

CAHIER DE RECHERCHE(S)

Débats publics
autour des grandes
infrastructures
vertes : les enjeux
locaux dominant



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE



Institut pour la recherche

L'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts soutient des projets de recherche s'inscrivant dans les champs d'intervention et les missions de la Caisse des Dépôts.

Son rôle est de favoriser la recherche dans les domaines liés aux activités de la Caisse des Dépôts, sur des thématiques variées telles que l'épargne, la finance long terme, le développement économique des territoires, la transition énergétique et écologique, les impacts du vieillissement, etc.



Morgane Brenon

Stagiaire chargée d'études au sein du pôle Société du CRÉDOC, Morgane Brenon réalise un master en économie du développement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Spécialisée dans les méthodes quantitatives, elle a contribué aux travaux du CRÉDOC portant sur les pratiques numériques des Français ainsi que sur l'ampleur du phénomène des arnaques et fraudes en ligne. Son parcours s'inscrit dans un intérêt pour l'analyse des inégalités sociales et de leurs effets sur les conditions de vie et les trajectoires individuelles.



Sandra Hoibian

Directrice générale du CRÉDOC et directrice du Pôle « Société » du CRÉDOC

Docteure en sociologie de l'EHESS et diplômée de Paris Dauphine en marketing, Sandra Hoibian a 20 ans d'expérience dans la recherche et le conseil. Elle porte l'expertise sociétale du CRÉDOC et rédige chaque année une note de conjoncture sociétale qui met en évidence les tendances de long terme et les phénomènes émergents qui traversent la société française. Elle intervient régulièrement auprès d'organismes publics (France Stratégie, CNLE, CESE, etc.) pour apporter son expertise et publie dans des revues à comité de lecture (Année sociologique, Politiques sociales et familiales, etc.). Elle est spécialiste de la perspective de la cohésion sociale, de la diversité, du lien social, de la société collaborative et participative, des valeurs, de la protection sociale et du modèle républicain, et de l'impact des attentats (et notamment du 13 novembre sur la population).

Ont contribué à la rédaction de ce rapport :



Hélène Blake

Directrice d'études et de recherche, Pôle Société du CRÉDOC.

Économiste, titulaire d'un doctorat d'économie de l'École d'Économie de Paris, Hélène Blake est spécialisée dans l'évaluation des politiques publiques. Elle a développé son expertise dans l'analyse des politiques environnementales et sociales, expertise développée auprès d'acteurs clés que sont la Direction Générale du Trésor et l'OCDE. Elle a notamment travaillé sur les politiques de l'eau en France et dans l'Union Européenne, ou sur les stratégies d'atténuation du changement climatique de plusieurs pays de l'OCDE. Diplômée de l'ENSAE, Hélène est également spécialiste dans l'étude et l'analyse de données.



Juliette Jean

Juliette Jean est diplômée en économie et titulaire d'un Master en journalisme. Elle a travaillé 10 ans comme journaliste spécialisée dans les questions de société et d'environnement, notamment pour France Télévisions et Public Sénat.

En synthèse

Nous nous penchons ici sur les concertations publiques organisées par la Commission nationale du débat public (CNDP) autour de grands projets d'infrastructures vertes.

Ces concertations font émerger des sujets essentiellement locaux : portant en premier lieu sur l'impact sur les milieux naturels (faune, flore, qualité de l'eau), en second sur les conséquences du projet sur le cadre de vie des riverains (visuels, sonores...), et de manière plus minoritaire sur les retombées économiques locales du projet (opportunités d'emplois, engagements en termes de formation ou d'aménagement routiers, potentiels conflits d'usage).

Un quart des contributions étudiées, provenant plutôt des parties prenantes, questionnent le projet à l'aune des enjeux plus globaux de stratégie énergétique et climatique nationale et régionale.

La forme que prennent les débats a son importance.

- Les réunions physiques recueillent essentiellement la parole de citoyens (75 %). Le dispositif ancre les débats sur le « comment » de la mise en œuvre locale concrète des projets. L'interaction entre les participants et l'absence d'anonymat dans les réunions favorisent respect mutuel, négociations et compromis, au sein d'un « nous » territorial.
- Les contributions en ligne (à 95 % rédigées par des citoyens) se focalisent davantage sur les impacts sur les milieux naturels, les retombées économiques et expriment davantage d'affects négatifs (colère, tristesse), questionnant le « pourquoi » du projet.

- Les cahiers d'acteurs mobilisent une diversité de parties prenantes (élus, associations, entreprises, établissements publics) exprimant une parole structurée et experte, qui s'éloigne des questions purement locales et questionne dans quatre cas sur dix le projet au prisme des stratégies nationales énergétiques et climatiques.

La mise en place de débats publics avant l'installation d'infrastructures à portée environnementale semble avoir un impact sur la suite des projets dans un tiers des cas. Parmi les 17 projets étudiés et dont la consultation a été terminée, 6 ont été annulés ou fortement amendés.

Certains facteurs semblent nécessaires mais pas forcément suffisants à provoquer l'évolution des projets : une mobilisation plus forte de la population, liée notamment à des territoires avec une présence plus forte de personnes à haut revenus, et de retraités, un temps long de consultation, une forte attention portée aux impacts locaux sur les milieux naturels et le cadre de vie des riverains, l'expression de sentiments de colère et de tristesse.

L'acceptation des projets sans modification semble facilitée lorsque le taux de chômage de la région est plus élevé que la moyenne nationale, la population plus jeune, et que le projet met en avant la réindustrialisation du territoire.



Introduction

Une adhésion de principe au développement des énergies renouvelables

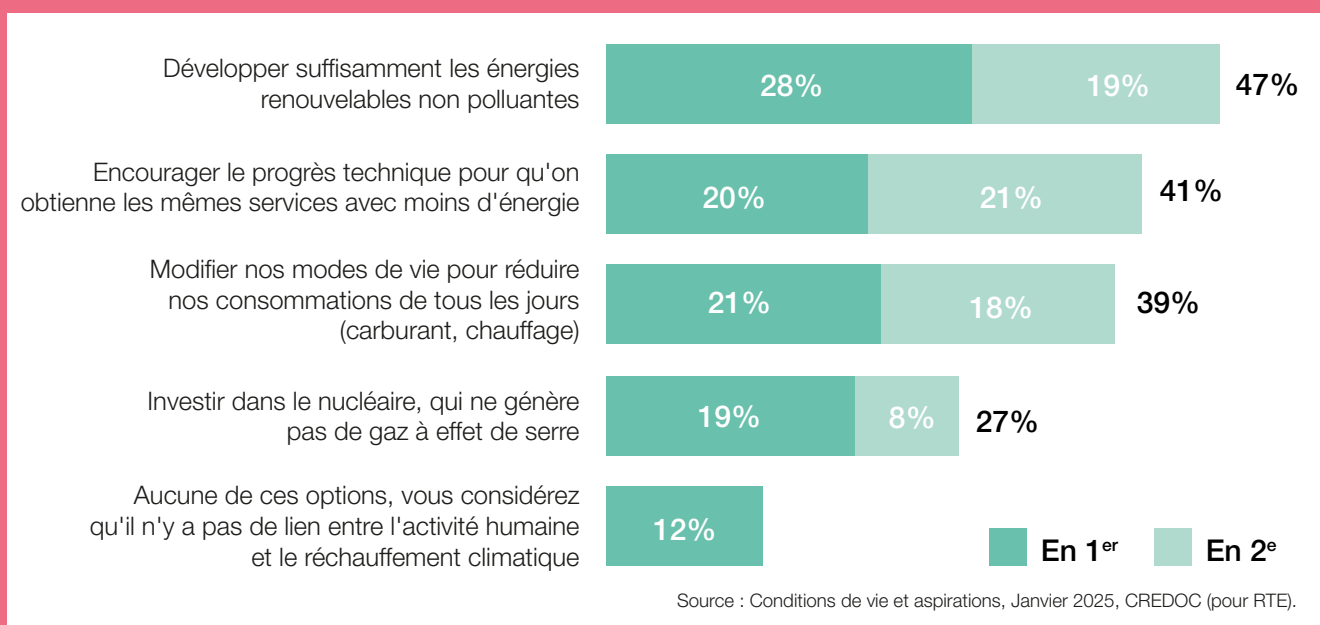
Signataire et organisatrice de l'Accord de Paris, la France s'est largement engagée dans un processus de décarbonation de son économie, qui passe notamment par le **développement d'énergies renouvelables**. Au niveau européen, elle s'est engagée à passer de 23 % d'énergie renouvelable dans sa consommation en 2024 à 33 % en

2030¹. Cela se traduit par des investissements massifs par les acteurs publics et privés dans les énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque, hydro-électrique...), y compris d'hydrogène, mais aussi dans la construction d'usines de **batteries** pour favoriser leur intégration dans le mix énergétique français.



Figure 1 - Un Français sur deux souhaite que l'on développe en priorité les énergies renouvelables face au changement climatique

« Face au changement climatique, pour réduire ou abandonner la consommation d'énergies fossiles (pétrole, gaz), quelle option doit-être privilégiée ? »



Différentes enquêtes montrent que, sur le principe, les Français **soutiennent** une telle politique. Ils sont 82 % à considérer souhaitable le développement des énergies renouvelables². Près de la moitié de la population française (47%) considère que le développement des énergies renouvelables et non polluantes devrait être une option à favoriser pour lutter contre le changement climatique³. De la même façon, 65 % des Français considèrent que la neutralité carbone européenne passe d'abord dans le domaine de l'énergie par la diversification des sources d'énergie⁴.

Des critiques sont également soulevées. Plus de 60 % de la population française cite les handicaps des énergies renouvelables dans leur intégration au mix énergétique : le coût des investissements (64 %), l'intermittence des sources renouvelables (63 %) ou leur faible rendement (62 %). Parmi les inconvénients soulignés par les Français dans une enquête pour l'ADEME, les **impacts locaux** sont largement cités : l'impact négatif sur **les paysages et la biodiversité** est cité par 57 % et 51 % soulignent qu'elles sont sources de **bruit**⁵.

