

Public Policy Master Thesis

Avril 2022

**“Maritimiser” l’action publique :
l’approche administrative du milieu maritime à
l’épreuve de la politique publique de développement
de l’éolien en mer**

Camille Campo

Mémoire dirigé par Nicolas Benvegna
Second membre du jury Charlotte Halpern

Master Politiques publiques
Spécialité Administration publique

Mots-clés : Éolien en mer, Administration publique, Maritime

Table des matières

Les principaux apports de la recherche	2
Etat de l'art, sources et méthodologie	3
Analyse et résultats	8
Introduction	8
I- Comment l'administration française s'est-elle saisie de l'éolien en mer ?	11
<i>A. Les prémices de l'éolien offshore en France</i>	11
<i>B. Définition des contours de la politique publique et de son cadre réglementaire par l'utilisation d'une démarche exploratoire et le "projet-laboratoire" de Veulettes-sur-Mer</i>	12
<i>C. Coordination de la transversalité des compétences impliquées dans le développement de l'éolien en mer et renouvellement des frontières administratives</i>	15
<i>D. Eloigner les installations éoliennes de la côte pour pallier les difficultés liées à l'acceptabilité des projets: de nouveaux défis pour une administration apprenante</i>	18
II- Les services de l'Etat à l'épreuve du réel : la difficile articulation entre volonté politique affichée et apprentissage sous contrainte de l'administration	20
<i>A. Une volonté politique en dents de scie ralentissant la courbe d'apprentissage des administrations</i>	20
<i>B. Disparités entre annonces politiques de lancement de projets et moyens attribués à l'administration pour leur réalisation</i>	24
<i>C. Des temporalités aux exigences divergentes: temps politique, temps administratif</i>	26
<i>D. Une administration à distribuer et à coordonner</i>	27
III- S'adapter aux spécificités du milieu maritime: montée en compétence des agents et orchestration administrative	30
<i>A. Développer une compétence éolien en mer pour professionnaliser les services de l'Etat: un impensé de la politique de formation ?</i>	30
<i>B. Appréhension et enjeux de maîtrise des spécificités de l'environnement maritime: échanges d'expériences à l'international et développement d'une approche propre et intégrée de l'écosystème maritime</i>	33
<i>C. Considérer les conflits d'usages en mer</i>	36
<i>D. Coconstruire la politique publique et le déploiement de l'éolien en mer avec les acteurs du monde maritime</i>	38
Conclusion et recommandations	40
Glossaire	44
Bibliographie	45
Annexes	53
Page finale / Abstract	63

Les principaux apports de la recherche

Dix ans après l'attribution du premier appel d'offres éolien en mer en 2012, aucun parc éolien offshore n'est en fonctionnement dans les eaux françaises. Alors que la Grande-Bretagne se hisse dans les premières places du classement mondial en termes de puissance éolienne offshore en fonctionnement et que le Danemark est pionnier dans l'installation de cette technologie, la France apparaît comme nettement en retard par rapport à ses voisins. Il serait possible d'incriminer un manque de volonté politique. Mais les objectifs annoncés en termes de puissance d'éolien installé étant toujours plus élevé à mesure des annonces politiques (40 GW annoncés en mars 2022), l'administration publique qui est garante des procédures est dépeinte comme le coupable idéal. Décrite comme lente, freinée par les lourdeurs procédurales, elle serait la cause de l'ajournement des projets - sophisme répandu dans la presse généraliste dont le discours doit être largement nuancé.

Dès lors cet écueil établi, nous avons décidé de faire un pas de côté par rapport à l'approche classique du sujet de l'éolien en mer et du retard de son développement en France (souvent abordé du point de vue des porteurs de projets) en centrant le prisme d'étude sur l'administration publique et ses agents. L'objectif est donc de comprendre **quelles sont les recompositions de l'administration qu'implique la politique publique éolien en mer**. Si les problématiques organisationnelles de l'administration publique engagée dans le déploiement de l'éolien en mer sont au cœur de ce travail, nous avons décidé de les étudier sous l'angle de l'intégration (ou non) du caractère maritime de l'éolien offshore. **L'hypothèse principale que nous explorons ici est que cette dimension maritime a été une variable sous-estimée par l'action publique, ce qui a pu entraver la gestion de ces projets**. En somme, il s'agit d'étudier la manière dont les administrations se sont "maritimisées" et définir comment cela se traduit concrètement. Pour comprendre comment s'illustrent ces recompositions, trois directions sont explorées : l'intégration des nouveaux enjeux liés au développement de l'éolien en mer au sein de l'écosystème administratif (organisation, coordination), leur traduction en termes de montée en compétences et d'apprentissage des services et enfin l'étude du processus de maritimisation de l'administration.

Pour y répondre, ce mémoire repose sur une enquête qualitative originale basée sur des entretiens avec des professionnels de l'éolien en mer, qui sont dans le cadre de cette étude en grande partie des agents de l'administration publique travaillant dans différents services impliqués dans le déploiement de cette politique publique au quotidien. Ce travail est couplé à une étude de la littérature grise et de la littérature scientifique avec une ouverture pluridisciplinaire (sociologie, droit public, économie, sciences politiques, anthropologie) bien qu'une attention particulière soit portée aux travaux de sociologie de l'action publique.

Ainsi, ce mémoire identifie différentes pistes de recommandations réalistes dans la gestion de la politique publique par l'administration. Ces dernières vont dans le sens d'une amélioration de son organisation au service d'une meilleure intégration de la dimension maritime intrinsèque à l'éolien offshore.

Etat de l'art, méthodologie et sources

La porte d'entrée la plus intuitive vers ce sujet a été tout d'abord d'étudier les textes traitant directement de la politique publique, pouvant être aussi bien des articles scientifiques (sociologie, sciences politiques, économie, droit public) que de la littérature dite grise constituée sur ce sujet de rapports et d'articles de la presse spécialisée. L'étude de cette dernière permet de retracer l'historique de la vision portée sur la politique publique et d'avoir une actualisation plus régulière du sujet. La majorité des articles lus, notamment les articles scientifiques soulignent les discours politiques (qui ont aussi fait l'objet d'une étude attentive) présentant l'éolien en mer comme "l'une des principales filières pour atteindre l'objectif ambitieux que la France s'est fixé en matière d'énergies renouvelables dans le cadre d'engagements européens"¹. Il est intéressant, à l'aune de cette présentation laudative d'étudier les travaux cherchant à éclairer les causes du décalage avec les réalisations concrètes actuelles en France. Les raisons de ce décalage sont abordées de différentes manières :

- par le prisme de l'étude de la construction de la politique publique, de ses balbutiements avec le projet de Veulettes sur Mer (Nadaï et Labussière, 2014 ; Roche, 2019) et au cours des années 2010 à la stabilisation progressive de la procédure dans le rapport du CGEDD et de l'IGAM publié en 2021. Il est possible de citer à ce sujet l'apport du travail de mémoire de Maxime Ehrmann soutenu en 2018. La présente étude s'inscrit dans la continuité de ce paradigme en se nourrissant de ces éléments, en les actualisant et en les développant sous le prisme de l'organisation administrative.
- par le processus de construction de la confiance et de l'intérêt général avec les outils de la sociologie et de l'économie, sujet bien documenté avec des approches scientifiques d'une grande diversité (Beuret, 2016 ; Kermagoret et Frangoudes, 2021) que nous avons prolongé avec un angle d'attaque spécifique au maritime
- par l'adaptation des procédures et de la longueur du contentieux dans le champ de la littérature juridique et plus particulièrement dans les articles de droit public (point développé ci-après)

Un autre axe d'étude récurrent dans la littérature scientifique est celui de la relation entre collectivités territoriales et Etat, souvent en lien avec le sujet de la construction de la confiance et de l'importance des relations interpersonnelles sur le territoire. C'est ce qu'étudie Beuret dont le travail a été à la source de créations de ponts intellectuels sur la place de la pêche dans les interactions des acteurs locaux avec l'action publique (Beuret, 2016). Cette étude est complétée par une recherche au sujet des dynamiques de territorialisation de cette politique centralisée qu'est l'éolien en mer (Evrard et Pasquier, 2018). Ils concluent à une prééminence du rôle de l'Etat dans cette politique publique et cherchent à comprendre comment les territoires s'intègrent dans cette dynamique et réaffirment les enjeux qui leur sont propres, point dont l'étude est dans le présent travail prolongée avec un focus particulier sur les

¹ Evrard, A. & Pasquier, R. (2018). Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France: Entre injonctions étatiques et logiques d'appropriation. *Gouvernement et action publique*, OL7, 63-91.
<https://doi.org/10.3917/gap.184.0063>

professionnels du monde maritime. En effet, l'acceptabilité des projets éoliens offshore est souvent érodée si le territoire se vit comme un acteur subalterne subissant un pilotage à distance (Haggett, 2008). Ehrmann en ce sens qui rejoint aussi ce point en mettant en valeur dans son travail des dispositions légales et réglementaires donnant à l'Etat un large contrôle sur le déroulé de la politique publique (Ehrmann, 2018). Si la question du débat public est abordée dans la majorité des textes et est considérée comme un moment charnière pour le bon déroulement de la politique publique, les différents auteurs se penchent aussi sur la place des revendications hors débat et l'importance des relations interpersonnelles. Le cas précis des pêcheurs est étudié à plusieurs reprises, ce qui a aidé dans le cas de la présente étude à mieux comprendre quelles sont les portes d'entrée de l'administration dans le milieu maritime et comment les travailleurs de la mer se retrouvent au premier rang des discussions concernant les modalités du parc (Nadai, 2014 ; Beuret 2016). Leur travail étant directement lié à la mer, ils ont avec les associations de protection environnementale une influence sur la mise à l'agenda des discussions autour des enjeux maritimes. S.Roche a aussi consacré un article de sa thèse à l'institutionnalisation des projets éoliens offshore en France, à leur mise à l'agenda, brèche intellectuelle que nous avons tenus à explorer avec plus d'acuité en recoupant notamment la tenue de grands discours avec les lancements d'appels d'offres dont la temporalité souligne une dynamique de "stop and go" importante. La comparaison internationale à ce sujet est particulièrement intéressante afin de comprendre la manière dont les projets se sont développés à l'étranger et d'avoir une vision comparative. C'est ce que permettent les travaux sur la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'Inde (Kota, 2015) ainsi qu'une étude croisée de l'approche chinoise, états-unienne et européenne qui soulignent que l'administration rencontre à chaque fois des difficultés de coordination (De Castro, 2019)

Par ailleurs, une autre des grandes thématiques concernant la littérature au sujet de l'éolien en mer est l'étude de son cadre juridique, de sa construction à son renouvellement. Nadaï et Labussière, ou plus récemment le rapport du SER et de la FEE (2021) mettent en évidence le manque d'anticipation concernant la construction d'un cadre juridique adapté et la persistance de zones d'ombres dans ce domaine. Ehrmann apporte une vision complémentaire en soulignant par l'analyse du cadre juridique la manière dont la transversalité de la politique publique a été retranscrite à travers la mise en place d'un droit dérogatoire et le recours à différents codes. Cette diversité se retrouve aussi dans l'organisation administrative - l'éolien en mer relevant de différentes directions et décliné aux différents échelons administratifs - ce qui implique de véritables enjeux de coordination, d'organisation et de formation pour l'administration : c'est un point du travail en présence. Comme évoqué dans le paragraphe précédent, le sujet du contentieux est traité dans la majorité des travaux (C.Roche, 2007 ; Schneider 2016 ; Guéguen-Hallouët 2012 ; Nadaï et Labussière, 2014 ; Beuret, 2016), qu'ils relèvent d'articles publiés dans des revues juridiques ou d'articles de sociologie. La longueur des recours est particulièrement soulignée et leur accumulation est pointée comme étant l'une des raisons principales du retard français dans le domaine de l'éolien en mer. Des espoirs sont placés dans la réforme apportée par la loi ASAP réduisant le contentieux éolien en mer au Conseil d'Etat et offrant un cadre plus sécurisant pour les porteurs de projets (Bordereau et C. Roche, 2021; Struillou et Hutten, 2021). Cette réforme s'inscrit dans une dynamique globale de simplification des procédures d'autorisations applicables aux éoliennes en mer visant à une

meilleure lisibilité et organisation de la procédure enjeux au cœur du travail de synthèse et de recommandations opéré par le rapport CGEDD/IGAM. Cependant, il s'agit d'un point que nous ne nous sommes pas aventuré à explorer par manque de recul sur les effets de cette réforme.

Les travaux de sociologie de l'action publique et de sciences politiques offrent par ailleurs des outils d'analyse très pertinents dans le cadre de ce sujet étudiant l'organisation de l'action publique. Les travaux de Lascoumes et Le Galès constituent le point de départ de la littérature utilisée dans ce domaine, notamment en partant des analyses développées dans les différentes études de cas. Les articles étudiés définissent les différentes familles d'instruments dont le choix est défini comme étant la concrétisation d'une théorie. Il est développé dans leurs travaux la manière dont les instruments se coordonnent et dont ils orientent les relations entre société politique et société civile - en somme comment ils structurent l'action de l'Etat, clé de voûte de leur travail et qui a beaucoup inspiré le prisme de notre étude. Leurs recherches se concentrent aussi sur leurs effets : créateur d'inertie, porteur de représentations de l'enjeu ou encore traceur de changement (Lascoumes et Le Galès, 2005). Les instruments évoluent, ont une "carrière" que l'on peut retracer et ce prisme est très adapté à l'étude de l'instrument au cœur du travail en présence qui est l'appel d'offre éolien en mer, choix qui n'a pas été fait par tous les pays et qui confère un rôle particulier à l'Etat. Ce rôle est aussi lié au milieu dans lequel se développe l'éolien offshore, documenté par Mazé qui met en valeur le caractère hautement politique du milieu maritime avec une grille d'analyse plus anthropologique. Son postulat est que la mer doit être comprise comme une catégorie d'intervention parmi d'autres - avec ses spécificités et les relations de pouvoirs qui y sont liées - et que son caractère hautement politique doit être pleinement intégrée par l'action publique (Mazé, 2015). C'est un fait que nous approfondissons et qui semble être pertinent pour une gestion de l'éolien en mer par l'action publique prenant en compte le caractère multidimensionnel de cette politique.

Cependant, ce qui ressort de cet état de l'art est que l'étude de la constitution de l'action publique dans le cadre de la politique publique de développement de l'éolien offshore n'a pas fait l'objet d'une étude dédiée, notamment car elle est relativement récente et s'est densifiée au cours des cinq dernières années. La création d'une compétence éolien en mer au sein de l'administration est une problématique encore peu identifiée et de fait, étudiée. Les impulsions politiques, aussi variables qu'elles puissent être, sont surtout documentées dans la presse maritime spécialisée (Le Marin) mais ne font pas l'objet d'une analyse actualisée. Peu de travaux se penchent sur le processus d'apprentissage et de montée en compétence de l'administration autour d'un enjeu nouveau au croisement de différents domaines de l'action publique comme l'est l'éolien en mer. Il en va de même au sujet de la formation des agents et du transfert de compétences inter et intra-administration concernant l'éolien en mer, thème toutefois exploré par la littérature scientifique d'un point de vue généraliste pour la fonction publique (Antoine, 2002). En ce qui concerne l'étude de l'action publique maritime, excepté par le prisme spécifique de l'histoire de l'administration maritime, de l'intégration des enjeux environnementaux ou des questions régaliennes, il n'est pas étudié précisément dans sa relation avec l'administration. De surcroît, les implications de cette caractéristique géographique de l'éolien offshore dans la politique publique est peu étudiée au-delà du rôle des pêcheurs et de la

transposition initiale de réglementations terrestres. Ce mémoire vise donc à développer ces aspects et à offrir une tentative d'explication complémentaire aux difficultés rencontrées par l'administration publique française face au déploiement de l'éolien en mer en prenant comme point de départ l'intégration de la politique publique au milieu maritime et la montée en compétence de l'administration à ce sujet.

A partir de cet état de l'art, il a été décidé de mettre en place un protocole d'enquête définissant les enjeux, les tensions présentes sur ce sujet ainsi que la méthode à adopter pour poursuivre l'étude. Cette dernière peut-être définie comme qualitative dans le sens où les questions économiques et de finances publiques qui auraient pu être pertinentes dans le cadre de l'étude de la politique publique d'éolien en mer ont été évincées du champ d'exploration.

Une fois le corpus constitué et analysé, la définition du sujet s'est faite en différentes étapes, la première ayant été de se rendre pour une observation participante de la Réunion publique scénarios pour l'AO7 qui s'est tenue le 14 janvier 2022 à La Rochelle. Le protocole d'enquête a été créé avec pour support la méthode de Combessie publiée en 2007 et le travail de Bongrand et Laborier sur l'entretien dans l'analyse des politiques publiques, point essentiel de l'étude pour avoir des informations actualisées par les échanges avec les acteurs actuellement en poste dans le domaine du développement de l'éolien en mer (Bongrand et Laborier 2005).

La revue de littérature étant constituée et les axes de recherche définis, la phase d'entretiens avec des professionnels de l'éolien en mer a été ouverte. Il s'agit au cours de cette campagne d'entretiens de vérifier, d'affiner les hypothèses émises pendant la phase d'état de l'art ainsi que d'obtenir au cours d'entretiens semi-directifs des retours d'expérience de la part d'acteurs-clés dans le développement de l'éolien offshore. L'objectif était de pouvoir interroger des agents de toute la chaîne administrative impliquée directement (DGEC, Préfectures maritimes, DREAL, DIRM, DDTM) ou indirectement (CEREMA, DREETS, IGAM) dans la mise en œuvre de la politique publique. Il était aussi particulièrement intéressant d'avoir le point de vue des groupes d'intérêts (CRPMEM, SER) et d'une entreprise privée. Ce dernier groupe a été assez peu représenté par choix de se concentrer prioritairement sur les agents de l'administration mais pourrait faire l'objet d'une étude complémentaire. Les entretiens ont permis d'avoir des éléments sur la géométrie des relations entre acteurs, la formation des acteurs sur l'éolien offshore et une vision à la fois interne et externe suivant les personnes interrogées sur la mise en œuvre de la politique publique. Les différents interlocuteurs ont été contactés et choisis selon un tableau leur attribuant une "note de priorité" traduisant le potentiel d'apports des échanges au vu du sujet choisi. Un focus particulier sur les façades Manche et Atlantique a été choisi en raison de la prédominance du nombre de projets qu'elles portent actuellement. De plus, les entretiens ont été principalement menés avec des personnes occupant des fonctions d'encadrement, plus facilement identifiables sur les différents organigrammes et ayant une vision plus globale des relations entre acteurs impliqués dans la politique publique en raison de leur expérience professionnelle. Pour des raisons de respect de la protection des données, ces dernières ont été systématiquement anonymisées et un formulaire RGPD a été envoyé à chaque personne en amont de l'entretien. Par ailleurs, la campagne d'entretien a été intégralement retranscrite à la suite de chaque entrevue de telle sorte à ce que les verbatims et

propos rapportés soient le plus fidèle à ce que l'acteur a voulu exprimer. Ces propos ont été validés en amont de leur diffusion par les personnes interrogées.

Concernant les enjeux de formation, et dans le but de compléter les entretiens qui ne peuvent être exhaustifs, une étude sociographique à propos du parcours des acteurs centraux (formation initiale et expérience professionnelle) a été réalisée à l'aide des organigrammes des structures et des CV en ligne sur les différents réseaux sociaux professionnels. L'objectif est d'esquisser des profils-types d'acteurs travaillant au sein de l'administration à la mise en oeuvre de la politique publique offshore entre 2015 et aujourd'hui, point qui n'avait pas pu être retrouvé dans la littérature scientifique existante et qui permet de mieux cerner les enjeux et les besoins en termes de formation des acteurs.

Enfin les différents schémas présents au sein de l'étude sont originaux : la frise chronologique des prises de paroles politiques et le schéma de l'organisation des services sont par essence incomplets et imparfaits. Ils ont vocation à retranscrire une certaine vision émergente de la littérature étudiée et des entretiens menés et ne cherchent pas de ce fait à prétendre à retranscrire la totalité des informations, car en l'état des connaissances et des recompositions perpétuelles, il n'est pas encore possible concernant le schéma de l'organisation des services d'en extraire une vision stabilisée.

Analyse et résultats

Introduction

“Mais la mer, c’est aussi une énergie. Une énergie brute. Indomptable. Parfois un peu effrayante. Poséidon et Eole chez Homère. Les éoliennes en mer chez nous.”

Edouard Philippe, Assises de l’Economie de la mer 2017

Ces mots d’Edouard Philippe, prononcés sur ses terres havraises dont il venait de quitter le poste de maire pour rejoindre celui de Premier ministre en 2017, interviennent à un moment où aucune éolienne n’est sortie de mer. Presque cinq ans après l’attribution du premier appel d’offres en 2012, le chantier n’a pas démarré et les recours à l’encontre des différentes autorisations ne sont pas encore purgés. Poséidon et Eole se languissent. Tout comme les acteurs impliqués dans ces projets qui peinent à prendre forme dans les eaux françaises.

Les premiers projets éoliens offshore voient le jour au début des années 1990 en Europe du Nord et sont en discussion en France depuis le début des années 2000. Cependant la mise en œuvre des premiers projets est quelque peu chaotique, ces derniers devant être gérés par l’administration sans cadre réglementaire clair ni moyens supplémentaires dédiés. La France accuse donc un certain retard vis-à-vis de ses voisins européens dans le développement de l’éolien en mer. Pourtant le rapport de RTE “Futurs énergétiques 2050” publié en 2022 dans le but de définir une politique énergétique permettant d’atteindre la neutralité carbone inclut dans tous ses scénarios une proportion d’éolien en mer dans le mix énergétique comprise entre 22 et 62 GW à l’horizon 2050. Le premier ministre Jean Castex a aussi annoncé en mars 2022 l’objectif de création de parcs éoliens offshore dans le but d’atteindre les 40 GW (soit 50 parcs) à un horizon de temps similaire. Ces annonces contrastent avec l’inexistence de production commerciale d’énergie éolienne offshore à ce jour dans les eaux françaises².

