l'État joue un rôle important dans la phase initiale de développement des projets éoliens en mer, puisqu'il est désormais le maître d'ouvrage sur la réalisation des études environnementales et des premières études de levée des risques permettant aux candidats aux appels d'offres de disposer de données techniques – respectant les standards internationaux en vigueur – sur les caractéristiques techniques des zones d'implantation des futurs parcs éoliens en mer pour constituer leur offre sur la base d'analyses solides et conformes aux exigences du financement de projet.

Il s'agit principalement :

- d'études de mesures de vent (bouées lidars), géophysiques et géotechniques qui permettent *a priori* de faire baisser les prix proposés au moment de la constitution des offres définitives des candidats dans le cadre de l'appel d'offre,
- des études de l'état initial environnemental qui sont la base nécessaire à la réalisation de l'étude d'impact par le lauréat suite à attribution après appel d'offre qui sera instruite par les services déconcentrés de l'État eux-mêmes. Les études fournies par l'État doivent donc répondre aux exigences des services instructeurs.

Ainsi, « toutes les études, analyses, estimations, prévisions et informations, de toute nature, contenues dans les documents remis aux candidats, ou consultables ou téléchargeables via les sites internet dédiés au cours de la procédure » sont « données à titre indicatif » (comme il est précisé dans le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°1/2020 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie). »

On perçoit les enjeux de cette obligation pour l'État de réaliser ou de faire réaliser des études environnementales. L'anticipation des études sur l'environnement (deux ans demandés) au moment du choix du lauréat qui déposerait son dossier dans les six mois après attribution devrait permettre également de gagner du temps. Si l'État n'anticipe pas ou trop peu les études environnementales, le lauréat ne peut pas constituer son dossier d'autorisations rapidement, ce qui se répercute sur l'ensemble du processus.

Lors de ses auditions, la mission a entendu la demande d'intégrer le diagnostic archéologique dans les études de levée des risques. Elle suggère à la DGEC d'étudier cette possibilité.

➤ L'évaluation scientifique de l'impact cumulé des parcs éoliens en mer sur l'environnement est difficile à réaliser

En premier lieu, la responsabilité de cette obligation échoit au porteur du projet qui, la plupart du temps, ne peut prévoir les impacts cumulés des futurs aménagements en mer, notamment de parcs éoliens en mer qui font l'objet de permis à caractéristiques variables (« permis enveloppe »). Par ailleurs, le manque de données disponibles sur le milieu marin est une difficulté supplémentaire à cet égard.

En second lieu, il est parfois attendu (même si ce n'est pas une obligation juridique) que les activités existantes, comme la pêche professionnelle ou d'autres parcs éoliens en mer (en France ou à l'étranger), soient également prises en considération pour cette évaluation. Or, là encore, le porteur du projet éolien en mer est incapable d'établir les impacts cumulés avec les autres activités existantes en mer, en l'absence de suivi ou d'accès aux données des impacts réels de ces autres activités.

2.3 Un contentieux accéléré

Alors que l'autorisation d'exploiter les premiers parcs a été attribuée en 2012, l'instruction des demandes d'autorisation environnementale et d'occupation du domaine public maritime, a été suivie d'un contentieux fourni, porté par des associations opposées à l'énergie éolienne, des pêcheurs s'estimant lésés, voire des concurrents évincés (voir 1.3).

L'objectif du législateur a donc été d'accélérer ce type de projets en réduisant le délai de traitement des recours juridictionnels, en confiant le contentieux contre les projets d'éoliennes en mer, depuis la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 (art. 55), en premier et dernier ressort au Conseil d'État (art. L. 311-13 du Code de justice administrative - CJA). Ce dernier remplace désormais la cour administrative d'appel de Nantes, compétente jusque-là. Le Conseil d'État devra se prononcer sur la légalité des « *décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer ainsi qu'à leurs ouvrages connexes, aux ouvrages des réseaux publics d'électricité afférents et aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage, le pré-assemblage, l'exploitation et la maintenance de ces installations et ouvrages* ».

La mission a entendu, durant ses auditions, la demande de renforcement des exigences relatives à l'intérêt à agir des requérants afin de rationaliser le contentieux « *en n'ouvrant le prétoire qu'aux personnes physiques et morales affectées significativement par le projet* ». Elle ne retient pas cette proposition considérant qu'elle est en contradiction avec le principe général du « droit au juge » et qu'il appartient au conseil d'État d'apprécier l'intérêt à agir¹⁵.

Par ailleurs, elle ne considère pas possible de demander au Conseil d'État de communiquer un calendrier d'instruction et de lui fixer un délai raisonnable pour juger. Pour autant, elle comprend que pour éviter les surcoûts liés à l'incertitude des calendriers de développement et aux plans de charge des usines, les industriels et développeurs ont besoin de visibilité sur la durée des procédures en matière de contentieux.

15 « Sans disposition l'excluant explicitement, l'intervention du juge administratif, lorsqu'est en cause une décision prise au nom d'une autorité publique, est toujours possible ». Ministre de l'Agriculture contre Dame Lamotte (CE, Ass, 17 février 1950, p. 110, GAJA, 19e éd., n° 60). Mais surtout, l'article 11 de la directive n° 2011/92 et la convention d'Aarhus qui ouvrent des recours du public concerné (et pas seulement aux personnes "significativement affectées") contre les décisions y compris lorsque ce public concerné n'a pas participé (CJUE, 14 janv. 2021, aff. C-826/18, Stichting Varkens in Nood) et le droit constitutionnel à un recours effectif (Cons. const., 17 janv. 2013, n° 2012-288). <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/droit-au-recours-et-equite-du-proces-devant-la-justice-administrative-aujourd-hui>.

La France pourrait s'inspirer des modèles d'autorisations européens (voir annexe n°8).

Le développement des éoliennes en mer connaît, en France, un retard en comparaison avec le développement engagé, depuis les années 2000, dans les pays voisins (voir graphique en annexe). Si le cadre européen est commun, il n'en reste pas moins que les procédures d'autorisation administratives diffèrent sensiblement, et de nombreux pays, tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et le Danemark, bénéficient d'un cadre favorable au développement effectif des énergies marines renouvelables.

3 Cadre communautaire et limites de comparaison

Au niveau européen, l'objectif de décarbonation du mix énergétique est un enjeu majeur. Annoncé dès 2009¹⁶, la volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre, à travers l'augmentation de l'utilisation d'énergies renouvelables, n'a cessé d'être rappelée. Le Green Deal, issu de la communication de la commission européenne du 11 décembre 2019, a annoncé une politique globale visant à permettre d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Dans ce cadre, a été rappelée la volonté de connecter les infrastructures d'énergies européennes en révisant la politique Trans-European Networks for Energy (TEN-E), et notamment les EMR¹⁷.

Cette communication insiste sur la nécessité de développer les EMR dans la perspective de l'objectif de réduction des émissions de CO₂ de 55% pour 2030 et atteindre la neutralité carbone en 2050. Elle énonce des éléments clefs du cadre commun résultant de la planification de l'espace, de la consultation du public en amont de la prise de décision ainsi que de l'étude d'impact environnemental.

Ces éléments ont fait l'objet de diverses directives de l'Union européenne, transposées au sein de l'ensemble des législations des États membres en matière d'autorisation administrative d'implantation des EMR.

En matière d'électricité, l'Union européenne pose le cadre juridique, dans les directives 96/92/CE, modifiées sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et 2001/77/CE promouvant l'électricité produite à partir des sources d'énergies renouvelables. En résulte une incitation à fixer des objectifs indicatifs nationaux compatibles avec les engagements internationaux. Dans cette mesure, les États membres disposent d'une liberté de choix en matière de procédure d'autorisation, mais sont soumis à un cadre commun en matière de critères de sélection et d'organisation de l'accès au réseau. De plus, la directive de 2001 précitée appelle à la réduction des obstacles et à la simplification des procédures administratives relatives aux énergies renouvelables.

La directive 2014/89/UE sur la planification stratégique pour les milieux marins introduit un objectif de planification visant au respect des ressources et de l'environnement marin. Elle inclut des exigences minimales de planification et prévoit la participation du public lors de l'élaboration du document. La directive impose ainsi aux États membres côtiers de soumettre les plans nationaux à la commission européenne, au plus tard le 31 mars 2021. Ces plans font l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la directive 2014/42/CE.

Le milieu marin est protégé par la directive 2008/56/CE « stratégie pour le milieu marin » qui prévoit l'objectif d'atteindre un « *bon état général des eaux et milieux marins* » notamment à travers l'évaluation de l'impact des activités réalisées dans le milieu.

L'évaluation stratégique environnementale est utilisée au stade de la planification et de la programmation des projets. Prévue par la directive 2001/42/CE, elle est nécessaire pour les projets de production d'énergie. Cette procédure accompagne la planification et requiert la préparation d'étude impact présentant les effets environnementaux et sa soumission à la consultation du public et

16 Directive 2009/28/CE : fixe un objectif pour les États membres d'atteindre 20% d'énergies renouvelables au sein du mix énergétique.

17 Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : une stratégie de l'UE pour exploiter le potentiel des énergies renouvelables en mer en vue d'un avenir neutre pour le climat le 19.11.2020

des autorités environnementales. Dans ce cadre, les projets pouvant avoir un impact significatif sur l'environnement d'un État voisin doivent aussi faire l'objet d'une consultation de ce dernier.

L'évaluation d'impact environnemental est une procédure créée en 1985 et reprise par la directive 2014/52/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. En vertu du 3.i de l'annexe II de la directive, les EMR font l'objet d'une telle évaluation. Celle-ci prévoit une procédure précise pour l'évaluation d'impact qui comprend la consultation du public. Elle reprend, par ailleurs la Convention ESPOO prise dans le cadre de l'ONU en 1991 et soumet à notification et consultation les projets susceptibles d'avoir des impacts environnementaux sur le territoire de pays étrangers.

L'article 2(3) de la directive énonce le fait que l'étude d'impact doit inclure les précautions et autorisations prévues par l'ensemble des directives relatives à la protection de l'environnement.

De nombreuses directives européennes visent la protection de l'environnement et des ressources telle que la directive « oiseau » de 2009/147/CE, la directive habitat 92/43/CEE relative à la protection des sites Natura 2000, la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE ainsi que la directive stratégie pour le milieu marin 2008/56/CE.

La consultation du public fait l'objet de dispositions précises dans la directive 2014/52/EU et elle issue de la Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement.

L'ensemble des États membres de l'Union Européenne sont soumis à ce cadre commun relatif à la procédure d'autorisation des énergies marines renouvelables. Pourtant, force est de constater que des nombreuses typologies de procédures sont actuellement en vigueur dans les États membres.

3.1 Des éléments d'inspiration déjà partiellement reproduits

Avant de procéder à un exercice de comparaison, il faut rappeler la procédure française relative aux autorisations d'implantation des champs d'éoliennes offshore.

France

La procédure d'autorisation administrative en matière d'éoliennes en mer relève de demandes d'autorisations formulées par l'exploitant ainsi que par le gestionnaire de réseau. L'exploitant, désigné par appel d'offre à la suite d'une consultation du public organisée par la CNDP introduit deux demandes d'autorisations distinctes : l'autorisation environnementale (Art L.181-1 du Code de l'environnement) ainsi que l'approbation par le préfet de la convention d'occupation domaniale.

L'autorisation environnementale unique introduite par la loi du 6 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) inclut la dérogation espèce protégée (Art L.411-2 du Code de l'environnement), l'autorisation de défrichement prévue au Code forestier, la décision d'approbation de création d'une ligne électrique (Art R.323-6 du Code de l'énergie), l'autorisation au titre des prescriptions archéologiques (Art R.523-15 du Code du patrimoine), et l'autorisation au titre des obstacles à la navigation aérienne (Art R.244-1 du Code de l'aviation civile).

De plus, depuis la loi « ESSOC » du 10 août 2018, l'autorisation environnementale inclut l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité (Art L.311-1 du Code de l'énergie). À ce titre, la délivrance de l'AE est subordonnée à l'approbation du ministre compétent.

Cette demande d'autorisation environnementale est introduite auprès de la DDTM et fait l'objet d'une enquête publique, réalisée par l'État, après consultation de l'Autorité environnementale, des collectivités publiques concernées ainsi que du Conseil National de Protection de la Nature.

En parallèle, la demande d'approbation de la convention d'occupation du domaine public (Art R.2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques) est adressée au préfet maritime. Elle fait l'objet d'une enquête publique conjointe à l'autorisation environnementale unique.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est le leader européen et mondial en matière d'énergies marines renouvelables. Le premier parc, celui de Blyth, a été mis en fonctionnement en 2000. Aujourd'hui, les 40 parcs éoliens génèrent une puissance de 10 428 MW¹⁸ La quasi-totalité des parcs anglais sont implantés en zone économique exclusive (ZEE).