1 • Chiffres SDES : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-energies-renouvelables-en-france-en-2024-dans-le-cadre-du-suivi-de-ladirective-ue-20182001>

2 • Source : « Représentations sociales du changement climatique - 26^e vague », novembre 2025, OpinionWay pour l'ADEME.

3 • Source : Conditions de vie et aspirations, Janvier 2025, CREDOC (pour RTE). Cité parmi les deux premières solutions.

4 • European Commissions, « European's attitudes towards energy policies - septembre 2024 - Eurobarometer survey ».

5 • ADEME, « Attitude des Français à l'égard de la qualité de l'air et de l'énergie en 2023 - Vague 10 ».

Un certain nombre d'études suggèrent l'importance de **la concertation pour faciliter l'acceptabilité locale** des installations d'énergie renouvelable. Plus de la moitié des Français (55 %) seraient gênés par l'installation d'éoliennes proches de chez eux. Parmi eux, 41 % considèrent que **la concertation avec les habitants rendrait le projet acceptable**⁶.

De fait, **la consultation de citoyens est maintenant devenue un passage obligé** pour les grands programmes d'aménagement et **d'infrastructures** à portée environnementale. Le droit de l'environnement français stipule qu'à partir d'un certain **seuil de financement et dans la mesure où un impact environnemental ou social** est à prévoir, il devient obligatoire d'organiser une consultation⁷. Dans ce cadre, la Commission nationale sur le débat public (CNDP), créée en 1997 pour organiser les débats publics sur les projets ayant un impact significatif sur l'environnement, est devenue en 2016 une autorité garante des droits du public, encadrant les débats et garantissant leur bon déroulement. Le principe de consultation est également compris dans le **code de l'urbanisme**.

Pourtant, son impact est amplement discuté dans la littérature. D'un côté, en ouvrant la **consultation** à des citoyens, ils créeraient un **espace démocratique supplémentaire à celui de la représentation électorale**. La prise en compte de la parole **d'usagers et de riverains** participerait à des décisions plus **efficaces**. Ils participent à la **légitimité des décisions prises**⁸.

D'un autre côté, de nombreux auteurs soulignent que les participants aux consultations présentent des **profils spécifiques** : en majorité des citoyens dotés en capital scolaire, des retraités ou des personnes disposant de temps, des militants **associatifs** ou politiques⁹.

Enfin, **l'absence d'impact sur les décisions réelles** est une critique récurrente¹⁰. Ces dispositifs ne seraient mobilisés que pour **légitimer symboliquement** des décisions ou faire de la **communication** plutôt que des mécanismes de prise de décision effectifs¹¹. Élus et administrations se focaliseraient davantage sur la forme des dispositifs que sur leurs effets et la concertation est devenue un marché pour les consultants¹². Certains auteurs soulignent la **professionnalisation du débat public**¹³.

Les consultations publiques autour de grands projets d'infrastructures à visée environnementale organisées par la CNDP **s'inscrivent dans un contexte de débats publics particulièrement vigoureux ces dernières années**. Un certain nombre de projets font l'objet de contestations locales qui sont fortement relayées et mènent parfois à l'annulation des autorisations d'implantation (par exemple le projet éolien du Mont des Quatre Faux). Reflétant cette tension, un moratoire sur les installations de photovoltaïque et d'éolien a même été voté en première lecture par l'Assemblée nationale en juin 2025 (puis rejeté en seconde lecture). Dans ce contexte, les consultations publiques peuvent prévenir ou pacifier les oppositions ; dans certains cas, elles peuvent aussi leur apporter plus de visibilité, comme cela a été vu dans un projet industriel de transition énergétique dans les Landes¹⁴.

Quel regard porter sur les débats publics et les consultations publiques autour d'infrastructures à visée environnementale mis en place ces dernières années en France ?

- Quelle est la prise en compte des avis émis par les participants sur le devenir des projets ?
- Quels sont les thèmes qui sont les plus discutés par les parties prenantes et les citoyens quand il s'agit d'installer des infrastructures vertes ?
- La forme des dispositifs participatifs mis en place affecte-t-elle les thèmes abordés, la tonalité des échanges, la modification des projets initiaux ?

Pour répondre à ces questions, nous avons choisi de nous appuyer sur l'analyse des débats autour de **18 projets d'infrastructures vertes suivis par la Commission nationale du débat public dans la période 2019 - 2025**. Cette source d'information extrêmement riche a, à notre connaissance, été très peu exploitée par la recherche de manière transversale¹⁵, notamment à cause de la diversité du matériel (contributions en ligne, verbatims de réunions, compte rendus, cahiers d'acteurs...).

6 • *Ibid.*

7 • Le principe de participation du public, et à travers lui l'idée de démocratie environnementale, a été consacré dans le droit français par l'article 7 de la Charte de l'environnement en 2005 selon lequel « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

8 • Powered, « Can Public Participation Accelerate Net Zero Transition? » ; Scognamiglio et Carrel, « La participation citoyenne » ; OCDE, « Prendre des mesures au service d'une participation citoyenne effective ».

9 • Talpin, « BLONDIAUX (Loïc) – Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. – Paris, Seuil, 2008 (La République des idées). 110 p. »

10 • Fourniau, « II. Le fait politique du débat public ».

11 • Fourniau, « II. Le fait politique du débat public » ; Arnstein, « A Ladder Of Citizen Participation ».

12 • Loisel et Rio, « Pour en finir avec la démocratie participative ».

13 • Mazeaud, « Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale ».

14 • Clarimont, « Quand le débat public échoue à prévenir le conflit ».

15 • Des études utilisant ce matériel ont par ailleurs permis des analyses précises et pertinentes de projets spécifiques.

Citons par exemple « La démocratie participative en question : Le cas de la « mer en débat » », par Wolff et al. (2024) (29).

Créée en 1995, la CNDP a vu son rôle évoluer largement alors que la demande de concertation publique s'accroît.

Depuis 2016, elle constitue notamment une entité garante des droits publics et s'assure du respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement (toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement). Depuis sa création, elle a organisé plus d'une centaine de débats publics et a garanti plus de 350 concertations.

Une fois que la CNDP a été sollicitée (par saisine ou demande) et que le dossier est jugé recevable, la commission décide de la manière dont l'information et la participation du public devront être assurées. Lorsqu'elle est sollicitée pour une concertation sur un projet, la CNDP peut choisir entre deux procédures : un débat public, entièrement défini et organisé par la CNDP ; ou la concertation préalable dont la mise en œuvre est confiée au responsable du projet. Le débat public se déroule ensuite pendant une période de 4 à 6 mois. Une fois les échanges terminés, l'équipe responsable du débat et la CNDP publient un compte rendu et un bilan, auxquels doivent répondre les responsables du projet. Dans le cas de la concertation préalable, la Commission désigne alors un-e ou plusieurs garant-e-s de la concertation.

Source : Site de la CNDP, <https://www.debatpublic.fr/>

Le budget annuel de la CNDP s'élève à près de 10 millions d'euros, dont moins de 1 million d'euros pour son fonctionnement et près de 9 millions d'euros pour organiser les débats publics. Ces derniers sont financés par les responsables de projet.

Il existe une variété de formats possibles pour ces débats publics :

- **la réunion publique** : ouverte à tous, elle permet de questionner directement le porteur de projet ;
- **l'atelier participatif** (cartographie, fabrique de scénarios) : fait débattre les participants pour produire un résultat collectivement ;
- **le débat mobile** : aller à la rencontre du public dans des lieux fréquentés (marchés, places, plages...);
- **la visite de site** ;
- **les cahiers d'acteurs** : outil historique de la CNDP, ils sont une modalité d'expression écrite dédiée aux personnes morales ;
- **la plateforme participative** (pour les avis en ligne) ;
- **d'autres formats innovants** (jeux vidéo, casques de réalité virtuelle, jeux de plateau...) qui peuvent aider à inclure un public plus jeune souvent éloigné des débats.





Des projets aux ambitions énergétiques et, en mineur, de développement industriel

Nous nous penchons ici sur un total de 18 concertations publiques organisées entre 2019 et 2025 par le CNDP sur des projets d'infrastructures vertes. L'étude ne couvre pas l'ensemble des projets développés en France durant cette période mais offrent un large échantillon des possibles.

Pour sélectionner des projets pertinents dans le cadre de notre travail de recherche, nous nous sommes appuyées sur plusieurs critères.

- Des projets d'infrastructures pour des énergies renouvelables ou à portée environnementale (éolien en mer et sur terre, usines de panneaux photovoltaïques, barrage hydroélectrique, usines de batteries pour voitures électriques, usine de production d'hydrogène, bioraffinerie de plastique biosourcé).
- Qui ont fait l'objet d'une concertation préalable ou d'un débat public (car sur certains projets la CNDP donne juste un conseil ou avis).

- Dont les concertations et débats avec le public sont terminés ou en cours (dans ce dernier cas, la concertation préalable, qui concentre l'essentiel des discussions avec le public, est terminée).
- Offrant suffisamment de matière à exploiter pour l'étude (verbatim de réunions publiques, participations en ligne, cahiers d'acteurs...).

Au total, sur les 31 projets d'investissements verts actuellement suivis par la CNDP, nous en avons retenu 17. À ces derniers s'ajoute le dispositif « la mer en débat », ensemble de débats portant sur la mer et le littoral en France dont nous avons retenu ceux portant sur les énergies renouvelables. Ce dispositif, lancé par la CNDP et composé de 370 événements (y compris en ligne), a pour vocation de poser les débats sur la planification maritime, y compris concernant l'éolien en mer.

Parmi ces projets, 12 ont clôturé leurs phases de concertations et débats publics, et 6 sont encore en cours de concertation continue (voir encadré).