A travers la littérature scientifique et les rapports publiés au cours des deux dernières décennies, différentes explications sont avancées pour expliquer ce décalage dans le déploiement de l’éolien en mer au large des côtes françaises : ce sont successivement la longueur du contentieux, les problématiques d’acceptabilité ou plus couramment dans la presse généraliste le lieu commun de l’incapacité de l’administration française à développer des projets qui sont pointés. Si aucune de ces explications ne permet de comprendre complètement les difficultés rencontrées dans la gestion de la politique publique de l’éolien en mer en France, elles offrent des pistes de réflexion intéressantes. L’administration publique souffre d’un grand nombre d’idées dépréciatives à son égard et c’est pour tenter de mieux comprendre son action et sa gestion dans le cadre du déploiement de l’éolien offshore que nous avons choisi de la placer au centre de notre étude. Nous étudierons ce sujet sur la période comprise entre 2001, à partir de la publication du rapport Dupilet et jusqu’à mars 2022 en réservant cette étude à la

² Il existe une éolienne pilote au large du Croisic mais celle-ci est d’une puissance de 2 MW

zone géographique de la France métropolitaine - malgré quelques comparaisons européennes et internationales thématiques lorsque ces dernières servent à la contextualisation du cas français.

La politique publique éolien en mer bouscule les frontières en œuvre au sein des services étatiques par la transversalité des domaines qu'elle recoupe. Les compétences utiles à son déploiement sont réparties dans des services divers n'ayant pas eu à travailler sur un projet d'une telle envergure auparavant et qui relève de pratiques administratives hétéroclites. A la fois politique énergétique, environnementale, urbanistique, industrielle, elle a pour particularité de se développer dans un milieu - atypique pour la construction de projets fonciers - qui est le milieu maritime. Pourtant, sa considération en tant que politique maritime est relativement récente malgré le fait que les blocages freinant le déploiement de l'éolien offshore émanent principalement des problématiques maritimes, qu'ils s'agissent des variables environnementales, de la mauvaise connaissance des fonds marins ou qu'ils soient liés aux conflits d'usages et aux oppositions en œuvre sur les territoires concernés.

Notre hypothèse de recherche à ce sujet est que la composante maritime de la politique publique de déploiement de l'éolien en mer a été une variable initialement sous-estimée par l'action publique et qu'elle a dû entamer un processus de maritimisation pour améliorer sa gestion des projets. Le terme "maritimiser" est employé par Frédéric Cuvillier³, Secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche pour désigner le fait d'imprégner d'un caractère maritime, dans ce cas précis pour analyser comment la politique publique et les services de l'Etat qui en ont la charge se sont tournés (ou non) vers la mer, ses spécificités et ses acteurs pour mettre en œuvre le déploiement de l'éolien en mer. Sans chercher à essentialiser la mer ou à figer une vision particulière à son égard, il s'agit de comprendre les rouages administratifs et relationnels qui font l'approche administrative maritime. Pour reprendre la sémantique utilisée par Edouard Philippe lors des Assises de la mer en 2017, il s'agit d'explorer comment l'action publique tente de dompter Poséidon pour développer le potentiel d'Eole. De fait, il s'agit de se demander comment les administrations se maritimisent au cours du développement de la politique publique éolien en mer.

D'un point de vue administratif cela se traduit par une recomposition des services concernant leurs missions mais aussi leur manière de s'organiser et de se coordonner. La gestion du développement de l'éolien en mer fait appel à des échelons administratifs divers et à des compétences relevant de services différents. Si la thématique maritime est au cœur du travail de l'administration qui lui est dédiée (Ministère chargé de la mer, SG Mer, Préfectures maritimes, DIRM, Délégation mer et littoral au sein des DDTM), le développement de l'éolien en mer requiert l'intégration d'administrations traditionnellement peu familières de ces enjeux au sein de l'écosystème administratif chargé de son déploiement. Une des questions est alors d'étudier quels sont les nouveaux enjeux liés au développement de l'éolien en mer pour l'administration et comment ils recomposent l'écosystème administratif.

³ Cuvillier, F., Alex, B., & Verzeroli, M. (2014). « Maritimiser les esprits ». *Revue internationale et stratégique*, 95(3), 53-64.

Enfin, le sujet de l'éolien en mer est un sujet nouveau au sein des services de l'Etat dans le sens où il fait la synthèse de domaines d'action habituellement distincts et qu'il fait l'objet d'une procédure particulièrement complexe et dérogoire vis-à-vis du droit commun. Au-delà des enjeux réglementaires et de la construction d'un régime propre au développement de l'éolien en mer, c'est une politique publique qui requiert une montée en compétence de la part des agents et qui reste un impensé de la politique de formation actuelle, qu'elle soit initiale ou dispensée au cours de la carrière. Le transfert de compétences s'étant créé au cours de la dernière décennie sur ce sujet ou entre les différents pays ayant développé des projets éoliens offshore reste rare et non institutionnalisé lorsque ce dernier existe, reposant sur le réseau de relations des agents. Nous étudierons donc la manière dont la politique publique d'éolien en mer a fait l'objet d'un processus d'apprentissage des services de l'Etat et comment cela se traduit concrètement en terme de montée en compétence de l'administration sur ce sujet.

Le travail en présence est structuré de telle sorte à offrir une vision chronologiquement organisée de la question ainsi qu'une approche partant initialement de l'administration dans son sens le plus général pour s'affiner au fil du travail et se concentrer sur la figure de l'agent.

Cette étude se conclut par différentes recommandations issues de l'analyse et des résultats liées à ces questions de recherche. Ces recommandations gravitent autour de trois axes. D'une part, l'amélioration de la coordination et de l'organisation des services avec l'harmonisation dans toutes les étapes de construction de la manière de travailler ensemble grâce à une directive claire de l'administration centrale, et au-delà, de la création d'une direction à part entière dédiée à l'éolien en mer. D'autre part, il est important de prendre en compte le fait qu'il existe un véritable enjeu autour de la formation des agents sur le sujet de l'éolien en mer et sur la reconnaissance de cette compétence. Une des réponses à cet enjeu pourrait être à chercher dans la création d'une formation dédiée aux agents de l'administration au sein de l'ENSAM rassemblant des acteurs du terrain travaillant sur ces sujets. Il serait aussi envisageable pour le ministère chargé de l'environnement de proposer des modules par brique de compétences pour compléter les acquis des agents afin de faciliter leur prise de poste. Enfin, il est important d'approfondir le processus de maritimisation de l'action publique en la dotant d'outils et de moyens adaptés pour prendre en compte les enjeux maritimes liés à l'éolien offshore. Cela passe par la révision de la manière de planifier le développement de l'éolien offshore et par l'association de manière plus intense et régulière des spécialistes du monde maritime qu'ils soient professionnels ou agents de l'administration spécialisés dans ce domaine.

I. Comment l'administration s'est-elle saisie de l'éolien en mer ?

A. Les prémices de l'éolien offshore en France

Il est tout d'abord important de revenir sur les prémices du développement de l'éolien en mer en France et de le replacer dans un contexte européen pour mieux comprendre la manière dont on était menés les projets et quelles ont pu être les difficultés rencontrées. Le premier parc éolien européen, Vindeby, est sorti de mer en 1991 au Danemark et les Pays-Bas ont suivi trois ans plus tard avec le projet Lely. La Suède, la Belgique, le Royaume-Uni et l'Allemagne lancent leurs premiers projets entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000. La France commence à s'intéresser à l'éolien offshore au tournant du siècle. En cause, des objectifs européens concernant les énergies renouvelables obligeant les différents Etats-membres - dont la France - à revoir leur stratégie en matière d'éoliennes ce qui a eu pour effet d'inciter au développement de l'éolien offshore. Pour répondre à ces exigences, le budget consacré aux énergies renouvelables en 1999 est multiplié par 4 (de 34 à 153 millions de francs) par rapport à l'année précédente. Différents rapports, parlementaires ou émanant du Secrétariat général de la Mer (SGMer), vont avoir une influence sur la mise à l'agenda de son développement par l'Etat.

A ce moment là, il est important de savoir qu'aucune administration pouvant être engagée dans le développement de la politique publique ne s'occupe proprement de la mer et chacune l'envisage d'une manière propre : le Ministère des Transports appréhende l'espace maritime comme un espace de navigation, le Ministère de l'Agriculture comme une ressource alimentaire, le Ministère de l'Environnement comme un écosystème particulier... Le premier rapport à avoir présenté le développement de l'éolien en mer non pas uniquement comme un enjeu énergétique mais comme un problème public multisectoriel est le rapport remis au Premier Ministre par Dominique Dupilet en 2001 sur "Le règlement des conflits d'usage dans la zone côtière entre pêche professionnelle et autres activités". Il soulève les problématiques de cohabitations d'usages dans l'espace maritime et l'intégration de l'activité éolienne en son sein. Dans l'optique de son déploiement, il souligne l'importance de définir une organisation administrative par l'identification d'une administration chef de file et d'une coordination interministérielle. L'auteur du rapport est bien conscient que les acteurs sont éclatés aussi bien en termes de compétences que d'un point de vue géographique, car c'est à ce moment-là un enjeu relevant principalement des régions. Ce rapport met aussi en lumière le manque d'expérience et avance le besoin en recherche et développement pour promouvoir la réalisation d'un projet pilote. En somme, le rapport Dupilet fait émerger les enjeux de régulation et de planification autour de la politique publique de développement d'éolien en mer. Il permet une première mise à l'agenda gouvernemental sérieuse, réflexion qui sera ensuite suivie par un groupe de travail interministériel conduit en 2002 par le SG Mer aboutissant au rapport "Énergie éolienne en mer: recommandations pour une politique nationale" dont l'orientation est favorable au développement en France des projets éoliens offshore. Il est préconisé de mettre en place des "actions à court terme (lancement de projets pilotes) et à moyen terme (définition concertée des zones favorables à l'implantation d'éolien offshore, évolution de la réglementation relative au droit d'occupation du fond de la mer et enfin lancement d'appels

d'offres pour assurer un développement de la filière)" (S.Roche 2019). Le Comité Interministériel de la Mer (CIMER) de 2003 appuie la recommandation de développer des expérimentations d'installations d'éoliennes en mer dans le temps court et de continuer à réfléchir sur la planification et la localisation de projets sur le moyen et long terme.

A ce stade, aucune procédure administrative n'est mise en place et la réglementation concernant ces projets fait l'objet de nombreux flous juridiques. L'éolien en mer est au croisement de domaines juridiques divers à la charge de services multiples. Un décret publié en décembre 2002⁴ permet toutefois de donner un cadre pour le lancement d'un premier appel d'offres (AO), c'est-à-dire le lancement d'une procédure où l'Etat passe commande et compare les différentes offres remises dans le but de choisir l'entreprise qui sera la plus à même de répondre à cette demande. L'appel d'offre est le moyen qui a été choisi par l'Etat pour développer l'éolien en mer dans les eaux françaises, ce qui n'a pas été le cas pour toutes les énergies renouvelables et tous les pays, le tarif de rachat (feed-in tariff) étant très répandu et permettant à l'administration de choisir le degré de subventionnement d'une énergie. Comme tout choix instrumental, il représente la concrétisation d'une théorie. Dans le cas du choix de l'instrument "appel d'offre" il s'agit d'un moyen de matérialiser la volonté gouvernementale de garder un certain contrôle sur les quantités produites par l'éolien offshore et d'avoir la main sur tout le déroulement de la procédure - que ce soit en matière de calendrier, de cahier des charges ou de désignation des candidats. Il s'agit aussi d'un moyen de centraliser une politique publique et d'éviter un développement éparpillé sur le territoire, en donnant plus de pouvoir aux administrations centrales et en permettant une certaine planification.

Dans cette perspective un appel d'offre (AO) est lancé le 11 février 2004 pour une puissance de 500 MW avec un objectif de mise en service au début de l'année 2007. Dix projets sont acceptés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) mais un seul projet sera finalement sélectionné dans le but de définir une procédure reproductible : le projet Côte d'Albâtre, plus connu sous le nom de Veulettes-sur-Mer.

B. Définition des contours de la politique publique éolien en mer et de son cadre réglementaire par l'utilisation d'une démarche exploratoire et le "projet-laboratoire" de Veulettes-sur-Mer

Si aujourd'hui l'appel d'offres numéro un (AO1) fait référence à celui lancé en 2011 et attribué en 2012 regroupant les projets de Saint-Nazaire, Saint-Brieuc, Fécamp et Courseulles-sur-Mer, le véritable premier AO est celui de Veulettes-sur-Mer. Son destin tragique l'a mené à être effacé de l'historique officiel de la politique publique car aucune des éoliennes prévues n'est jamais sortie de mer. La légitimité de cet effacement est discutable car même si ce projet concentre en son sein un grand nombre d'errances, sa vocation exploratoire a permis de mettre en lumière non pas ce qu'il faut faire afin de pouvoir dégager une procédure reproductible comme c'était l'ambition initiale, mais de souligner tout ce que l'administration ne doit pas faire pour développer l'éolien en mer. Une analyse du parcours chaotique de ce

⁴ Décret n°2002-1434 du 4 décembre 2002 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité

projet permet de mieux comprendre le développement de l'éolien en mer en France et l'action de l'administration dans cette optique. Un élément-clé pour comprendre l'échouage de Veulettes-sur-Mer est à retrouver dans sa définition même: laisser partir un projet sans cadre réglementaire, sans définition des rôles au sein de l'administration dans le but de définir une procédure reproductible. Dans ces conditions, la réalisation concrète du projet relèverait presque du miracle.

Les bases légales, administratives et plus largement organisationnelles de ce premier appel d'offres éolien offshore en France ont été faites de sorte à "empiler des droits pour prolonger la terre" (Nadaï et Labussière 2014). Cela signifie que sans cadre propre à l'éolien offshore, l'administration s'est reposée sur le cadre existant pour l'éolien terrestre en essayant de le combiner avec la réglementation liée au domaine public maritime (DPM). Cela aboutit à ce que le projet de Veulettes sur mer se retrouve à cumuler trois procédures (DPM, Loi sur l'eau, permis de construire) régies par trois codes différents que sont le Code général de la propriété des personnes publiques, le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme. Au-delà de la complexité de ce cadre, l'application de la deuxième procédure est particulièrement inhabituelle car l'attribution d'un permis de construire est faite à un propriétaire de terrain - or en mer, l'Etat est maître et le DPM fait partie de son espace inaliénable. La notion de terrain est par ailleurs peu adaptée à l'espace maritime car il n'existe pas comme à terre de cadastre permettant de définir des parcelles, des terrains. Selon Ion Tillier du Comité Régional des Pêches maritimes et des Elevages Marins des Pays de la Loire (COREPEM), cette transposition à la mer des manières de faire sur terre est due principalement au fait, qu'inévitablement dans le milieu de l'éolien en mer les personnes impliquées sont "majoritairement des terriens plutôt que des marins, mais c'est des espaces intrinsèquement différents. Il y a une facilité à faire comme ce qui est fait dans d'autres pays c'est à dire procéder à des logiques d'allotissement précise qui ne laisse pas place aux logiques de synergies qui peuvent avoir lieu sur des espaces où il n'y a pas de foncier. Sur la logique administrative d'autorisations, oui, il y a eu un grand exercice de papier calque".

Cette question du permis de construire nourrit une longue année d'incertitude dans l'administration, de la Direction départementale de l'équipement (DDE) à l'administration centrale avant d'aboutir en 2007 à la désignation de la commune comme compétente pour statuer sur la délivrance dudit permis. Selon Nadaï et Labussière, "Tout se passe comme si le permis de construire permettait à l'administration terrestre de prendre pied dans le projet de Veulettes, mais se déchargeait au contact du milieu marin de son pouvoir de mise en conformité du réel"⁵. Le fait d'avoir choisi le permis de construire dans un premier temps est caractéristique de cette difficile migration du paradigme administratif de la terre vers la mer dans le cadre de la politique publique de développement de l'éolien en mer, et plus particulièrement de la prise en compte des spécificités du monde maritime que ce soit d'un point de vue juridique comme de celui des usages. L'absence d'un régime propre crée autant de lourdeurs que de tensions au sein de l'appareil administratif, rendant la procédure peu opérationnelle et les rôles des agents des services de l'Etat peu clairs. Cet ensemble de

⁵ Nadaï, A., & Labussière, O. (2014). Recomposer la mer pour devenir offshore : le projet éolien de Veulettes-sur-Mer (France). *Natures Sciences Sociétés*, 22(3), 204-218.

contraintes a débouché sur une inflation du coût du temps pour le développeur du projet comme pour l'Etat. Mais au-delà de l'aspect pécunier, c'est l'absence de planification couplée à un contexte réglementaire dont la lisibilité et l'applicabilité laissent à désirer qui portent l'estocade au projet Côte d'Albâtre. Cela crée un terreau fertile à une mauvaise acceptabilité du projet se traduisant par la suite par de nombreux recours en justice - allongeant une nouvelle fois les délais et amoindrissant les espoirs de concrétisation.

Pour en revenir à l'effacement de l'appel d'offre de Veulettes sur Mer de l'historique de la politique publique, c'est une expérience qui à défaut d'avoir permis de produire une procédure reproductible a permis de mettre en lumière pour l'administration les écueils à éviter. Tout d'abord, cette politique appelle à une véritable recomposition de l'administration et du cadre juridique, en créant une politique véritablement intégrée passant par une concertation avec les acteurs du milieu pour mieux calibrer les contraintes et les besoins. Cela se traduit notamment par la suppression du permis de construire en mer en 2008 qui est un exemple éloquent de l'inadéquation des dispositions du Code de l'urbanisme pour les projets implantés en mer.

En ce qui concerne plus précisément l'organisation administrative - dont l'éparpillement et le manque de distribution des rôles sur ce projet a été au cœur de nombreuses confusions et lourdeurs - l'enjeu crucial est d'articuler l'administration maritime et l'administration terrestre. Toutes deux ont des compétences indispensables dans le cadre de la politique publique éolien offshore mais leur coordination et la distribution des compétences n'a pas été pensée en amont du lancement de l'AO. Bien que les frontières soient poreuses entre l'administration dite "terrestre" et l'administration chargée des questions maritimes, les interlocuteurs privilégiés de chacune d'entre elles et la formation des agents y diffèrent. Un travail d'interpénétration des connaissances et des pratiques de travail, de telle sorte à ce que les différences entre le terrestre et le maritime s'amoindrissent aurait facilité la coordination administrative. D'un point de vue de la gestion de l'AO Côte d'Albâtre par l'administration, l'échec de Veulettes-sur-Mer aura surtout souligné les difficultés de l'Etat à créer une task force en administration centrale sur un sujet comme l'éolien en mer qui aurait été une porte d'entrée pertinente à la fois pour les porteurs de projets comme pour les services déconcentrés. Cette carence a freiné la concrétisation administrative de la politique publique, ce qui a pour effet de retarder la création de la filière sur le territoire et *in extenso* le processus d'apprentissage des services. Veulettes sur Mer est un exemple représentatif des difficultés que rencontrent l'Etat dans le développement de ces projets et de la difficulté de retranscrire la transversalité des compétences inhérente à l'instruction des AO dans l'organisation et la coordination des services.

L'action publique s'est engagée dans cette politique publique par le biais de l'exploration et le projet Côte d'Albâtre a été le théâtre d'essais, d'erreurs, dans le but de comprendre les enjeux et les controverses. Il aura eu pour vertu de souligner l'importance de la prise en compte de la transversalité de la politique publique éolien en mer qui mobilise des compétences interministérielles et des règles issus de champs du droit différents, d'où la nécessité de développer des services et un régime propre et intégré aux éoliennes en mer. Veulettes-sur-Mer aura eu pour vertu de souligner le manque d'investissement de l'Etat dans la construction d'un

cadre réglementaire et administratif. Ce fait étant illustré par les difficultés de ce tout premier AO, le Grenelle de la mer de 2009 (réalisé sur le modèle du Grenelle de l'environnement de 2007 et venant le compléter) va participer à structuration administrative et réglementaire de la filière éolien en mer en soulignant l'importance d'une gestion intégrée avec une prise en compte des différents acteurs ainsi que le besoin d'une clarification de la réglementation pour que la transversalité de la politique publique soit pleinement prise en compte et ne soit plus l'objet d'un empilement réglementaire.

C. Coordination de la transversalité des compétences impliquées dans le développement de l'éolien en mer et renouvellement des frontières administratives

L'expérimentation et les tâtonnements de la deuxième moitié des années 2000 a permis de mettre en lumière la nécessité d'un régime propre aux éoliennes en mer - d'un point de vue juridique, mais aussi d'un point de vue administratif. Ces derniers doivent traduire la transversalité de la politique publique et sa nécessaire gestion multisectorielle.

Comme le souligne le rapport d'information sur l'énergie éolienne présenté par Franck Reynier à l'Assemblée nationale "Il est apparu clairement à la mission d'information commune que les activités éoliennes en mer présentent de telles spécificités qu'elles doivent être réglementées dans un cadre particulier. La France a manifestement tardé pour reconnaître ce fait.". Il y a en effet une difficulté du point de vue de l'approche de la politique publique car chacune des directions de ministères ou secrétariat d'Etat ont les compétences (industrie, énergie, biodiversité, pêche, aménagement du territoire..) pouvaient être impliquées d'une manière ou d'une autre dans la politique publique ont une vision propre de l'approche de l'éolien en mer dans l'administration publique lié à leur objet. Il est alors difficile d'avoir une vision globale comme elle peut-être apportée par un bureau dédié ou à défaut un comité interministériel propre.