La procédure anglaise a fait l'objet d'une simplification en 2008¹⁹ pour les projets de plus de 100 MW. L'ensemble des nouveaux projets issus des Round 3 et 4 y seront soumis, étant donné qu'il est prévu qu'ils aient une puissance supérieure ou égale au seuil de 100 MW.

Au stade de la planification, une attention particulière est portée à l'élimination des conflits d'usages, à travers la consultation des principaux intérêts en présence lors de l'établissement du plan marin général. Par la suite, une zone très étendue sera attribuée au développement éolien et soumise à appel d'offres. Ce sont ainsi aux porteurs de projets que reviendra le choix des zones d'implantations suite à la réalisation d'études d'impact environnemental précises.

L'agence foncière royale, après étude des projets proposés, désigne un lauréat et lui attribue concomitamment une autorisation d'occuper le domaine royal maritime. Ces derniers s'allient en devenant co-développeur du projet de parc éolien et introduisent les demandes d'autorisations nécessaires. Le modèle anglais regroupe uniquement deux autorisations : l'autorisation environnementale et le permis global de développer comprenant l'autorisation de construire et développer le parc éolien ainsi que son raccordement. Ces demandes sont introduites auprès de la Commission de l'Aménagement constituée en guichet unique. Elles font l'objet, au préalable, d'une étude d'impact environnemental et d'une consultation du public organisées par les co-développeurs.

Au stade de l'instruction des autorisations, le Secrétaire d'État en charge de l'Énergie réalisera une enquête publique ainsi qu'une étude d'impact environnemental relatives à l'autorisation de développer.

Deux spécificités participent du développement efficace et rationnel des EMR au Royaume-Uni. D'une part, ce modèle est remarquable en matière d'élimination, au niveau de la planification marine globale, des conflits d'usages qui pourraient freiner le développement des EMR. D'autre part, l'architecture des autorisations est particulièrement intégrée puisque la sélection d'un lauréat vaut délivrance de l'autorisation domaniale. De plus, il existe une autorisation unique regroupant la construction et l'exploitation du parc et du raccordement, introduite par le développeur (Agence foncière royale et porteur de projet). Cette particularité résulte en réalité du fait que le développeur revendra le raccordement, une fois celui-ci construit, à une entité propriétaire des réseaux.

18 Selon Wind Europe

19 *Planning Act de 2008 (HM Parliament, 2008b) et Marine and Coastal Access Bill (DEFRA, 2008b)*

Belgique

La Belgique est le 4^{ème} producteur européen d'énergies marines renouvelables. Le premier parc, C-Power, a été mis en service en 2009. La Belgique dispose désormais de 11 parcs produisant une capacité totale de 2 261 MW²⁰. La quasi-totalité des parcs éoliens belges est construite en zone économique exclusive (ZEE) et est donc sous la responsabilité de l'État fédéral.

La procédure de planification belge est extrêmement précise et élaborée. Des études préliminaires approfondies sont réalisées par le ministère de la mer avant l'établissement du plan maritime global. À partir de celui-ci, le ministère prend un arrêté précisant le lieu, la surface et le nombre de mâts qui seront soumis à la procédure de mise en concurrence. Ainsi, si la procédure ne résulte pas d'un appel d'offre, les porteurs de projet n'ont en réalité que peu de marge de manœuvre dans la définition du projet.

Une fois le lauréat désigné, celui-ci introduit une demande d'occupation domaniale, une demande de raccordement ainsi qu'une demande d'autorisation globale de construire et d'exploiter le parc éolien. Le lauréat ne réalise ni consultation publique, ni étude d'impact environnemental, il se contente de produire un rapport d'impact environnemental, moins précis et donc moins coûteux.

Les demandes de permis de construire et d'exploiter, ainsi que la demande de raccordement, sont introduites respectivement auprès de l'institut des sciences naturelles et du ministère de l'énergie et de l'environnement. Ces autorités prennent ensuite en charge la réalisation de l'étude d'impact environnemental et organiseront des enquêtes publiques.

La planification précise, réalisée grâce à une étude préliminaire approfondie, garantit le succès de la procédure d'instruction du dossier. En effet, elle permet au lauréat de ne réaliser qu'un rapport d'impact et de laisser aux autorités publiques le soin de réaliser les études d'impact approfondies au moment de l'instruction des dossiers.

Cette procédure permet dès lors au porteur de projet de bénéficier d'une sécurité tout au long de la procédure et cela explique, entre autres, le développement rapide des éoliennes offshore en Belgique.

Allemagne

L'Allemagne a connu un développement récent et exponentiel des énergies marines renouvelables. Le premier parc éolien, Alpha Ventus, a été mis en service en 2010. Désormais, l'Allemagne se place au premier plan européen car elle dispose de 23 parcs éoliens produisant une capacité cumulée de 7 689 MW²¹. La majeure partie de ceux-ci est implantée en zone économique exclusive et est gérée par l'État, au contraire des projets situés en mer territoriale qui sont sous la responsabilité des Länder concernés.

Le modèle d'autorisation administrative allemand a fait l'objet d'une simplification récente ayant notamment vocation à créer un guichet unique et à organiser l'attribution selon le modèle de l'appel d'offre et non plus du guichet ouvert²².

La procédure de planification allemande est la plus approfondie et efficace parmi les modèles étudiés. Celle-ci se déroule en deux temps et est réalisée à partir d'un plan maritime général, ayant fait l'objet d'une procédure d'élimination des conflits d'usage, ainsi que d'une consultation publique par l'agence fédérale maritime, un porteur unique accompagnant le projet tout au long de la procédure.

20 Source Wind Europe

21 Selon Wind Europe

22 *Wind Energy Sea Act, WindSeeG, 2017*

En premier lieu, l'agence élabore un plan de développement sectoriel précis de la ZEE, le plan de développement éolien, qui détermine, à la suite de consultations publiques : les zones qui feront l'objet d'appels d'offres pour la construction et l'exploitation des EMR, les tracés précis des raccordements, l'ordre chronologique des appels d'offres par zones, les années de mise en service des parcs et de leurs raccordements, la capacité énergétique à installer, l'emplacement des infrastructures d'entretien et de réseau.

En second lieu, une enquête préliminaire des zones issues du plan de développement est réalisée par l'agence. C'est une étude d'impact environnemental précise qui évalue les propriétés des fonds marins, la compatibilité des projets avec la protection de l'environnement ainsi que les conditions océanographiques et météorologiques.

Suite à cela, une nouvelle consultation du public est réalisée afin de déterminer les zones et les capacités qui feront l'objet de l'appel d'offres lancé par l'agence fédérale des réseaux.

Une fois le lauréat désigné par l'agence, il introduit, après avoir réalisé une étude d'impact allégée, une demande d'approbation unique comprenant le permis de construire et celui d'exploiter. L'agence instruit alors cette demande sans réaliser de consultation ou d'étude d'impact nouvelles avant d'approuver le projet.

Le modèle allemand est donc extrêmement rationalisé et intégré étant donné que la planification approfondie permet de purger le volet environnemental ainsi que les consultations en amont de l'appel d'offre. En effet, le degré de planification est exemplaire, l'ensemble des caractéristiques des parcs est défini en amont et fait l'objet d'une étude d'impact environnemental réalisée par l'État. Par ailleurs, la consultation du public est réalisée à chaque étape de la planification par l'agence fédérale maritime.

Ainsi, au moment de l'introduction de demandes d'autorisations par le porteur de projet, l'ensemble des préoccupations environnementales et consultatives est écarté. En outre, cette planification accrue permet également qu'une autorisation unique soit requise, constituant en réalité une simple approbation du projet.

Par ailleurs, les caractéristiques précises des raccordements étant établies au moment de la planification, les autorisations qui y sont afférentes sont gérées en temps masqué et ne concernent pas le porteur de projet.

Danemark

Le Danemark est pionnier en matière d'énergies renouvelables maritimes avec la mise en service de son premier parc éolien offshore, Vinderby, en 1991. Désormais, les 14 parcs éoliens produisent une capacité cumulée de 1,703 MW²³. La majorité des parcs éoliens danois sont implantés en zone économique exclusive.

La planification de l'espace marin est récente²⁴. Elle est désormais réalisée par le ministère de l'énergie et du climat qui délègue au guichet unique, l'agence de l'énergie, la tâche de déterminer une zone précise de développement éolien après une étude préliminaire accompagnée de l'audition des administrations concernées. Depuis 2014, la procédure débute par un appel d'offres. À la suite de celui-ci, les candidats réalisent une étude d'impact afin de présenter un projet précis à l'agence.

23 Selon Wind Europe.

24 Loi sur la planification spatiale maritime n°615 du 8 juin 2016

Le lauréat se verra ensuite attribuer un « permis enveloppe » comprenant l'autorisation de construire et d'exploiter. En revanche, il convient de noter que ces autorisations sont délivrées de manière conditionnelle et seront définitives seulement une fois l'étude d'impact environnementale validée.

Ainsi, la procédure d'instruction par l'agence ne concerne que le volet environnemental. Celle-ci fait l'objet d'une transmission à l'autorité locale en charge d'apprécier l'opportunité politique et environnementale du projet. À ce stade, le porteur de projet réalise une consultation du public avant de présenter son projet à la collectivité. Par la suite, il réalise une étude d'impact environnemental qui sera incluse au dossier. Après examen, la collectivité organise, à son tour, une enquête publique avant d'autoriser le projet.

Par conséquent, le Danemark a fait l'objet d'une évolution récente en matière de planification, celle-ci est désormais plus précise et est une des clés du succès de la procédure.

La clef de voûte de ce modèle est le « permis enveloppe » conditionnel à l'autorisation environnementale qui démontre la nécessité absolue de l'existence d'une procédure d'instruction et d'autorisation relative à l'opportunité environnementale du projet.

3.2 Des pistes nouvelles ?

Les pays étudiés en Europe bénéficient d'un cadre juridique, social ou économique propre qui participe au succès du développement éolien offshore. Certains éléments tels que le « permis enveloppe », le portage unique du projet ou les modalités des consultations du public ont intéressé la mission. Ceux-ci ne sont que partiellement comparables avec le modèle français. De nombreux parcs éoliens de ces pays sont davantage implantés en ZEE que dans la mer territoriale.

Pour autant, les exemples étrangers permettent d'apporter un éclairage sur la simplification possible de la procédure française.

En premier lieu, la planification précise est la clef de réussite du développement éolien. En effet, la détermination, en amont de l'appel d'offres, de la situation géographique précise et des caractéristiques techniques des projets ruisselle sur l'ensemble de la procédure d'autorisation du projet. Cette planification est nécessairement appuyée sur des études préalables et précises du milieu marin et de l'environnement. La prise en charge de l'étude d'impact environnemental par l'État, notamment en Belgique et en Allemagne, permet un vrai dérisquage économique et sociétal du projet.

La France n'a pas voulu opter pour le modèle allemand qui suppose un débat public sur les détails de la planification. La France a choisi de prévoir la participation du public au stade du projet (voir 2.1).

Chaque pays dispose d'une structuration spécifique des autorisations. Néanmoins, la délivrance de l'autorisation domaniale au stade de la désignation du lauréat, au Royaume-Uni, a retenu l'attention de la mission.

Par conséquent, si de nombreuses pratiques semblent participer au succès de l'éolien maritime à travers l'Europe, il n'en reste pas moins que l'étape de la planification se révèle être le cœur des procédures étrangères efficientes.

4 Une gestion en mode projet effective par les services de l'État et les porteurs de projets

Les objectifs ambitieux de la PPE concernant la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique français, et plus précisément les objectifs de déploiement de l'éolien en mer (voir précédemment), exigent un changement d'échelle tant pour les services de l'État que pour les porteurs de projet qui doivent s'inscrire dans une logique de gestion de projets industriels. Pour cela, des progrès en termes de planification doivent être apportés.

4.1 Vers une planification intégrée

Les auditions de la mission se concluent sur un consensus sur le nécessaire renforcement de la planification avec la prise en compte des impacts des installations d'éoliennes sur l'environnement et l'intérêt d'un cadrage préalable de l'Autorité environnementale.

Les enjeux identifiés et l'urgence de l'action incitent à une stratégie de planification, à définir suffisamment en amont du lancement de l'appel d'offres.

Ce « plan programme » du déploiement de l'éolien en mer à vocation à constituer une annexe du volet du document stratégique de façade (DSF), plus précis et plus développé qu'aujourd'hui (cf. ci-dessous).

Pour la mission, cette stratégie se décline en deux axes : le premier consiste à prévoir une planification de l'éolien en mer en complément de la programmation pluriannuelle de l'énergie par façade maritime. Cette planification reste à élaborer, bien qu'elle ait déjà été récemment annoncée par le Gouvernement lors du dernier Cimer de janvier 2021.