Les projets d'infrastructures étudiés ici présentent des profils **divers dans leurs lieux d'implantation**. Ils couvrent un pan relativement large de l'Hexagone, allant du Nord (Dunkerque) aux Bouches-du-Rhône (Fos-sur-Mer), en passant par la Seine-et-Marne. Cela couvre des réalités socio-économiques très diverses sur le territoire.

La localisation des projets d'énergie renouvelable résulte de l'action conjointe de plusieurs variables. Aux côtés des **ressources naturelles** (ensoleillement, relief, vent), des dynamiques territoriales structurent les choix d'implantation. C'est le cas notamment de la **densité de population**, du niveau de **richesse** régional, des choix **politiques** et efforts d'investissement public ainsi que **l'acceptabilité** locale du projet¹⁶. Ces dimensions environnementales, économiques et d'acceptabilité locale sont également mise en avant par RTE dans ses publications portant sur les critères de localisation des installations d'énergies renouvelables¹⁷.

Parmi les projets étudiés, les régions présentent souvent un **fort potentiel de production d'énergie renouvelable**. C'est notamment le cas en **Bretagne**, où l'éolien est l'énergie la plus productive, et sur **la façade atlantique** plus généralement, qui présente de très bonnes conditions pour accueillir des projets d'éolien en mer (Parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine, Parc éolien à Lesparre-Médoc, Parcs éoliens flottants au large de la Bretagne Sud)¹⁸. La Bretagne et la Normandie sont par ailleurs très faiblement consommatrices et productrices d'énergies renouvelables et offrent un fort potentiel de développement. Le projet de barrage hydroélectrique Rhône-Genève a quant à lui l'objectif d'exploiter le potentiel hydraulique de la vallée du **Rhône**, par ailleurs déjà très développé. Enfin, la **moitié sud** de l'Hexagone présente évidemment de bonnes conditions d'ensoleillement, favorables aux projets de panneaux photovoltaïques¹⁹.

D'autres projets d'énergies renouvelables s'inscrivent dans une volonté de **réindustrialisation et de création d'emplois**²⁰, s'inscrivant dans un projet économique et social plus large. C'est le cas pour le projet « Holosolis » à Hambach (usine de construction de panneaux photovoltaïques), ou les projets autour des batteries pour voitures électriques « PROLOGIUM » et « Orano -XTC » à Dunkerque, au sein de la « Vallée de la batterie ». À Fos-sur-Mer, un port industriel dominé par des productions de base (sidérurgie, pétrochimie, etc.), où le marché du travail a été en repli pendant des décennies, on observe également la concentration de plusieurs projets comme un parc d'éoliennes flottantes ou une usine de panneaux photovoltaïques.

Les régions concernées sont dans des **situations économiques et démographiques variables**. La Manche, le Morbihan, la Charente-Maritime ou le Finistère sont des zones économiquement dynamiques où la population rurale est sur-représentée. Ces départements connaissent un chômage bien en-deçà de la moyenne nationale²¹, du fait notamment de leur population plutôt âgée, avec une part d'habitants de moins de 25 ans particulièrement faible par rapport aux autres.

On trouve également dans les projets étudiés des départements avec un taux de ruralité bas et un chômage élevé, comme les Bouches-du-Rhône, le Nord, ou la Seine-et-Marne. Les personnes de moins de 25 ans y sont également sur-représentées²². Enfin, d'autres zones affectées (Moselle, Seine-Maritime, Isère et Gironde) se distinguent peu, qu'il s'agisse des taux de chômage ou de leur part de population rurale par rapport au reste du pays.

16 • Roussafi, « La territorialisation des énergies renouvelables en France ».

17 • RTE, « SDDR 2019 Chapitre 10 - La localisation des énergies renouvelables.pdf | RTE ».

18 • Matrot, *Transition énergétique - La couverture énergétique de la Bretagne s'améliore et la production d'énergies renouvelables progresse – Bilan économique 2023*.

19 • SDES - Service des données et études statistiques, « Chiffres clés des énergies renouvelables - Édition 2024 ».

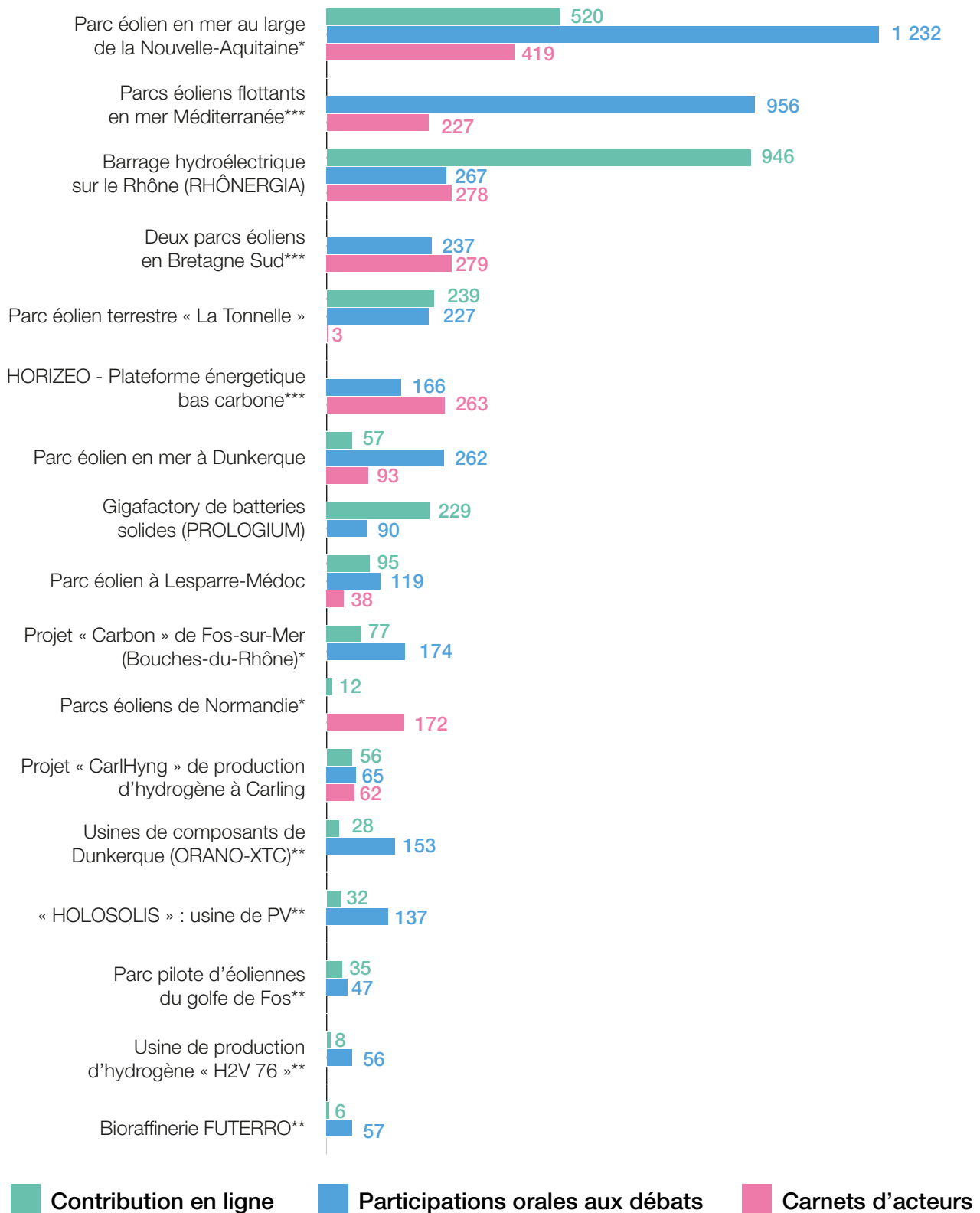
20 • DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur, « Profil Environnemental Régional 2015 ».

21 • INSEE, 2024.

22 • *Ibid.*



Figure 2 - Nombre de contributions aux différents types de débats par projet et type de concertation



Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP

*Données issues des comptes rendus de la CNDP

** Données manquantes pour les cahiers d'acteurs

*** Données manquantes pour les contributions en ligne

**** Données manquantes pour les participations orales aux débats

LISTE DES 18 PROJETS ANALYSÉS



- 01 **La mer en débat** : Concertation générale sur la mer et le littoral en France. Dans la présente étude, seules les discussions portant sur les infrastructures d'énergie renouvelables ont été conservées.
- 02 **Parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine** (En concertation continue, non réalisé, a connu des évolutions importantes)
- 03 **Parcs éoliens flottants en mer Méditerranée** (Bouches-du-Rhône) (En développement)
- 04 **Projet « Carbon » de Giga-usine de panneaux photovoltaïques à Fos-sur-Mer** (Bouches du Rhône) (En développement)
- 05 **« HOLOSOLIS » : usine de construction de panneaux photovoltaïques à Hambach** (Moselle) (En développement avancé)
- 06 **Barrage hydroélectrique sur le Rhône (Rhônergia)** (Isère) (Abandonné en 2024)
- 07 **Usine « Gigafactory » de batteries solides pour voitures électriques (PROLOGIUM)** - Dunkerque (Nord) (Fortement retardé)
- 08 **Usine de production d'hydrogène par électrolyse de l'eau en Normandie « H2V 76 »** (Seine-Maritime) (En construction avancée)
- 09 **Parc éolien à Lesparre-Médoc** (Gironde) (Projet remanié, nouvelle version en concertation)
- 10 **Parc éolien en mer au large de Dunkerque et de son raccordement électrique** (Nord) (En développement, non réalisé)
- 11 **Parc pilote d'éoliennes flottantes « Provence Grand Large » au large du golfe de Fos** (Bouches-du-Rhône) (Réalisé et mis en service)
- 12 **Parc éolien terrestre près de Souppes-sur-Loing, Poligny et Bagneaux-sur-Loing « La Tonnelle »** (Seine-et-Marne) (Projet relancé après suspension, contenu remanié)
- 13 **Projet « CarlHyng » de production d'hydrogène renouvelable et bas carbone à Carling** (Moselle) (En développement)
- 14 **Deux parcs éoliens flottants au large de la Bretagne Sud et leur raccordement électrique** (Finistère et Morbihan) (En développement)
- 15 **Bioraffinerie de plastique biosourcé à Saint-Jean-de-Folleville (FUTERRO)** (Seine-Maritime) (En développement)
- 16 **Parcs éoliens en mer au large de la Normandie et de leur raccordement électrique** (Manche) (En développement)
- 17 **Usines de composants pour batteries électriques et de recyclage de batteries pour véhicules électriques sur le Grand port maritime de Dunkerque (ORANO-XTC)** (Nord) (En développement)
- 18 **HORIZEO - Plateforme énergétique bas carbone et mise en compatibilité du PLU de Saucats** (Gironde) (Largement amendé)