C'est le Ministère chargé de l'environnement, dont le nom varie à mesure des remaniements gouvernementaux, qui va jouer un rôle central dans la structuration de la politique publique au sein de l'administration centrale. Celui que Robert Poujade décrivait en 1975 comme le "Ministère de l'impossible" éprouve des difficultés à remplir les objectifs qui lui sont assignés et se caractérise par une faiblesse structurelle et des arbitrages interministériels en défaveur de l'Environnement face à Bercy, à l'Agriculture ou encore au Ministère de l'Intérieur (Blatrix 2021). Bien que les rapports entre Bercy et le Ministère de l'environnement aient évolué depuis cette époque, Valéry Giscard d'Estaing alors ministre des finances avait glissé à R. Poujade, Ministre de la protection de la nature et de l'environnement "C'est intéressant, votre ministère. Il ne devrait rien coûter à l'Etat." symbolisant les tensions entre une volonté affichée par un ministère dédié au traitement au sein de l'appareil d'Etat des questions environnementales tout en ne lui permettant pas dans les faits de répondre à ces attributions. Dans l'histoire du pouvoir étatique, les prérogatives environnementales apparaissent comme relativement récentes et en rupture avec ses prérogatives classiques, régaliennes ou relevant de l'Etat-providence et appelle à une modernisation de l'Etat dans son fonctionnement comme dans la formation de ses agents. Dans le cas précis du développement de l'éolien offshore, une difficulté supplémentaire vient amplifier les faiblesses initiales : avec les différentes réformes liées à la décentralisation et plus

particulièrement depuis la loi MAPTAM en 2014, le pouvoir des régions en matière d'aménagement du territoire et d'environnement est renforcé. Or, la politique publique éolienne en mer est une politique fortement centralisée, ce qui crée un défi supplémentaire en termes d'organisation des services administratifs habitués à ce que la région soit cheffe de file sur ces questions. Cette centralisation dans le cas de l'éolien en mer s'explique par deux caractéristiques de la politique publique au croisement de domaines de l'action publique étant l'apanage de l'Etat central: l'énergie et le maritime. La politique publique de déploiement de l'éolien en mer remet en cause les frontières traditionnellement en œuvre dans l'administration en confiant au ministère chargé de l'environnement une mission qui d'une part recoupe des compétences extérieures à ses attributions et qui d'autre part renouvelle l'approche historique de ces secteurs par l'administration. Le milieu maritime est historiquement le lieu des transports, de la défense et de la pêche et il est dans le cadre de l'éolien offshore couplé à une dimension énergético-environnementale nouvelle⁶. Le couplage de ces différents référentiels est à la charge d'une administration centrale qui doit elle-même apprivoiser la nouveauté de ce sujet. En effet, s'il n'est pas nouveau pour le Ministère chargé de l'environnement de travailler sur la mer - avec notamment le développement des Aires marines protégées sous contrôle de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) - l'éolien en mer apparaît comme une activité nouvelle en mer, relevant d'une certaine dimension industrielle et rattachée à la Direction générale du climat et de l'énergie (DGEC) pour qui la production d'énergies renouvelables en mer à l'échelle commerciale est une nouveauté.

Selon Beuret, la transversalité de la politique publique éolienne en mer appelle à la création de ponts, de proximités de deux ordres entre les différents acteurs de l'action publique. La première est une proximité d'appartenance entre les acteurs publics - ce projet induisant un besoin de communication entre les services de l'Etat à toutes ses échelles et un vrai besoin de concertation sur le territoire. C'est aussi cette proximité d'appartenance qui peut être à l'origine de réseaux formalisés entre acteurs territoriaux, entre élus locaux. La seconde est une proximité de similitude, faisant appel à des rapprochements qui n'auraient peut-être pas été pensés en premier lieu. Cela peut par exemple concerner des agents d'administration environnementale qui peuvent avoir des références partagées avec un aménageur, ou bien cela peut-être ce même aménageur qui pourrait avoir des références communes avec un pêcheur. La création de ces proximités fait partie des acquis de la concertation et de la construction de relations interpersonnelles, prémices à l'acceptabilité du projet dont un des objectifs est le partage de connaissances et la levée de certaines incertitudes.

La construction intégrée passe aussi en partie par la question essentielle de la planification, des moyens mais aussi d'un point de vue spatial. Les enjeux gravitant autour de cette dernière sont soulevés par ce même rapport Reynier sur deux aspects.

- Le premier se concentre sur la résolution des conflits d'usages, afin de permettre la cohabitation des activités préexistantes à l'installation des fermes éoliennes en mer. C'est notamment par la consultation au sens large que ces enjeux sont mis en lumière.

⁶ Sans vouloir faire fi de l'usine marémotrice de la Rance, une telle échelle de production comme il en est question dans le cas de l'éolien en mer est inédite

Cela comprend entre autres la Commission particulière du débat public (CPDP) sous la direction de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui est mise en place pour chaque projet éolien en mer comme les concertations avec garants ayant lieu en amont ou durant le suivi du projet.

- Le second point soulevé par la mission parlementaire de 2010 est le besoin d'affirmation des pouvoirs publics sur la phase de planification qui fait à cette époque l'objet d'une certaine confusion. En effet, les promoteurs-développeurs combinent cet espace laissé vide par l'Etat en allant sur place faire la promotion de leur projet en diffusant des "cartographies précises et présentées comme quasi-officielles, sans que les élus n'en aient connaissance" (Reynier 2010). C'est un point que rejoint Ion Tillier du COREPEM, "Sur l'AO1 et l'AO2, il y a une très forte concertation initiale de terrain mais qui n'était pas du fait de la sphère publique. Sur les deux projets dont je parle il y a des développeurs privés qui sont venus travailler le terrain des années en amont, avant même que les consultations pour définir les zones ne soient faites par le Préfet de Région et le Préfet maritime [...] Ils sont arrivés quatre ans avant l'Etat, donc ça a été quatre ans sans cadre public mais quatre ans où les acteurs discutent entre eux, évaluent l'acceptabilité et c'est un travail non négligeable qui ne retrouve pas forcément sa place dans la manière dont c'est fait aujourd'hui et où la discussion commence au début du débat public". Le travail à accomplir par les pouvoirs publics est donc déterminant pour replacer l'Etat en position de médiateur et instigateur des consultations publiques - logique aussi permise par l'instrument en présence qui est l'appel d'offre et qui offre une large maîtrise sur le calendrier à l'administration. L'imposition de l'Etat comme initiateur de la planification des projets éoliens en mer est d'autant plus importante que les projets éoliens se situent aujourd'hui sur le DPM, domaine juridique réservé de l'Etat en proie à des problématiques de gestion des conflits d'usage et de protection environnementale - compétences ne pouvant être délégué à un porteur de projet privé. Cette planification spatiale maritime fait directement référence à la notion de gestion intégrée des zones côtières dans le droit international, mise en oeuvre par la loi Grenelle II⁷ qui opère une véritable inflexion en la matière en ayant pour objectif de prendre en compte de manière globale les activités et les enjeux maritimes par une approche déssectorialisée de cet espace.

Cette approche spatiale est à ce jour prise en compte dans un régime propre d'autorisations spécifiques au maritime qui implique de nombreux services, que ce soit dans le cadre de leur délivrance ou pour une émission d'avis. Depuis 2017, l'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau est une autorisation unique délivrée par la préfet de département regroupant la dérogation relative aux espèces protégées, l'installation de production d'électricité, l'autorisation relative aux obstacles à la navigation aérienne - qui nécessite l'avis du CGEDD, du CNPN, du préfet maritime, du ministère en charge des pêches maritimes et de la protection de la nature ainsi que d'établissements publics comme le CEREMA et l'Ifremer. L'emplacement des éoliennes sur le DPM nécessite aussi une concession d'utilisation du domaine public maritime délivrée par le préfet de département qui implique de nombreux

⁷ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

services administratifs (préfecture maritime, commissions nautiques locales, enquête publique). Si ce régime, commençant à peine à se stabiliser suite aux réformes successives est dénoncé pour sa complexité et pour la multiplicité des services qu'il engage, il risque surtout d'être rendu obsolète par les évolutions technologiques qui renouvellent la spatialité du déploiement de l'éolien en mer. La dynamique de l'éloignement des côtes permise par le développement de l'éolien flottant est à l'origine de nouveaux défis pour la réglementation et l'organisation de l'administration dans le cadre du développement des projets. Cela advient alors même que la procédure actuellement en vigueur pour l'implantation sur le DPM n'a pas été pleinement expérimentée au vu du caractère récent des réformes qui lui ont été apportées. L'action publique, louvoyante quant à la finalité à poursuivre pour mettre en œuvre l'éolien en mer en France au vu d'une organisation et d'une réglementation aussi mouvante que mouvementée, doit amender sa manière d'agir afin de s'adapter aux nouveaux défis technologiques.

D. Éloigner les installations éoliennes de la côte pour pallier aux difficultés liées à l'acceptabilité des projets : de nouveaux défis pour une administration apprenante

La planification pose la question de l'espace et de l'éloignement des côtes. Car si l'on s'est d'abord inspiré de ce qu'il se passait à terre, les pouvoirs publics et les développeurs tendent de plus en plus à regarder vers le large, à vouloir s'éloigner des côtes pour s'affranchir des contraintes d'acceptabilité liés à la proximité des activités anthropiques. Les évolutions technologiques rendent cette perspective plausible, tout d'abord depuis les années 2010 avec des pieux pour l'éolien posé pouvant aller jusqu'à 40-50m de profondeur puis aujourd'hui avec la technologie flottante.

Cette dynamique d'éloignement des côtes a des avantages pour l'administration. La principale est celle de l'acceptabilité, et donc d'une certaine facilitation dans le déploiement des projets. L'éolien *farshore* par opposition au *near-shore* qui est plus proche de la côte a pour qualité d'être dans des zones où les usages sont répartis moins densément qu'à proximité de la terre. L'aspect visuel des éoliennes est aussi amoindri et les oppositions sur critères paysagers sont évitées (Haggett 2008). Pour Nicolas Mariel, Administrateur des Affaires maritimes chargé d'un rapport sur la simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer, "Le problème est que l'on a commencé avec des parcs en mer territoriale⁸ alors que du fait de l'accumulation d'activités qu'il y a dans ces territoires ça crée beaucoup plus de problématiques que ce que l'on avait pu imaginer". Si l'éloignement des côtes semble donc être une piste, cette dernière est loin d'être la panacée en ce qui concerne la gestion administrative - créant de nouveaux défis pour les services de l'Etat. L'éolien posé qui est la technologie pour laquelle l'administration a développé à ce jour la procédure la plus consistante, ne peut pas être installé à grande distance des côtes en raison de la bathymétrie française caractérisée par des fonds plongeant rapidement à mesure que l'on s'éloigne, ce qui explique notamment que la plupart des parcs posés soient en Manche où les conditions sont plus favorables. Il faut alors se reposer sur la technologie flottante, qui est au cœur des derniers AO et déjà présente, bien qu'avec beaucoup d'anticipation sur la faisabilité technologique,

⁸ La mer territoriale s'étend jusqu'à la limite des 12 miles à partir de la ligne de base

dans le discours du Président Sarkozy au Havre en 2009: “Je pense aux éoliennes offshore et notamment aux éoliennes flottantes qui permettront d'aller chercher le vent loin des côtes, là où est le plus fort, sans perturber les activités côtières.”⁹

Calendrier des AO en fonction de la technologie employée

Date d'attribution de l'AO	2019	2020	2021	2022	2023	2024 et après
Éolien flottant			250 MW Bretagne Sud (120€/MWh)	2 x 250 MW Méditerranée (110€/MWh)		1 000 MW par an, posé et/ou flottant, selon les prix et le gisement, avec des tarifs cibles convergeant vers les prix de marché sur le posé
Éolien posé	500 MW Dunkerque (45€/MWh)	1 000 MW Manche Est Mer du Nord (60€/MWh)*	500 – 1 000 MW Sud-Atlantique ** (60€/MWh)		1 000 MW (50€/MWh)	

* Pour ce projet, la date de 2020 est la date de lancement de la procédure de mise en concurrence.

** Dans ce cadre, un projet éolien en mer au large d'Oléron pourrait être attribué. Les dates indiquées sont les dates auxquelles un lauréat sera sélectionné, en fin de procédure de dialogue concurrentiel ; les prix indiqués sont les prix cibles des appels d'offres sur la base desquels seront fixés les prix plafonds des appels d'offres. Les projets attribués à partir de 2024 portent notamment sur des extensions des parcs éoliens en mer précédents, avec un raccordement mutualisé.

source: *eoliennesenmer.fr*

À ce stade, plusieurs enjeux émergent:

- 1) La technologie flottante est encore en phase de développement, même si l'éolienne pilote disposée au large du Croisic permet de collecter des informations sur les spécificités liées au flottant et que des fermes pilotes vont être implantées en Méditerranée, il n'y a pas encore de pistes privilégiées d'un point de vue de la technologie à adopter précisément. De plus aucune ferme d'éoliennes flottantes d'envergure commerciale¹⁰ n'est en service en Europe. La définition d'un cadre adapté et une adaptation des infrastructures à terre est un nouvel enjeu pour l'administration dont la feuille de route ne cesse d'évoluer, quand bien même cette dernière n'a jamais réellement pu se stabiliser. La connaissance de la technologie qui va être adoptée est essentielle pour les pouvoirs publics afin de développer un cadre réglementaire adapté, comme cela peut déjà être le cas avec l'introduction de l'autorisation à caractéristiques variables ou “permis enveloppe” introduit par la loi ESSOC de 2018.
- 2) L'éloignement des côtes permis par la technologie flottante implique de créer un cadre pour l'éolien en Zone Économique Exclusive¹¹ (ZEE), zone principalement réservée au trafic maritime et dont les installations (éoliennes incluses) font l'objet d'une autorisation unique délivrée par le préfet maritime. Même s'il peut exister de l'éolien

⁹ Déclaration de Sarkozy, Président de la République sur la politique maritime de la France, Le Havre le 16 juillet 2009

¹⁰ La ferme de Kincardine en Ecosse est composée d'éoliennes flottantes mais la puissance totale du parc étant de 50 MW, elle n'est pas comparable aux fermes commerciales actuellement en oeuvre avec la technologie posée

¹¹ Espace maritime où l'Etat est souverain en matière économique. Définie par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), la ZEE s'étend jusqu'à 200 miles de la ligne de base

flottant en DPM, cette technologie a vocation à se développer en DPM et souffre d'un manque de cadre juridique clair. Ce cadre concerne aussi bien les éoliennes en elles-mêmes qui relèvent aujourd'hui de l'article 30 de l'ordonnance 2016-1687 selon lequel les éoliennes s'apparentent à des îles artificielles et sont de fait soumises aux lois et règlements liés à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à une immatriculation et doivent avoir un capitaine. C'est un cadre dont l'application paraît peu réaliste et qui n'a jamais été éprouvé. La question de la redevance éolienne est aussi essentielle de telle sorte à ce qu'elle soit la même pour tous les parcs.

- 3) Le développement en ZEE pose aussi la question du contrôle par les services de l'administration *in situ* comme cela peut être le cas de la DREETS qui veille au bon respect des conditions de travail. Un directeur d'unité de contrôle à la DREETS avance qu'avec l'implantation d'éoliennes en ZEE, "on ne pourra plus aller sur zone, mais il est moins sûr que le code du travail tel qu'il est actuellement pourra s'appliquer. C'est des questions que l'on a pas encore débroussaillées". La réglementation sociale et de son contrôle par l'administration est un enjeu s'ajoutant à tous ceux liés aux procédures d'autorisations et de statut.

En somme, développer l'éolien en mer en s'éloignant des côtes permet une plus grande acceptabilité, moins de conflits d'usages liés à la planification des activités en mer. Ce progrès technique amène l'administration à étudier des questions similaires à celles du lancement des premiers AO, avec un terrain certes plus éprouvé qu'il ne pouvait l'être lors du lancement du projet Côte d'Albâtre mais qui souffre de nombreuses zones d'ombres en termes de coordination des services et de réglementation à suivre. La feuille de route des services de l'Etat ne cesse donc de se mouvoir et empêche la stabilisation d'une procédure et la routinisation de pratiques administratives (relations entre services, mode opératoire dans la gestion des projets...). Dans une phase d'apprentissage peu structurée, les services de l'Etat en charge du déploiement de l'éolien offshore doivent donc faire face à un manque de définition claire de la feuille de route, mais aussi aux vacillations de l'implication du pouvoir politique sur ce sujet.

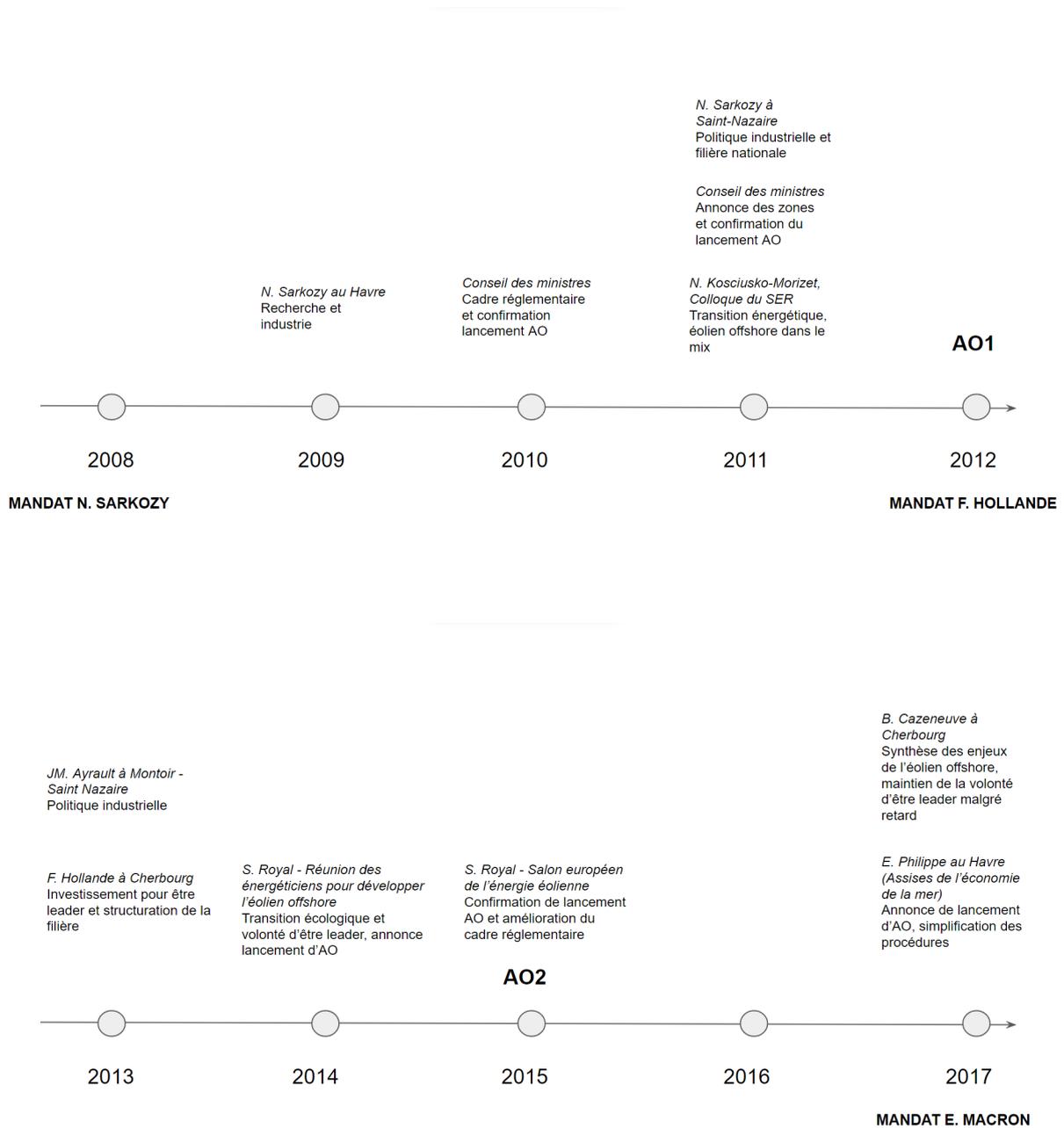
II. Les services de l'Etat à l'épreuve du réel : la difficile articulation entre volonté politique affichée et apprentissage sous contrainte de l'administration

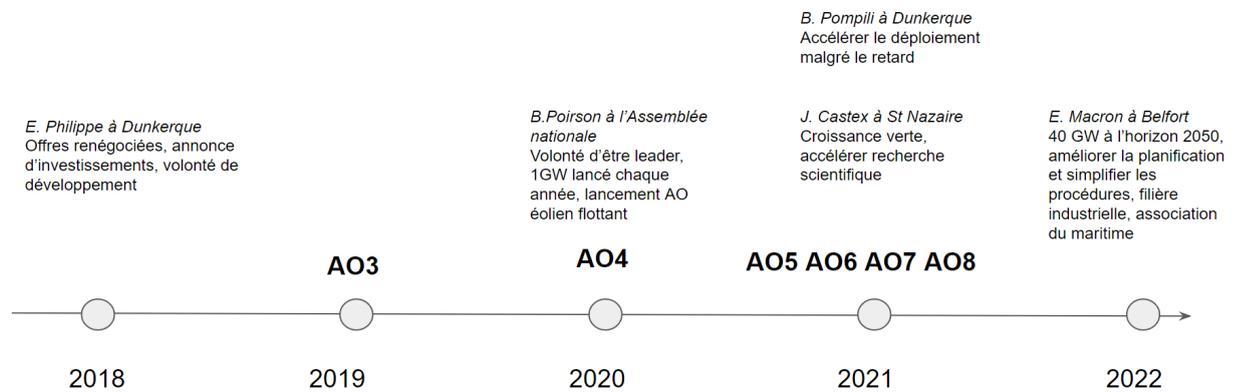
A. Une volonté politique en dents de scie ralentissant la courbe d'apprentissage des administrations

Dans le développement de l'éolien en mer en France, l'Etat joue un rôle ambigu. A la fois à l'initiative des projets, il est aussi en capacité de freiner le déploiement de l'éolien offshore qui a connu au cours de son historique des impulsions institutionnelles sporadiques, créant au cours de la dernière décennie des effets de "stop and go". Il est possible de retracer la chronologie de ces impulsions en croisant les prises de paroles politiques favorables au développement de l'éolien en mer et le lancement des appels d'offres. Les différents discours apparaissant ont été répertoriés sur le site viepublique.fr en entrant le mot clé "éolien en mer" ou "éolien offshore". Lorsque plusieurs discours ont été prononcés la même année, ils

apparaissent par ordre chronologique de haut en bas par rapport à la date, et l'angle d'attaque discursif servant à la légitimation du projet est précisé pour chacune des prises de paroles. La date de lancement indiquée pour les AO correspond à la date de leur attribution pour ceux qui l'ont été, et à la date de lancement des AO pour ceux qui n'ont pas encore de lauréat.