Le second porte sur la définition plus en amont du degré de précision de la zone concernée. En effet, pour la mission, cette planification ne portera ses fruits que si elle s'accompagne d'une exigence nouvelle pour la précision progressive des zones d'implantations concernées, pour une meilleure connaissance environnementale. Enfin, pour optimiser l'acceptabilité de l'éolien en mer, une réflexion est aussi à mener sur les modalités de la participation du public dans ce processus itératif²⁵.

Une planification stratégique

Jusqu'à présent, la programmation pluriannuelle de l'énergie ne prévoyait que des objectifs de puissance installée et pas la déclinaison de son déploiement de manière précise par façade géographique. De même la déclinaison du DSF comportait seulement des zones à vocation EMR, dont les dimensions ne permettaient en aucune manière de disposer d'une information suffisamment précise des futures zones d'implantation pour anticiper les études géotechniques, et anticiper aussi les études environnementales d'état initial et la mesure des impacts potentiels sur l'environnement.

On observe ainsi que dans certains pays européens, la définition des zones d'implantation en amont des projets facilite leur déploiement rapide (cf. annexes).

25 Si la CNDP n'intervient pas lors de l'élaboration d'un DSF, elle a recommandé dans sa décision n°2°17/53/DSF/1 « que le public puisse s'exprimer sur cette vision d'avenir que sont les DSF et puisse formuler des propositions en matière d'objectifs stratégiques ».

Une planification n'est pas contraignante pour l'État et son non-respect ne saurait engager sa responsabilité. Néanmoins, il est nécessaire de prévoir une programmation pluriannuelle de l'éolien en mer en l'associant à des zones prédéterminées et dont les périmètres permettent d'engager des investissements de prospection et de réaliser les évaluations environnementales. Ainsi, lorsque les plans d'actions milieux marins (PAMM) envisagent des raccordements mutualisés, ceux-ci ne sont possibles que si l'implantation des autres parcs est un minimum connue et stabilisée.

Les DSF apparaissent comme le bon document pour planifier les installations futures d'éoliennes en mer. Étant une déclinaison de la stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML), ils répondent aux objectifs européens fixés par deux directives cadre :

- la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) qui a pour objectif l'atteinte et le maintien du bon état écologique des eaux d'ici 2020 ;
- la directive cadre européenne « planification de l'espace maritime » (DCPEM) qui fait de la planification de l'espace maritime un préalable à la croissance des économies maritimes, au développement durable des espaces maritimes et à l'utilisation durable des ressources maritimes. Elle concerne potentiellement toute activité et usage en mer, à l'exception de la défense ou la sécurité nationale.

La DCPEM et la DCSMM s'appliquent aux eaux marines des États membres, soit les eaux territoriales, et de la zone économique exclusive française.

En entendant protéger l'environnement, valoriser le potentiel de l'économie bleue et anticiper les conflits d'usages, les DSF ont une nature intégratrice des différentes politiques sectorielles en mer, dont celle de l'énergie. Leur contenu devrait donc s'articuler avec les objectifs de la PPE et la désignation des zones réservées à l'implantation des éoliennes devrait y être débattue. Les zones d'application des DSF, selon les façades maritimes (Manche-Mer du Nord, Atlantique et Méditerranée), constituent vraisemblablement le bon niveau de planification des projets éoliens en mer car elles englobent les macro zones soumises récemment au débat public, sur la base d'informations détaillées et d'une analyse rendue publique par l'État²⁶.

Un zoom des cartes de vocation permettant de disposer des données relatives à l'impact des projets éoliens sur l'environnement

Les cartes des vocations publiées par les DSF²⁷ dont la portée juridique n'est pas clairement établie, sont des zones dans lesquelles certains usages sont à privilégier parmi lesquels la production d'électricité par des parcs éoliens en mer. Le choix de ces zones se fait sur des critères techniques, économiques et sans disposer d'informations environnementales satisfaisantes. La cartographie des DSF ne prend pas suffisamment en compte les enjeux environnementaux, ce qui fait peser un risque à terme sur leur solidité.

L'État n'est pas dans une optique de planification et d'encadrement des filières métiers alors même que cela permettrait de mieux répondre à l'enjeu « Éviter » de la séquence ERC et d'améliorer au final la qualité environnementale des projets.

26 Cf. décisions et rapports de l'Etat suite aux débats publics AO4 et AO5.

27 S'agissant des DSF, les documents de planification de rang inférieur doivent être compatibles (rapport CGEDD n° 012661-1, IGAM n° 2019-133 Installations en mer - Une économie bleue durable ? Mai 2019 page 33

En outre, cette approche relative aux filières métiers notamment de la pêche est indispensable pour cette dernière activité. Les champs éoliens sont protégés des routes maritimes de navigation par un périmètre de protection de 500 m autour du champ éolien (il est question de l'étendre à deux milles nautiques). Les activités de pêche en général ne sont pas toujours interdites dans les parcs éoliens mais adaptées aux spécificités (remplacement des arts trainants par des casiers par exemple). Pourtant, certains pêcheurs ne s'aventureront pas dans ces zones potentielles de collisions. La gestion des différents usages est donc nécessaire notamment dans le cadre d'une planification à échelle fine.

La mission relève également que cette absence de précision dans la zone future d'implantation a été voulue par les pouvoirs publics afin que le contenu du débat public porte sur le choix de la zone d'implantation définitive. Sur le terrain de l'acceptabilité sociale des projets le contenu des échanges lors du débat public illustre sa faiblesse puisque le public ne dispose pas suffisamment d'études scientifiques ou techniques précises éclairant son choix, dès lors que la zone est par nature non encore définie. Dans ce contexte, l'étalement dans la durée de la procédure de désignation de la zone d'implantation ne favorise ni son acceptabilité sociale ni son coût final.

L'élaboration de ce document de stratégie affiné du déploiement des EMR pourrait ainsi être effectué au sein du conseil maritime de façade (CMF), organisme à la gouvernance élargie, par exemple sous la forme d'un groupe de travail. L'échelon de la façade maritime paraissant adapté à la mission, en termes d'appréciation des enjeux maritimes. Il participerait ainsi au renforcement de la légitimité « opérationnelle » des CMF, vis-à-vis d'autres cercles intervenant avec parfois les mêmes acteurs (cf. Parlement de la mer par exemple).

La mission estime nécessaire que l'État soumette au cadrage préalable de l'Autorité environnementale ce volet particulier de planification de l'éolien en mer dans un objectif d'optimiser les connaissances environnementales des impacts potentiels. L'enjeu est de s'assurer que le développement de l'éolien offshore ne fragilise pas les milieux maritimes choisis. L'élaboration d'éléments plus précis des zonages des futurs champs éoliens en annexe des DSF pourrait ainsi s'appuyer sur le guide d'évaluation des impacts sur l'environnement des parcs éoliens en mer (édition 2017 de la DGEC).

Le récent avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le document stratégique de la façade Nord Atlantique - Manche Ouest n°Ae : 2021-14 mentionne page 15 la recommandation suivante : « *L'Ae recommande de rappeler l'ensemble des projets prévus par les programmations énergétiques, celles des grands ports maritimes et par les programmes d'actions de prévention des inondations devant faire l'objet d'une décision d'autorisation d'ici à 2026, afin de les intégrer pleinement dans la planification de l'espace maritime et dans l'évaluation environnementale du DSF (....)* » Cette recommandation a été reprise pour toutes les façades atlantiques.

Le coût financier des études préalables à l'échelle des cartes de vocation du développement des parcs éoliens à mener par l'État dans le cadre du dérisquage amont ne semble pas démesuré (environ 500 000 euros) rapporté au coût unitaire de chaque projet, évalué à un milliard d'euros. Ce point est développé dans la mission relative à la fiscalité applicable à l'éolien en mer en ZEE, où il est proposé un fond sans personnalité juridique avec affectation partielle ou intégrale de la redevance de production.

De plus, s'agissant des études environnementales, le bénéfice de ces études est général pour plusieurs usagers de la mer, comme les pêcheurs.

Rôle de l'Office français de la biodiversité (OFB)

La nature du processus décisionnel du DSF fondé sur le modèle du « Grenelle » en différents collèges (État, industrie, collectivités, associations), et au sein desquels les élus jouent un rôle prépondérant, a parfois pour effet de reléguer les préoccupations environnementales au second plan au profit de préoccupations économiques notamment. Cette absence de méthodologie dans le travail d'identification des sites est d'autant plus dommageable qu'elle n'a pas permis d'éviter des choix d'implantation au sein d'un parc marin²⁸. C'est par exemple le cas pour le projet de Dieppe-Le Tréport (AO2) et celui de Dunkerque (AO3) qui méconnaît les usages dans la bande côtière.

Un travail de dérisquage des projets d'aménagements à venir dans la bande côtière reste donc à organiser pour que les orientations approuvées au sein du CMF et reprises ultérieurement dans le débat public ne fassent pas l'objet d'une contestation systématique. Ce travail pourrait utilement être effectué et contractualisé avec l'OFB. Cet établissement public, gestionnaire d'espaces protégés (parcs marins et sites Natura 2000) est déjà un acteur reconnu et identifié des services intervenant dans la mise en œuvre des projets d'éoliennes marines. Il intervient en soutien dans ce domaine en apportant son expertise technique sur le dérisquage, la réalisation des études d'impact ou les séquences ERC.

La mission recommande que l'État (selon des modalités précisées au point 4.3) s'engage dans une planification plus précise des zonages à retenir dans le cadre du déploiement des EMR en cohérence avec la PPE par façade maritime. L'État doit développer les études géotechniques de base et les études environnementales de l'état initial pour les zones concernées, à l'échelle pertinente.

Si le consensus existe sur le rôle déterminant des DSF en matière de planification, la mission n'estime pas opérationnel de remettre à plat l'ensemble du contenu des DSF. La révision d'un plan programme de cette nature implique des délais de réalisations trop importants par rapport à l'urgence du déploiement de l'éolien offshore. Instruite au sein d'un groupe de travail du CMF, cette planification indicative pourrait être inscrite dans un document séparé ou annexé au DSF et cohérente avec les objectifs de la PPE²⁹.

La mission indique que l'article L121-8-1 du Code de l'environnement propose de grouper les procédures de mise en concurrence soumise à débat public, ce qui garantirait une vision d'ensemble des zones potentielles et des impacts concernés.

Recommandation 1. DAM (pilote) et DGEC : Élaborer une planification plus fine du développement de l'éolien en mer en cohérence avec les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en confiant aux conseils maritimes de façade, la détermination de zones pertinentes, dans une annexe dédiée du document stratégique de façade.

²⁸ Il n'est pas juridiquement interdit d'implanter des éoliennes dans un parc naturel marin.

²⁹ Dans l'hypothèse où cet exercice soulèverait les limites de la cohérence de la carte des vocations actuelles, ces dernières devraient aussi être actualisées.

4.2 Vers une autorisation quasi-unifiée par maître d'ouvrage

Pour la mission, cet objectif a déjà été engagé pour partie, notamment par le déploiement de l'autorisation environnementale unique et le rattachement de l'autorisation au titre du Code de l'énergie au bénéficiaire de l'appel d'offre de la CRE.

Dans un objectif de procédure plus unifiée, il y deux axes : la fixation d'un délai global, et l'intégration de toutes les autorisations dans une autorisation environnementale unique.

4.2.1 La fixation d'un délai maximal indicatif pour l'ensemble des autorisations

Le précédent de l'autorisation environnementale unique, qui propose un délai d'instruction d'environ 9 mois³⁰ à 11 mois (voir schéma ci-dessous), a été salué par les interlocuteurs de la mission, comme un exemple à suivre. Aussi, la mission propose la détermination d'un délai maximal indicatif pour l'instruction et la délivrance des autorisations, également de 9 mois.