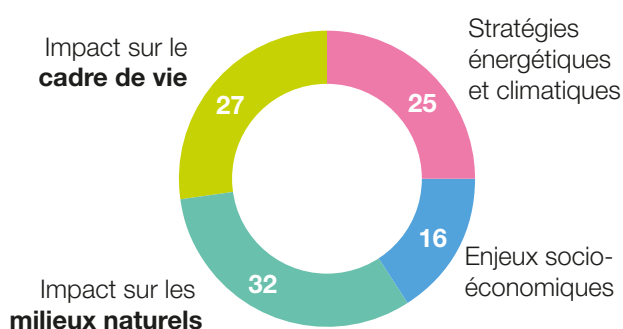
Les questions d'impact sur les milieux naturels et sur le cadre de vie des riverains dominent les débats

La méthode de *topic modeling*, qui consiste à analyser un grand volume de texte à partir des champs lexicaux utilisés²³ a servi de base à notre analyse des contributions. Appliquée à l'ensemble des corpus étudiés (participations orales aux débats, contributions en ligne, cahiers d'acteurs) elle fait émerger **4 thématiques**²⁴ :

- les impacts des infrastructures sur **les milieux naturels** représentent 32 % des contributions,
- l'impact sur **le cadre de vie des riverains** est évoqué dans 27 % des cas,
- **les retombées locales en termes socio-économiques** émergent dans 16 % des prises de paroles orales ou écrites,
- 25 % mentionnent la cohérence du projet local d'infrastructure **avec la stratégie énergétique et climatique nationale**.

75 % des contributions concernent donc **l'échelon local**, qu'il s'agisse des impacts du projet sur le plan des milieux naturels, du cadre de vie des riverains, ou des retombées économiques pour le territoire.

 **Figure 3 - Répartition des thèmes dans le corpus total (en %)**



Sources : Crédoc, à partir des données de la CNDP grâce à la méthode du *topic modeling*



32 % des contributions portent sur l'impact des infrastructures sur les milieux naturels

Ce thème représente 32 % du corpus total et couvre les questions, remarques et préoccupations des intervenants pour les impacts sur **la faune et la flore, sur les animaux, les oiseaux et le monde marin, mais aussi les impacts sur le climat et les milieux naturels et la qualité de l'eau**.

À titre d'illustration, on trouve :

- > « *Quelle est la composition des rejets d'eau ? Y a-t-il un risque de pollution ?* » par un citoyen pour le projet Holosolis.
- > « *(...) L'office français de la biodiversité a prouvé l'existence d'importants impacts des projets hydro-électriques. Concrètement, de nombreux poissons migrateurs, tels que les aloses, ne sont plus en capacité, malgré les mesures de contournement mises en place, de remonter jusqu'au lac du Bourget où ils remontaient auparavant.* » par une association pour le projet Rhôneergia.
- > « *Comment protéger la biodiversité marine tout en respectant la pêche artisanale ?* » par un citoyen pour le projet « La mer en débat ».
- > « *Oui, nous attendons tous une réponse sur l'impact des éoliennes sur la faune et la flore. Mais quand nous entendons des arguments tels que "ça va être moche", je trouve cela très réducteur. Partout, on nous pousse à agir pour le climat. Pourquoi Dunkerque se déchargerait de ce rôle alors qu'elle est principalement touchée ?* » par une lycéenne sur le projet éolien à Dunkerque.

23 • Cette méthode consiste à réaliser des groupements d'observations en fonction de la proximité des termes utilisés. Elle permet notamment de repérer les thèmes qui reviennent le plus souvent et de les mettre en cohérence à partir des termes fréquemment associés entre eux.

24 • Ces thèmes peuvent se mêler dans certaines contributions (où l'on pourra parler à la fois d'impacts sur les milieux naturels et sur l'économie locale par exemple). Nous fonderons ici notre analyse sur le thème dominant, c'est-à-dire celui qui occupe la plus grande part de la contribution.



27 % abordent les impacts sur le cadre de vie des riverains

Ce thème représente 27% de toutes les contributions confondues et regroupe les interventions évoquant **l'inquiétude de potentielles nuisances pour les riverains** liée à la mise en place des différents projets. Ces impacts peuvent être **visuels, sonores, porter sur le patrimoine** et, par ricochet sur le **tourisme**. Entrent également dans cette catégorie les risques liés aux projets pouvant affecter de façon plus brutale les riverains : **incendie, rejet d'acide, inondation**.

À titre d'illustration, on trouve :

- > « [Un participant] interroge [le maître d'ouvrage] sur les risques associés en termes d'inondations pour les communes et les habitations du périmètre du projet. » par un citoyen pour le projet Rhôneergia.
- > « (...) L'altération du paysage naturel risque fortement de faire fuir le tourisme et provoquer une perte économique sur notre territoire. Avez-vous recherché des cas similaires observables sur d'autres sites d'exploitation de l'éolien terrestre ? » par un élu pour le projet de parc éolien La Tonnelle.
- > « (...) Je me demandais s'il y avait des moyens techniques, et notamment des moyens de peinture, qui rendent ces éoliennes un peu moins visibles ? (...) » par un citoyen sur le projet éolien en Bretagne du Sud.

25 % des interventions traitent de l'intégration du projet local au sein des stratégies énergétiques et climatiques nationales ou régionales

Ce thème, présent dans un quart du corpus, couvre des problématiques liées à l'énergie et au climat à l'échelle nationale ou régionale. Une grande partie de ces contributions s'attache à questionner ou affirmer la cohérence du projet au sein d'une stratégie plus large, notamment la stratégie nationale de l'énergie ou du climat. Les acteurs abordent la construction des infrastructures, le choix de leur emplacement, les réglementations en vigueur, mais aussi, au niveau national, l'innovation dans le secteur énergétique et les politiques publiques.

À titre d'illustration, on trouve :

- > « (...) la CNR pourrait investir dans 225 MW d'éolien, cela produirait pendant 25 ans autant que le projet de barrage sur 75 ans, pour un coût comparable voire inférieur et en permettant d'agir plus vite, ce qui est nécessaire pour respecter la trajectoire de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de l'accord de Paris. (...) » par une citoyenne pour le projet Rhôneergia de barrage hydroélectrique sur le Rhône.
- > « Dans l'hypothèse d'un réchauffement de la France Métropolitaine à +2,7 degrés d'ici 2050, (...) les périodes de sécheresse seront amenées à se multiplier et s'intensifier, ainsi un suivi régulier en cours d'exploitation de l'état des nappes d'eaux souterraines est à envisager en prévoyant la possibilité d'un ralentissement, voire d'un arrêt de la production en cas de pression significative sur la ressource. (...) » par un groupe politique pour le projet CarlHyng de production d'hydrogène renouvelable et bas carbone à Carling.
- > « Les chiffres fournis par la CNR donnent une production électrique de 37 MW ce qui semble ridicule par rapport à la puissance fournie par les 4 réacteurs de la centrale nucléaire du Bugey (...). Il serait logique que d'autres moyens de production électrique en accord avec la transition écologique et énergétique soit mise en œuvre. » par l'Association côtière écologie revalorisation (ACER) pour le projet Horizeo.





16% mentionnent les enjeux socio-économiques locaux

Ce thème domine 16% des interventions du corpus. Il couvre les impacts socio-économiques locaux des installations, c'est-à-dire, les **opportunités d'emplois directs** au niveau local, mais aussi les engagements des porteurs de projets pour l'économie locale en termes de **formation ou d'aménagements routiers**. Dans cette catégorie, un grand nombre de contributions soulignent aussi les potentiels **conflits qui peuvent émerger sur l'usage** des ressources et des terres, en particulier pour les pêcheurs artisanaux locaux, les forestiers et les zones protégées (ZPF, AMP).

À titre d'illustration, voici quelques contributions classées dans ce thème :

- > « *Serait-il envisageable de créer un centre de formation pour former tous les installateurs de panneaux ?* » par un citoyen sur le projet Holosolis.
- > « *Combien d'emplois directs seront créés en phase d'exploitation ? Aux différentes phases du projet ? Les emplois créés seront-ils locaux ?* » par un citoyen pour le projet CarlHyng.

- > « *En tant qu'association de défense et de protection de l'environnement, nous sommes, bien entendu, pour la décarbonation des industries de la zone industrialo-portuaire. (...) Nous restons toutefois très attentifs sur l'envergure du projet. (...) L'apport de ces nouveaux emplois va multiplier les problèmes de circulation, alors que les projets de contournement de la ville de Fos, de l'aménagement de la liaison Fos-Salon ne sont toujours pas réalisés. (...)* » par un représentant de l'association ADPLGF sur le projet Carbon (Fos).

Les différentes réalités territoriales des participants aux débats expliquent évidemment une appropriation diversifiée des sujets. Ainsi, la mention de la thématique **des impacts socio-économiques** semble fortement liée au niveau de chômage des départements des projets : elle domine ainsi 32 % des contributions pour la construction d'usines de composants de batteries électriques à Dunkerque. Néanmoins, ce sujet est également présent dans les débats sur les projets où ce taux de chômage se trouve être faible comme pour le parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine, où il représente 11 % des contributions.

