

DEUXIÈME PARTIE
REGARDS CROISÉS
SUR TROIS EXPÉRIENCES
DE CONSULTATION

L'analyse des trois cas pratiques, étudiés de manière indépendante, a pour objectif de mesurer l'impact de la concertation sur le projet et sur les leviers du conflit en croisant les regards des parties prenantes et des porteurs de projets. Il s'agit d'analyser les dispositifs mis en place, les jeux d'acteurs et les processus de décision, afin de dégager des éléments de réponse quant à l'impact de la concertation sur l'opinion et la posture des acteurs à l'égard d'un projet, d'une part, et sur le projet en tant que tel, d'autre part.

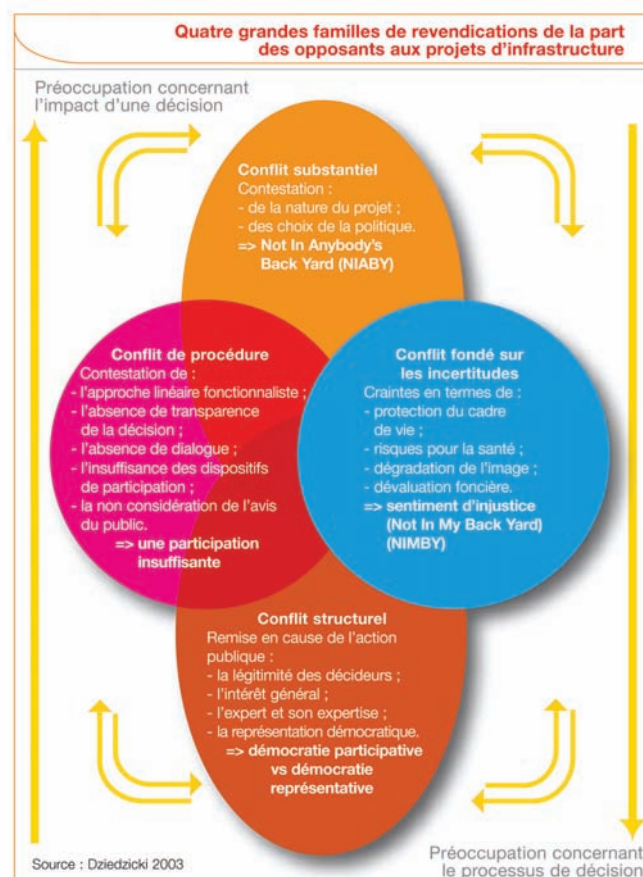
Chacun de ces cas a fait l'objet d'entretiens et de recherches documentaires visant à identifier le contexte du projet, les parties prenantes, leurs argumentaires et leurs postures, le dispositif de concertation mis en place et les impacts sur la conflictualité et le projet¹³. Les entretiens individuels¹⁴ ont été menés auprès de différents acteurs, représentants des porteurs de projet et des parties prenantes : élus, associations, syndicats...

Cette seconde partie se distingue ainsi de la première dans le sens où elle approfondie trois expériences de concertation au-delà de l'analyse de dispositifs : il s'agit d'une analyse des processus dans leur ensemble et notamment des relations parfois conflictuelles entre les parties prenantes et le lien ténu entre concertation et décision.

Concernant l'évolution des parties prenantes, la grille conçue par Jean-Marc DZIEDZICKI a été mobilisée. Élaborée à partir des travaux de Michael POIRIER - ELLIOTT¹⁵ et de la littérature traitant des conflits d'aménagement, cette grille permet de rendre compte de quatre registres sur lesquels reposent les conflits autour des projets d'infrastructure.

Le « **conflit fondé sur les incertitudes** » repose sur les impacts potentiels de la mise en œuvre de la politique ou du projet »¹⁶ et la mise à mal potentielle d'intérêts (cadre de vie, risque pour la santé, dévalorisation foncière...). Ce registre du conflit se caractérise par un sentiment d'injustice et peut être appréhendé à travers l'expression « *Not In My Back Yard* » - NIMBY (« *Pas de ça chez moi* »).

Le « **conflit substantiel** » s'attache aux conséquences de la décision [et] traduit un désaccord [...] avec le contenu de la décision »¹⁷. Ce registre de conflit est caractérisé par une montée en généralité à travers une argumentation tournée vers les valeurs. Ce type d'opposition prend la forme d'un mouvement « *Not In Anybody's Back Yard* » - NIABY (« *Ni ici, ni ailleurs* »).