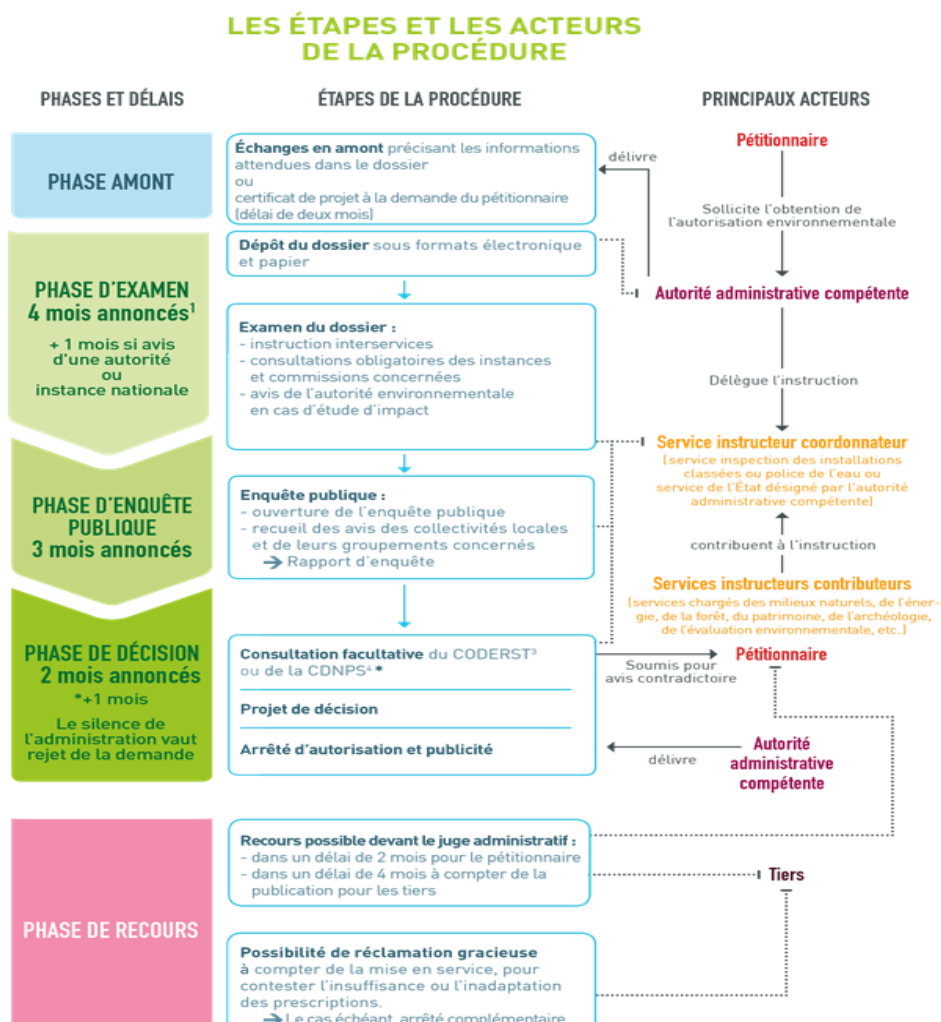


Figure 1 : exemple d'étapes de procédure avec délais indicatifs. Source : Ministère de la transition écologique – brochure 2017 L'autorisation environnementale : des démarches simplifiées, des projets sécurisés

30 L'objectif est de 9 mois d'instruction dans le cas général contre 12 à 15 mois auparavant, tout en respectant les règles de fond et en protégeant les intérêts fondamentaux visés par les législations applicables (ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale et deux de ses décrets d'application (décret n° 2017-81 et décret n° 2017-82))

Recommandation 2. DGEC et DEB : Fixer un délai indicatif maximal d'environ 9 mois pour l'instruction et la délivrance de l'ensemble des autorisations nécessaires au déploiement de l'éolien en mer.

4.2.2 La question de l'autorisation unique en mer territoriale

La mission a examiné les pistes d'intégration de l'autorisation domaniale dans l'autorisation environnementale.

- Soit l'autorisation environnementale est fusionnée avec l'autorisation domaniale avec les mêmes règles d'instruction
- Soit à l'exemple anglais, le lauréat de l'appel d'offres (AO) détient une autorisation sur le DPM précisément en raison de sa désignation de lauréat

La mission a sollicité la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE), en charge de la réglementation applicable au domaine public maritime, ainsi que les PREMAR, en charge de l'instruction de ces demandes.

Aujourd'hui, toute occupation du domaine public maritime suppose le paiement d'une redevance en application du Code général de la propriété des personnes publiques (cf. 2124-3 du CG3P³¹). La loi « ESSOC » du 10 août 2018 prévoit la gratuité de la redevance prévue dans la CUDPM pour le lauréat pendant toute la durée du contrat de complément de rémunération.

Le principe d'une autorisation domaniale permet de vérifier qu'il n'y a pas de superposition d'affectation au sens du droit domanial. Or, l'État garantit nécessairement au bénéficiaire de l'AO la disponibilité du domaine public nécessaire à l'exploitation des éoliennes en mer.

Les enjeux financiers et domaniaux sont donc particulièrement réduits ici.

La DIE n'est pas opposée à l'intégration de la CUDPM dans l'AE, ou à l'intégration de la CUDPM dans le cahier des charges de l'AO, du moment que l'exclusivité de l'occupation domaniale est établie et que les bases d'une redevance, même nulles, sont aussi inscrites. Pour autant, cette direction n'a pas souhaité définir quels articles des divers Codes devaient être modifiés.

Pour sa part, la mission ne peut qu'esquisser la disposition législative suivante : « la désignation du lauréat de l'appel d'offre X emporte l'attribution du titre domanial d'occupation du domaine public pour installer l'éolienne off - shore dans la zone prévue dans le cahier des charges de l'appel d'offres. Ce titre est exempté du paiement de la redevance en application de la loi « ESSOC » du 10 août 2018 qui prévoit la gratuité de la redevance prévue dans la CUDPM pour le lauréat pendant toute la durée du contrat de complément de rémunération ».

Un titre d'occupation du domaine public serait alors automatiquement accordé à la société RTE sur la zone X pour raccorder l'installation lauréate de l'appel d'offres désignée par le ministre de l'énergie du en vue de son raccordement au réseau de transport de l'électricité.

31 cf. article L 2124-3 : les dépendances du domaine public maritime situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général.

Pour la mission, l'intégration de la CUDPM dans une AE unique offre l'avantage d'afficher une autorisation environnementale intégrant l'ensemble des autorisations administratives nécessaires (hors raccordement), mais l'inconvénient d'aboutir à un arrêté préfectoral particulièrement long et complexe. La mission estime qu'une intégration de l'ensemble des autorisations dans l'autorisation unique allongerait les délais d'instructions.

Le basculement du contenu de la CUDPM dans le cahier des charges de l'AO permet de définir le domaine public pré-affecté à l'avance par l'État au bénéficiaire de l'appel d'offre, et sur lequel l'État se porte, par nature, garant de sa disponibilité au bénéfice du porteur de projet lauréat. La mission propose donc que le résultat de l'appel d'offre emporte titre domanial pour le lauréat.

Recommandation 3. DGEC : Prévoir que le résultat de l'appel d'offre emporte titre domanial pour le lauréat et pour RTE, en adaptant la réglementation (Code de l'environnement³², Code de l'énergie et CGPPP³³) sur le modèle de l'article L.311-6 du Code de l'énergie³⁴.

4.2.3 Les autorisations de raccordement : le maintien d'une nécessaire séparation

Les industriels interrogés (EDF-RE, ENGIE, RTE) ne sont pas favorables à une autorisation unique pour l'ensemble du projet, raccordements compris.

Il est préférable que chaque arrêté préfectoral d'autorisation concerne un seul maître d'ouvrage. D'une part, le consortium exploitant le parc éolien et d'autre part, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité, i.e. RTE qui a aujourd'hui le monopole de ces activités, dans un souci de clarté des responsabilités concernant le respect des différentes obligations. En outre, contrairement à l'Allemagne, il n'est pas décidé un schéma unique préfigurant à la fois l'installation du parc d'éolien et ses raccordements. En France, les deux projets sont évidemment liés mais distincts.

À ces maîtres d'ouvrage différents correspondent des installations et des aménagements différents et clairement identifiés.

Ensuite, il est difficile de synchroniser la disponibilité des éléments du dossier préparé par le consortium et celle des éléments du dossier préparé par RTE, certains éléments de ce dernier étant dépendants du premier dossier et disponibles plus tardivement dans le processus. Il ne serait pas conforme aux objectifs de simplification et d'accélération de retarder le début de l'instruction du dossier du consortium dans l'attente des tous derniers éléments du dossier de RTE.

La mission préconise le maintien du régime d'autorisations par maître d'ouvrage avec la conservation d'un ensemble d'autorisations pour le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE) distinct de celui du porteur du projet de champ éolien.

³² Article L181-28-1 du Code de l'environnement

³³ Articles L2124-1 et L2124-3 du Code général de la propriété des personnes publiques

³⁴ Article L311-6 du Code de l'énergie : les installations dont la puissance installée par site de production est inférieure ou égale à un seuil, dépendant du type d'énergie utilisée et fixé par décret en Conseil d'État, sont réputées autorisées.

4.3 Une instruction aux services pour un guichet unique capable de prendre en compte la logique des porteurs de projets

La mission a identifié, parmi les freins à la simplification du dispositif d'autorisation de l'éolien en mer, une organisation complexe de l'État ajoutée à une réglementation foisonnante.

4.3.1 Rédaction d'un guide relatif à l'éolien en mer pour les services instructeurs

Le processus d'autorisation de la création d'une ferme éolienne en mer fait appel, une fois le lauréat désigné, à des réglementations spécifiques élaborées et suivies par des services distincts qui évoluent selon une logique qui leur est propre : autorisation environnementale, convention d'utilisation du DPM, déclaration d'utilité publique, autorisation publique en ZEE...

Si les services de terrain en charge de l'instruction de ces demandes, les DDTM et les préfectures maritimes, qui sont les interlocuteurs naturels des lauréats, sont bien identifiés, ces derniers n'échappent pas à la logique « en silo » fréquente dans l'administration française. Les dispositions applicables à l'éolien en mer sont retranscrites dans le Code de l'énergie, le Code de l'environnement, le Code général de la propriété des personnes publiques et le Code de l'urbanisme qui sont suivis et mis en œuvre par des services distincts. Il n'est ainsi pas rare que trois services distincts, comme c'est le cas pour la DDTM du Nord, interviennent chacun à leur tour, pour des autorisations étalées dans le temps et parfois partagées avec l'échelon régional en DREAL.

Les porteurs de projet se retrouvent aussi fréquemment confrontés à la difficulté d'obtenir des informations sur des sujets concrets tels que l'organisation des secours en mer ou la protection des travailleurs. Ces sujets sont traités par la direction des affaires maritimes (DAM) mais sont de la compétence des préfectures maritimes. Or il n'existe pas de lien hiérarchique entre ces deux administrations et les préfectures maritimes peinent fréquemment à obtenir les informations utiles qui émanent de surcroît de services (sous-directions) différents. Si les préfectures maritimes n'interviennent que pour avis dans le cadre des autorisations environnementales et des conventions d'occupation, elles sont responsables de la sécurité des opérations en mer liées à la construction et l'exploitation des fermes éoliennes et sont amenées à ce titre à publier un certain nombre d'actes et à respecter un certain nombre de dispositions réglementaires (cf. 1.5).

Il apparaît donc qu'en l'état actuel des choses, les compétences pour l'instruction d'un projet de ferme éolienne en France sont réparties entre 3 services : DDTM, DREAL, préfectures maritimes et ce sans compter la répartition des compétences en interne dans ces administrations. Une telle dispersion n'est pas acceptable pour les lauréats au regard des montants financiers et des enjeux de tels projets.

À la suite des opérateurs tels que RTE suggérant l'adoption d'une circulaire interministérielle pour cadrer et coordonner l'action des services instruisant les différentes autorisations, la mission recommande la création d'un « guichet unique DDTM », point d'entrée des porteurs de projet demandeurs des autorisations et de renseignements et la rédaction d'un guide relatif aux parcs éoliens en mer contenant les points suivants :

- le contenu des dossiers à demander aux porteurs de projets selon les étapes relatives aux autorisations.
- le rappel de la nécessité pour les porteurs de projet de demander une autorisation de campagne scientifique à chaque sondage des fonds marins ;
- l'existence du « permis enveloppe » et la mise en cohérence de l'ensemble des documents réglementaires et contractuels avec cette évolution (cahiers des charges, corpus contractuel relatif au raccordement des parcs etc.) ;

- la fixation d'un délai maximum indicatif de 9 mois pour l'instruction et la délivrance de l'ensemble des autorisations.

Ce guide sera élaboré dans le cadre du groupe de travail interministériel « éolien en mer » composé de représentants de la DGEC, de la DAM, de la DEB, du CGDD, du SG Mer et de la DIE pour renseigner les services territoriaux et animer le réseau des correspondants des services locaux de l'Etat évoqué ci-dessous.

Recommandation 4. DGEC (pilote) avec la Direction des Affaires Maritimes (DAM), la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB), le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), le Secrétariat Général de la mer (SG Mer) et la Direction de l'Immobilier de l'Etat (DIE) : Rédiger un guide relatif à l'éolien en mer

4.3.2 Création d'un groupe de travail interministériel en administration centrale

Comme cela a été évoqué précédemment, autoriser la création d'une ferme éolienne marine en France suppose de mettre en œuvre des réglementations d'origines diverses et donc élaborées par des services distincts, à savoir différentes DAC du ministère de l'écologie relevant elles-mêmes de différentes directions générales : la DGEC, la DGITM, la DGALN et le CGDD.