Le dispositif influe sur les sujets abordés et leur tonalité

La CNDP précise que chaque dispositif participatif doit être conçu **sur mesure**, en fonction des objectifs de la participation, des publics à mobiliser, des thématiques à aborder, des potentiels sujets conflictuels, etc. Ces outils doivent être adaptés au contexte, au territoire et au projet, dans le but de garantir **l'égalité entre les acteurs, la facilité d'accès, et la priorité à la discussion** afin d'éviter les tunnels de présentation technique. Cela revient à laisser une grande partie de l'organisation des débats à la discrétion du porteur de projet. Afin d'assurer la bonne information du public, chaque contribution doit être consignée.

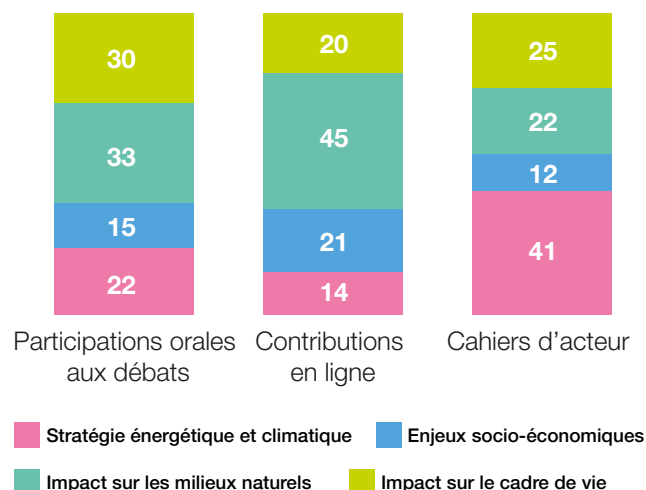
Les types de contributions sont donc variés. Nous avons recueilli les contributions orales, en ligne et écrites des 18 débats étudiés, pour un total de **9 662 contributions**. Par souci de clarté, nous les avons classées en 3 catégories : les participations orales dans des réunions locales, les consultations en ligne et les cahiers d'acteurs. Une grande partie des interventions sont des participations orales aux débats organisés à des moments et dans des lieux spécifiques (même si certains ont eu lieu en ligne, du fait de la pandémie de Covid-19 durant la période couverte). Les contributions en ligne ont été relativement peu nombreuses dans les projets d'éoliennes, notamment par rapport aux contributions orales.

La plupart des contributions sont réalisées par des citoyens qui s'expriment en leur nom propre²⁵, mais chaque forme de débat privilégie certains types de prises de paroles et certains acteurs. En proportion, les contributions en ligne et les participations orales sont essentiellement celles de **citoyens** (qui représentent respectivement 96 % et 75 % des interventions) alors que ceux-ci s'expriment assez peu (seulement 6 %) dans les cahiers d'acteurs.

Afin d'analyser la spécificité de chaque dispositif, nous avons étudié dans les propos recueillis :

1. la **fréquence d'occurrence des mots et notions** ;
2. les **thématiques** les plus souvent exprimées, à l'aide d'une analyse lexicale ;
3. La **présence de sentiments exprimés**^{26 27} en créant un score sur la positivité (de -100 à +100) ou certaines émotions (la joie, la colère, la surprise ou la tristesse entre 0 et 100).

Figure 4 - Les différentes thématiques selon les types d'intervention (en %)



Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP

Tableau 1 - Mots les plus fréquemment utilisés dans les différents dispositifs

DISPOSITIF	MOTS LES PLUS FRÉQUENTS
Participations orales aux débats	projet, faire, port, carbone, territoire, falloir, concertation, venir, industriel, évidemment, site, Fos, parc, arriver, réunion, effectivement, biodiversité, région, vouloir, maire, aller, emploi, association, partie, zone, soir, besoin, route, département
Contributions en ligne	local, marin, mètre, côte, Loyette, protéger, sauvage, projet, animal, objectif, ligne, oiseau, construction, littoral, forêt, service, destruction, électrique, détruire, twh, aide, décarboner, convention, plateforme, grand, co, concession, tonnel, exposition, portuaire
Cahiers d'acteur	espèce, navire, activité, espace, professionnel, zpf, industriel, littoral, paysage, surface, pêcheur, emploi, oiseau, forestier, milieu, habitat, offre, horizeo, hydrogène, association, conseil, protéger, donner, cndp, planification, agricole, contact, entreprise, consommation

Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP

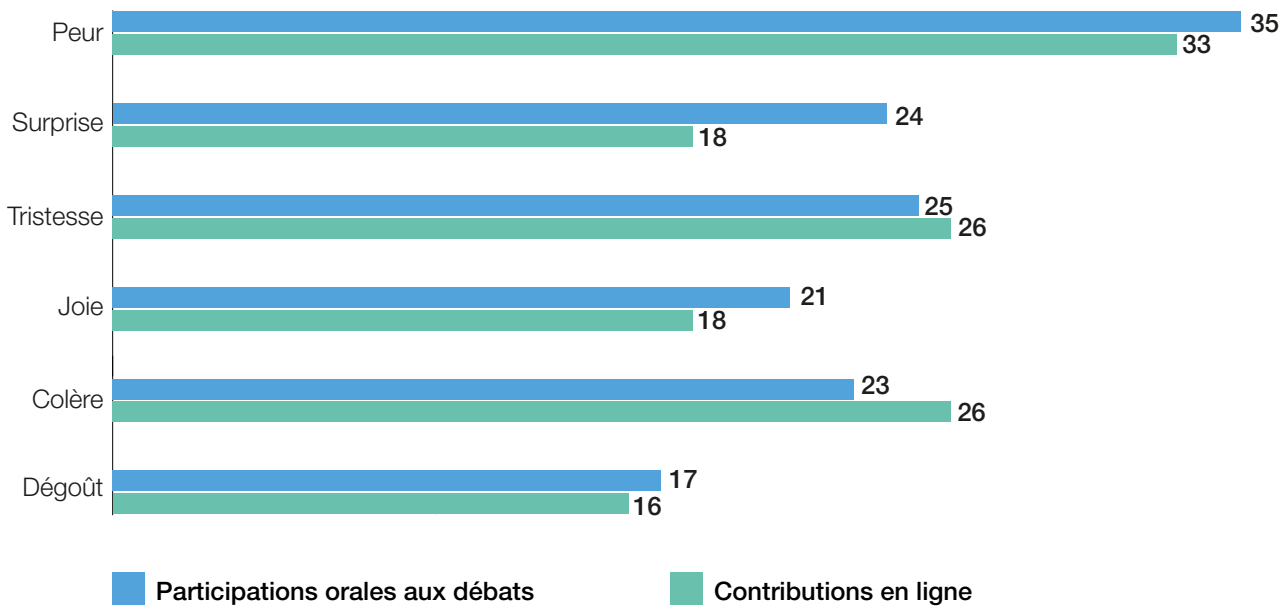
25 • Il est possible que les personnes s'exprimant comme citoyens soient membres d'une association, d'un syndicat ou élus d'une circonscription pour le compte duquel elles s'exprimeraient. Dans cette perspective, il est possible que les chiffres montrés surestiment les participations des simples citoyens aux dépens d'autres institutions.

26 • Nous limitons ici notre analyse aux contributions en ligne et aux prises de parole pendant les débats car la longueur des cahiers d'acteur rend l'analyse sémantique plus compliquée et difficilement comparable avec les autres types d'intervention.

27 • Cette étude sémantique s'appuie sur une analyse de sentiments telle que proposée dans le lexique French Expanded Emotion Lexicon (FEEL), une traduction directe en Français du lexique Anglais des émotions NRC-EmoLex (Abdaoui, et al. 2017). L'utilisation d'un tel lexique permet d'attribuer à chaque participation ou prise de parole un score sur la positivité (de -100 à +100) ou certaines émotions (la joie, la colère, la surprise ou la tristesse entre 0 et 100).



Figure 5 - Score des sentiments par type de contribution



Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP

Les participations orales : un dispositif plus ancré sur la mise en œuvre et les impacts locaux des projets, favorisant le compromis au sein d'un « nous » territorial

Les participations orales (4 242 interventions recensées) consignées de chaque réunion, débat mobile, atelier ont permis à des citoyens (75 % des contributions), et dans une moindre mesure à des syndicats, élus, associations de s'exprimer.

Les participations **orales** permettent l'émergence d'un « nous » territorial, et abordent en premier lieu l'**impact sur le cadre de vie du projet des riverains** (30% des contributions contre 20% pour les contributions en ligne et 25% pour les cahiers d'acteurs).

En particulier dans les participations orales aux débats, les questions de **mobilité et d'aménagements routiers** ressortent spécialement sans que cela soit le cas pour les autres dispositifs.

Le discours est orienté vers le processus décisionnel et le « **comment faire** » avec une large mobilisation des mots d'action (« arriver », « falloir », « venir ») et des acteurs de la décision (« maire », « département », « association »). Il montre un ancrage **territorial** fort, lié à la nature locale des débats. L'articulation entre économie locale et le projet en cause y est donc très présente (« emploi », « industriel », « route ») sur des bases très **concrètes**. **L'articulation projet/territoire** est au cœur des participations orales.

Le dialogue **oral** semble faciliter la participation en permettant un **échange direct** avec les organisateurs et les parties prenantes du projet. Ces participants ne se limitent pas à donner un avis, ils peuvent poser des questions, obtenir des précisions, rebondir sur les échanges et s'appuyer sur l'animation.

Les participations orales aux débats sont souvent organisées **dans un cadre précis** avec un thème et des contributeurs spécifiques. Les propos vont davantage se tourner sur l'interaction ainsi que le **compromis**. Les mots les plus fréquemment utilisés portent sur l'organisation **collective** à la fois des débats eux-mêmes (« réunion », « concertation »), et sur la **mise en œuvre** du projet discuté (« site », « zone », « besoin », « route »).