Figure 1: Frise chronologique des prises de paroles politiques sur le sujet de l'éolien en mer croisée avec le lancement des AO de 2008 à 2022





Le sujet de l'éolien en mer arrive de manière explicite dans les discours politiques sous le mandat de Nicolas Sarkozy, au moment du Grenelle de la Mer en 2009. C'est notamment sous l'angle de la politique industrielle et de la structuration d'une filière qu'est abordé ce sujet. Le mandat de François Hollande reprend la sémantique industrielle en la couplant avec les besoins liés à la transition écologique. Les prises de paroles politiques deviennent plus prolifiques, plus complètes et précises d'un point de vue du mode opératoire du gouvernement pour développer l'éolien offshore sous le mandat 2017-2022 d'Emmanuel Macron au cours duquel cinq AO sont lancés. On peut remarquer pour les différents AO que les prises de parole au sujet de l'éolien offshore croissent l'année précédent le lancement des projets afin d'installer la volonté du déploiement éolien offshore dans la parole politique, et *in extenso* de donner un signal positif aux administrations concernées sur ce sujet. Chaque AO est par ailleurs précédé de plusieurs prises de parole en conseil des ministres ou à l'Assemblée nationale lors des questions au gouvernement. Un des ressorts rhétoriques repris dans les différents discours de la décennie est celui de la posture de leader que pourrait avoir la France dans ce domaine - alors qu'aucune éolienne n'est sortie de mer et qu'aucune formation associée n'existe pour permettre aux agents du public d'agir à la mesure des objectifs annoncés. Le but pour les pouvoirs publics avec ces effets d'annonce est d'inspirer confiance aussi bien aux acteurs du secteur qu'aux services de l'Etat. Cependant, pour ces derniers le décalage entre les paroles et les moyens accordés à la réalisation de cet objectif est notable. L'analyse de Valérie Lacroix et Edwin Zaccai (2010) à propos des politiques environnementales résume le sort de la politique publique éolien offshore "A l'examen rétrospectif, les phases d'impulsion institutionnelle ne marquent pas de rupture globale mais agissent plutôt comme des tamis laissant filtrer quelques avancées sectorielles à chaque cycle".

Dans ce travail de mise à l'agenda de l'éolien en mer, le Grenelle de la mer de 2009 est un moment-clé. Faisant suite au Grenelle de l'environnement et aux frustrations créées pour les

acteurs de la mer, il va chercher à (re)légitimer l'investissement de l'Etat dans l'éolien offshore après l'échec de Veulettes-sur-mer en s'inscrivant dans une stratégie de communication événementielle : "En ce début de XXIème siècle, c'est la mer qui sauvera la terre" (Livre bleu Grenelle de la mer) autour de la figure de Jean-Louis Borloo. Cet événement s'inscrit dans la continuité du discours de Nicolas Sarkozy au Havre qui amorce une tentative de couplage entre deux référentiels traditionnellement régaliens que sont la politique maritime et la politique énergétique et essaie de leur donner une coloration "verte", liée à la transition écologique. Le succès médiatique du Grenelle de la Mer intervient cependant en pleine crise économique et ses effets seront contrebalancés par les exigences de Bercy en termes de restrictions budgétaires, menant à une faiblesse des moyens financiers investis dans la mise en œuvre de la politique publique éolien en mer.

Sylvain Roche explique en reprenant la théorie de Gideon Gartner¹² que les énergies marines renouvelables sont soumises à un cycle dit de "hype-hope-disappointment" pouvant être traduit par succès-espoir-déception (Roche, 2019). La première phase correspond pour l'éolien à la période du Grenelle de la Mer où il s'agit d'inscrire la technologie dans un récit collectif justifiant ensuite des investissements, suivie ensuite d'espoir et d'une phase de désillusion qui se caractérise dans l'éolien en mer par les nombreuses années ayant eu cours entre le moment du lancement de l'AO et le début des travaux pour l'AO1. Cette phase est ensuite suivie d'une phase de relance au cours du mandat d'Emmanuel Macron avec le lancement de cinq AO, flottant comme posé sur des façades maritimes qui jusque-là n'avaient pas été impliquées dans les projets éoliens offshore (Méditerranée, Sud-Atlantique). Si cette théorie s'applique dans le travail de Sylvain Roche à la technologie, elle est aussi transposable à l'administration et aux moyens qui lui sont accordés. Avant la relance lors de la renégociation des tarifs des appels d'offres de 2011 et 2013 lors de la programmation pluri-annuelle sur l'énergie (PPE) au printemps 2018 par le gouvernement d'Edouard Philippe, le nombre de personnes au sein de l'administration travaillant sur le développement des projets éoliens était extrêmement réduit et c'est à partir de cette période de relance que quelques postes ont été créés en administration centrale comme en déconcentrée pour se concentrer sur le développement de l'éolien offshore. C'est cette phase de relance qui permet de clarifier les ambitions politiques auprès des citoyens mais aussi auprès des services de l'Etat - en somme, de donner confiance en la pérennisation des projets.

Arrivée à la fin des années 2010, la France apparaît comme nettement en retard par rapport à ses voisins européens. Ce point contraste avec les ambitions affichées dans les discours de se positionner comme "champion" sur cette énergie : quand le Royaume-Uni se classe premier au classement européen en termes de puissance éolienne offshore installée (12 281 MW en mars 2022), la France n'a qu'une seule éolienne pilote en fonctionnement en 2021, celle du Croisic avec une puissance de 2 MW. Selon Vanessa Godefroy, directrice des projets éoliens offshore Europe chez Total Energies, ce retard au démarrage est dû au manque de vision politique stable et aux moyens accordés: "Il y a eu clairement un manque d'ambition, un manque de volonté et de stabilité, de vision [...] C'est une problématique de vision politique à long terme, notamment dans les années 2010. Car le retard de la France n'est pas dans les

¹² A. Linden, J.Fen, (2003) "Understanding Gartner's Hype Cycles", Strategic Analysis Report.

dernières années mais il y a eu un premier stop and go après l'AO de 2005 et quand il y a eu un retour avec les AO1 et AO2 il y avait une toute petite équipe à la DGEC qui a fait un boulot de folie, mais qui reste une toute petite équipe.”

Cette question des moyens donnés à l'administration pour mettre en œuvre une volonté politique - qui s'incarne ensuite en politique publique - est un point-clé pour comprendre la recomposition qu'a dû opérer l'administration pour le déploiement de ces projets.

B. Disparités entre annonces politiques de lancement de projets et moyens attribués à l'administration pour leur réalisation

Si l'on s'en tient aux discours politiques tenus au cours de la dernière décennie, la politique éolien offshore devrait bénéficier de moyens humains, financiers et de formation en accord avec ceux que nécessitent le lancement d'une filière nouvelle au sein de l'action publique. Dans les faits, cette politique est victime de deux tendances lourdes qui s'appliquent aux politiques environnementales et avec d'autant plus d'acuité aux moyens accordés au développement des énergies renouvelables dans l'administration : un arbitrage interministériel défavorable concernant l'attribution de moyens et la prévalence d'investissement allant dans le sens de la préservation de la technologie dominante. En effet, face à Bercy et à la sanctuarisation d'une diète budgétaire, une banalisation d'un fonctionnement en mode dégradé des services de l'Etat s'est instituée. Avant la fin de la décennie 2010, ce qui a été fait dans le cadre du déploiement de l'éolien offshore l'a été sans moyens humains supplémentaires, en se reposant sur les effectifs déjà présents. A titre d'exemple, une seule personne travaillait à la DGEC entre 2010 et 2016 sur les projets éoliens offshore en plus de ses prérogatives habituelles. La répartition des compétences dans l'administration déconcentrée ne relevait pas de services particuliers et étaient réparties entre les différents services avec souvent un recoupement et des discordances à l'origine de lenteurs et de frustrations aussi bien pour les services de l'Etat que pour les acteurs extérieurs impliqués dans le projet. Ce manque de moyens est caractéristique d'une volonté en demie-teinte en faveur du développement de l'éolien offshore. Cela aboutit sur une politique publique où les avancées reposent majoritairement sur un surinvestissement des agents en poste qui doivent intégrer la gestion du déploiement de l'éolien offshore en plus des tâches qui leur étaient initialement confiées. Il s'agit là d'une stratégie de l'Etat caractéristique de son investissement dans le cadre des politiques publiques en mal de légitimation : créer un effet d'annonce politique en annonçant des projets sans donner de cadre et de moyens humains à l'administration peut être un moyen de tester la robustesse de la politique publique tout en limitant les coûts engagés dans son déploiement. Cette manière d'agir est illustrée par l'analyse de Douglas North (1999) pour qui l'investissement institutionnel est orienté de manière à protéger la technologie dominante et est peu enclin à créer les conditions d'une contestation de son hégémonie. Cette stratégie, applicable dans le cas présent à l'énergie nucléaire qui est depuis l'après-guerre au delà d'une source d'énergie importante dans le mix énergétique français, une composante fondamentale de l'identité nationale française (Hecht 2009).

Ce sujet de la faiblesse de moyens humains attribué et de la difficulté à obtenir la création d'équivalent temps-plein (ETP) est de l'ordre de la tendance au sein de l'administration

française, et a été souligné dans la grande majorité des entretiens menés aussi bien avec les agents du public qu'avec des acteurs privés impliqués dans la mise en œuvre de la politique publique. Il est toutefois important de souligner la création de postes au cours des cinq dernières années, aussi bien au niveau central que déconcentré, en lien avec la relance de l'attribution des AO mais aussi avec l'introduction de la loi ESSOC qui place l'État comme maître d'ouvrage, et qui doit donc à ce titre mener des études de dérisquage en amont du dialogue concurrentiel avec les entreprises. Cela permet d'avoir une uniformité des données mise à disposition des candidats mais implique pour les services de l'Etat de nouvelles responsabilités. Cette création de poste, selon la responsable de la section éolien offshore au SER "reste moindre par rapport à l'ambition du programme dont il est question et au nombre de fonctionnaires mobilisés sur ces mêmes sujets à l'étranger. Il faut des fonds pour mener à bien les projets, mener le débat public, réaliser les études, et il n'y a que 24 heures dans une journée, que l'on travaille dans le privé ou dans le public." Cette carence est particulièrement prégnante dans les territoires au sein desquels la volumétrie de travail demandé aux agents est couplée à un travail de création d'interconnexions entre services déconcentrés pour s'approprier le projet piloté par l'Etat. Pour Ion Tillier du COREPEM, le manque de moyens accordé à l'administration crée un terrain propice à la conflictualité entre populations et administration publique sur les territoires à propos des projets éoliens offshore: "Enclencher le déploiement de l'éolien en mer sans avoir l'entièreté des moyens qui permettraient de le mener à bien, c'est faire payer chèrement aux territoires le déploiement de cette politique. On peut entendre le bien-fondé de forcer la maturité des acteurs et des territoires mais au vu du nombre de gigawattheures dont on parle, je ne vois pas comment cela peut se passer sans créer localement de grandes difficultés". Le problème est similaire en administration centrale selon un de ses fonctionnaires : "Le bureau de la DGEC s'occupant du développement de l'éolien offshore était composé de 3 personnes il y a 3 ans, une dizaine aujourd'hui. Si on se calquait sur le privé, on serait probablement 30 personnes aujourd'hui. L'Etat n'est pas un gestionnaire agile et attractif et il y a beaucoup plus d'inertie dans l'adaptation des effectifs". Les difficultés à recruter des agents est aussi bien due à la complexité à obtenir la création d'ETP ou du moins le recrutement de vacataires qu'à la rareté des profils ayant des compétences dans le domaine de l'éolien en mer.

Pour pallier ce manque de moyens, les agents outrepassent les missions mentionnées dans leur fiche de poste initiale en se rendant au contact des acteurs, en créant des réseaux de relations interpersonnelles pour se former et s'informer. Le surinvestissement de leur fonction leur apparaît comme indispensable pour tenter de répondre aux objectifs fixés par les besoins de la politique publique mais qui ne permet pas toutefois d'effectuer leurs missions en temps et qualité voulus. Le retard caractéristique du développement de l'éolien en mer en France est souvent justifié comme étant la responsabilité de lenteurs, voire de lourdeurs administratives qui seraient propres au fonctionnement de l'administration française. Il est toutefois important de souligner que ces problèmes de coordination et d'organisation de l'administration dans le cadre du déploiement de l'éolien offshore est un problème rencontré par toutes les administrations en phase d'apprentissage et qui a été particulièrement prégnant aux Etats-Unis comme en Chine (De Castro 2019). Au-delà de dysfonctionnements réels liés à l'administration, il est donc important d'identifier les différences de temporalité entre les

annonces politiques et leur concrétisation administrative, objet de procédures juridiques garantes du respect de l'Etat de droit.

C. Des temporalités aux exigences divergentes : temps politique, temps administratif

L'annonce d'un objectif de 40 GW à l'horizon 2050 - ce qui équivaut avec les moyens technologiques actuels à 50 parcs, soit à l'installation de 2 parcs par an - implique deux grandes mutations dans la manière de gérer la politique publique de développement de l'éolien offshore. Tout d'abord, un besoin certain d'accélération de l'administration et une révision des procédures. Cependant l'approche peut être différente et révèle aussi une certaine soumission des discours politiques à la temporalité électorale, au temps politique, où l'affichage de priorités et leur légitimation permet de créer un effet d'annonce. Cette temporalité est différente de celle de l'administration qui s'inscrit dans le temps long. Elle est celle du temps des procédures, du droit, de l'organisation, de la formation qui ne répond pas aux mêmes calendriers. L'activité administrative se caractérise par un processus d'apprentissage et de routinisation des pratiques pour mettre en place les politiques publiques alors que la politique est faite d'échéances, de ruptures ou de crises (Marrel, Payre 2018). L'articulation de ces deux temps, leur maîtrise, n'est pas qu'une question d'aptitude mais aussi de ressources (Dulong 2018) en termes de formation, d'organisation et de cadre juridique dans le cas de l'éolien en mer .

C'est dans l'optique de répondre à ce dernier point qu'a été publié fin 2021 un rapport regroupant des experts du CGEDD, de l'IGAM et du CGE sur la simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes, sujet visant directement l'action de l'administration. Ce rapport pointe un manque d'intégration de la politique publique, des carences en termes de planification ainsi que des difficultés organisationnelles. Il intervient cependant après que deux modifications législatives substantielles aient été adoptées, avec pour objectif de réduire les écarts entre temps politique et temps de l'administration - en somme de simplifier la mise en oeuvre de la politique publique :

- La loi pour un Etat au service d'une société de confiance dite "loi ESSOC" du 10 août 2018 : Le cadre de la loi ESSOC est inspiré des procédures mises en place dans les pays européens ayant développés l'éolien offshore à grande échelle comme le Danemark ou la Grande-Bretagne. Dans le but de mettre en oeuvre une politique plus intégrée et d'améliorer l'acceptabilité des projets, la temporalité de la participation du public a été modifiée. Si avant 2018 le public ne pouvait pas débattre de l'opportunité du projet et que de nombreuses modalités étaient fixées avant la consultation, le débat public inclut désormais la possibilité de participer au choix de la tenue du projet et de son emplacement via des réunions publiques scénarios. Concernant plus précisément l'administration, la loi ESSOC introduit aussi l'autorisation à caractéristiques variables, plus communément appelée "permis enveloppe". Le but est de délivrer une autorisation au maître d'oeuvre pouvant s'adapter aux évolutions technologiques (taille des pales, modèle d'éolienne...) ayant cours entre le moment de l'AO et le début des travaux car la durée actuelle du développement d'un projet éolien approche les dix ans. Cela évite pour l'administration d'avoir à délivrer de nouvelles autorisations, pouvant faire l'objet

de nouveaux contentieux, afin d'être au plus proche des progrès techniques du domaine. Cette modification donne une nouvelle compétence à l'action publique, en collaboration étroite avec les établissements publics comme le CEREMA pour déterminer l'ampleur des marges de manœuvre comprises dans le permis enveloppe, dont la première instruction est pour le projet de Dunkerque.

- La loi d'accélération et de simplification de l'action publique dite "loi ASAP" du 7 décembre 2020 : Les recours relatifs aux autorisations occupent une place importante dans le calendrier des projets éoliens en mer, et ces derniers prennent plusieurs années avant d'être purgés. Si à partir de 2016 le contentieux éolien en mer était réservé à la CAA de Nantes, depuis l'adoption de la loi ASAP le 7 décembre 2020 seul le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort sur ce sujet. La suppression d'un niveau de juridiction - bien qu'elle pose des questions en termes de droit de recours des citoyens - permettrait de gagner entre 2 et 4 ans sur les projets. Il n'y a cependant à ce jour pas assez de recul sur le gain réel entre le temps de délivrance des autorisations et le début des travaux car la nature recours se diversifie (ex: ouverture d'une enquête par le Parquet national financier sur l'attribution du marché de Saint-Brieuc) au fur et à mesure que les acteurs, qu'ils soient favorables ou opposants au projet, montent en compétence sur le sujet.

Mais la course à l'accélération est vaine si elle ne prend en compte pour marqueur de qualité que ce point là. Toute une partie du processus représente différentes étapes dont la durée n'est pas compressible, pour la simple raison qu'elles sont garanties de l'Etat de droit. Il s'agit là du temps de la planification, du débat public, de la concertation, du contentieux (bien qu'il ait déjà été réduit au minimum de ce qu'il est légalement possible de faire) : en somme, le temps de l'application du droit dont l'administration est garante - administration, qui assure une certaine continuité au delà de l'alternance politique. La fluidité entre les différentes étapes peut être améliorée par l'anticipation et la coordination de leur gestion par les services de l'Etat et c'est l'objet des différentes réformes, qui nécessitent par la suite un temps d'adaptation pour les agents de l'administration - d'où l'importance de garder une certaine stabilité même si un régime est par essence imparfait, cela permet aussi d'avoir plus de recul sur ses apports et ses failles.

D. Une administration à distribuer et à coordonner

Comme cela a été démontré dans le cas du projet-laboratoire de Veulettes-sur-Mer, les services de l'Etat se sont retrouvés en difficulté au sujet de la distribution de l'administration, de la répartition des tâches et de plus précisément de la coordination des services. En effet, en tant que politique publique transversale, la chaîne administrative implique de nombreux services en administration centrale comme en administration déconcentrée - sujet qui comme beaucoup de projets maritimes est éminemment partagé entre services de l'Etat au niveau déconcentré comme en central.

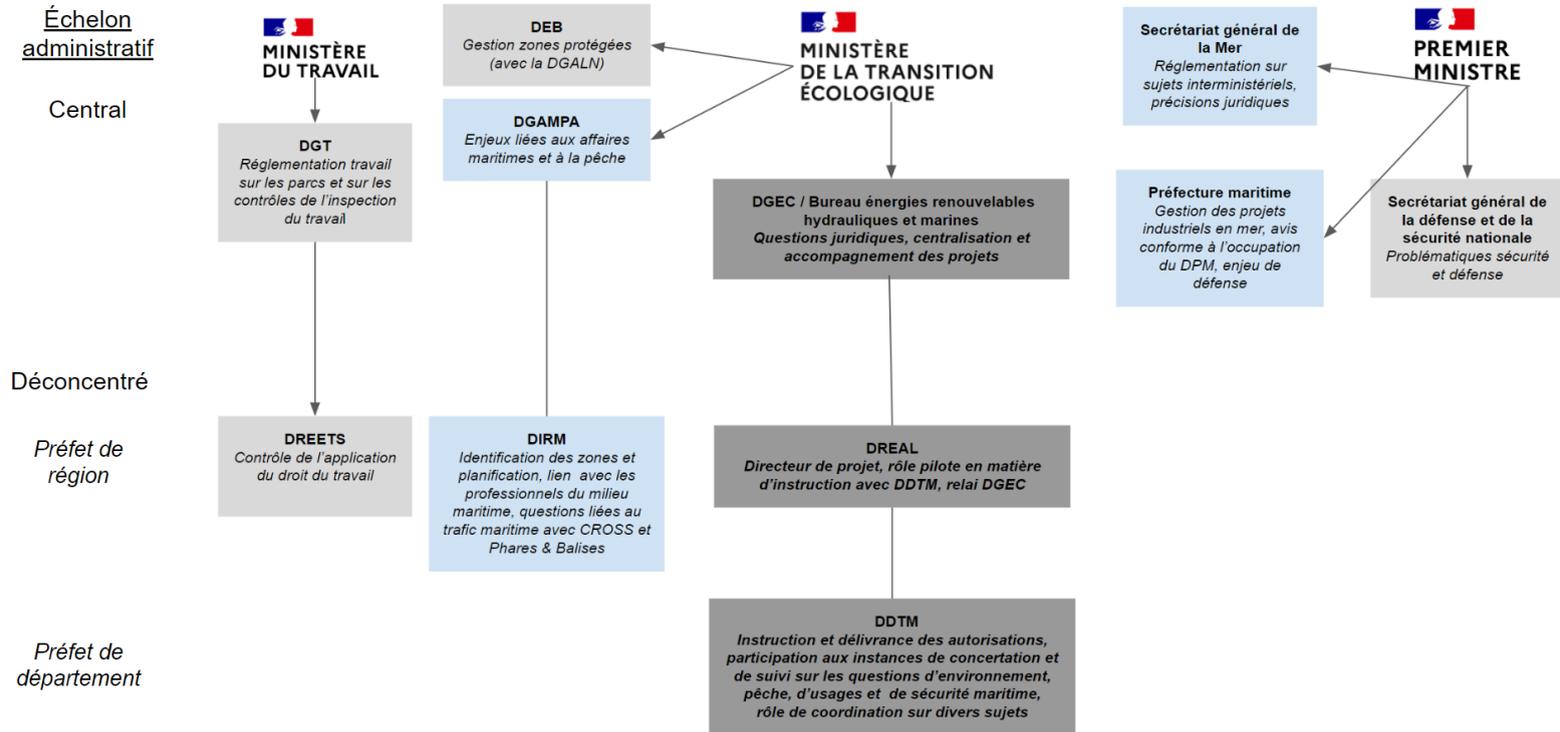
L'administration fait aussi face à des difficultés d'ordre organisationnelles aux différentes échelons administratifs dues à une organisation en silo où la coordination des différents services n'est pas clairement définie. Comme le mentionne le rapport sur la simplification des

procédures d'autorisations applicables aux éoliennes en mer, "les dispositions applicables à l'éolien en mer sont retranscrites le Code de l'énergie, le Code 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, voire des ministères distincts. Il n'est ainsi pas rare que trois services distincts interviennent chacun à leur tour pour des autorisations étalées dans le temps et parfois partagées avec l'échelon régional en DREAL". Ce fait est renforcé par des différences d'appréhension de la politique publique entre les services centraux et déconcentrés. Un agent de la DREAL affirme que l'arbitrage entre les exigences du terrain et les demandes de la DGEC est parfois inconfortable car les services centraux ont "peu ou pas conscience de ce qu'il se passe sur le territoire. ils viennent en débat mais ils ne font pas tout ce qui est travail de proximité et les choix qui sont fait au niveau central se font sans forcément prendre en compte ce qu'il se passe en local [...] Après cela peut permettre de contrebalancer vu qu'au quotidien on est en lien avec le territoire et le mécontentement, on serait prêts à faire plus de concessions que l'administration centrale qui a un regard plus éloigné, avec moins d'affects sur les décisions qui sont prises. Quand il n'y a aucune concession de faite, on se retrouve par contre un peu entre le marteau et l'enclume". Un agent travaillant en Préfecture maritime quant à lui nuance cette disparité d'approche par le fait que "le travail des services déconcentrés c'est de faire remonter autant que faire se peut les problèmes de terrain car pour avoir travaillé en administration centrale je vois que les enjeux et les préoccupations premières ne sont pas les mêmes".