La mission recommande la création d'un groupe de travail interministériel (GTI) en capacité de rassembler les informations relatives au développement de l'éolien en mer et de répondre aux différentes questions que se posent les services locaux dans leur travail d'instruction.

Ce GTI, rattaché fonctionnellement à la DGEC/DE/SD3 (sous-direction du système électrique et des énergies renouvelables) regroupera des agents issus des différentes directions compétentes du MTE et pourra être ouvert à des représentants du secrétariat général de la mer et de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)³⁵. Il aura pour mission la rédaction d'un guide (cf. recommandation n°5) à l'attention des agents instructeurs et des porteurs de projets.

Par ailleurs, l'effort de professionnalisation des services de l'État dans l'instruction et le suivi des projets d'éoliennes en mer suppose la mise en place d'une formation spécifique à destination des agents de ces services. Des formations à destination des opérateurs du secteur privé ont déjà été mises en œuvre au sein d'établissements universitaires comme l'université de Nantes. Créer une formation pour les agents de l'État, tout en garantissant l'acquisition de référentiels communs garants d'une meilleure efficacité et d'une position administrative harmonisée sur l'ensemble des façades maritimes, permettrait d'encourager le développement des bonnes pratiques. Le mélange de personnels issus de services différents (DDTM, DREAL, DIRM, préfectures maritimes) pourrait créer une véritable émulation débouchant sur une amélioration des pratiques. L'ENSAM (école nationale de la sécurité et de l'administration de la mer) pourrait être désignée pour remplir ce rôle.

Le CEREMA pourrait être conforté dans son rôle d'appui aux services, en sa qualité d'expert sur les problématiques d'environnement, d'infrastructures et de climat. Il faciliterait une amélioration des pratiques par l'organisation de retours d'expériences réguliers.

³⁵ La DIE relève de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de la relance

Recommandation 5. DGEC (pilote) avec la Direction des Affaires Maritimes (DAM), la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB), le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), le Secrétariat Général de la mer (SG Mer) et la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) : Constituer un groupe de travail interministériel « éolien en mer » composé de représentants de la DGEC, de la DAM, de la DEB, du CGDD, du SG Mer et de la DIE pour renseigner les services territoriaux et animer le réseau des correspondants des services locaux de l'État.

5 Clarifier et harmoniser le régime d'autorisation en ZEE

Il apparaît à la mission que l'avenir de l'éolien marin français se situe vraisemblablement dans les projets situés en ZEE. Les principales difficultés liées à l'acceptabilité des projets passés devraient en effet être largement évitées au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la bande côtière où se concentrent de manière empirique de multiples usages et des intérêts souvent difficilement conciliables.

Cela semble avoir été compris par les autorités françaises si l'on considère les derniers projets tels que celui de Normandie (sélection du développeur en cours) situé à plus de 30 kilomètres des côtes. Bénéficiant de toutes les dernières avancées réglementaires, il est présenté comme le projet qui va relancer l'éolien marin en France³⁶, avec une mise en service attendue dès 2028.

Ce changement soulève néanmoins des questions car les régimes d'autorisations utilisés jusqu'à présent, donc dans les eaux territoriales, diffèrent de ceux prévalant en ZEE. Il serait cependant dommageable de ne pas capitaliser sur l'expérience acquise lors de l'instruction des projets précédents situés en eaux territoriales pour rechercher à harmoniser les deux régimes d'autorisation, ce qui permettrait aux porteurs de projets et services instructeurs de bénéficier d'un régime d'autorisation connu et d'apporter des solutions dans le cadre des parcs à cheval (aujourd'hui un projet à cheval bénéficierait de deux régimes d'autorisation différents, ce qui augmenterait le nombre de recours et multiplierait les demandes d'autorisations).

L'autorisation unique qui prévaut aujourd'hui en ZEE apparaît, faute de mise en œuvre, moins cadrée et moins connue des services instructeurs. Les opérateurs privés ont fait part à la mission d'un certain nombre d'incertitudes et de zones de flou dans l'ordonnance n°2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française. Ainsi, un certain nombre de clarifications doivent être apportées à cette autorisation. Un besoin de précision des dispositions réglementaires applicables au titre du droit du travail en ZEE pour la construction, l'exploitation et la maintenance des parcs éoliens en mer situés en ZEE a été exprimé.

L'ensemble de ces sujets est décliné dans le rapport CGEDD-IGF-IGAM n° 013631-01 Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal), à laquelle la présente mission se réfère expressément. Par exemple, pour le cas des parcs partagés en ZEE et en DPM, la mission relève que le rapport précité préconise :

- « d'éviter autant que possible que les champs éoliens ne puissent à l'avenir se trouver partagés entre le DPM et la ZEE.

- le cas échéant, d'envisager qu'il existe dans cette situation particulière un motif d'intérêt général à renoncer à la complexité d'une double procédure. Ainsi la recherche de la simplicité et la célérité du développement de l'éolien en mer justifierait ici, avec l'autorisation de la loi, de renoncer à l'exercice de la souveraineté sur le DPM pour le régime juridique applicable aux parcs éoliens à cheval entre la ZEE et le DPM.

Pour les parcs mixtes dont par exemple la plus grande surface (au moins 80%) serait en ZEE, la procédure applicable en ZEE serait valable pour tout l'ensemble du parc y compris en mer territoriale (principe selon lequel « l'accessoire suit le principal »). Cette précision pourrait être apportée par une modification mineure de l'ordonnance de 2016. »

Outre le sujet de l'autorisation unique spécifique à la ZEE, les autres pistes de simplifications évoquées dans le présent rapport, sont des éléments de nature à favoriser aussi un déploiement rapide de

36 Cf. Les Échos du 26/04/2021 : « Éolien en mer : la France tente un nouveau départ ».

l'éolien en ZEE, zone d'avenir pas si lointain, comme le montrent les derniers choix d'implantation du gouvernement (Normandie, fermes pilotes flottantes).

La mission relève donc ici comme étant transposable à la ZEE, ses réflexions en matière de : planification intégrée stratégique et plus précise adossée aux DSF, d'amélioration de la connaissance des zones maritimes éoliennes par l'OFB, d'anticipation des impacts environnementaux avec l'aide de l'Autorité environnementale, et de rationalisation des autorisations de raccordement à terre.

Enfin, les propositions d'organisation des services en mode projet (mission), de guichet unique pour les modalités d'instruction, de formation des agents, sont également valables pour tous les projets situés en ZEE.

Conclusion

Au terme de ses travaux, la mission souhaite rappeler qu'il existe dans la conscience collective une acceptation de la nécessité de la transition énergétique pour le bien commun. Toutefois, certaines de ses modalités sont délicates, comme le choix d'implantation d'équipements dans des espaces naturels, y compris pour l'éolien en mer.

En parallèle des procédures administratives, un travail de conviction et de pédagogie apparaît essentiel, notamment sur la capacité de l'homme à limiter au mieux les impacts significatifs sur l'environnement maritime de ses grands projets.

Pour ce faire, une amélioration substantielle de la connaissance des écosystèmes marins est un préalable.

Ce n'est qu'à ces conditions qu'un contrat social et écologique est alors possible : concilier l'écologie et le développement industriel au service de tous et des générations futures.

Par ailleurs, la mission relève que certains points de long terme, comme le démantèlement, n'ont pu être appréhendés dans le cadre de la présente mission, et mériteront des investigations ultérieures.

Jean-François LANDEL



Agnès MOUCHARD



Isabelle WALLARD



**Inspecteur de
l'administration
du développement durable**

**Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable**

**Ingénieure générale
des mines**

Nicolas MARIEL



**Administrateur en chef
des affaires maritimes**

Annexes

1 Lettre de mission

4/204



La ministre de Transition écologique

Paris, le 04 janvier 2021

La Ministre de la Mer

Réf : D20018202

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'économie, de l'industrie, de
l'énergie et des technologies

Monsieur l'inspecteur général des
affaires maritimes

Une trentaine d'autorisations administratives sont nécessaires pour la construction, le raccordement et l'exploitation des parcs éoliens offshore. Leur multiplicité est une source de complexité à l'origine d'un manque de lisibilité, tant pour les porteurs de projets que pour le public, et de fragilité juridique des procédures, chacune de ces autorisations étant une source de recours multiples occasionnant délais et coûts supplémentaires. Alors que les premiers projets ont été attribués en 2012, aucun parc n'est en service, les travaux sont encore peu avancés, plusieurs parcs n'étant pas encore purgés de tous leurs recours, qui s'étendent sur de nombreuses années.

31 procédures sont identifiées dans le code de justice administrative : 16 pour le parc, 11 pour le raccordement et 4 en ce qui concerne les infrastructures portuaires, sans compter les autorisations temporaires de travaux. Cette liste est cependant antérieure à l'ordonnance 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale qui a contribué à sa simplification.

Une mutualisation des procédures a déjà été menée pour les installations ICPE ainsi que les installations soumises à autorisation au titre de la loi sur l'eau et concerne une partie des autorisations pour les parcs éoliens en mer.

Les premiers retours d'expérience de la réforme de 2016, qui a confié à la CAA de Nantes la compétence en premier ressort pour connaître les contentieux relatifs aux parcs éoliens en mer et leur raccordement sont positifs. Ils ont permis de simplifier les procédures et le traitement des recours et ainsi de réduire les coûts et les délais administratifs pour les porteurs de projet.

Pour accélérer le développement de l'éolien en mer et permettre la construction des parcs dans des délais compatibles avec nos objectifs de politique énergétique, il est nécessaire d'aller plus loin sur la simplification du cadre législatif et réglementaire d'autorisation pour les parcs éoliens en mer et leur raccordement.

.../...

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22

Aussi nous souhaitons que le CGEDD, le CGE et l'IGAM examinent la situation actuelle et les évolutions souhaitables.

Les objectifs de cette simplification devraient être, de façon non exhaustive :

- Rationaliser le nombre d'actes administratifs en mutualisant les procédures qui concernent les mêmes services instructeurs, afin de réduire également les actes pouvant faire l'objet de recours ;
- Limiter les interfaces pour les porteurs de projet et les délais de procédures ;
- Déployer in fine un cadre plus adapté et intégré pour faciliter le déploiement des projets et réduire les délais de développement et de construction par les consortiums retenus à l'issue des appels d'offres ;
- Assurer une meilleure articulation des procédures liées à la construction des parcs avec celle de leur raccordement ;

À cet effet, vous recenserez les autorisations nécessaires pour les parcs et leur raccordement, à la fois en phase travaux et en phase d'exploitation, en recensant les éléments clés (autorité délivrant l'autorisation, service instructeur, périmètre, durée de validité, durée cible et durée réelle d'instruction, nombre de recours...)

Vous analyserez les propositions des parties prenantes (en particulier RTE, SER, FEE, lauréats des appels d'offre...), celles des services instructeurs (DEB, DDTM, DREAL...) et leurs impacts en termes de délais et de simplification potentielle.

Vous proposerez et évalueriez les éventuelles évolutions législatives et réglementaires nécessaires, ainsi que les modalités de mise en œuvre d'une expérimentation sur un projet avant une éventuelle généralisation. Vos propositions seront assorties d'options et d'un calendrier réaliste de mise en œuvre.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les différentes directions d'administration centrale concernées (DGEC, DEB, DAM, DPMA), les services déconcentrés (DIRM, DREAL, DEAL, DM, DDTM...), en associant le SGMer et les préfetures maritimes.

Nous souhaitons disposer de votre rapport sous trois mois afin de pouvoir éventuellement intégrer les recommandations que vous formulerez dans le projet de loi retranscrivant les propositions de la convention citoyenne pour le climat. Un point intermédiaire sera organisé début février 2021.