Le « **“conflit de procédure”** remet en cause le processus de décision [et] peut exprimer des attaques adressées aux modes de décision »¹⁸. Ce type de conflit est caractérisé par la remise en cause des procédures administratives rationalistes et linéaires et par l'exigence de transparence et de dialogue.

Le « **“conflit structurel”** concerne les relations de pouvoir. Ce sont les fondements de la décision politique qui sont remis en cause : l'équité, la justice, la règle de la majorité et les droits des minorités »¹⁹. Ce type de conflit reflète une crise de légitimité qui peut toucher aussi bien les acteurs institutionnels que les experts ou encore les élus.

Le comité de pilotage a sélectionné trois cas différents qui font ici l'objet d'une étude approfondie :

- le **développement de la filière éolienne** dans le cadre de la politique de lutte contre le réchauffement climatique avec l'étude des projets de parcs éoliens terrestres et maritimes dont le périmètre d'implantation ponctuel et discontinu varie en fonction du nombre de mâts.

Ces projets font l'objet d'une opposition polymorphe reposant essentiellement sur la remise en cause du modèle économique de la filière et sur le basculement des riverains de l'inquiétude aux revendications participatives. Pour ce type de projet, les dispositifs de concertation mis en place par les différents opérateurs se révèlent généralement informatifs. Néanmoins, certains porteurs de projet ont mis en place des démarches originales en élargissant le périmètre de la compensation et/ou en modulant le modèle financier de leur parc ;

- un **projet de transport linéaire** : le projet de Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges. À l'heure du Débat public, cette LGV a suscité une forte opposition de la part des tenants des projets alternatifs remettant fortement en cause les décideurs et leur expertise. La « *concertation territoriale* » menée par Réseau Ferré de France repose sur un dispositif d'expertise collective encadré par une charte discutée avec les parties prenantes et un garant ;

- un **projet industriel** : le projet de terminal méthanier de Dunkerque dont l'implantation est surfacique.

À l'heure du Débat public, ce projet a suscité de fortes inquiétudes sur le plan environnemental, du cadre de vie et des usages du site d'implantation mais aussi des argumentaires visant à dénoncer le projet en tant que tel et l'expertise des décideurs. Dunkerque LNG a mis en place une « *concertation informelle* » reposant sur le maintien de relations bilatérales et multilatérales avec les parties prenantes.

Grâce à des exemples diversifiés et variés tant dans leurs caractéristiques, que dans leurs dimensions et leurs contextes, cette seconde partie propose une analyse transversale de ces trois démarches de concertation.

Les projets dans leur contexte

		Parcs éoliens terrestres et maritimes	Projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	Projet de terminal méthanier de Dunkerque
Porteur de projet		Opérateurs éoliens	Réseau Ferré de France (RFF)	Dunkerque LNG (filiale d'EDF)
Partenaires		Collectivités (intercommunalités le plus souvent)	Etat et collectivités (Conseils régionaux, conseils généraux, intercommunalités et communes)	Port de Dunkerque et GRTgaz
Objectifs		Développement de la filière éolienne pour assurer les engagements en matière d'effort de production d'énergies renouvelables.	Améliorer l'accessibilité à la grande vitesse pour les régions Limousin et Poitou-Charentes et leurs départements limitrophes.	Mieux desservir l'Europe du Nord en Gaz naturel liquéfié dans le cadre de la politique énergétique française.
Périmètre d'implantation du projet		Ponctuel et discontinu Variable en fonction du nombre de mâts	Linéaire Un parcours de 125 km	Surfacique Une surface de 50 hectares
Pratiques du porteur de projet en matière de concertation		Variable selon les opérateurs	Un service dédié à la concertation en interne De nombreuses expériences antérieures	Expérience des instances pérennes de concertation du même territoire Expérience de plusieurs débats publics d'EDF
Pratiques de la concertation déjà existantes sur le territoire du projet		Variable selon les territoires	Autre concertation sur le même type de projet	Nombreuses instances pérennes de concertation
Conflictualité en amont du projet	Conflit substantiel (« Ni ici, ni ailleurs ! »)	Partiel Consensus sur la politique publique environnementale Les militants anti-éolien s'opposent à l'éolien industriel et non à l'éolien en tant que tel.	Fort Remise en cause du projet au regard d'autres projets	Fort Travail de montée en généralité des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
	Conflit structurel (référence à l'intérêt général)	Fort Forte remise en cause du modèle économique des parcs éoliens	Fort Remise en cause de l'expertise de la maîtrise d'ouvrage	Présent dans les argumentaires des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
	Conflit basé sur les incertitudes (« Pas de ça chez moi ! »)	Fort Fortes inquiétudes pour les personnes potentiellement impactées (conflit de paysage, de voisinage...)	Faible au regard de la dimension du projet	Fort Mobilisation du tissu associatif local défendant l'environnement, le cadre de vie et des usages spécifiques
	Conflit de procédure (transparence et participation)	Fort Demande de transparence de la part de personnes potentiellement impactées	Fort Demande de transparence	Présent