Cet éparpillement administratif rend difficile pour les agents des services de l'Etat comme pour les développeurs l'obtention d'informations sur des sujets précis et opérationnels. Le rapport du CGEDD/IGAM prend pour exemple la question concrète de l'organisation des secours en mer et de la protection des travailleurs qui sont des sujets traités par la DGAMPA mais qui relèvent de la compétence des préfectures maritimes, administrations entre lesquelles il n'existe pas de lien hiérarchique. Il est de fait souvent difficile d'obtenir des informations lorsque les sujets sont du ressort de directions différentes. En effet, il n'existe pas pour l'éolien en mer de direction à part entière comme cela peut être le cas pour l'énergie nucléaire (rendant les acteurs impliqués plus facilement identifiable) mais une multitude d'administrations au différents échelons administratifs et relevant de différents ministères.

Un autre sujet concernant l'organisation et la coordination des services est l'approche du milieu maritime et des particularités qui y sont associées entre les administrations maritimes et les administrations traditionnellement positionnées sur des sujets terrestres. Avant le développement des énergies marines et notamment de l'éolien en mer, la DGEC n'avait pas eu à travailler de manière aussi rapprochée avec des services comme les Préfectures maritimes, les DIRM ou les DDTM et plus particulièrement avec la DML. La DGEC, dont le travail est de dire le droit et de suivre les projets, n'a pas initialement cette culture de gestion d'écosystèmes locaux avec différents intervenants comme c'est le cas dans le déploiement de l'éolien en mer, de surcroît lorsqu'il s'agit d'interlocuteurs relevant habituellement de l'administration maritime.

Schéma des services impliqués dans l'éolien offshore



En effet, comme le montre le schéma des services impliqués dans l'éolien offshore, les administrations engagées dans le déploiement de l'éolien en mer relèvent de différentes directions au niveau central. Ce schéma est par essence incomplet, d'une part pour des questions de lisibilité car en plus des directions ministérielles des établissements publics (OFB, Ifremer, CEREMA) et d'autres services de l'Etat interviennent aussi au cours de la politique. D'autre part l'organisation des services étant à géométrie variable et n'étant pas encore stabilisée en ce qui concerne les relations inter administrative, elle ne peut être retranscrite de manière figée comme peut le faire un schéma de ce type. Cependant, il permet d'avoir une vision d'ensemble des services principaux impliqués aux différents échelons administratifs dans la politique publique. En ce qui concerne la légende, les administrations en gris foncé forment ensemble la chaîne administrative principale engagée dans l'instruction et la mise en œuvre des projets éoliens offshore aux différents échelons administratifs. En gris clair apparaissent les services qui viennent en appui à la chaîne administrative principale sur les thématiques dont elles sont spécialistes (sécurité, travail, protection environnementale...). Enfin, les administrations en bleu sont les administrations maritimes qui s'occupent de ces questions lors de la mise en œuvre de la politique publique. La DGEC a le rôle de pilote de la politique publique, à l'échelle régionale ce sont les DREAL qui deviennent directeur de projet et instruisent avec la DDTM les différentes autorisations. La DGEC a souvent besoin d'appui technique sur des points précis, que ce soit sur le domaine maritime (DGAMPA) ou sur les

aspects environnementaux (DEB). La Préfecture maritime est en lien quotidiennement avec la DGEC en ce qui concerne les questions de défense et de maintien de l'ordre et sert de lien entre les façades maritimes et l'administration centrale.

Au-delà des questions purement organisationnelles, on observe par ailleurs un manque d'uniformisation au niveau des services homologues en administration déconcentrée. En effet, chaque collectivité territoriale concernée par un projet éolien en mer a développé sa propre organisation - il n'y a pas de guide et de standardisation dans la manière de travailler entre administrations. Il en va de même pour l'organisation interne des services qui n'ont pas la même structure d'une région à l'autre, ce qui rend l'action publique peu lisible. Toutes ces difficultés organisationnelles compilées aboutissent à un manque de fluidité entre les services de l'Etat qui travaillent dans l'urgence, la gestion interne du projet s'en trouvant impactée. Selon la responsable éolien en mer du SER, c'est une des causes des retards dont l'administration est responsable "On sait que s'il y a eu autant de retard dans les premiers projets c'est que les services n'étaient pas prêts, le retard sur les AO est révélateur de retard dans la gestion interne du projet". Ce travail dans l'urgence et avec des effectifs réduits voit ses effets amplifiés sur des projets comme l'éolien en mer où les projets en cours sont des projets pionniers et où les différents acteurs sont dans une phase d'apprentissage. A cela s'ajoutent les spécificités liées à l'intégration des éoliennes offshore au milieu maritime qui est porteur d'un défi supplémentaire pour les services de l'Etat et demande une adaptation multiforme. D'une part, cela requiert une adaptation des administrations, dans la manière dont elles travaillent entre elles du fait de la co-construction de la politique publique entre administration terrestre et administration maritime. D'autre part dans la formation, pour prendre en compte la diversité des profils des agents travaillant au service de son déploiement dans le but de créer une véritable compétence liée à l'éolien en mer. Enfin, dans la construction d'un cadre normatif permettant de créer les conditions opérationnelles de développement des projets en mer avec toutes les spécificités que ce milieu implique.

III. S'adapter aux spécificités du milieu maritime : montée en compétence des agents et orchestration administrative

A. Développer une compétence éolien en mer pour professionnaliser les services de l'Etat : un impensé de la politique de formation ?

Un véritable travail d'appréhension du milieu maritime a dû être opéré par les services de l'Etat dans le cadre du déploiement de l'éolien offshore. Cette politique publique requiert une montée en compétence de la part de tous les acteurs en raison de sa transversalité et de sa nouveauté.

Lors des entretiens, complétés par un travail de sociographie, différents profils d'agents occupant des postes d'encadrement au sein des différents services impliqués dans le déploiement de l'éolien en mer se dégagent. On retrouve une forte présence des corps d'ingénieurs de la fonction publique avec le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE) majoritairement et quelques ingénieurs du ministère chargé de l'environnement avec le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et forêts (IPEF). Un autre corps présent dans les

administrations, notamment au sein des administrations tournées vers les enjeux maritimes et au sein des directions comme la DGAMPA ou la DEB qui viennent en appui à la DGEC sont les membres du corps des Administrateurs des Affaires maritimes (AAM). Si quelques juristes (droit public ou droit maritime) et diplômés de Sciences Po (avec une spécialisation sur les sujets énergétiques) sont présents en administration centrale, la majorité des postes d'encadrement sont occupés par des ingénieurs. Il est assez courant que certains contractuels aient eu une expérience professionnelle précédente dans le monde du conseil et plus particulièrement dans le secteur du conseil en politique énergétique. Cependant, il reste extrêmement rare de trouver des profils ayant une expérience préalable dans le domaine de l'éolien en mer, qu'elle soit dans le secteur public comme privé. Il y a un véritable enjeu pour l'administration qui peine à recruter des agents formés sur le sujet de l'éolien en mer. Toutefois, les services sont souvent composés de certains agents dont les compétences sur des points clés de l'éolien en mer sont avérées dès leur prise de fonction grâce à une carrière ayant pour fil rouge un aspect constitutif des enjeux présents dans la politique publique (énergie, raccordement, sécurité maritime, environnement marin...).

Il existe autour de la gestion de l'éolien en mer dans l'administration publique un enjeu-clé autour de la formation. En effet, les agents prennent leur poste sans recevoir de formation préalable, qu'elle soit identifiée comme telle ou de manière informelle par les pairs, ce qui est plus fréquent mais qui reste rare. Les agents "s'auto-forment" par la lecture des textes réglementaires, des rapports et parfois par des notes fournies par l'administration centrale. Les différents services ont appris au fur et à mesure, en coopération avec les professionnels de l'éolien en mer comme le souligne Ion Tillier du COREPEM : "On a appris en marchant, sur le tas, car on avait face à nous un objet nouveau qui arrivait. On s'est formé tous ensemble finalement et on a systématiquement cherché des solutions ensemble : le cadre, les logiques les plus pratiques de gestion de cohabitation en mer". Mais cet échange et transfert de compétences est informel : il repose sur le réseau des individus et sur leur volonté de se former sur le sujet. La DGEC organise toutefois depuis quelques années un séminaire annuel avec toutes les administrations déconcentrées sur des thématiques liées à l'éolien en mer pour permettre aux agents d'échanger. C'est un premier pas que les différents acteurs rencontrés en entretien ont valorisé mais qui semble bien insuffisant par rapport aux besoins en termes de formation.

En effet, la formation est un droit reconnu pour tous les agents publics par les statuts et notamment par la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors). Elle permet d'œuvrer à la modernisation de l'Etat, à une valorisation professionnelle des agents et à une adaptation aux évolutions des besoins des différentes missions. Mais le cloisonnement des services et les difficultés d'articulation qui en résultent et qui sont caractéristiques de la politique publique éolien en mer rendent difficile l'identification des besoins. Selon Dominique Antoine qui analyse la formation permanente dans la fonction publique "L'analyse des besoins en formation devrait résulter de l'évaluation de l'écart entre les compétences dont disposent les agents et celles requises par l'évolution des missions de l'administration. Cette analyse permettrait à la formation d'être un outil de gestion préventive des compétences. Mais, l'administration éprouve des difficultés à connaître précisément les

compétences de ses agents. Les services du personnel n'ont qu'une connaissance administrative des agents, en fonction de leur appartenance statutaire. Le recrutement par voie de concours privilégie le plus souvent des critères académiques et empêche l'administration de bien évaluer les compétences initiales de ses agents". Concernant le sujet de l'éolien en mer, il n'existe pas à ce jour au sein de l'administration de formations dédiées aux services instructeurs. Il existe des formations en ingénierie comme à l'ENSTA Bretagne ou à l'Ecole Centrale mais pas de formations dédiées pour les postes administratifs. La formation qui s'en rapprocherait le plus pour former les agents de la fonction publique est un Master en droit de la mer et des énergies renouvelables en mer à l'Université de Bretagne Occidentale.

Une formation dédiée est pourtant un besoin et une demande de la part des agents qui suggèrent - plutôt qu'une formation intégrale qui serait longue et pas forcément adaptée à la réalité de leur poste - une formation par "briques de compétences" avec des intervenants travaillant sur le terrain. C'est notamment le cas des agents dont l'expérience professionnelle et le corps n'est pas lié au monde maritime et dont l'appréhension de ce dernier peut être complexe - particulièrement en ce qui concerne la structuration des différentes filières maritimes comme le mentionne un agent de la DREAL: "Il pourrait être intéressant une semaine où l'on découvre les différentes instances, le fonctionnement des professions, par exemple le monde de la pêche il y a une réglementation, des catégories de navires, un CRPMEM qui a un rôle, des syndicats, tout ça est assez complexe, ce n'est pas simple de comprendre de prime abord comment c'est constitué. Cela permettrait de vraiment comprendre la structuration des différentes filières maritimes.". Ces propos sont complétés par une cheffe de projet éolien en mer en DDTM exprimant le souhait d'avoir une formation sur les aspects techniques, essentiels à la bonne compréhension des dossiers et à leurs instructions - aspects dont la maîtrise peut parfois ralentir la pleine effectivité des agents au début de la prise de poste. Les mutations ne sont pas non plus organisées de telle manière qu'un transfert de compétences sur l'éolien en mer puisse s'effectuer entre les différents services au sein desquels travaillent les agents. Les compétences s'en vont donc en même temps que les agents quittent leur poste et il n'y a pas de pérennisation particulière des emplois liés à l'éolien en mer malgré le fait que ces derniers soient au cœur d'une courbe d'apprentissage où les échanges d'expériences sont essentiels. De fait, les agents compensent le manque de formation sur le sujet de l'éolien par la mobilisation des compétences présentes au sein de leur propre équipe, ces dernières étant souvent composées de profils complémentaires à l'image de la DREAL Normandie où le service chargé de l'éolien en mer est composé d'un AAM et d'ITPE ou à la Préfecture maritime de la Manche où un AAM est accompagné de commissaires aux armées et d'un attaché principal d'administration de l'Etat.

Au sein de l'administration, la compétence éolienne en mer est à ce jour mal identifiée et peu reconnue alors que le besoin en la matière est croissant. Si sur les postes de coordination les agents arrivent à se former par eux-mêmes, la gestion de sujets plus techniques notamment liés au monde maritime nécessite des compétences particulières où le manque de formation et d'échanges d'expérience est patent.

B. Appréhension et enjeux de maîtrise des spécificités de l'environnement maritime : échanges d'expérience à l'international et développement progressif d'une approche propre et intégrée de l'écosystème maritime

La Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et les pays scandinaves dans une moindre mesure ont développé l'éolien offshore avant la France et se sont retrouvés confrontés aux mêmes difficultés que l'administration hexagonale actuelle sur le sujet de l'implantation en mer des éoliennes - à la seule différence que certains des pays mentionnés ont à ce jour plus de 15 ans d'avance et donc d'expérience par rapport à la France. Le transfert d'expérience et de compétences à l'international est cependant resté cantonné à quelques échanges thématiques et inspirations réglementaires. C'est le cas notamment avec le Danemark où les ministres danois et français en charge de l'énergie ont signé un accord le 2 décembre 2021 pour sécuriser une collaboration au sujet de l'éolien en mer entre les deux pays et dans le but de faire des allers et retours d'expérience. Le SG Mer occupe aussi ce rôle en administration centrale de s'informer sur ce qu'il se passe à l'étranger mais dans une perspective thématique et en fonction des besoins immédiats, et il n'y a pas à l'exception du récent accord franco-danois d'échanges institutionnalisés. Ce sont les services, et plus précisément les agents avec leur réseau personnel qui vont chercher des retours d'expériences sur la manière dont l'administration étrangère a réglé certaines questions liées au maritime. Les agents sont proactifs sur ce sujet, en mobilisant des contacts personnels au service de leur travail en administration. Les services ont en général noué des échanges avec un pays en particulier : le CEREMA a des échanges réguliers avec les Pays-Bas (pays sur lequel la France s'est calquée en termes d'autorisations), la Direction du travail avec son homologue belge, les administrations de la façade Manche avec la Grande-Bretagne... Le pays interlocuteur varie en fonction des affinités des agents et de la création de contact qui a pu être effectuée. Le caractère sporadique de ces échanges est souvent justifié par les agents interrogés par la barrière de la langue, l'asymétrie des échanges car la France accuse un retard certain vis à vis de ses voisins, le manque de temps pour créer des liens avec des administrations étrangères et la difficile transposabilité des systèmes réglementaires en raison d'organisation administrative différentes. Il y a toutefois des adaptations qui peuvent être faites en fonction de la culture administrative du pays comme c'est le cas pour la Grande-Bretagne. Selon Nicolas Maire de Préfecture maritime de la Manche qui échange surtout avec ses homologues outre-manche, "On s'est inspiré de la réglementation sur l'éolien britannique mais avec un filtre très jacobin car l'approche anglo saxonne a une approche différente de la France qui est très étatique, la Grande-Bretagne laisse quant à elle une large autonomie à l'initiative privée. Cependant certains aspects réglementaires sont transposables, comme c'est le cas du permis enveloppe inspiré du Danemark et la prise en charge de l'étude d'impact environnement par l'Etat en Belgique.

L'action publique a dû se maritimer, et plus précisément intégrer la dimension maritime dans son approche de la politique publique que ce soit dans sa manière de fonctionner avec les acteurs du monde maritime ou dans la réglementation adoptée. Pour les administrations familières des sujets maritimes ou pour celles qui ne l'étaient pas, l'éolien en mer a bouleversé les cadres habituels de travail de l'administration. La question n'est pas la mer en soi, il n'y a

pas dans l'approche administrative du monde maritime une essentialisation de la mer. Pour la comprendre il faut prendre en compte les différentes activités qui s'y déroulent, les acteurs qui y sont liés et les écosystèmes qui s'y développent. La mer n'est pas quelque chose de nouveau pour l'Etat. L'Etat travaille depuis longtemps en mer, l'Action de l'Etat en Mer (AEM) est un pilier de la politique maritime. La mer a pour particularité d'être le domaine réservé de l'Etat, le domaine privé n'existant pas en mer. Cela implique un plus grand contrôle de ce dernier et des activités en présence, et l'éolien en mer représente une nouveauté en ce sens car il pose toute une question d'organisation et de réglementation. C'est une organisation des usages en mer, c'est un travail de planification de l'espace maritime car il s'agit d'un projet industriel conséquent en mer auquel l'administration française est moins habituée que les pays qui avaient l'expérience dans l'instruction de projet de cette envergure avec les plateformes pétrolières offshore - bien que la France mène des projets d'extraction de granulats marins. Le bouleversement majeur réside aussi dans le fait qu'il y a une construction de foncier en mer dans le sens où les installations vont rester plusieurs décennies en place dont l'Etat est depuis la loi ESSOC à la maîtrise d'ouvrage. L'action publique est appelée à une véritable montée en puissance et *in extenso* en compétences sur le sujet maritime.

Le maritime est perçu comme une compétence de niche dans l'administration, comme un sujet à part. Nicolas Mariel, Administrateur des Affaires maritimes souligne que "Les personnes qui connaissent bien le milieu maritime travaillent surtout à la DGAMPA et au Secrétariat général de la mer, mais ça reste un sujet de niche. Dès que l'on sort de ces services il y a peu de culture maritime dans les autres ministères". En effet, ce sont surtout les agents ayant eu une expérience dans le monde maritime où ayant travaillé dans une région littorale auparavant qui affirment avoir plus de facilité avec ces questions là. Il y a aussi les Administrateurs des affaires maritimes, corps relevant de la Marine nationale et du Ministère chargé de la Mer spécialisé sur les questions maritimes et l'action de l'Etat en mer. Cependant les membres de ce corps sont encore minoritaires sur les postes liés à l'éolien en mer, notamment en administration centrale. Étant le corps dédié aux enjeux maritimes au sein de l'administration, cette compétence est restée assez cloisonnée et les acteurs liés spécifiquement à ce milieu ne sont pas toujours connus des autres services.

Cela se traduit dans l'adaptation de la réglementation aux questions maritimes qui manque parfois de précision et d'opérationnalité, ce qui est générateur d'un manque de visibilité et de confusions au sein de l'administration et dans ses échanges avec ses interlocuteurs. Ce fait est mis en lumière dans le rapport sur la simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer avec des imprécisions sur "le régime applicable en matière d'événements de mer (abordage, assistance, aide médicale en mer, responsabilité de l'opérateur)". C'est aussi le cas pour le soutage, alors que les travaux sur le chantier de Saint Nazaire ont déjà débuté. Ce manque d'anticipation des réalités *in situ* est particulièrement prégnant dès la phase de début des études de dérisquage et avec d'autant plus d'acuité au démarrage des travaux. Depuis que l'Etat est maître d'ouvrage (loi ESSOC), il est chargé des études de dérisquage, ce qui requiert l'usage de navires spécialisés. Ces navires sont peu nombreux en Europe et sont très sollicités. Des contraintes météorologiques s'imposent aussi pour la réalisation des études, ne pouvant par ailleurs être menées que de mai à septembre pour avoir les conditions adéquates. Il est donc

nécessaire de réserver à l'avance ces navires, ce qui dans les faits a été un facteur de retard car les services n'ont pas réalisé l'ampleur de la demande dont ces navires font l'objet et a donc dû repousser d'une année la réalisation des études.

En ce qui concerne les travaux, la question du droit du travail et des conditions de l'inspection de sa bonne application est un sujet particulièrement représentatif d'une difficulté des services impliqués dans la politique publique éolien en mer à anticiper et à se projeter dans les conditions liées au milieu maritime, et au travail en mer qui est très risqué. C'est ce que rapporte un inspecteur du travail chargé de l'inspection sur un chantier éolien offshore: "On s'est inspiré de la réglementation terrestre sur les chantiers¹³ faute de pouvoir faire application d'une autre réglementation. Quand on est sur un chantier terrestre on se déplace de jour comme de nuit mais sur les chantiers offshore ce n'est pas pareil : il faut des moyens nautiques, il y a des capacités physiques à pouvoir y aller, il faut les équipements de protection individuel adaptés et être formé à ce sujet. En termes de formation on s'est félicité de toutes les formations qui ont été rendues obligatoires pour tous les salariés qui interviennent sur le champ et pour nous aussi en tant qu'inspecteur. Il est désormais obligatoire de suivre une formation individuelle de survie en mer (les chantiers sont à 20km des côtes donc on a besoin de prendre le bateau et il y a de fait une possibilité d'avarie), il s'agit d'une formation de 3 jours avec parties théoriques et pratique où l'on apprend ce qu'est un courant, comment utiliser des feux et un radeau de survie... Il y a aussi une formation aux travaux en hauteur car s'il faut des équipements il faut surtout savoir les utiliser. En tant qu'inspecteur du travail on n'est pas habitué à ça, ça demande d'avoir le pied marin et d'être en bonne condition physique, et il est certain que l'inspection du travail n'a pas le niveau d'entraînement de la gendarmerie maritime." Il a aussi fallu définir le statut pour les travailleurs qui sont sur le chantier en fonction de leur rôle, à savoir que cette réglementation ne vaut que pour les navires battant pavillon français. De plus, une grande partie des ouvriers sur les chantiers d'éolien en mer sont extra-européens et bénéficie de la réglementation de l'état d'accueil pour garantir l'application de règles uniformes en termes de droit du travail, de rémunération, d'effectif et de protection sociale, faisant l'objet d'une note de la DGITM et de la DAM (devenue DGAMPA) en septembre 2021 alors même que les travaux sur le chantier de Saint-Nazaire ont débuté en mai 2021.