Annick GIRARDIN



Barbara POMPII

2 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LEVALLOIS	Damien	DREAL Normandie		09/02/2021
DURIN	Bertrand	DREAL Normandie	Directeur de projet débat public EMR	09/02/2021
LE POCHER	Oriane	DREAL Normandie	Chargée de mission transport et distribution d'électricité, gestion de crise électrique, smart grids, d'électricité, photovoltaïque) DREAL Bretagne/SCEAL/CAEC	09/02/2021
MOURLON	Sophie	DGEC	Directrice	10/02/2021
SALOME	Magali	DDTM 59		12/02/2021
NOURRAIN	Olivier	DDTM 59	Directeur adjoint	12/02/2021
WILLERVAL	Pierre	DDTM 59	Chef de service	12/02/2021
STANISLAS	Lionel	DDTM 59	Chef d'unité	12/02/2021
GRANIER	Marie	DGEC	Chargée de mission juridique - Bureau des énergies renouvelables hydrauliques et maritimes	10/03/2021
DURIN	Bertrand	DREAL Bretagne		11/03/2021
LE POCHER	Oriane	DREAL Bretagne		11/03/2021
LE NEZET	Olivier	CRPMEM Bretagne	Président	15/03/2021
DUBREUIL	Julien	CRPM CMF NAMO CNPMM	Salarié Membre Membre commission environnement	15/03/2021
QUENTEL	Armand	CRPMEM CNPMM	Élu Président de la commission environnement	15/03/2021
THIEBAUD	Léa	CEREMA	Responsable d'études littoral et énergie	16/03/2021
MANGAN	Eamon	DDTM 22	Directeur adjoint, Délégué à la mer et au littoral	17/03/2021

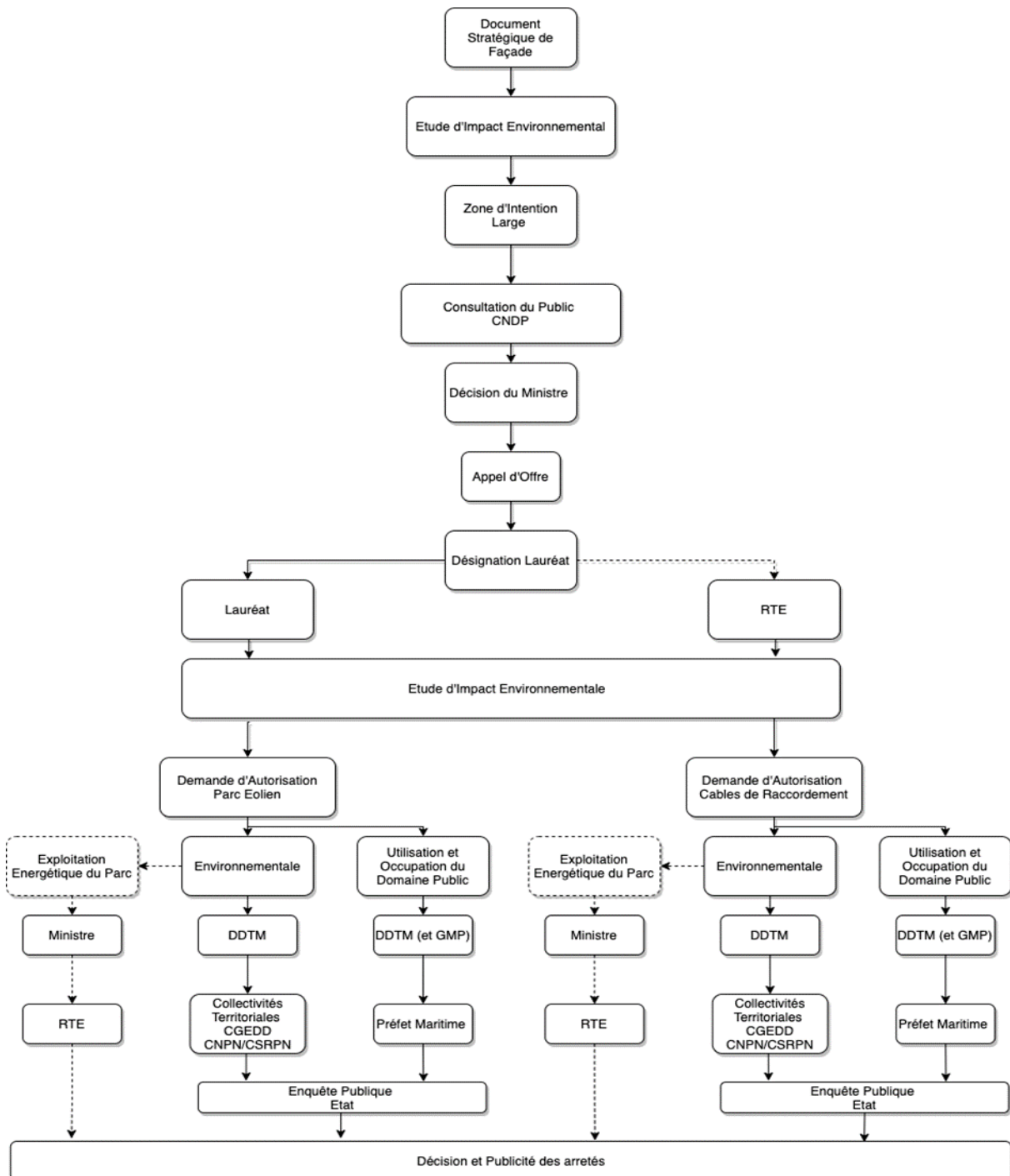
Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FROUX	Didier	DDTM 22	adjoint chef service aménagement mer et littoral	17/03/2021
DIDIER	Bernard	DDTM 22	Chef du service environnement	17/03/2021
CHEVALIER	Jean-Marie	Préfecture maritime de l'Atlantique	Adjoint au Premar Action de l'État en mer	18/03/2021
LE DRAST	Marie	Préfecture maritime de l'Atlantique		18/03/2021
RATSIVALAKA	Catherine	Préfecture maritime de l'Atlantique		18/03/2021
ALLIGAND	Gurvan	DDTM 56		19/03/2021
BARBOUX	Marie-Françoise	DREAL Bretagne		19/03/2021
LE BOUSSE	Cédric	EDF		24/03/2021
	Amandine	EDF		24/03/2021
VEYAN	Philippe	EDF		24/03/2021
DUTHION	Pierre	EDF		24/03/2021
MONNIER	Matthieu	FEE	Adjoint au délégué général FEE	24/03/2021
PERRADIN	Chloé	FEE	Chargée de mission loi réglementation et environnement	24/03/2021
CHAKHTOURA	Yara	FEE		24/03/2021
CASTEX	Romain	FEE	Chargé de mission off-shore et appui aux expertises	24/03/2021
GELAS	Hélène	Cabinet LPA CGR	Avocate et pilote de groupe de travail	24/03/2021
MERLE	Philippe	DGPR		30/03/2021
COQUIL	Thierry	DGITM/DAM	Directeur	30/03/2021
LENORMAND	Christophe	DGITM/DAM	Adjoint au Directeur	30/03/2021
VERDOL	Maïté	DGITM/DAM/DML		30/03/2021
JORET	Fabien	DGITM/DAM/MFC		30/03/2021
MOULIN FOURNIER	Tanguy	ENGIE	Coordonnateur affaires publiques : France renouvelable	31/03/2021

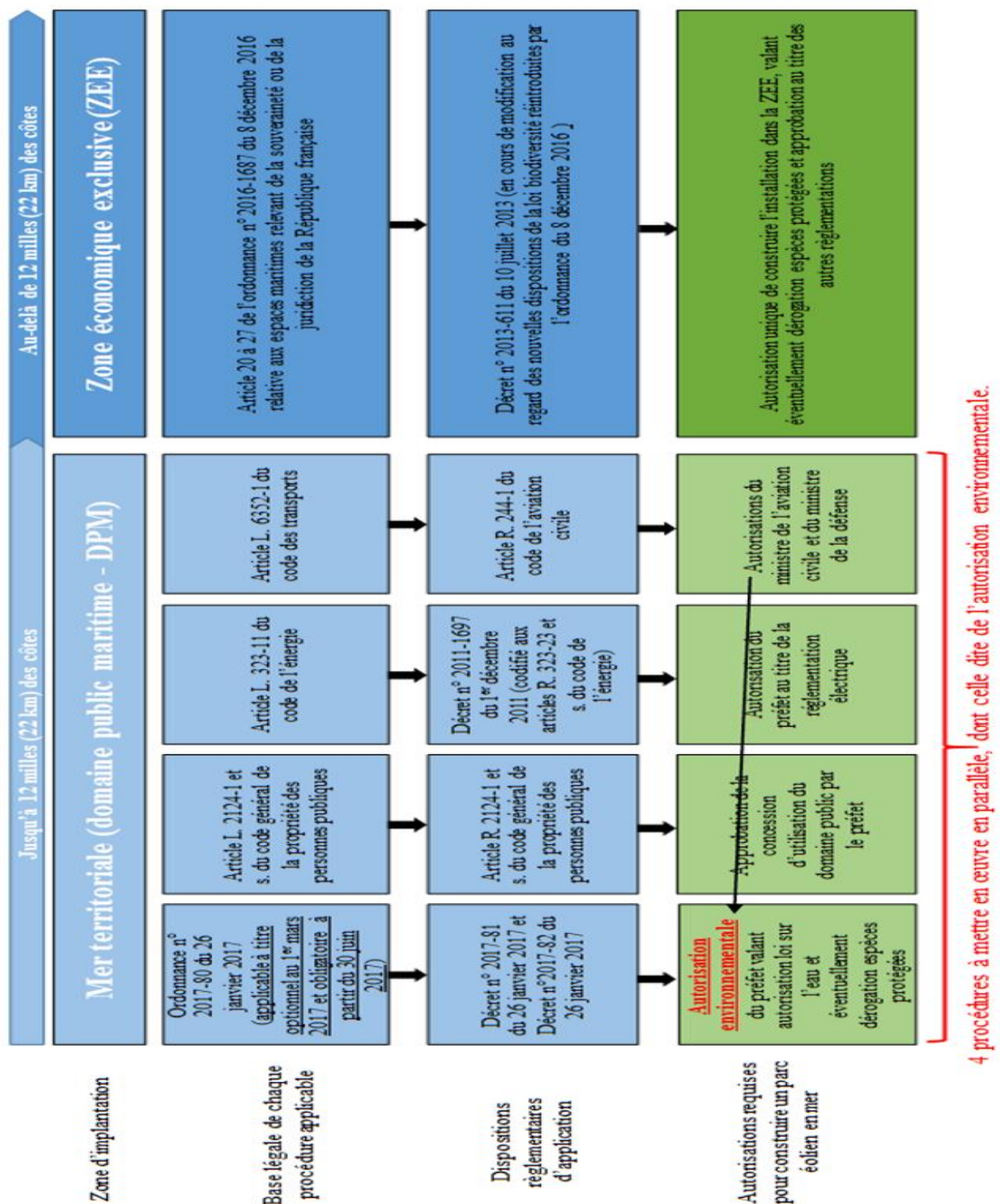
Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MONIOT	Dominique	ENGIE	Ocean wind Engie ancien DU France renouvelable	31/03/2021
GIMENEZ	Sébastien	ENGIE	Projet raccordements	31/03/2021
HEMION	Soizic	ENGIE	Directrice stratégie business France renouvelable (20 mgw)	31/03/2021
GUEGUEN-HALLOUET	Gäelle	Université de Brest (UBO)	Professeure de droit public	01/04/2021
BOILLET	Nicolas	Université de Brest (UBO)	Maître de conférences de droit public	01/04/2021
LEROY	Charlotte	RTE		02/04/2021
FELTIN	Vincent	RTE		02/04/2021
RICHARD	François	RTE		02/04/2021
VERMYNCK	Mathilde	RTE		02/04/2021
PELTIER	Michel	OFB	Délégué mer	14/04/2021
GIJOU	Alexandra	OFB	Chargée des enjeux éolien environnement en mer méditerranée	14/04/2021
VERNEYRE	Laure	OFB		14/04/2021
GIMARD	Anthonin	OFB	Chargé de mission usage en mer	14/04/2021
MICHEL	Sylvain	OFB	Chargé de mission OFB pole de Brest , Impact des usages industriels en mer	14/04/2021
JOUANNO	Chantal	CNDP	Présidente	14/04/2021
BEAUSIRE	Francis		débat Oléron et Dieppe le Tréport	14/04/2021
DERONZIER	Patrick			14/04/2021
PEYLET	Roland	CPDP	Président	14/04/2021
AUGAGNEUR	Floran	CNDP	Vice-Président	14/04/2021
GORGELIN	Anne	SER		15/04/2021
LEDENVIC	Philippe	AE		16/04/2021
PONS	Elisabeth	Direction générale des finances publiques	Cheffe du bureau DIE-3A	05/05/2021

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		(Direction de l'immobilier de l'État)		
BRUN	Pierre	Direction générale des finances publiques (Direction de l'immobilier de l'État)	Adjoint chef de bureau DIE 3	05/05/2021
BOURREAU	Philippe	Direction générale des finances publiques (Direction de l'immobilier de l'État)	Chef du bureau DIE-3B	05/05/2021
DECROIX	Guillaume	Ministère de l'Economie et des Finances, de l'Action et des Comptes publics	Sous-directeur administration et valorisation de l'immobilier de l'État	05/05/2021
FAUCHEUX	Yvan	Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Commissaire	18/05/2021
METEREAU	Maylis	Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Chargée de mission au sein du service de la prospective et de l'innovation en charge du Comité de prospective de la CRE	18/05/2021

3 Schéma des procédures administratives françaises (source : Titiana Roszaffy, stagiaire de M1 Droit public Sorbonne)

France





Synthèse des principales autorisations administratives nécessaires au raccordement des parcs éoliens en mer

A titre liminaire, il convient de préciser que l'ensemble d'un projet (installation de production éolienne et son raccordement) fait l'objet d'une évaluation environnementale commune. Celle-ci est jointe aux différentes demandes d'autorisations et peut-être à caractéristiques variables.