La **peur** domine les sentiments exprimés dans les contributions orales (voir annexe 6), avec des phrases comme : « *On peut affirmer que l'intégrité du détroit correspond à un site d'importance internationale pour la faune migratrice, que ce soit en termes de nombres d'espèces ou d'effectifs. Nous avons pris note qu'une étude d'incidence sera réalisée pour le projet de parc éolien. Toutefois, nos sources d'inquiétude sont multiples* », par un représentant d'association à propos du projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque.

Mais celles-ci sont également marquées par la **tristesse**, possiblement de voir disparaître des paysages ou des endroits appréciés : « *(...) Les ressources naturelles, le vivant avec ses oiseaux, ses mammifères marins, ses poissons, font de plus en plus partie des agréments et des attraits touristiques du département de la Charente-Maritime. Pourquoi sacrifier tout cela ?* », par un membre du collectif NEMO (Non à l'éolien marin à Oléron), à propos du projet de parc éolien au large de la Nouvelle-Aquitaine.

Puis une part importante des débats évoquent la **surprise**, les participants s'étonnant parfois des règles du débat lui-même : « *(...) On était un peu désabusé sur le fait que ce soit le promoteur qui prenne la décision finale sur le projet* », par un représentant du collectif de citoyens Vent Debout, à propos du projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque.

D'autres se montrent en **colère**, comme le Maire de St-Pierre d'Oléron, à propos du projet de parc éolien au large de la Nouvelle-Aquitaine : « *(...) Notre patrimoine local, c'est la mer qui nous entoure. Et c'est sur cette mer-là que vous venez implanter une industrie et ça, ça nous pose énormément de problèmes.* »

On notera que le dispositif d'échange, en organisant la réunion physique suscite **moins de colère** exprimée que lorsque les citoyens s'expriment derrière un écran, dans le cadre des consultations en ligne.

Mais là où se distingue le plus le dispositif c'est sur l'expression d'émotions appartenant au registre de la **joie**, plus présente que dans les contributions en ligne (voir annexe 6). Certains riverains voient ainsi les bénéfices de l'installation de l'infrastructure sur leur territoire, en lien avec l'emploi, l'innovation, ou plus globalement la stratégie de décarbonation : « *(...) On a, ce que j'appelle, un système vertueux qui est en train de se mettre en place. Pendant vingt ans, on s'est battu contre les pollutions, on s'est battu contre les émissions, et le projet CARBON est le premier à nous proposer de rentrer dans une nouvelle ère, l'ère de la décarbonation, l'ère de la transition énergétique et a fortiori dans une ère où les émissions vont petit à petit disparaître* », par un élu à propos du projet CARBON, Giga usine de panneaux photovoltaïques à Fos-sur-mer (Bouches-du-Rhône).

Les contributions en ligne : une parole plus individuelle, portant davantage sur les milieux naturels et les impacts économiques, marquée par des émotions négatives, et questionnant le « pourquoi » du projet

Les contributions en ligne (1 983 recensées) recueillent la parole de citoyens sous forme d'un avis ou d'une question sur la plateforme participative d'un projet. Les acteurs institutionnels sont quasiment absents des contributions en ligne, du moins de manière officielle. Ce type de plateformes permet de mobiliser des personnes dans un **cadre moins défini** par un sujet de réunion ou des interlocuteurs spécifiques.

Les contributions en ligne se situent moins dans l'application concrète du projet mais dans le **questionnement général du projet et de ses conséquences, et donc le « pourquoi faire »**. Les contributions écrites se focalisent sur **l'impact sur les milieux** (« marin », « protéger », « sauvage », « oiseau »...) et traitent **de l'articulation du projet discuté avec des objectifs nationaux** (« décarboner », « objectif », « convention », « concession »), avec une utilisation fréquente d'expressions **techniques** (« twh », « électrique », « ligne »). Les contributions en ligne sont **davantage dans l'assertion et la montée en généralité**.

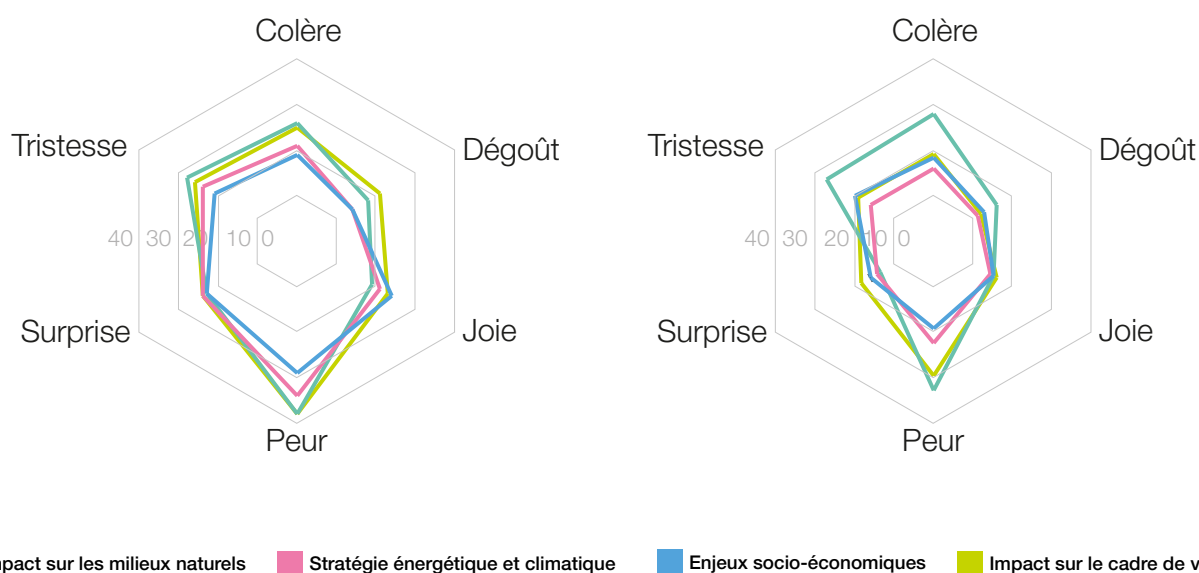
Elles favorisent l'émergence de thèmes sur les **milieux naturels** et les **enjeux socio-économiques**.

On retrouve les mêmes sentiments exprimés que dans les contributions orales. Toutefois, on notera que l'écrit numérique amplifie la présence de l'expression de la **colère**. C'est en particulier le cas lorsque le sujet évoqué a trait à l'impact sur les milieux naturels.

Par exemple « *aberrant de voir encore des projets de ce genre avec les connaissances actuelles des conséquences sur la biodiversité et la prise de conscience environnementale (...)* » (un citoyen sur le projet Rhônergia) ou : « *Je suis contre ce projet ; il existe des endroits plus appropriés, plus loin des habitations.* » (un citoyen sur le projet Lesparre-Médoc).

Le discours est **plus émotionnel et alarmiste** alors qu'à l'oral, l'interaction entre les participants et l'absence d'anonymat favorisent respect mutuel, négociations et compromis.

Figure 6 - Score des différentes émotions selon les thématiques abordées : participations orales aux débats et contributions en ligne



Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP



Les cahiers d'acteurs : une parole structurée et experte, qui questionne dans quatre cas sur dix le projet local au prisme des stratégies nationales énergétiques et climatiques

Les cahiers d'acteurs (2 511 recensés) rassemblent essentiellement des contributions écrites d'élus, d'associations, d'entreprises ou de groupements d'entreprises. Ils se distinguent par la présence d'acteurs plus institutionnels parmi lesquels les **établissements publics** qui sont les acteurs argumentant le plus dans cet espace, présentent une vision **plus experte** face à ces enjeux.

Le format des cahiers d'acteurs se prête mieux que les autres à une prise de **position structurée**. Les **cahiers d'acteurs** portent la parole officielle des différentes institutions et s'intègrent dans une stratégie d'influence. Ils montrent **une maîtrise du cadre institutionnel**. Ils expriment des **intérêts organisés** qui s'articulent avec des réflexions sur les **trajectoires de développement**.

Le thème majoritairement discuté par les acteurs porte sur **les stratégies énergétiques et climatiques** (4 cas sur dix). Cette thématique plus technique, suggère en effet un argumentaire élaboré. Les associations, élus et entreprises choisissent de resituer davantage le projet local **dans un cadre plus global, à l'échelle nationale**.

Lorsqu'ils abordent des questions locales, les cahiers d'acteurs font émerger la thématique des **conflits d'espaces et les enjeux de localisation** des projets.

Les enjeux socio-économiques sont moins mis en avant dans les **cahiers d'acteurs** que dans les autres dispositifs. Mais ils permettent toutefois de faire remonter d'autres sujets économiques et en particulier **les besoins de formation des travailleurs** locaux. Là où dans les réunions locales, l'emploi est abordé comme une opportunité, au sein des cahiers d'acteurs, il est déroulé sous les potentielles contraintes comme le **transfert de compétences des travailleurs**.

Les projets sont davantage modifiés lorsque les débats concernent plus les impacts locaux et suscitent de la colère

La mobilisation de la population est plus forte dans les régions avec des revenus plus élevés, davantage de retraités, de personnes investies dans des associations, et sur des sujets moins techniques

La mobilisation sur les différents projets a été inégale. Le projet de développement d'un parc éolien en Nouvelle-Aquitaine a ainsi mobilisé 4 500 participants (personnes présentes) selon la CNDP ; on décompte 1 651 interventions orales aux débats et 520 contributions en ligne. À l'inverse, le projet d'un parc éolien au large du Golfe de Fos n'a mobilisé que 150 participants selon la CNDP et nous ne comptabilisons que 82 contributions aux débats.

Les **facteurs de mobilisation** sont multifactoriels. Un certain nombre de ces projets se trouvent dans des zones dont les **revenus sont supérieurs** à la moyenne nationale et qui logent une forte part de personnes en **retraite**. Or, ce sont des populations qui se mobilisent davantage²⁸ (7). De même, les départements les moins mobilisés ont une part de personnes âgées plus faible que la moyenne ainsi qu'un taux de chômage plus élevé. Ce lien n'est toutefois pas systématique : le projet de parc éolien au large de Dunkerque a su mobiliser les riverains, au contraire du projet d'une usine de composants pour batterie également à proximité.