La création d'une réglementation adaptée au travail en mer sur les chantiers éoliennes a sollicité la coopération de la DGAMPA et de la DGT pour mettre en commun leurs compétences respectives et être au plus près des réalités du terrain. Cette question de l'inspection du travail a créé de nouvelles interactions entre les administrations avec la signature d'une convention entre le Ministère de la Mer et le Ministère du travail pour mettre à disposition des moyens nautiques (Douanes, ULAM, Gendarmerie maritime) pour les interventions *in situ*, bien que la question des intervention en ZEE ne soit pas résolue. Pour l'inspecteur du travail " L'une des principales difficultés est que l'on est sur une matière que

¹³ Décret n°92-158 du 20 février 1992 complétant le code du travail (deuxième partie: Décrets en Conseil d'Etat) et fixant les prescriptions particulières d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure

l'on découvre notamment par rapport aux textes spécifiques qui sont très récents et qu'on a pas l'habitude de maîtriser. On est en difficulté par rapport au fait d'aller sur les lieux, on a des problèmes de langue et un recul encore faible. A chaque étape on découvre plein de choses, on avance un peu en marchant. On a perdu beaucoup de temps à avoir tout notre matériel de protection pour se rendre sur site, et il faut compter entre 1500 et 2000€ d'équipement pour un seul agent. Le ministère du travail est assez généraliste et lorsque l'on doit se spécialiser comme c'est le cas pour l'éolien en mer où il y a beaucoup de mesures dérogatoires au droit commun cela repose surtout sur un seul agent, et si ce dernier s'en va on perd toutes les compétences et il faut tout recommencer." La phase de travaux révèle avec une acuité particulière les impensés de l'administration liés au monde maritime, qui réglemente et s'organise souvent dans l'urgence notamment dans le cas de Saint-Nazaire qui est le projet pionnier en France.

Pourtant, dès la phase de planification il est possible d'anticiper les questions liées à l'implantation en mer et aux potentielles difficultés rencontrées en fonction des zones choisies en repensant l'appréhension des conflits d'usages et en les intégrant au travail de planification.

C. Considérer les conflits d'usages en mer

Les éoliennes en mer n'arrivent pas dans un espace maritime vierge de toute activité, de toute vie mais doivent s'intégrer au sein d'un écosystème riche de différents usages. C'est un point assez conflictuel car il est rare qu'une zone à vocation pour l'éolien en mer n'ait pas d'impact sur une autre activité à une époque où les éoliennes sont en moyenne entre 10 et 20 de kilomètres des côtes. Depuis la loi ESSOC, la temporalité du débat public a été modifiée et les participants peuvent désormais débattre de l'emplacement des parcs au cours de réunions publiques scénarios - point auparavant intangible car défini en amont du débat public. Pour ce faire, différents calques sont remis au public représentant les différentes contraintes, et par superposition les participants sont invités à déterminer une zone propice d'implantation - les participants sont amenés à débattre en eux en groupe et à proposer des solutions collectives ou individuelles pour un ou plusieurs parcs¹⁴. En fonction des intérêts de chacun, modéré et conseillé par des membres de la CPDP si besoin, il ressort des différents scénarios mettant en scène une hiérarchisation des contraintes présentes et proposant des zones d'implantation d'un ou plusieurs parcs.

Si certains pays ont une vision cadastrale de leur espace maritime qui reprend ce qui peut être fait à terre avec une allocation d'une parcelle pour une dite activité, les différentes façades françaises sont au coeur de nombreux usages dont la cohabitation est nécessaire comme le dit Ion Tillier, codirecteur du COREPEM et rédacteur d'une thèse sur l'analyse des conflits d'usage en zone côtières "Dans d'autres pays européens du nord et en Amérique du Nord et il y a une logique très "cadastrale" (c'est à dire qu'on est sur des logiques d'allocations d'unités d'espace à vocation mono-activité), dans la philosophie de l'aménagement de l'espace

¹⁴ voir en annexes photos des calques et de la carte proposés au public lors de la réunion scénarios du 14 janvier à La Rochelle de la CPDP pour l'AO7

maritime français on cherche à faciliter les synergies, les cohabitations”. Il est donc essentiel pour les services de l’Etat d’avoir une vision claire de ce qu’il se passe en mer.

La planification de l’espace maritime est une exigence européenne depuis la directive cadre pour la planification de l’espace maritime (DCPEM) adoptée en 2014 par l’UE avec l’objectif de développer une gestion intégrée des zones côtières et de coordonner les différents usages au sein des différentes façades maritimes des Etats-membres. Cette directive a été transposée en France sous la forme d’un document unique par façade maritime avec le Document Stratégique de Façade (DSF), qui inclut aussi la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) qui garantit le bon état écologique des milieux marins. Cette directive cadre adoptée en 2008 avait pour objectif d’inciter à la résolution des problèmes causés par l’intensification des rivalités entre usages en mer. Cela permet d’avoir une approche prospective dans la gestion des différentes activités par zone. Cependant concernant l’éolien en mer, le volet du DSF traitant de ce sujet reste assez évasif et ne permet pas concrètement de se projeter sur les zones potentielles du développement de l’éolien en mer et des éventuelles contraintes qui pourraient y être liées. Dans le cadre de l’éolien en mer, il ne permet pas non plus de coordonner efficacement les différents usages au stade de la planification. Pour autant définir des zones figées serait contre productif - vis à vis du débat public mais aussi vis à vis de l’évolution des usages dans l’espace maritime comme ce peut être le cas pour la pêche. Pour Camille Mazé ce travail de gestion intégrée fait partie intégrante de la mise à l’agenda d’une gouvernance durable des océans, et la planification spatiale maritime qui permettrait de répondre aux injonctions internationales de gestion durable est souvent déconnectée de la réalité du terrain (Mazé, 2020).

Une bonne planification est pourtant un point-clé pour faciliter le travail de l’administration dans la mise en œuvre des projets. Une planification précise en amont de l’AO permet une meilleure définition des caractéristiques techniques et le travail d’instruction du projet par l’administration s’en voit facilité. Il en va de même pour la phase de dérisquage dont les besoins peuvent être mieux définis et donc anticipés ce qui *in fine* est bénéfique pour toute la chaîne administrative. L’administration aurait aussi moins de conflits à gérer avec les acteurs du monde maritime car ces derniers auraient eu une visibilité plus grande sur les volontés de développement de l’éolien en mer, qui aujourd’hui exprimé en puissance n’est pas très évocateur, et qui permet ensuite d’engager les négociations pour lever les contraintes sur certaines zones. Selon la responsable éolien en mer du SER, “S’il y a un retour d’expérience qu’on a pu tirer des différents projets en Europe et dans le monde c’est que pour que ça marche il a fallu rentrer dans une logique de développement en série c’est à dire une planification spatiale maritime prenant réellement en compte les autres acteurs. Ça peut prendre différentes formes mais la constante c’est qu’il y a une carte sur laquelle sont présentées les zones sur laquelle vont être développés l’éolien en mer sur un certain horizon de temps. Le DSF est certes une partie de la planification mais ce n’est pas suffisant car on dit qu’il va y avoir de l’éolien en mer mais sans donner d’indication sur l’endroit de son développement”. Cela passe aussi par une hiérarchisation des enjeux, et au sein de tous ceux qui peuvent exister les acteurs du monde maritime professionnels ou plaisanciers, jouent un rôle de premier plan dans la

défense de leurs intérêts ce qui a pour effet d'inciter l'administration à maritimer sa manière d'agir.

D. Coconstruire la politique publique et le déploiement de l'éolien en mer avec les acteurs du monde maritime

La coconstruction avec les acteurs du monde maritime, à toutes les étapes de la politique publique est un point essentiel pour permettre le bon déroulement des projets. Ce travail peut se faire par la concertation dans des instances au niveau national mais l'essentiel de ces enjeux se jouent à l'échelle du territoire. Au niveau de la déconflictualisation des zones comme pour l'expertise qu'ils peuvent avoir de cet environnement, ils sont des alliés indispensables à l'implantation territoriale d'un projet éolien offshore.

Les professionnels de la pêche occupent une place particulière dans la politique publique d'éolien en mer et sont considérés comme des acteurs de premier plan par les services de l'Etat. Cela pourrait paraître paradoxal car la pêche est un secteur comptant un nombre d'acteurs restreint et le poids économique de son activité est minoritaire même dans les régions où elle est la plus active. Cette position privilégiée dans l'écoute de ses revendications par les services de l'Etat se traduit par exemple par des réunions à huis clos avec la DIRM sur le sujet du choix des zones destinées à l'implantation des parcs. Ce sont des réunions qui se font hors de la consultation publique et qui figent certaines caractéristiques du parc (exemple: l'alignement des mâts) au point de ne plus être révisable par la suite. En somme, ils disposent d'espaces de dialogue privilégiés avec l'administration, ce qui ne se retrouve pas pour les autres acteurs.

Il y a plusieurs explications à ce traitement particulier. La première est la prise en compte par les services de l'Etat d'un pouvoir de blocage présumé élevé, car les manifestations de pêcheurs ont pour réputation d'être plus démonstratives que les revendications traditionnelles d'autres groupes d'intérêts qu'ils soient professionnels ou non. Mais cet argument ne peut permettre d'expliquer à lui seul cette hiérarchisation des acteurs dont l'origine se glisse aussi dans l'importance d'une identité territoriale liée à la pêche, de l'historicité et de la fréquence de présence sur la zone (environ 250 jours/an en mer). Cet argument va donc au-delà de la rationalité économique et convoque une rationalité traditionnelle (Beuret 2016). Cette question de l'identité des territoires et de l'importance de la pêche dans la définition de celle-ci est soulignée par Nicolas Maire de la Préfecture maritime de la Manche "Sur le sujet de la planification il faut que la pêche soit présente, il faut qu'elle défende ses positions, tout en sachant que la pêche ne peut pas être entièrement planifiée car il y a des évolutions. Pour certaines personnes, la pêche est un micro-sujet, une population en déclin. Mais on le voit sur le littoral il y a des villages qui vivent avec la pêche, au moins son héritage. On a des endroits comme Fécamp ou le Port en Bessin où c'est un héritage culturel et historique, c'est des enjeux qui dépassent le rationnel. Pour eux c'est la fin d'un équilibre historique: il y a eu des manifestations et il y en aura d'autres. Ce ne sont pas des manifestations pacifiques, il faut prendre en compte aussi le climat explosif qu'il y a avec la pandémie, le Brexit.. Et sans être alarmiste, on voit bien l'ambiance sur le littoral qui est très tendue sur ce sujet. [...] D'un point de vue de l'Etat, les pêcheurs sont aussi importants pour nous aider à mener les études environnementales de dérisquage. "

Les acteurs du monde maritime dans une acception plus large bénéficient aussi d'une instance particulière de concertation pour faire valoir leurs intérêts auprès des services de l'Etat avec la commission nautique locale (CNL). Cette commission a pour rôle de définir les grandes lignes pour les règles qui s'appliquent dans les zones au moment des travaux et une fois le parc en fonctionnement, et qui est présidée par la Délégation Mer et Littoral de la DDTM. Cette instance est encadrée¹⁵ de telle sorte à assurer la présence d'une variété de professionnels maritimes comme un capitaine de navire de commerce, un représentant du comité des pêches, un patron de pêcheur, un représentant de fédération de loisir nautique et un président de station SNSM pour discuter avec les services de l'Etat, le Grand port maritime, les porteurs de projet et la/les communes concernées. Cette prise en compte spécifique de ces acteurs locaux permet une forme de reterritorialisation de la politique publique de déploiement de l'éolien en mer qui est dans le reste du processus particulièrement centralisée et de remettre au centre les enjeux maritimes liés à l'éolien offshore.

Ces instances de concertation ne suffisent pas à elles seules à assurer un travail de coconstruction de la politique publique entre les services de l'Etat et les acteurs du monde maritime qui soit suffisante pour que les projets puissent être développés en prenant en compte toutes les dimensions des activités en mer. En effet, la dimension humaine liée à la confiance entre les acteurs est essentielle. Il s'agit d'une variable implicite, qui n'est inscrite ni dans les textes ni dans les procédures administratives mais qui est au cœur de l'action publique dans la gestion de ces projets liés au monde maritime. Comme le souligne Martin Salmon qui a travaillé dans le secteur du conseil en énergie avant d'intégrer les services de la DGEC " Le monde maritime était une découverte pour moi, le jeu d'acteurs, la capacité à convaincre et à travailler avec les gens est un défi beaucoup plus difficile que ce que l'on peut rencontrer dans le monde du conseil où il faut satisfaire un client. Ici, il faut travailler avec un grand nombre d'acteurs. Humainement c'est extrêmement intéressant et enrichissant, mais c'est aussi beaucoup plus complexe". Il est possible de distinguer dans le cadre de ces projets deux types de confiances qui sont la confiance interpersonnelle et la confiance sociale en les institutions (Evrard et Pasquier, 2018). Elles tendent à se confondre depuis que l'Etat est à la maîtrise d'ouvrage et de plus en plus présent sur le terrain pour développer ces projets - ce qui n'était pas le cas à la fin des années 2000 où ce travail de terrain était fait directement par les porteurs de projets. La confiance pouvant se construire autour des services de l'Etat et de leur capacité à respecter les engagements pris auprès des acteurs du monde maritime est le fruit du dialogue - le facteur humain étant une variable implicite élémentaire. La construction de relations interpersonnelles est essentielle car "la concertation, à un moment, il faut que cela devienne une histoire de personnes"¹⁶, fait ne pouvant pas être réalisé dans le cadre strict du débat public tel qu'il existe actuellement. Les acteurs ont tendance à arriver avec leurs idées préconçues et il s'agit lors des réunions publiques de faire entendre son opinion plus que d'échanger et de confronter ses idées. Ce besoin de confiance envers des êtres humains identifiés que sont les agents de l'administration déconcentrée peut s'expliquer par l'incertitude qui règne encore

¹⁵ Décret n°86-6060 du 14 mars 1986 relatif aux commissions nautiques

¹⁶ Evrard, A. & Pasquier, R. (2018). Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France: Entre injonctions étatiques et logiques d'appropriation. *Gouvernement et action publique*, OL7, 63-91.

<https://doi.org/10.3917/gap.184.0063>

autour des projets éoliens offshore - sur la réglementation et sur les services administratifs centraux qui apparaissent comme éloignés du terrain. C'est pour aller à l'encontre de cette idée reçue que les membres de la DGEC outrepassent souvent les missions initialement prévues dans leur fiche de poste pour se rendre aux réunions publiques dans les territoires et rencontrer directement les acteurs concernés, pour humaniser le processus et les services de l'Etat - exercice inédit de la part des agents de l'administration centrale chargés des questions énergétiques qui est propre à la politique publique de développement de l'énergie éolienne offshore.

Il est donc important pour l'action publique de développer une véritable culture de l'administré, essentielle dans le monde maritime et *in extenso* à la gestion de l'éolien en mer. C'est d'ailleurs un exercice auquel sont habitués les Administrateurs des affaires maritimes qui au cours de leur carrière sont affectés aux différentes échelles administratives et qui doivent effectuer un travail de création de relations de confiance avec les acteurs maritimes locaux à chacune de leur prise de poste. Chef du bureau énergies marines de la Manche, façade où la densité des activités en mer produit un effet de saturation dans le monde maritime et littoral, Nicolas Maire rappelle qu'un des enjeux majeurs de cette politique publique est dans la coconstruction et donc dans la relation aux acteurs du monde maritime et que ces derniers "ont besoin de connaître les gens, de faire confiance, de dialoguer, de s'engueuler avec, car les liens que l'on crée avec les gens sont absolument essentiels. C'est parce qu'on a mouillé la chemise, qu'on a été au contact des acteurs, avec un langage de vérité que la confiance s'est créée".

La maritimisation de l'action publique dans le cadre du déploiement de l'éolien offshore se fait dans la prise en compte théorique des contraintes liées au milieu maritime mais aussi par la prise en compte des réseaux d'acteurs qui font vivre le maritime au quotidien et avec lesquels il est essentiel d'échanger pour coconstruire une politique publique pleinement intégrée.

Conclusion et recommandations

Le caractère maritime de l'éolien offshore concentre un certain nombre de difficultés rencontrées aujourd'hui par l'action publique. Ces difficultés sont multidimensionnelles. Elles relèvent aussi bien d'une définition tardive d'un cadre réglementaire et administratif propre et intégré que d'un besoin de recomposition de l'administration et de coordination de ses services. Il existe un véritable enjeu de formation des agents dans le but d'œuvrer à une meilleure intégration des spécificités maritimes. Dans cette même optique, il est essentiel d'approfondir le processus de planification et de coconstruction avec les acteurs maritimes. Ces difficultés ne suffisent pas à elles-seules à expliquer les empêchements qu'a pu rencontrer l'administration dans sa gestion du développement de l'éolien offshore mais représentent une explication complémentaire à toutes celles que la littérature scientifique et les différents rapports ont pu esquisser à ce jour. L'éolien offshore a demandé un double effort de montée en compétence et de réorganisation de la manière d'interagir entre services mais aussi avec le milieu de développement du projet. La maritimisation de l'action publique dans le cadre de la politique publique éolien en mer est encore inégale en fonction des services et des agents qui y travaillent. En effet, la connaissance des enjeux maritimes et des acteurs qui y sont liés est

souvent considérée comme un sujet annexe, propre aux administrations déconcentrées à vocation maritime plutôt que comme une dimension pleinement intégrée à tous les échelons administratifs et à l'identité de la politique publique. Il est toutefois important de noter un effort de la part des services centraux d'apparaître plus proches des enjeux territoriaux et *in fine* de mieux prendre en compte l'écosystème maritime, d'un point de vue environnemental comme social.

S'il y a encore beaucoup à faire sur ces sujets, l'administration a beaucoup appris et est encore dans une phase d'apprentissage. La montée en compétence de l'action publique est en nette accélération ces dernières années, fait porteur d'espoir selon les différents agents des services de l'Etat rencontrés dont le travail commence à être reconnu en tant que tel. Dans le but d'améliorer la gestion de l'action publique de la politique publique éolien en mer, quelques recommandations peuvent être formulées :

- Tout d'abord, il est essentiel d'effectuer un travail de coordination de l'administration et de ses services.

L'éolien en mer fait appel à des compétences réparties dans des services divers et nécessite une recomposition de la manière d'organiser le travail inter et intra-administrations. Dans l'état actuel des choses, cela passe par une uniformisation de l'organisation des services déconcentrés à l'échelle nationale. Il y a un enjeu à harmoniser dans toutes les étapes de construction des règles qui vont s'appliquer par la suite et ne pas laisser chaque acteur déconcentré s'organiser d'une manière particulière. Dans le cadre du développement de l'éolien en mer et de sa gestion par l'administration, cela n'a pas de sens de faire d'une manière en Bretagne et d'une autre en Normandie. Actuellement il n'y a pas de mode d'emploi unique sur la manière dont les services doivent travailler ensemble ou comment ils doivent s'organiser - fait flagrant dans le cas des DDTM où il y a parfois une personne dédiée à la gestion de l'éolien offshore mais dans d'autres cas ce sujet est éclaté entre plusieurs services. Il serait intéressant de mettre en place une consigne au niveau central pour fluidifier la gestion de ces projets ainsi que de réfléchir à la mise en place d'une instance de coordination entre les acteurs instructeurs et déconcentrés.

Il serait aussi souhaitable de créer à l'avenir une direction à part entière dédiée à l'éolien en mer, sous codirection du ministère chargé de la mer et du ministère chargé de l'environnement si ces derniers sont distincts. Si l'objectif des 40 GW à l'horizon 2050 promis par le gouvernement Castex tend à se concrétiser, il sera nécessaire pour l'administration de changer d'échelle dans son organisation et dans ses effectifs, ce à quoi une direction dédiée au sujet de l'éolien en mer permet de répondre. Au-delà d'un effet signal fort, il s'agit de pouvoir créer au sein de cette direction des bureaux chargés de chaque grande étape de la politique publique ainsi que d'y intégrer un correspondant maritime chargé de garantir la bonne intégration des enjeux maritimes à chacune des phases du projet.

- De plus, il y a un enjeu-clé autour de la formation des agents sur le sujet de l'éolien en mer et sur la reconnaissance de cette compétence

A ce jour, il n'existe pas de formation dédiée aux agents de la fonction publique dans le domaine de l'éolien en mer, qu'elle soit une formation initiale ou au cours de la vie professionnelle. Le statut d'instructeur ou de chef de projets éolien en mer n'est pas reconnu et la compétence éolienne en mer n'est actuellement pas identifiée en tant que telle. Il serait possible de créer un module du côté de l'Ecole Nationale de Sécurité et d'Administration de la Mer (ENSAM) qui propose déjà une formation sur l'action de l'Etat en mer pour faciliter la prise de poste des acteurs n'étant pas familiers avec les questions maritimes. Cette formation pourrait consister à réunir les personnes travaillant déjà sur les dossiers éoliens offshore afin d'institutionnaliser un transfert de compétences entre les différents agents impliqués dans cette politique publique. Du côté du ministère de la transition écologique qui propose déjà une offre fournie de formations, il serait envisageable de créer des formations courtes, ou à défaut des guides de bonnes pratiques, par brique de compétence en fonction des compétences initiales des agents. Cela permettrait de gagner du temps et de l'aisance lors de la prise de poste en plus d'avoir une vraie reconnaissance et une prise en considération de la montée en compétence des agents. A plus long terme, cela faciliterait les mutations et *in fine* le transfert de compétences entre services grâce à une meilleure identification des compétences liées à l'éolien offshore qu'ont développées les agents et éviterait ainsi la fuite de connaissances en relation avec le turn-over que peuvent connaître les postes dans la fonction publique.