Autorisations administratives	Références textuelles	Objet	Ouvrages concernés	Espace géographique	Autorité compétente	Délai d'instruction	Caractéristiques variables
Déclaration d'utilité publique (DUP)	Art. L. 323-4 et s. du code de l'énergie s'agissant des DUP « lignes » Art. L. 121-1 du code de l'expropriation pour la DUP « poste »	Affirmer le caractère d'intérêt général de l'opération. Garantir la faisabilité foncière du projet en permettant, dans un second temps, à défaut d'accord amiable avec les propriétaires concernés, de recourir à la mise en servitudes des terrains ou à leur expropriation. Lever les incompatibilités identifiées entre le projet et les documents d'urbanisme locaux.	LA LSM / LST Poste(s) à terre (si besoin)	Totalité de l'espace terrestre et maritime	Ministre chargé de l'énergie pour les lignes supérieures à 225 kV Préfet de département pour les postes	6 à 18 mois pour les DUP « lignes » ministérielles 6 à 12 mois pour une DUP « poste »	NON
Autorisation environnementale	Art. L. 181-1 et s. du code de l'environnement	Garantir la conformité du projet à la réglementation environnementale. <u>Cette autorisation tient lieu de diverses autorisations prévues par le code de l'environnement (ex : espèces protégées, réserves naturelles, sites classés, ...) et de l'autorisation de défrichement prévue par le code forestier.</u>	LSM / LST Poste en mer situé sur le DPM ¹ Poste(s) à terre et LA (selon les cas)	Totalité de l'espace terrestre et DPM	Préfet de département	18 à 24 mois	OUI
Concession d'utilisation du domaine public maritime (CUDPM)	Art. R. 2124-1 et s. du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)	Autoriser l'occupation, par les ouvrages de raccordement, du domaine public maritime.	LSM/LST Poste en mer (si situé sur le DPM)	DPM	Préfet de département si DPM géré par l'Etat.	18 à 24 mois	OUI

¹ L'autorisation unique requise pour le poste en mer situé en ZEE tient lieu de l'autorisation environnementale.

					Gestionnaire du DPM (ex : grands ports) si DPM concédé.		
Autorisation Unique	Art. 20 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016	Autoriser l'occupation et la construction du poste en mer en zone économique exclusive (ZEE). <u>Cette autorisation tient lieu d'autorisation environnementale et d'autorisation d'occupation.</u>	Poste en mer	ZEE	Préfet maritime		OUI
Agrément ou notification²	Art. 19 du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013	Autoriser l'occupation et la construction des LSM en zone économique exclusive (ZEE).	LSM	ZEE	Préfet Maritime		NON
Autres autorisations d'occupation du domaine public	Art. R. 2122-1 du CG3P	Autoriser l'occupation, par les ouvrages de raccordement, du domaine public autre que maritime et routier.	LA LST	Espace terrestre hors domaine public routier	Autorité gestionnaire du domaine public traversé.		NON
Autorisation de défrichement³	Art. L. 341-3 du code forestier	Autoriser le défrichement de certaines parcelles boisées	LA/ LST Poste(s) à terre	Espace terrestre	Préfet de département	2 à 9 mois	NON
Permis de construire	Art. R. 421-1 et s. du code de l'urbanisme	Garantir la conformité du projet à la réglementation d'urbanisme	Poste(s) à terre	Espace terrestre	Préfet de département	6 à 7 mois	NON
Approbation du projet d'ouvrage (APO)	Art. R. 323-26 et s. du code de l'énergie	Garantir la conformité du projet à la réglementation technique ⁴	LA	Espace terrestre	Préfet de département	3 à 6 mois	NON
Arrêté de mise en servitude	Art. R 323-7 et s. du code de l'énergie	Imposer la servitude d'ouvrage électrique aux propriétaires qui ont refusé de signer une convention de servitudes amiable.	LA LST	Espace terrestre	Préfet de département	3 à 6 mois	NON
Arrêté de cessibilité	Art. L. 132-1 et suivants du code de l'expropriation	Déclarer cessibles des parcelles en vue de leur expropriation	Poste(s) à terre	Espace terrestre	Préfet de département	9 à 12 mois	NON

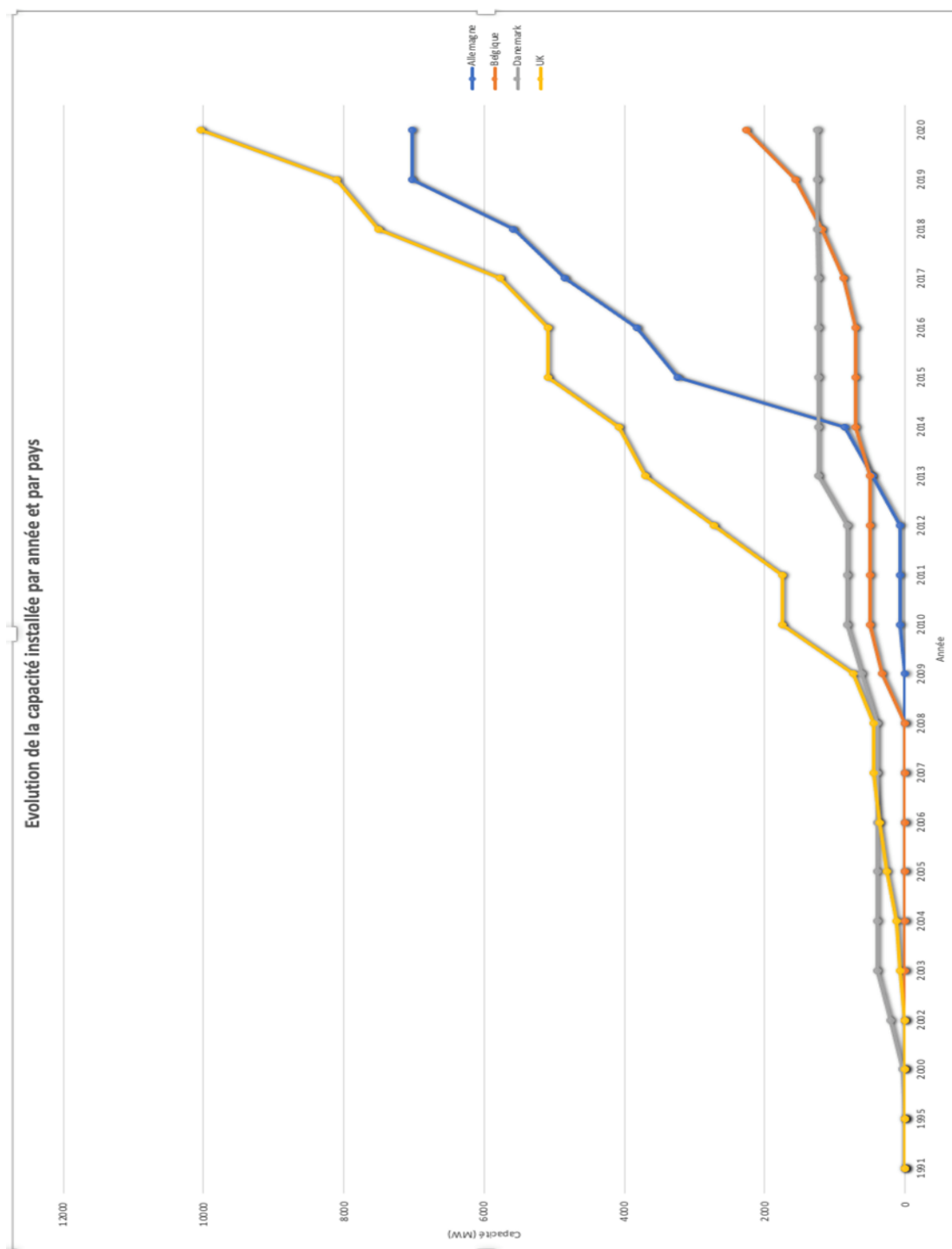
Légende : Autorisations concernant à la fois les espaces terrestre et maritime / Autorisations concernant l'espace maritime / Autorisations concernant l'espace terrestre

² Un désaccord persiste à ce jour entre les services de l'Etat sur le régime applicable aux LSM implantées en ZEE entre l'agrément ou la notification préalable.

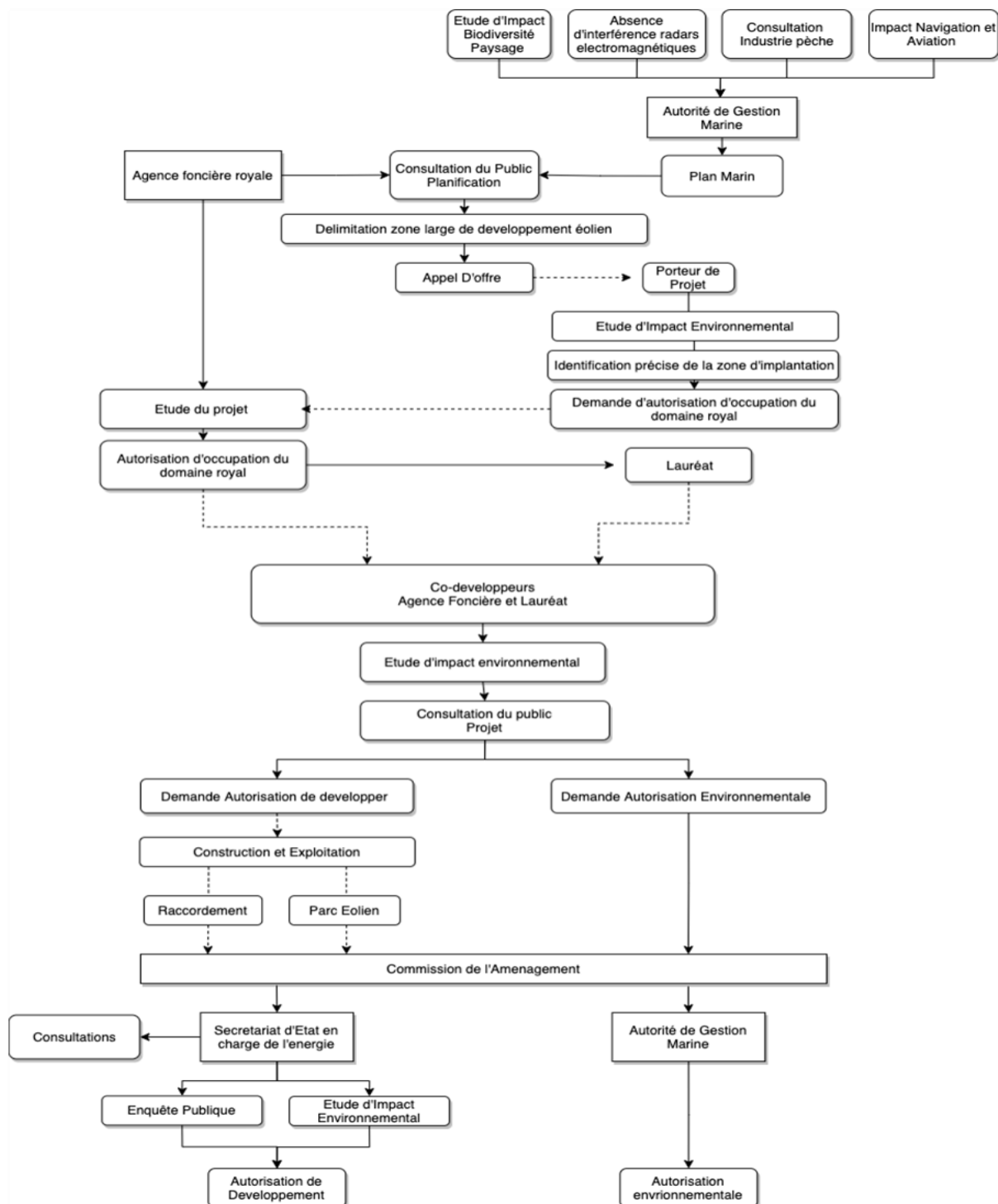
³ Cette autorisation est incluse, le cas échéant, dans l'autorisation environnementale.

⁴ L'APO tient lieu de permis de construire pour les lignes aériennes.