Il faut également souligner que la mobilisation de la population est plus forte dans **des départements qui ont l'habitude des actions collectives**. Ainsi, dans les départements où la mobilisation a été plus élevée, le niveau de **participation à des associations** est plus élevé que la moyenne française²⁹.

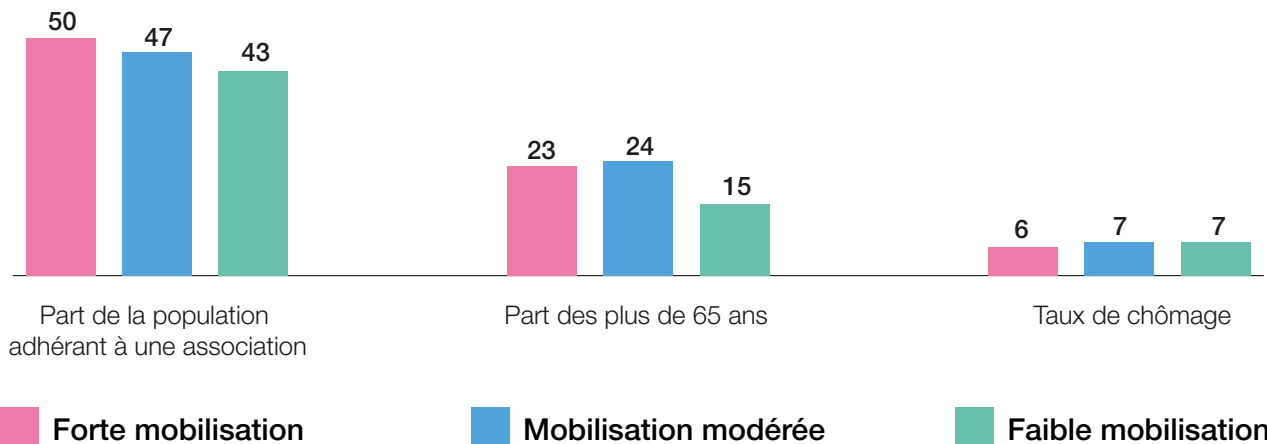
28 • Talpin, « BLONDIAUX (Loïc) – Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative. – Paris, Seuil, 2008 (La République des idées). 110 p. »

29 • Source : enquête CRÉDOC Conditions de Vies et aspirations.

La nature du projet n'est pas étrangère non plus au niveau de mobilisation : **le niveau de technicité semble décourager la population**. Ainsi, les **usines** sont les projets pour lesquels il y a eu la plus faible participation (bioraffinerie, production d'hydrogène ou construction de panneaux photovoltaïques), même si la CNDP souligne la bonne communication du porteur de projet dans chacun de ces dossiers³⁰.

Dans d'autres cas, selon la CNDP, c'est un défaut de **communication** du maître d'ouvrage qui a impacté la mobilisation (construction d'un parc éolien à Lesparre-Médoc³¹), ou simplement le cas de **projets déjà connus des riverains, et peu ou pas contestés** (Parc pilote d'éoliennes flottantes « Provence Grand Large » au large du golfe de Fos dans les Bouches-du-Rhône³²).

 **Figure 7 - Score des différentes émotions selon les thématiques abordées : participations orales aux débats et contributions en ligne**



Sources : CREDOC, 2025, Enquête Conditions de vie et aspirations, INSEE (2024 et 2025), contributions aux débats CNDP



30 • Source : Bilan de la concertation - CarlHyng, 2023, CNDP.

31 • Source : Bilan de la concertation - Projet de parc éolien sur la commune de Lesparre-Médoc, 2023, CNDP.

32 • Source : Rapport du garant - Projet Provence Grand Large Parc pilote de 3 éoliennes flottantes au large du Golfe de Fos sur la zone de «Faraman», 2018, CNDP.

La mobilisation de la population et un temps long de consultation : des facteurs nécessaires mais pas suffisants à provoquer l'évolution des projets

Le devenir des projets est très divers (voir encadré plus haut). L'ensemble se fait généralement sur un **temps long** et seulement 2 sur les 17 étudiés sont complètement achevés³³. L'observation de la suite des débats permet toutefois de tirer certains enseignements.

Les projets amendés ou annulés l'ont été presque systématiquement à la suite d'une **forte mobilisation** de la population et des parties prenantes. C'est notamment le cas de la construction d'un nouveau barrage sur le Rhône, « Rhônergia », annulé par l'État à l'été 2024, ou la plateforme énergétique Horizeo, dont une grande partie du projet a été supprimée. De la même façon, le projet d'éoliennes en Nouvelle-Aquitaine a été déplacé plus au large et a vu son processus de mise en œuvre s'allonger. Dans leur décision et leur rapport, les maîtres d'ouvrage ont décidé de changer la localisation initiale du projet de parc éolien en mer, en dehors du parc national marin et de la zone Natura 2000, prenant ainsi compte d'une revendication majeure du débat public. Les maîtres d'ouvrage ont dans ce cas de fait repris la plupart des recommandations présentées dans le compte rendu du débat public.



On note par ailleurs que les temps de consultations sont **plus longs** sur les projets qui ont été revus par la suite (jusqu'à 4 mois pour l'éolien en Nouvelle-Aquitaine).

Toutefois, la mobilisation n'est pas forcément suivie de changements dans le projet, dans la limite du peu de recul que nous avons sur ces projets au long cours. Ainsi, la CNDP estime que les débats autour du projet de parc éolien en Bretagne Sud a mobilisé 4 500 participants et ceux autour du projet d'éolien au large de la Normandie 4 286. Or, aucun de ces deux projets n'a été modifié au stade où nous écrivons, même si la temporalité a pu être revue.

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit les raisons d'amender ou d'annuler un projet sont multiples et n'ont **pas forcément de lien direct avec les débats publics**. **Des raisons techniques** peuvent être en jeu comme dans le cas de Prologium à Dunkerque, où l'investisseur a revu les plans de l'usine essentiellement pour s'adapter à un changement technologique.

L'expression d'émotions négatives semble contribuer à la modification ou l'annulation des projets

L'analyse lexicale révèle que les **émotions négatives** (colère, dégoût, peur ou tristesse) sont davantage présentes que les émotions positives dans toutes les consultations étudiées. La **peur** est l'émotion dominante au sein de la plupart des projets.

On peut toutefois observer **des niveaux plus élevés d'émotions négatives dans la catégorie des projets annulés ou modifiés**, et particulièrement de la **colère** par rapport aux projets réalisés ou en cours. En comparaison, le niveau des émotions plus positives comme la surprise ou la joie, sont similaires entre ces deux catégories.

Le projet de barrage Rhônergia a suscité davantage de tensions. L'expression de la colère des différents acteurs semble refléter un sentiment de frustration générale face à de nouveaux projets en construction alors que le Rhône est amplement exploité pour les énergies renouvelables. Selon la CNDP, les opposants au projet se sont fortement mobilisés et organisés (création d'un collectif, implication de multiples associations). Par ailleurs, le public favorable rencontré au cours d'échanges bilatéraux ne se serait pas exprimé dans les contributions en ligne, laissant un poids plus considérable aux interventions de mécontents³⁴.

33 • On ne comptabilise pas ici la « Mer en débat » comme un projet d'infrastructure.


34 • Source : Bilan de la concertation - Rhônergia, 2024, CNDP.

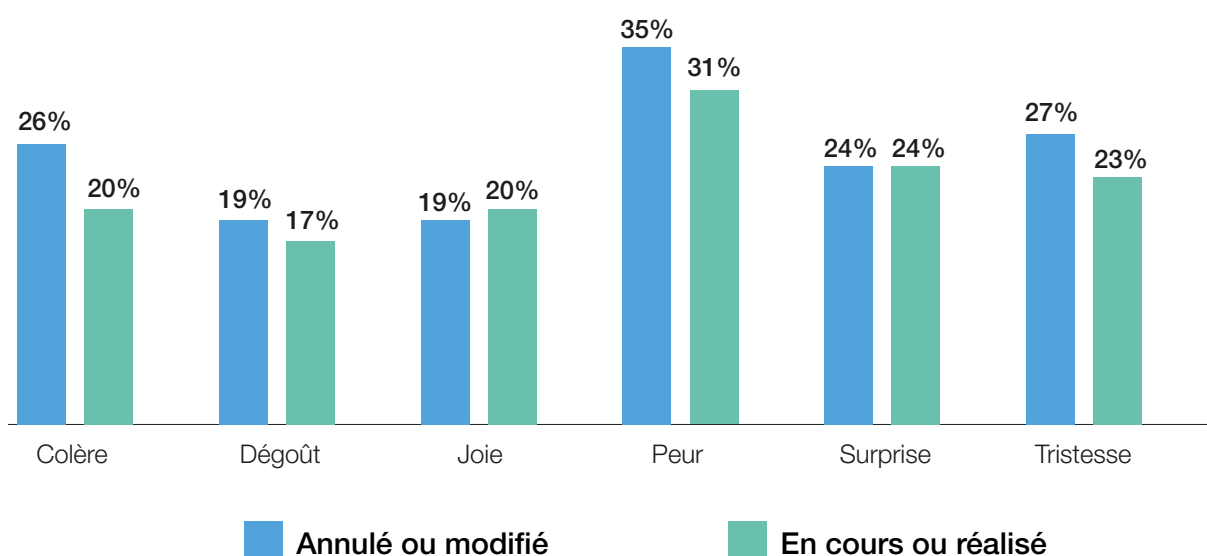


Le projet de parc éolien à Lesparre-Médoc a également fait l'objet de débats tendus. Dans son bilan de la concertation, la CNDP relève la difficulté pour le public à trouver de l'information de la part du porteur de projet (24). Cela aurait découragé un grand nombre de participants, laissant la parole à ceux ayant des avis plus tranchés sur le sujet.