Les dispositifs de concertation mis en œuvre

	Les différentes stratégies de concertation pour l'implantation de parcs éoliens terrestres et maritimes	La « concertation territoriale » et locale pour le projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	La « concertation informelle » pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque
Dispositif de concertation obligatoire	Enquête publique (et Débat public dans le cas du projet du parc maritimes de Deux-Côtes)	Débat public, enquête publique	Débat public, enquête publique
Dispositif de concertation facultative	Des dispositifs essentiellement informatifs Des démarches approfondies : concerter, socialiser les compensations, modifier le système financier	Dispositif d'expertise collective encadré par une Charte discutée avec les parties prenantes et un garant	Appui sur les instances de concertation pérennes et relations bilatérales et multilatérales
Destinataires	Acteurs institutionnels, collectivités, tissu associatif, riverains	Acteurs institutionnels, collectivités, tissu associatif, public (grand public et personnes potentiellement impactées)	Acteurs institutionnels, collectivités, tissu associatif
Phasage	Variable	A l'issue du Débat public et après la décision sur l'option de passage, mise en place d'une expertise partagée en 3 étapes pour définir progressivement la Zone de passage préférentielle et le tracé	A l'issue du Débat public et du choix du site d'implantation, mise en place d'une concertation informelle pour définir les mesures de compensation environnementale et d'accompagnement socio-économique
Objet	Information sur le projet et ses objectifs, le déroulement des travaux Pour les lieux d'implantation des éoliennes, concertation entre acteurs et parfois avec le public	Définition progressive du tracé	Définition d'une solution d'implantation
Tiers	Généralement pas de tiers, quelques cas avec des prestataires et exceptionnellement des personnalités qualifiées	Garant universitaire missionné par RFF et en lien avec la CNDP	Aucun
Expertise	Dans certains cas, intégration de l'expertise du tissu associatif local sur le volet environnemental	Expertise partagée avec les acteurs institutionnels, le tissu associatif et les collectivités	Approfondissement de l'expertise interne sur les interrogations des parties prenantes Intégration de l'expertise du tissu associatif local sur le plan environnemental
Suivi de la concertation	Pas de pratique stabilisée	Comptes-rendus des différentes réunions amendables par les parties prenantes Site Internet d'information et de consultation du projet	Comptes-rendus destinés aux acteurs Communication sur les accords obtenus avec les parties prenantes

PREMIÈRE SECTION

UNE ÉTUDE THÉMATIQUE : LES DÉMARCHES DE CONCERTATION DANS LE DOMAINE ÉOLIEN

La volonté de développer la production d'énergie éolienne s'inscrit dans les engagements de la communauté internationale (protocole de Kyoto, 1997) et la politique européenne de l'énergie visant à lutter contre le réchauffement climatique. La directive européenne du 27 septembre 2001 préconisait déjà l'utilisation des énergies renouvelables pour la production d'électricité. Plus récemment, les 12 et 17 décembre 2008, le Parlement européen a adopté le « paquet Climat Energie » qui engage l'Union européenne sur un objectif précis : intégrer une part d'énergies renouvelables au moins égale à 20% de sa consommation énergétique totale d'ici 2020. L'objectif assigné à la France est de porter à 23% la part d'énergies renouvelables dans sa consommation finale²⁰. Dans le cadre des groupes de travail du Grenelle de l'environnement, le Comité Opérationnel (COMOP) n°10 sur les énergies renouvelables a fixé comme objectif à l'éolien (terrestre et maritime) de constituer le quart de l'effort de production d'énergie renouvelable supplémentaire pour 2020 (par rapport à 2006), soit un objectif de 5 mégatonnes équivalent pétrole (Mtep) (soit 8 000 éoliennes ou encore 25 000 MW) sur l'effort de 20 Mtep à fournir. Au vu de la situation en 2006 (0,2 Mtep, soit 2 000 éoliennes), un objectif de croissance de 4,8 Mtep est ainsi assigné à l'éolien²¹. Cependant cet objectif a été repris par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production de l'électricité et par le plan national en faveur des énergies renouvelables transmis à la Commission européenne.