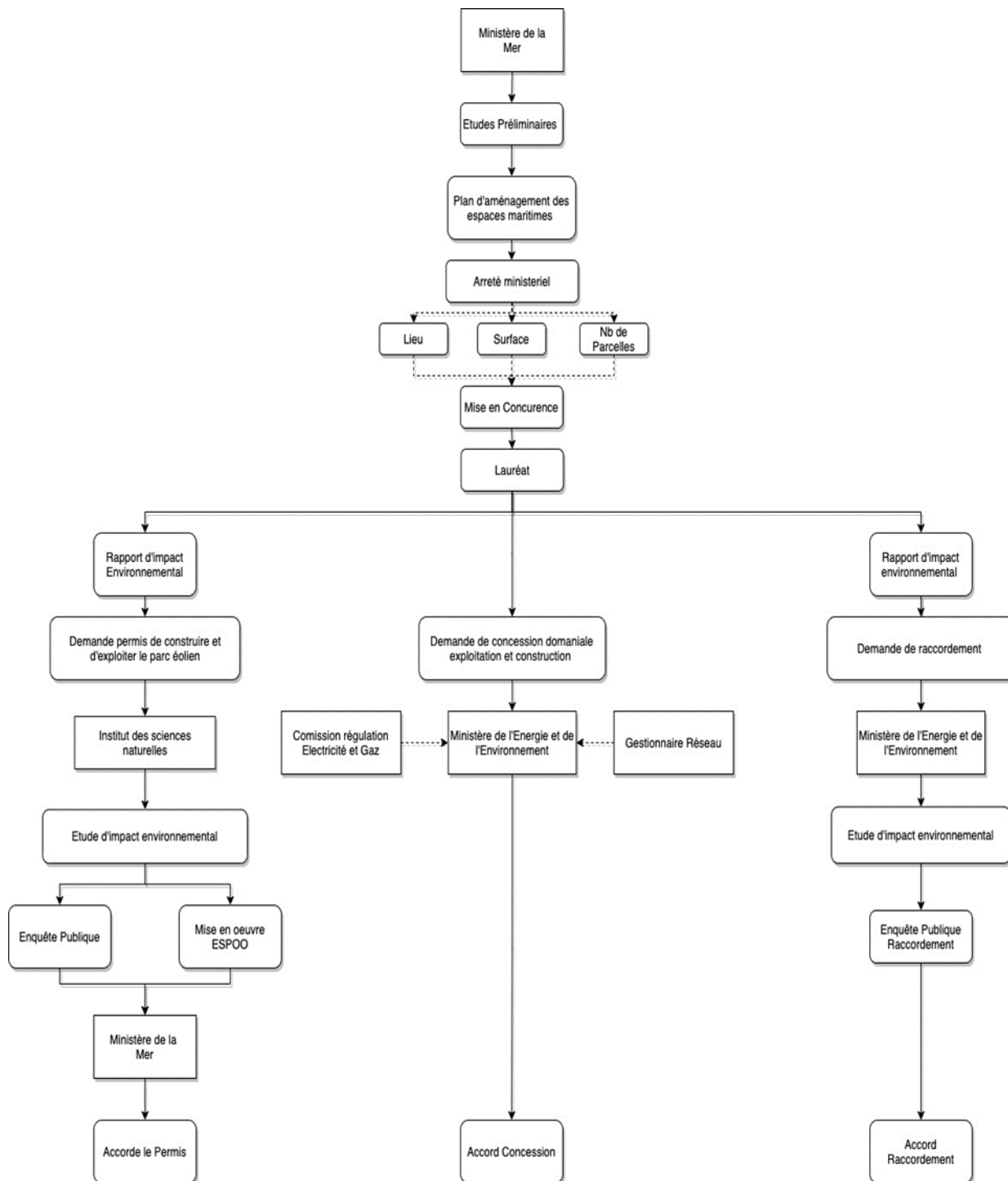
4 Comparatif autres pays européens (source : Titiana Roszaffy, stagiaire de M1 Droit public Sorbonne)



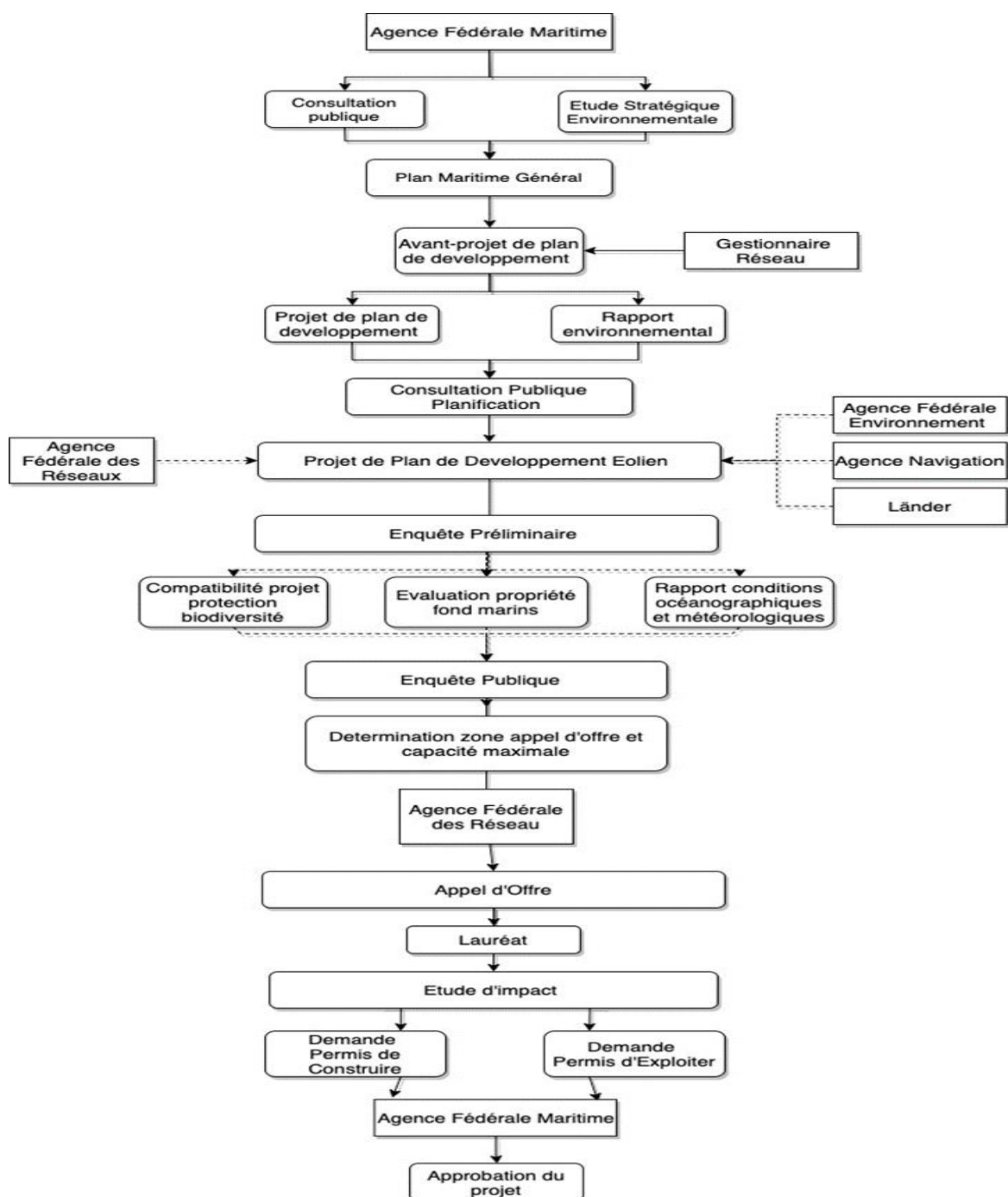
Royaume-Uni



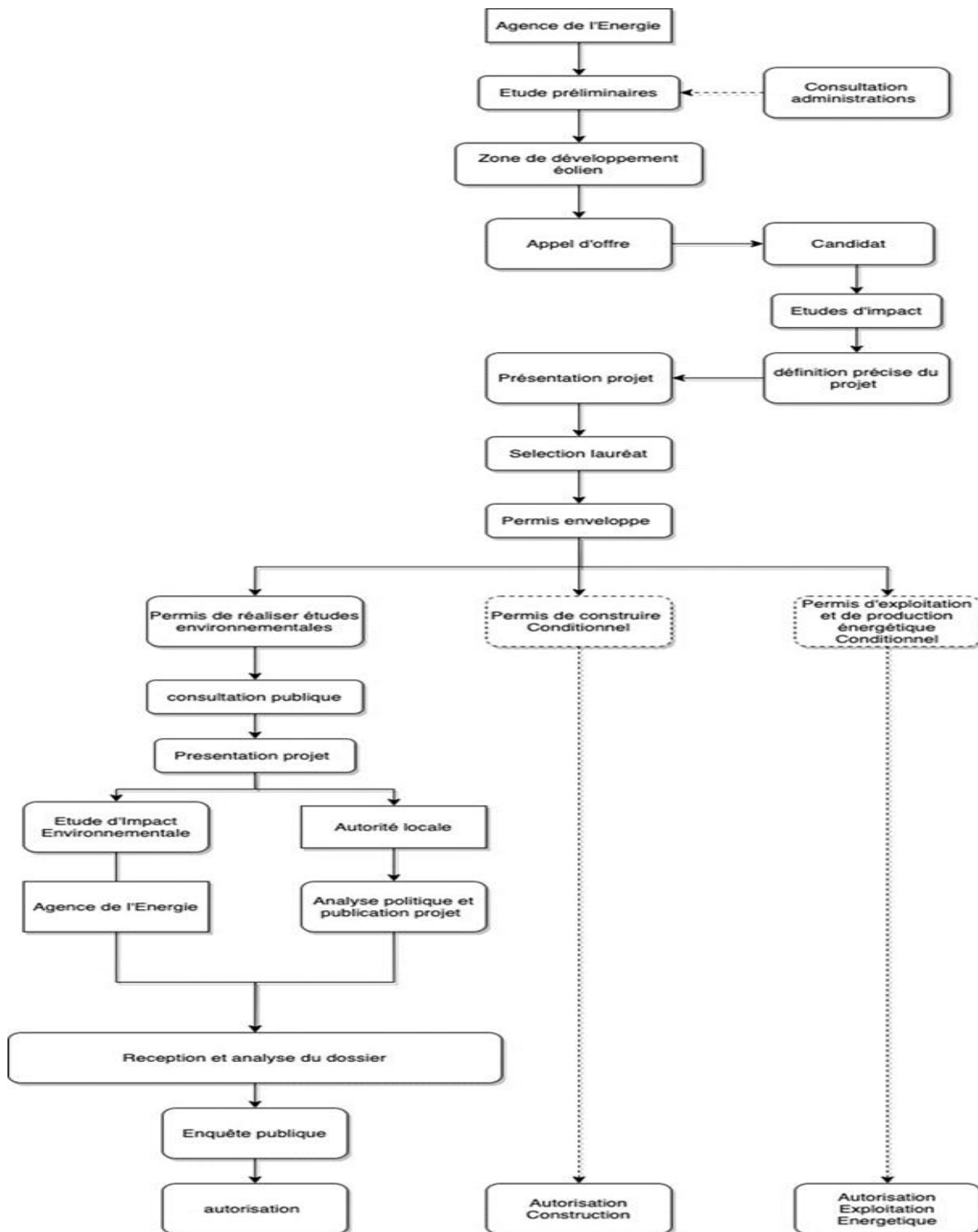
Belgique



Allemagne



Danemark



5 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AE	Autorisation environnementale
Ae	Autorité environnementale
AO	Appel d'offre
(Loi) ASAP	Loi accélération et simplification de l'Action Publique
CAA	Cour administrative d'appel
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGPPP/ CG3P	Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
CGE	Conseil général de l'économie
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CJA	Code de justice administrative
CMF	Conseil maritime de façade
CNDP	Commission nationale du débat public
CNPN	Conseil national de protection de la nature
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CUDPM	Convention d'utilisation du domaine public maritime
DAC	Dispositif d'appui à la coordination
DAM	Direction des affaires maritimes
DCSMM	Directive cadre « stratégie pour le milieu marin »
DCPEM	Directive cadre européenne « planification de l'espace maritime »
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIE	Direction immobilière de l'État
DPM	Domaine public maritime

Acronyme	Signification
DRASSM	Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSF	Document stratégique de façade
DUP	Déclaration d'utilité Publique
EDF	Électricité de France
EMR	Énergies marines renouvelables
ENR	Énergies renouvelables
ENSAM	École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer
ERC	Éviter Réduire Compenser
Loi ESSOC	pour un État au service d'une société de confiance
GPM	Grand port maritime
GW	Giga Watt
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
ISPS	International Ship and Port Facility Security
kV	Kilovolt
MEFR	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MTE	Ministère de la transition écologique
MW	Méga Watt
OFB	Office français de la biodiversité
ONU	Organisation des Nations Unies
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PREMAR	Préfecture maritime
RTE	Gestionnaire du réseau de transport d'électricité
SNML	Stratégie nationale de la mer et du littoral
TEN-E	Trans-European Networks for Energy
ZEE	Zone économique exclusive

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)