- Enfin, il est important d'approfondir le processus de maritimisation de l'action publique en la dotant d'outils et de moyens adaptés pour prendre en compte les enjeux maritimes liées à l'éolien offshore

En termes d'outil, cela passe par l'engagement d'une réflexion sur la question de la planification. point-clé pour anticiper la mise en œuvre des projets et *in extenso* améliorer leur gestion par l'administration. Un retour d'expérience universel de la part des pays dont l'administration publique a développé les projets efficacement consiste en la mise en place d'une logique de développement en série via la planification maritime avec les différents acteurs. Les formes de cette planification sont diverses mais un point commun de ces dispositifs est la présence d'une carte présentant les zones où va être développé l'éolien en mer sur un certain horizon de temps. Le DSF est encore trop peu détaillé à ce sujet, et loin de chercher à figer les projets, il est important de préciser les conditions de développement sur un horizon temporel plus large à l'instar de l'Allemagne. Outre-Rhin, la planification maritime de l'éolien offshore est représentée sur une carte (voir annexe) composée de différents polygones correspondant à peu près à la taille des parcs éoliens potentiels. Ils sont qualifiés en fonction des enjeux en présence et un degré de disponibilité potentielle de la zone leur est attribué. Sans imposer des zones, cette planification a l'avantage de donner de la visibilité sur les conflits d'usage en présence et les cohabitations qui peuvent être créées. Cela permet aussi au public, aux parties prenantes et à l'administration d'avoir une vision à plus long terme. Il est aussi possible de garder le document stratégique de façade tel qu'il existe actuellement en y adjoignant un document venant préciser le volet éolien en mer, car il n'est pas possible en l'état actuel des choses pour l'administration de réussir à gérer une cinquantaine de projets avec les outils dont elle dispose à ce jour.

Il est aussi important d'associer de manière plus intense et régulière les spécialistes du monde maritime à la construction des projets, qu'ils soient professionnels ou agents de l'administration spécialisés dans ce domaine. La compétence maritime est une compétence niche de l'administration, souvent cloisonnée et cantonnée à un petit nombre de fonctionnaires appartenant principalement au corps des Administrateurs des affaires maritimes. Il serait intéressant de constituer les équipes de telle sorte à ce qu'un AAM soit présent sur la partie projet/suivi de projet et pour la partie connaissance maritime car il faut avoir développé en amont ou grâce à une potentielle formation une bonne compréhension du contexte maritime (sensibilités, populations, aspects environnementaux, sécurité) pour que la politique publique éolienne s'intègre au mieux dans l'espace maritime. Un des points pour améliorer la gestion des projets est de faire en sorte que le maritime ne se restreigne pas aux enjeux d'ingénierie et de biodiversité, mais qu'il soit pris en compte dans sa dimension sociale par la coconstruction avec les acteurs du milieu. Il y a aussi ici un enjeu de gestion des ressources humaines concernant la réduction du turn-over sur ces postes, car la connaissance des acteurs maritimes d'un territoire nécessite un travail de création de relations interpersonnelles dont le tissage peut prendre plusieurs années et qui est essentiel à la pleine intégration de la politique publique éolien offshore à l'écosystème maritime.

Glossaire

AAM: Administrateur des affaires maritimes
AEM: Action de l'Etat en Mer
AO: appel d'offre
CAA: Cour administrative d'appel
CEREMA: Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CIMER: Comité interministériel de la Mer
CGE: Conseil général de l'économie
CGEDD: Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNDP: Commission nationale du débat public
CNPN: Conseil national de la protection de la nature
COREPEM: Comité Régional des pêches et des élevages marins des pays de loire
CRE: Commission de régulation de l'énergie
CRPMEM: Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CPDP: Commission particulière du débat public
DDE: Direction Départementale de l'équipement (depuis 2010 fusionnée avec la DDAF pour devenir la DDT)
DDTM: Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DEB: Direction de l'eau et de la biodiversité
DGAMPA: Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (fusion en mars 2022 de la DPMA et de la DAM)
DGEC: Direction Générale de l'Energie et du Climat
DGITM: Direction générale des infrastructures des transports et de la mer
DGT: Direction Générale du Travail
DIRM: Direction Interrégionale de la Mer
DML: Délégation à la Mer et au Littoral, intégrée à la DDTM
DREAL: Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DREETS: Directions Régionales de l'Economie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
DPM: Domaine public maritime
DPM: Domaine public maritime
DSF: Document stratégique de façade
ETP: équivalent temps plein
IGAM: Inspection générale des affaires maritimes
IPEF: Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts
ITPE: Ingénieur des travaux publics de l'Etat
RTE: Réseau de transport d'électricité
PPE: Programmation pluriannuelle de l'énergie
SER: Syndicat des Energies Renouvelables
SG Mer: Secrétariat Général de la Mer
ZEE: Zone économique exclusive

Bibliographie

Littérature (par ordre alphabétique)

Ouvrages

Halpern, C., Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*. Paris: Presses de Sciences Po.

Hecht, G. (2009). *The Radiance of France : Nuclear power and national identity after world war II* (2nd edition).

North, D. C. (1999). *Understanding the process of economic change*. London: Institute of Economic Affairs for the Wincott Foundation.

Marrel, G. & Payre, R. (2018). *Temporalité(s) politique(s): Le temps dans l'action politique collective*. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.

Articles scientifiques

Antoine, D. (2002). La formation permanente dans la fonction publique en France: Promotion René Cassin. *Revue française d'administration publique*, 601-615.

Benvegna, N. (2017, avril). Les projets-gigogne des bâtisseurs de systèmes. Les échelles de la constitution d'une filière française de l'éolien en mer. *Le projet appliqué au territoire*. Colloque « Le projet appliqué au territoire : relations, systèmes et complexité », Tours.

Borraz, O. & Ruiz, E. (2020) « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 70, no. 1, pp. 7-20

Bongrand, P., & Laborier, P. (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : Un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique*, 55(1), 73-111.

Bordereaux, L., & Roche, C. (2021). Chronique Littoral et milieux marins. *Revue juridique de l'environnement*, 46(3), 619-635.

Briant, V. de. (2019). Collectivités territoriales et environnement—2018. *Revue juridique de l'environnement*, 44(3), 583-593.

Beuret, J.-E. (2016). La confiance est-elle négociable ? La construction d'un intérêt général territorialisé pour l'acceptation des parcs éoliens offshore de Saint Brieuc et Saint Nazaire. *Géographie, économie, société*, 18(3), 335 –358.

Combessie, J. (2007). *La méthode en sociologie*. Paris: La Découverte.

Cuvillier, F., Alex, B., & Verzeroli, M. (2014). « Maritimiser les esprits ». *Revue internationale et stratégique*, 95(3), 53-64.

De Castro, M., Salvador, S., Gómez-Gesteira, M., Costoya, X., Carvalho, D., Sanz-Larruga, F. J., & Gimeno, L. (2019). Europe, China and the United States : Three different approaches to the development of offshore wind energy. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 109, 55-70.

Dulong, D. (2018). *Du temps, et ce que les professionnels de la politique en font*. De Boeck Supérieur. Dans : Marrel, G. & Payre, R. (2018). *Temporalité(s) politique(s): Le temps dans l'action politique collective*. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur.

Evrard, A., & Pasquier, R. (2018). Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France. *Gouvernement et action publique*, 7(4), 63-91.

Guéguen-Hallouët, G. & Boillet, N. (2012). L'appel d'offres « éolien en mer ». Quelques réflexions à propos d'un nouvel avatar juridique". *La Semaine Juridiques Administrations et Collectivités territoriales*, 40, 2320.

Haggett, C. (2008), Over the Sea and Far Away ? A Consideration of the Planning, Politics and Public Perception of Offshore Wind Farms, *Journal of Environmental Policy & Planning : Vol 10, No 3*.

Hinkelbein, O. (2010). Fiebre del oro en la era del cambio climático : El mar del norte como potencia eólica emergente (Alemania). *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, 25, 111-129.

Kermagoret, C., & Frangoudes, K. (2021). La croissance bleue à l'épreuve des contestations citoyennes : Analyse des processus de démocratie participative à partir de quatre cas d'étude bretons (France). *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 69, 91-111.

Kota, S., Bayne, S. B., & Nimmagadda, S. (2015). Offshore wind energy : A comparative analysis of UK, USA and India. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 41, 685-694

Lacroix, V., & Zaccai, E. (2010). Forty years of environment policy in France : Changes, progress and constant factors. *Revue française d'administration publique*, 134(2), 205-232.

Linden A., Fen J., (2003) "Understanding Gartner's Hype Cycles", Strategic Analysis Report.

Lorrain, D. (2005). Chapitre 4 : Les pilotes invisibles de l'action publique : Le désarroi du politique ? Dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments* (pp. 163-197). Paris: Presses de Sciences Po.

Mazé, C., Ragueneau, O., Weisbein, J., & Mariat-Roy, E. (2015). Pour une anthropologie politique de la mer. *Revue Internationale d'ethnographie*, 5, 189-202.

Nadaï, A., & Labussière, O. (2014). Recomposer la mer pour devenir offshore : le projet éolien de Veulettes-sur-Mer (France). *Natures Sciences Sociétés*, 22(3), 204-218.

Perran, C. (2021). Le ministère de l'impossible. *Revue Projet*, 382(3), 32-35.

Pinson, G. (2005). Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique. Dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments* (pp. 199-233). Paris: Presses de Sciences Po.

Poirier, A.-C. (2017). *Eolien offshore : Ce qu'il faut savoir du dialogue concurrentiel en cours [Avis d'expert]*. GreenUnivers.

Roche, C. (2007). Et pourtant, elles tournent : La réglementation applicable aux éoliennes offshore. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 33, 1785.

Schneider, F. (2016), Un régime contentieux spécial pour les projets d'énergies marines renouvelables, n° 9, *Dalloz Revues*, 485-492

Soma, K., & Haggett, C. (2015). Enhancing social acceptance in marine governance in Europe. *Ocean & Coastal Management*, 117, 61-69.

Struillou, J.-F., & Hutten, N. (2021). Chronique – Démocratie environnementale. *Revue juridique de l'environnement*, 46(1), 143-159.

Mémoire/Thèse

Ehrmann M. (2018), Le cadre juridique de l'implantation des éoliennes en mer: étude d'un droit dérogatoire, Mémoire de Master II Droit public des affaires Paris Panthéon-Sorbonne

Roche, S. (2019). *Réenchâter le maritime par la promesse énergétique : Technologies, trajectoires, discours*.

Déclarations politiques(par ordre chronologique)

Nicolas Sarkozy, sur la politique maritime de la France, Le Havre le 16 juillet 2009.

<https://www.vie-publique.fr/discours/176027-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-la-po>

Conseil des ministres, 5 mai 2010

<https://www.vie-publique.fr/discours/178864-conseil-des-ministres-du-5-mai-2010-leolien-en-mer>

Nicolas Sarkozy, Discours de Saint Nazaire : sur les efforts du gouvernement en faveur de l'industrie, 25 janvier 2011

<https://www.vie-publique.fr/discours/181070-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-les-e>

Conseil des ministres, 26 janvier 2011

<https://www.vie-publique.fr/discours/181031-conseil-des-ministres-du-26-janvier-2011-leolien-en-mer>

Nathalie Kosciusko-Morizet, 12ème colloque du SER, 1 février 2011

<https://www.vie-publique.fr/discours/181225-declaration-de-mme-nathalie-kosciusko-morizet-ministre-de-lecologie-d>

Jean-Marc Ayrault, sur la politique de redressement industriel à Montoir-en-Bretagne, 21 janvier 2013

<https://www.vie-publique.fr/discours/186918-declaration-de-m-jean-marc-ayrault-premier-ministre-sur-la-politique>

François Hollande, sur les énergies renouvelables marines, Cherbourg, 30 septembre 2013

<https://www.vie-publique.fr/discours/189134-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-les>

Ségolène Royal, sur le soutien au développement de l'éolien en mer dans le cadre du projet de loi LTE, Paris, 7 mai 2014

<https://www.vie-publique.fr/discours/191048-declaration-de-mme-segolene-royal-ministre-de-lecologie-du-developpement>

Ségolène Royal, sur le développement des énergies renouvelables, Paris, 17 novembre 2015

<https://www.vie-publique.fr/discours/197004-declaration-de-mme-segolene-royal-ministre-de-lecologie-du-developpement>

Bernard Cazeneuve, sur le potentiel des énergies marines renouvelables, Cherbourg, 23 mars 2017

<https://www.vie-publique.fr/discours/202661-declaration-de-m-bernard-cazeneuve-premier-ministre-sur-le-potentiel>

Edouard Philippe, Assises de l'économie de la mer, Le Havre, 21 novembre 2017

<https://www.vie-publique.fr/discours/204625-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-les-grandes-or>

Edouard Philippe, CIMER, Dunkerque, 15 novembre 2018

<https://www.vie-publique.fr/discours/207301-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-la-preparation>

Brune Poisson, sur les enjeux de développement économique et de protection du milieu marin, Assemblée nationale, 4 février 2020

<https://www.vie-publique.fr/discours/273272-brune-poirson-04022020-politique-maritime-protection-biodiversite-marine>

Barbara Pompili, sur le développement de l'éolien en mer, Dunkerque, 10 mai 2021

<https://www.vie-publique.fr/discours/280444-barbara-pompil-10052021-eolien-en-mer>

Jean Castex, sur la mise en oeuvre de la "croissance verte" à base d'énergie décarbonée, Saint-Nazaire, 28 août 2021

<https://www.vie-publique.fr/discours/281446-jean-castex-28082021-croissance-verte-energie-decarbonee>

Emmanuel Macron, Discours de Belfort, 10 février 2022

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/02/10/repandre-en-main-notre-destin-energetique>

Nicolas Sarkozy, Discours de Saint Nazaire : sur les efforts du gouvernement en faveur de l'industrie (2011, janvier 25)

<https://www.vie-publique.fr/discours/181070-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-les-e>

Articles de presse spécialisée (Le Marin, par ordre chronologique)

Biette JM. (5 décembre 2018), *L'éolien en mer ne doit pas être sacrifié à la politique de court terme*, Le Marin

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/33024-edito-leolien-en-mer-ne-doit-pas-etre-sacrifie-la>

Fabrègues L. (26 octobre 2021), *La neutralité carbone impose d'accélérer le rythme de l'éolien en mer*. (s. d.). Le Marin

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/41313-la-neutralite-carbone-impose-daccellerer-le-rythme-de>

Fabrègues L. (2 décembre 2021), *La filière française de l'éolien en mer annonce sa stratégie pour 2050*, Le Marin

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/41711-le-ser-et-fee-livrent-leurs-propositions-pour-50-gw>

Couzinou V. (10 février 2022), *Un parcours universitaire court pour valider son expertise dans les énergies*, Le Marin

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/42629-un-parcours-universitaire-court-pour-valider-son-expertise>

Fabrègue L. (10 février 2022), *Emmanuel Macron fixe un cap à 40 GW d'éolien en mer en 2050*, Le Marin

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/42506-emmanuel-macron-fixe-un-cap-40-gw-deolien-en-mer-en-2050>

Fabrègues L. (18 février 2022) *La Chine s'empare de la première place dans l'éolien en mer*, Le Marin.

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/42603-la-chine-devient-le-premier-pays-pour-leolien-en-mer>

Scheffer H. (14 mars 2022), *Jean Castex lance deux parcs éoliens flottants en Méditerranée.* Le Marin.

<https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/energies-marines/42846-letat-et-la-filiere-sengagent-dans-un-pacte-pour-leolien>

Cadre juridique (par ordre chronologique)

Lois

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n° 0189 du 18 août 2015,

Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance

Code envi dispose en son article L.121-8-1 que si le ministre chargé de l'énergie doit lancer une procédure de mise en concurrence pour EMR il doit saisir la CNDP en application article L 311-10 du code l'énergie

Loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Arrêtés

Arrêté du 8 mars 2022 fixant le tarif des redevances dues pour l'exploitation du plateau continental ou de la zone économique exclusive par des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et par leurs équipements accessoires et par les ouvrages de raccordement de ces installations

Décrets

Décret n°86-606 du 14 mars 1986 relatif aux commissions nautiques

Décret n°92-158 du 20 février 1992 complétant le code du travail (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et fixant les prescriptions particulières d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure

Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports, JORF des 29 et 30 mars 2004, p. 6078.

Décret n° 2011-757 du 28 juin 2011 modifiant le décret du 4 déc. 2002 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité, JORF n° 0150 du 30 juin 2011, p. 11023

Décret n° 2012-219 du 16 fév. 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade, JORF n° 0041 du 17 fév. 2012, p. 2781.

Décret n° 2016-9 du 8 janv. 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer, JORF n° 0008 du 10 janv. 2016

Décret n° 2016-1129 du 17 août 2016 relatif à la procédure de dialogue concurrentiel pour les installations de production d'électricité, JORF n° 0192 du 19 août 2016

Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade, JORF n° 0106 du 5 mai 2017.

Décret n° 2021-1942 du 31 décembre 2021 modifiant le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins

Ordonnances

Ordonnance n°2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

Directives

Directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime (DCPEM 2014/89/UE)

Directive établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (2008/56/CE)

Rapports (ordre chronologique)

Rapport Dupilet (2001), Le règlement des conflits d'usage dans la zone côtière entre pêche professionnelle et autres activités

<https://www.vie-publique.fr/rapport/24878-le-reglement-des-conflits-dusage-dans-la-zone-cotiere-entre-peche-profe>

Rapport du Secrétariat général de la Mer (2002), Recommandations pour une politique nationale - Énergie éolienne en mer

<https://www.vie-publique.fr/rapport/25976-energie-eolienne-en-mer-recommandations-pour-une-politique-nationale>

Livre Bleu des engagements du Grenelle de la mer (10 et 15 juillet 2009)

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000356.pdf>

Reynier F. (31 mars 2010), Rapport d'information n°2398 de M. Franck Reynier déposé en application de l'article 145 du règlement en conclusion des travaux de la mission d'information commune sur l'énergie éolienne, Assemblée Nationale, XIIème Législature

<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2398.asp>

Rapport de la mission d'étude sur les énergies marines renouvelables (mars 2013) La Documentation Française

<https://www.vie-publique.fr/rapport/33133-rapport-de-la-mission-detude-sur-les-energies-marines-renouvelables>

Landel JF, Mouchard A., Wallard I. & Mariel N. (2021 Juin), *La simplification des procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer*, Rapport CGEDD n°013619-01, n°IGAM 2021-60.

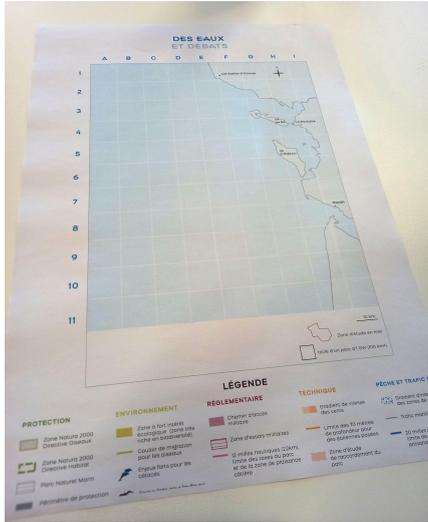
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/autorisation-eolienne.pdf

Rapport du SER et de la FEE, Éolien en mer: 50 GW en 2050, décembre 2021.