Pourtant, **un concentré d'émotions négatives ne suffit pas à motiver un changement substantiel du projet** : le projet d'éoliennes au large de la Bretagne Sud mobilise plus que d'autres de la colère mais n'a pas fait l'objet de modifications substantielles à ce stade. On peut toutefois penser que la forte mobilisation qu'il a suscitée ainsi que la colère exprimée dans les débats expliquent en partie le prolongement des délais de construction sur un temps relativement étendu.



 **Figure 8 - Sentiments suscités par les discussions des différents projets**



Sources : Crédoc, à partir des données de la CNDP. Ces chiffres couvrent 4 130 interventions concernant les projets annulés ou modifiés et 2 452 concernant les projets achevés ou en cours sans modification.

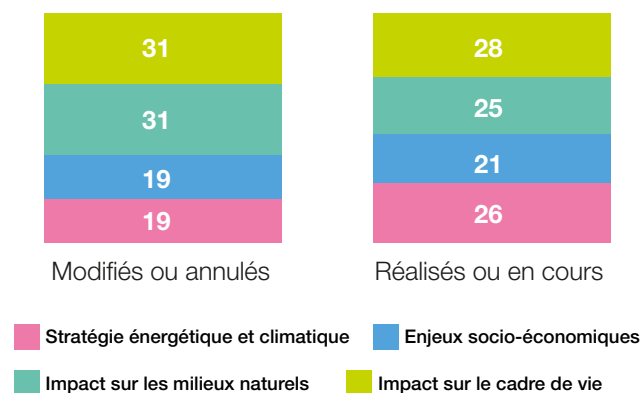
Les projets amendés ont vu plus souvent leurs débats tourner autour de l'impact des infrastructures sur le cadre de vie des riverains et les milieux naturels

Les projets amendés ou annulés ont vu plus souvent leurs débats tourner sur l'impact des infrastructures **sur le cadre de vie des riverains et les milieux naturels** quelle que soit la forme du débat.

Les projets qui ont fait l'objet d'annulation focalisent davantage leurs débats sur certains sujets spécifiques : les débats sur le projet Rhônergia (annulé par la suite) portaient pour 62 % sur les **milieux naturels** et ceux sur les éoliennes de la Tonnelles (amendé) ou de Lesparre-Médoc (amendé) portaient pour respectivement 48 % et 43 % sur le **cadre de vie** des résidents. À l'inverse, les thèmes abordés au sein des projets réalisés ou en cours sont plus diversifiés. Cela suggère que, lorsque les projets sont amendés, il y a eu un effet de **concentration persistante** des acteurs sur certains thèmes, contribuant à une montée de la pression exercée sur les porteurs de projets.

Les différentes réalités territoriales des participants aux débats expliquent évidemment une **appropriation diversifiée des sujets**. Ainsi, la mention de la thématique des impacts socio-économiques semble fortement liée au niveau de chômage des départements des projets : elle domine par exemple 32 % des contributions pour la construction d'usines de composants de batteries électriques à Dunkerque. Ce sujet est également présent dans les débats sur les projets où ce taux de chômage se trouve être faible comme pour le parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine, où il représente 11 % des contributions.

Figure 9 - Répartition des thèmes selon l'avancée des projets



Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP. Ces chiffres couvrent 5 131 interventions concernant les projets annulés ou modifiés et 3 285 concernant les projets achevés ou en cours sans modification.

Les deux facteurs étant liés

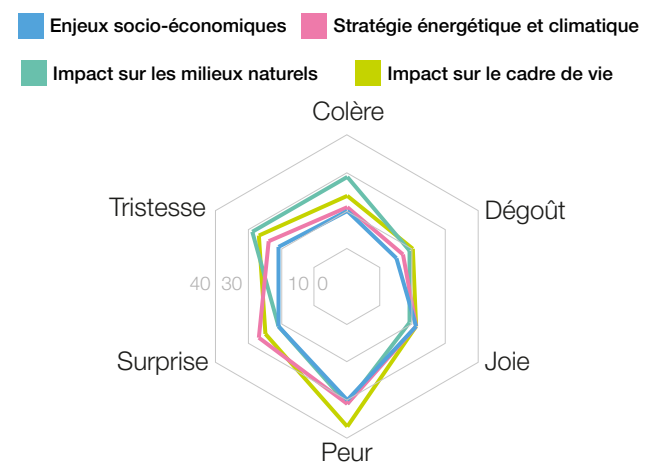
Les sujets **d'impact sur les milieux naturels** sont ceux qui concentrent le plus de **sentiments négatifs**, suivis de près par ceux évoquant les **impacts sur le cadre de vie** des habitants. Cet effet est d'autant plus fort dans les **contributions en ligne**, qui mobilisent généralement plus d'affects que dans les autres dispositifs. Dans l'ensemble du corpus, les questions d'impacts sur les milieux naturels mobilisent davantage que les autres de la colère, de la tristesse, et surtout de la peur.

Ainsi, apparaissent des contributions telles que « *c'est honteux de dire qu'une usine classée seveso est une chance ! car c'est un établissement industriel dangereux qui présente des risques d'incidents majeurs (...)* » (contribution en ligne d'un citoyen sur le projet HOLOSOLIS).

Les interventions sur le cadre de vie sont également chargées de peur, mais moins de colère et de tristesse. Les autres sujets, puisqu'étant plus techniques et mobilisant davantage les professionnels, sont moins chargés en langage émotionnel.

La **joie** et la **surprise** sont un peu plus présentes lorsque l'on parle de **stratégies énergétiques et climatiques** que d'impact sur les milieux naturels, probablement en liaison avec l'impact positif perçu des infrastructures d'énergies renouvelables sur la trajectoire carbone de la France (cf. introduction). Par exemple : « *Je pense qu'on peut d'ores et déjà quand même s'avancer pour dire que l'éolien en mer, participant aux objectifs de transition énergétique de la France, sont des projets qui répondent à l'intérêt général.* » (un citoyen lors d'une réunion publique sur le projet éolien en Nouvelle-Aquitaine).

Figure 10 - Score des différentes émotions selon les thématiques abordées (ensemble du corpus)



Source : Crédoc, à partir des données de la CNDP

Conclusion :

Les Français sont plutôt favorables sur le principe au développement des infrastructures vertes, dédiées aux énergies renouvelables en particulier. Ils soulèvent toutefois la nécessité de prendre en compte la parole des riverains avant leur installation. Des débats publics sont aujourd'hui organisés de manière obligatoire à partir d'un certain seuil de financement et dans la mesure où un impact environnemental ou social est à prévoir.

L'analyse de 18 débats publics recensés par la Commission nationale du débat public (CNDP) autour de projets d'infrastructures à portée environnementales, sur tout le territoire, entre 2019 et 2025 montre que les citoyens comme les parties prenantes peuvent massivement se mobiliser et s'approprier le débat concernant les infrastructures vertes, que ce soit sur des forums en ligne ou lors de rencontres physiques.

4 thèmes principaux émergent dans l'ensemble des débats, avec une prédominance des impacts locaux. D'abord sur les milieux naturels, puis sur le cadre de vie des riverains. Une partie minoritaire des débats porte sur les enjeux socio-économiques locaux, que ce soit sur la création d'emploi espérée, les conflits avec les activités existantes ou les arrangements locaux liés à la mise en place de l'infrastructure.

Le débat public semble effectivement avoir un impact sur l'évolution des projets dans un tiers des cas, notamment lorsque les débats portaient sur les milieux naturels et les cadres de vie des riverains. Souvent situés dans des régions où la population a tendance à se mobiliser plus facilement (revenus et part de retraités plus élevés que la moyenne nationale), ils font l'objet d'une opposition qui peut pousser à des aménagements importants. Cette opposition se traduit par la forte présence d'émotions négatives dans les discours sur les milieux naturels et les cadres de vie, telles que la colère, la peur ou encore la tristesse.

Dans des régions où le chômage est élevé, l'accent mis sur le développement économique semble favoriser la poursuite du projet sans modification.



CRÉDOC

Le CRÉDOC, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, est un organisme d'études et de recherche au service des acteurs de la vie économique et sociale.

Depuis sa création, il y a maintenant plus de 70 ans, le CRÉDOC analyse et anticipe le comportement des individus dans leurs multiples dimensions : consommateurs, agents de l'entreprise, acteurs de la vie sociale. Il a mis en place depuis 1978 un dispositif permanent d'enquêtes sur les modes de vie, opinions et aspirations des Français et s'est spécialisé dans la construction de systèmes d'information, dans les enquêtes quantitatives ad hoc, dans les enquêtes qualitatives par entretien ou réunions de groupe et dans l'analyse lexicale.

Le CRÉDOC développe des outils méthodologiques qui intègrent les acquis les plus récents de la recherche et qui garantissent la qualité de ses travaux d'études. Cela lui permet de produire des analyses synthétiques sur la société française qui sont rendues publiques et qui participent au débat national.

Le modèle du CRÉDOC repose, depuis 20 ans, sur un financement qui fait appel essentiellement au marché concurrentiel. Le CRÉDOC bénéficie d'une subvention de l'État et est sous tutelle du ministre chargé de la consommation et du commerce. La part de cette subvention représente depuis plusieurs années moins de 10% des recettes, c'est dans ces conditions que le CRÉDOC répond à des appels d'offre formulés par le secteur public ou para-public et à des demandes de clients privés.

Il comprend une trentaine de collaborateurs aux compétences pluridisciplinaires (statisticiens, sociologues, spécialistes du marketing, économistes, linguistes...) principalement répartis en 3 pôles d'étude de recherche. Depuis sa création, le CRÉDOC a réalisé près de 3 500 études.

Pour en savoir plus : www.credoc.fr

CRÉDOC



**Ensemble,
faisons grandir
la France**

caissedesdepots.fr

Contact :

Hélène Blake
Directrice d'études et de recherche
Tél. +33 1 40 77 85 31
blake@credoc.fr - www.credoc.fr
142 rue du chevaleret - 75013 Paris