Rapport RTE (2022), *Futurs énergétiques 2050 : Les scénarios de mix de production à l'étude permettant d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050*

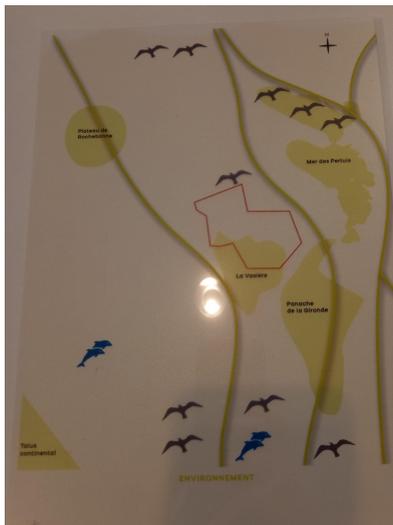
<https://www.rte-france.com/analyses-tendances-et-prospectives/bilan-previsionnel-2050-futurs-energetiques>

Annexe 1: Photos de la réunion publique “Réunion scénarios” du 14 janvier 2022 dans le cadre du débat public pour l’AO7 (La Rochelle)



1) Fond de carte de la zone sur laquelle vont venir se superposer les différents calques de contrainte dans le but de définir une ou plusieurs zones pour l’implantation des parcs éoliens offshore

2) Calques de contrainte (ici environnement, pêche et trafic maritime et technique / existe aussi pour réglementaire et zones protégées)

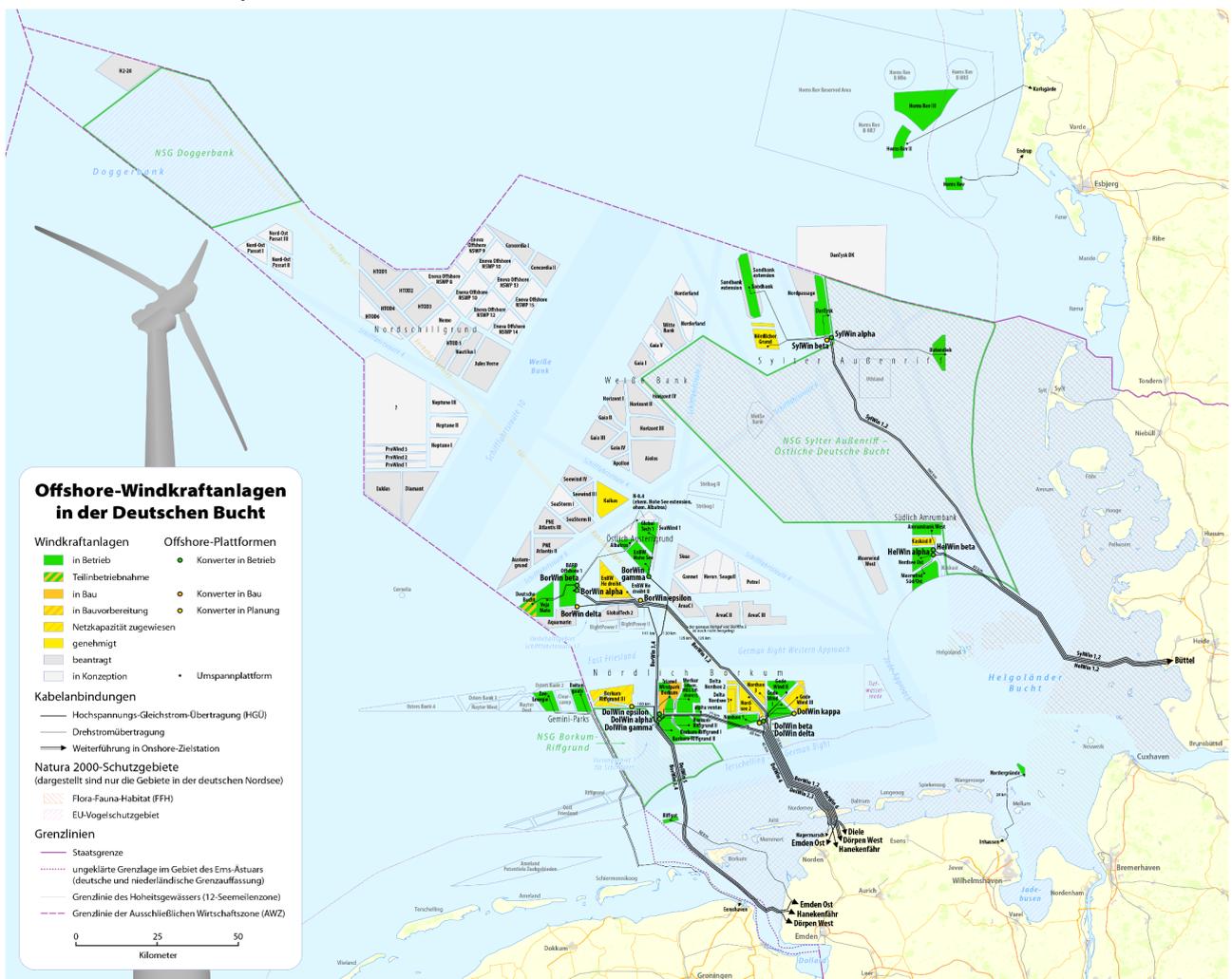


3) Après délibération par groupe sur des scénarios envisageables, mise en commun des différentes solutions et dégagement d'emplacements des parcs récurrents.



Annexe 2: Planification de l'éolien en mer en baie allemande

Source: Bundesamt für Naturschutz



Annexe 3: Liste des personnes rencontrées au cours d'entretiens pour les besoins de l'enquête qualitative

Entretiens semi-directifs

Administration publique					
<i>Organisation</i>	<i>Poste</i>	<i>Nom</i>	<i>Moyen de contact</i>	<i>Priorisation</i>	<i>Etat</i>
IGAM	Chargé de mission éolien en mer / AAM	Nicolas Mariel	Mail	1	Contact le 7.03 Entretien le 15.03 au Ministère de la Mer
DGEC	Chef de projets éoliens en mer	Martin Salmon	Mail et relance LinkedIn	1	Contact le 15.03 Entretien le 31.03
DREAL Normandie	Adjoint au directeur de projets éolien en mer	Arnaud Forgar	LinkedIn	1	Contact 09.03 Entretien le 14.03
DIRM NAMO	Mission de coordination des politiques publiques maritimes et du littoral	Estelle Godart	mail	1	Contact le 7.03 Relance le 14.03 LinkedIn Entretien le 18.03
Préfecture maritime Atlantique	Division Energies marines renouvelables	Catherine Ratsivalaka	Mail	2	Recontact le 14 avec mail Entretien le 28.03 à la Préfecture maritime de l'Atlantique (Brest)
Préfecture maritime Manche Mer du Nord	Division Domanialité / Énergies marines	Nicolas Maire	Mail et relance LinkedIn	1	Contact le 15.03 Entretien le 25.03
DREETS	Responsable d'unité de contrôle	Laurent Boulangeot	Mail	3	Contact 14.03 Entretien le 23.03
DDTM 44	Cheffe de la mission éolien en mer	Maiwenn Berrou	Mail	1	Contact le 7.03 Entretien le 11.03
CEREMA	Responsable éolien en mer	Nicolas Ferellec	Mail	2	Contact le 14.03 Entretien le 21.03
Groupes d'intérêts					
COREPEM Loire-Atlantique	Codirecteur du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins du Pays de la Loire	Ion Tillier	Mail / téléphone	1	Contact le 7.03 Entretien le 11.03
SER	Responsable permanente Commission éolien en mer	Anne Georgelin	Mail et relance LinkedIn	2	Contact le 09.03 Entretien le 27.03
Entreprises					
Total Renewables	Head of Europe offshore wind	Vanessa Godefroy	Mail	1	Contact le 8.03 Entretien le 30.03

Annexe 4: Exemple d'entretien

Entretien avec Ion Tillier du COREPEM

(Présentation du sujet et des questions de recherche)

Bonjour Monsieur Tillier, peut-être pour commencer pouvez vous me dire comment en êtes-vous arrivé à travailler sur l'éolien offshore et quelles compétences étaient requises pour votre poste actuel ?

Je travaille au COREPEM, structure que je codirige depuis un an et demi et au sein de laquelle je suis plutôt attaché au management pôle environnement et usages (autres que la pêche), ça fait 9 ans que je travaille en comité des pêches.

Précédemment je travaillais dans un laboratoire de recherche en géographie dans lequel j'ai contribué à "mettre au carré" la démarche d'observation VALPENA (spatialisation des activités pêches mais portée par les pêcheurs pour éclairer ces sujets de l'utilisation de l'espace marin. Et j'ai switché sur les questions partage de l'espace dans le cadre des projets éoliens, concrètement j'accompagne les marins pêcheurs qui ont pour port d'attache des ports des pays de la Loire (banc de Guérande, plateau des boeufs, Saint-Nazaire, Yeu-Noirmoutier) et des projets extra régionaux mais sur lesquels les navires ont une activité (par exemple l'AO5 et l'AO7).

Vous travaillez seul sur ce sujet ?

Non, on travaille en équipe sur à peu près tous les sujets, sur ces sujets d'accompagnement étude concertation on est 2.

Au quotidien avec quels services de l'administration êtes vous en contact ?

Alors on travaille avec la DDTM, surtout le bureau DML. De manière un peu plus éloignée avec la DIRM. Et sur les phases en amont de projet tels qu'ils sont mis en débat et discutés on a à faire à un plus large panel d'administration comme la DGEC, la DREAL comme étant très impliquée et ensuite la Premar, ça varie beaucoup.

Je suis arrivé sur ce sujet car j'ai travaillé lors de ma thèse sur l'analyse des conflits d'usage, sur les questions de spatialisation et j'ai travaillé avec les pêcheurs. Et j'avoue que je n'y connaissais rien aux EMR en arrivant en poste mais finalement en arrivant sur le projet de l'AO1 qui est assez dynamique et qui fonctionne bien j'ai vu qu'on est tous monté en compétences ensemble et qu'initialement personne n'y connaissait rien

Comment vous vous êtes formé ?

Sur le tas, mais c'est important de le souligner, pas tout seul, on s'est formé tous ensemble, y compris côté service de l'Etat car c'est un objet nouveau qui arrivait : le cadre, les logiques plus pratiques de gestion de la cohabitation en mer et on a systématiquement cherché des solutions ensemble

Avez-vous eu des échanges avec d'autres pays ?

On a eu 2 manières d'appréhender le retour d'expérience de l'étranger : 1) la version bibliographique sur les effets de l'implantation de projet, pas mal de boulot de recherche, de contact, avec des scientifiques et des porteurs de projets.

2) C'était parfois juste un groupe de pêcheurs, ou avec des porteurs de projets mais on a été sur plusieurs sites, on a réalisé 4 voyages. Il y a eu des voyages très tôt, 5 ans avant l'AO1, vers 2006 pour le premier voyage. Ensuite c'était essentiellement pendant la période de développement de projets, soit avant l'obtention des autorisations soit après pendant la durée des recours. On avait de toute façon pleins de sujets à traiter aux différents moments et on a fait appel à différents secteurs pour avoir des réponses aux questions que l'on se formulait.

Quelle a été la composition de ces voyages ?

Le Comité des pêches a organisé des voyages de A à Z en prenant des contacts nous mêmes, et les 2 autres voyages ont été organisés par les porteurs de projets. Du coup c'est pas les mêmes objectifs mais c'est toujours l'idée pour le secteur pêche d'avoir un retour d'expérience issu de l'étranger et des discussions très pratiques avec des marins que l'on a rencontré

Je me permets de revenir sur ce que vous me disiez tout à l'heure sur la formation, ou plutôt sur le manque de formation. Dans un monde idéal et s'il était possible de revenir en arrière, comment auriez vous aimé être formé ?

Avant d'atterrir sur ce poste là je cherchais à me former sur ces thématiques car il y a eu une logique d'opportunité, peut être préalablement certains éléments aurait été nécessaire. Si j'avais cherché spécifiquement à me former sur ce poste là, je pense qu'il y avait des briques de compétence qu'il me manquait initialement pas tant thématique que méthodologique, autour de la concertation notamment, qui est un métier qui implique des compétences très spécifiques.

Par concertation vous entendez CPDP ?

Non (rire) la vraie concertation, celle qui se fait en continu, sur 10 ans avec les gens qui sont impliqués sur la durée. Je ne dénie pas l'intérêt du débat public ! Mais c'est une gomme dans l'espace de concertation, une gomme qui a son importance car elle permet d'associer largement le public et tout le monde y est convié, mais chacun campe relativement sur ses positions initiales. Quand je parle de concertation, je parle de celle qui a la robustesse de tenir sur des durées longues

Pour vous est ce que les services de l'Etat qui étaient impliqués dans la politique publique éolien en mer avaient une bonne connaissance du sujet, ou au moins une bonne conscience des enjeux maritimes ?

Pour les administrations à vocation maritime, oui clairement. Il y a une vraie connaissance des enjeux, des acteurs en place... Ce sont des territoires qu'ils connaissent très bien. Ensuite sur le mode opératoire d'un point de vue comment faire tourner l'administration, tout comme moi ils ont appris en marchant

La littérature scientifique du début des années 2010 mentionne le fait que la politique publique éolienne en mer à ses débuts a été développée en s'inspirant de celle de l'éolien terrestre, pensant pouvoir "empiler des droits pour prolonger la terre" plutôt que de développer des mesures propres à l'éolien offshore et au milieu maritime.

Que pensez-vous de cette affirmation ? Est ce toujours le cas selon vous ?

C'est assez particulier car on est majoritairement des terriens plutôt que des marins mais c'est des espaces intrinsèquement différents, il ya une facilité à faire en terme de planification, comme ce qui est fait dans d'autres pays c'est à dire procéder à des logiques d'allotissements de l'espace marins entre différents types d'usages et de zonage. En France, au moins lors du premier cycle DSF on a un peu évité cet écueil et on a évité cette logique d'allotissement trop précise qui ne laisse pas place aux logiques de synergies qui peuvent avoir lieu sur des espaces où il n'y a pas de foncier, c'est quand même à noter. Sur la logique administrative d'autorisations, oui il y a eu un grand exercice de papier calque.

Quelle vision du maritime porte cette planification selon vous ?

On glisse vers une logique de l'ordre du cadastre qu'on avait évité lors du premier cycle DSF ça va s'inscrire de manière plus fixe dans le prochain cycle DSF (je suis peut être dans la science fiction mais j'ai la sensation que c'est la tendance actuelle). Est ce que depuis 10 ans il y a eu une modification de la logique de procédures ? En fait j'ai du mal à y répondre car j'ai pas assez de recul car on est encore à déployer les projets de l'AO1. AO2 c'est le même format. A partir des projets suivants pour l'instant ce n'est pas forcément sur mon territoire et AO5 et AO7 c'est à peine en route et donc je n'ai pas assez de recul pour formuler une vraie réponse

Quels sont les grands enjeux aujourd'hui dans la gouvernance maritime et de la planification maritime ? En quelque sorte les points à améliorer ?

Sur la planification, il y a clairement quelque chose qui doit faire l'objet de très gros efforts. Il y a un très grand travail d'analyse de données pour effectuer des diagnostics, qui est où quand pourquoi, et ce truc là est décorrélé de l'exercice de concertation qui permet d'aboutir à la définition d'objectifs partagés. Dans les éléments de diagnostic il y a des choses qui ne sont pas

de l'ordre de la connaissance partagée, il y a des enjeux sur comment on traite et on analyse les données, il n'y a pas de socle commun.

Dans la collecte de données dans le cadre des activités qui n'ont pas de foncier en mer (pêche, transports maritimes, plaisance), sur ces activités plus à proximité de la côte on a des données mais en termes d'éléments économiques, de temporalités, il y a énormément de lacunes ce qui aboutit à un traitement de données lacunaire et donc c'est des résultats contestables.

La deuxième grosse limite c'est que les DSF se veulent le regroupement de la DCPem et de la DCsMM et finalement c'est une juxtaposition plus qu'un regroupement, et il n'y a pas d'exercice et de vision communes, de conciliation des objectifs entre les objectifs environnementaux et socio-éco, on reproduit des schémas qui existent à l'échelle de Natura 2000 et on essaie de tout faire rentrer. Il faudrait avoir une approche systémique de tous les enjeux pour pouvoir ne pas aboutir à des DSF qui produisent des résultats en deçà de ce que l'on pourra faire

Vous savez ce qui se fait dans les autres pays à ce niveau ?

J'ai regardé dans d'autres pays européens du nord, ou en Amérique du nord: il y a une logique très cadastre (c'est à dire qu'on est sur des logiques d'allocations d'unités d'espace à vocation mono activités), dans la philosophie de l'aménagement de l'espace maritime français on cherche à faciliter les synergies, les cohabitations. Pas toujours facile, on le voit dans le cahier des charges des AO, on voit qu'il y a des demandes de coactivités possibles et ce n'est pas forcément le cas dans les autres pays.

La réforme au niveau du débat public dans la temporalité va-t-elle changer quelque chose dans la planification ?

C'est différent de la planification, pour moi c'est vraiment le DSF à une échelle haute. La manière dont ça fonctionne dans le débat public pour définir une zone projet, pour l'instant les deux exemples que j'ai pu expérimenté AO5 et AO7 pas vraiment probantes.

Par exemple on voit en Aquitaine qu'il y a une zone qui a été définie, qui a ensuite été élargie et on se retrouve avec finalement 3 scénarios qui reviennent à ne pas mettre dans la zone: un plus large en posé, un plus large en flottant et un pas de projet. Ok mais quel est le rôle de la zone dans l'affaire? Je ne vois pas bien comment ça s'articule avec l'échelle planification et le DSF.

Les moyens qui ont été déployés pour l'éolien en mer, financier ou humain, sont pour vous suffisants, bien orientés ?

Une part importante est déployée par les porteurs de projets, ils se dimensionnent sur la manière dont ça fonctionne sur le terrain. Du côté plutôt sphère publique j'ai l'impression qu'il y a eu une nécessité de dimensionnement au fur et à mesure du déploiement du projet certainement faiblarde mais dans toute la sphère publique c'est de l'ordre de la tendance. Sur le déploiement de cette politique publique là il y a eu une part substantielle qui a été prise par des acteurs comme nous, des orga professionnelles, on a dans nos missions des délégations de

service public, encadrement de la pêche, politique énergétique... Il y a forcément eu un moment en lien avec cette grosse volumétrie de travail pour l'ensemble des acteurs impliqués sur les projets et sur le terrain, un moment de fissure, de scission avec des échelons hauts, à l'échelle nationale. Ca pouvait être des scissions d'ordre technique mais aussi politique. Certains jugeant clairement que balancer ce déploiement sans avoir l'entièreté des moyens qui permettraient de le mener à bien c'était faire payer chèrement aux territoires le déploiement de cette politique là. Il y a des territoires où ça ne s'est pas forcément aussi bien passé qu'à Saint Nazaire et ça a mis les territoires à feu et à sang, j'exagère bien sûr mais tout ça pour dire que ça les a mis en grande difficultés.

Pour vous cela révèle une différence de perception de l'espace maritime entre les échelons administratifs nationaux et territoriaux ?

Oui, c'est un de mes prérequis mais je l'observe sur à peu près tous les sujets. Sur l'édiction et le déploiement de la PPE, c'est clairement une politique publique dont on peut entendre le bien-fondé mais forcer la maturité des territoires sur certains points, là c'est trop. Le nombre de gigas dont on parle, moi je ne vois pas comment ça se passera.

Quelle expérience avaient ces territoires sur les projets industriels en mer ?

Suivant les secteurs, il n'y a pas le même type d'usage mais il y a aussi l'extraction des granulats, aux abords des grands ports il y a le shipping, et il y a des enjeux en termes de sécurisation, de jeux d'acteurs et de cohabitation des usages, en manche il y a aussi de la pêche industrielle, et c'est différent car ce ne sont pas des installations fixes.

Vous trouvez que les professionnels maritimes ont été bien associés à la politique publique sur sa conception et son déploiement ?

L'expérience que j'ai sur AO1 et AO2 est qu'il y a une très forte concertation initiale de terrain, mais qui n'était pas du fait de la sphère publique. Sur les deux projets dont je parle il y a des développeurs privés qui sont venus travailler le terrain des années en amont. Ils ont travaillé le terrain pendant des années avant que les consultations pour définir les zones ne soient faites par la préfecture de région et la Premar. St Nazaire début contact avec locaux par Nass et Wind c'est 2005 et finalement l'Etat arrive pour définir la zone fin 2009. 4 ans de développement sans cadre public mais 4 ans où les acteurs discutent entre eux, évaluent l'acceptabilité. Ça contraste beaucoup la manière dont ça s'est passé avec ce qu'il y a aujourd'hui où la discussion commence au début du débat public. Ce temps de débat est hyper intense et riche pour laisser s'exprimer tout le monde mais pas suffisant pour que les gens puissent se dérouler en confiance. Pour moi ces différents débats publics ont été des relatifs échecs, ils trouvent clairement leurs limites là dessus.

Vous pensez que ce temps d'information et de création de relations interpersonnelles n'a pas été reproduit dans le public ?

Pour que des projets comme ça puissent être menés en confiance et qu'il puisse y avoir de la résolution de problèmes il faut payer des gens pour faire du développement, aller boire des cafés, passer du temps avec les acteurs, pour pouvoir mieux cerner quelles sont les limites des uns et des autres.

Qui sont les acteurs clés qui permettent de créer une confiance sur le territoire ?

Les usagers de l'espace marin concernés (pro ou récréatif) et les EPCI, les collectivités territoriales. C'est que mon avis mais je pense que le débat public était assez marquant, les gens arrivent avec leur avis, le posent sur la table et recule d'un pas. Les gens ne sont pas dans la discussion. C'est d'une tristesse, ça coupe la possibilité de faire de vrais beaux projets de territoires.

L'Etat a appris sur pas mal de sujet, mais n'arrive toujours pas au niveau des administrations qui ont en charge le portage sur le terrain à être en avance de phase, à anticiper. Ils subissent toujours. Il y a quelque chose de très marquant qu'illustrent bien les deux derniers débats publics auxquels j'ai participé, c'est un sujet vraiment marquant, c'est qu'en fait on parle en partie d'éolienne flottante et en fait on dit "oui mais il faut que ces activités là elles soient compatibles avec d'autres usages". Ok mais au-delà du grand principe, d'un point de vue sécurité sûreté, il se passe quoi ? C'est des installations totalement différentes de ce qui existe et ça serait bien au-delà du grand discours, d'avoir des éléments d'analyse de risque et de cadrage. Sinon on produit soit du flou qui frustrer les gens, soit du fantasme qui à terme frustrera les gens aussi. Juste un exemple pour dire que ça dénote du décalage entre le volet état central "on met tant" et la capacité d'administration publique à avoir toutes les conditions pour mettre en oeuvre sereinement cette politique publique. Si eux ils ont pas le temps de faire ça, ça se reporte sur la sphère privée et sur le porteur de projet, mais ca sera trop tard au moment du débat public et des grands éléments de débat public initiaux. Je pense que ce n'est pas un manque de volonté, ils voudraient peut-être le faire dans les PreMar mais ils n'ont pas les moyens, ni le temps.

Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École d'affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche

“Maritimiser” l’action publique: l’approche administrative du milieu maritime à l’épreuve de la politique publique de développement de l’éolien en mer

Camille Campo

Dix ans après l’attribution du premier appel d’offres éolien en mer en France, aucun parc n’est en situation de produire de l’électricité grâce à cette technologie dans les eaux françaises. Le retard de la France par rapport à ses voisins d’Europe du Nord dans la mise en œuvre de ces projets est pointé depuis de nombreuses années et plusieurs facteurs tendent à expliquer, du moins partiellement, les raisons de ces difficultés. Ce travail de recherche vise à apporter une piste complémentaire en centrant son approche sur les recompositions (organisation, coordination, formation) qu’implique la mise en œuvre de l’éolien en mer pour l’administration publique française. Ce mémoire part de l’hypothèse que le caractère maritime de l’éolien offshore est une variable sous-estimée par l’action publique, dont la pleine intégration permettrait de développer une gestion plus adaptée aux enjeux en présence. Cette politique publique étant au croisement de domaines administratifs et réglementaires divers, son déploiement nécessite un décloisonnement organisationnel et une coordination des compétences éparpillés dans les différents services, qu’ils soient terrestres ou maritimes. Dans le cadre de cette hypothèse centrale, les différentes questions de recherche ont pu être testées et explorées au cours d’une enquête originale composée d’une revue de littérature (scientifique et documentaire) complétée par 12 entretiens avec des interlocuteurs variés, issus des différentes administrations impliquées, de groupes d’intérêts et d’une entreprise.

Mots-clés:

Éolien en mer, Administration publique, Maritime