En France, la filière bénéficie d'un potentiel favorable puisque le territoire français dispose du second gisement éolien européen (après le Royaume-Uni). D'autre part, une politique de développement de la filière volontariste a été mise en place à travers différentes mesures incitatives :

➤ « **l'obligation d'achat** » par EDF garantie par la loi du 10 février 2000, relative au service public de l'électricité et précisée par le décret du 6 décembre 2000. Un tarif d'achat de l'électricité est fixé pour une période de 15 ans décomposée en deux phases. Durant la première phase d'une durée de 10 ans, le prix est fixé à 8,38 €/kWh ; durant la seconde le prix varie en fonction de la qualité du vent sur le site (nombre d'heures de fonctionnement annuel à équivalent pleine puissance) ;

➔ le **financement** par une part de « *la contribution relative au service public de l'électricité* » (CSPE), définie par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

➔ des **appels d'offres** pour la réalisation de fermes éoliennes terrestres et en mer.

Aujourd'hui l'industrie éolienne française compte, « *selon les sources, de 130 entreprises pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à 380 entreprises pour Observ'ER et 450 pour le Syndicat des énergies renouvelables (SER)* »²².

Cependant « *sur le terrain, (on) constate [...] une montée des mécontentements qui aboutit à une radicalisation des positions face à certains projets* »²³. Si plusieurs organismes soutiennent le développement de l'énergie éolienne à l'instar de Planète éolienne ou de France énergie éolienne, les opposants se sont également organisés au niveau local comme en Bretagne avec l'Association « C du Vent », au niveau national avec la fédération « Vent de Colère ! » réunissant plus de 300 associations et la Fédération Environnement Durable et même à l'échelle européenne avec la Plateforme européenne contre l'éolien industriel regroupant plus de 450 associations de 21 pays européens.



Quels sont les ressorts de l'opposition à l'éolien ? Quelles sont les stratégies mises en place par les porteurs de projet pour gérer cette conflictualité ? Quelle place pour la concertation ? Quelles pistes cette analyse peut-elle ouvrir pour la politique publique ?

Pour répondre à ces questions, plusieurs données ont été mobilisées :

- une étude de la documentation disponible sur le Débat public relatif au projet des Deux Côtes, des sites Internet des parties prenantes favorables (SER) et opposées à l'éolien (Vent de colère !, C du Vent !)
- une enquête de terrain portant sur un projet particulier dont le choix a été fait de le rendre anonyme ayant donné lieu à une recherche documentaire spécifique et à plusieurs entretiens dont :

* 3 interviews auprès de :

- un responsable de l'entreprise installatrice ;
- le Président de la communauté de communes concernée ;
- un représentant d'une association d'opposition.

* 9 rencontres sur le terrain lors d'un parcours sur le site d'implantation dont :

- 2 élus de deux communes différentes (un maire et un conseiller municipal, par ailleurs propriétaire d'un terrain où est implanté une éolienne) ;
- 3 propriétaires de terrains sur lesquels sont implantées des éoliennes ;
- 2 habitants qui se sont mobilisés à l'encontre du projet.

– une analyse des 14 questionnaires « *Analyse des pratiques de la concertation en France* » correspondant à des projets de parcs éoliens, recueillis après leur diffusion à travers le réseau du SER. Cet échantillon, certes limité, permet néanmoins de dresser un profil des dispositifs de concertation mis en place par les opérateurs de ce secteur. Au vu de la taille réduite de cet échantillon, aucun questionnaire n’a été exclu de l’analyse même si la totalité des questions n’a pu être renseignée.

Précisons les caractéristiques de l’échantillon recueilli. Le périmètre des projets est essentiellement intercommunal (10 projets sur 13). Sur le plan du coût d’investissement, les projets se révèlent très hétérogènes. En effet, les 13 projets pour lesquels cette information est disponible ont un coût d’investissement compris entre 120 000 € et 800 millions €. Si la moyenne se situe autour de 90 millions €, la médiane (qui divise l’échantillon en deux parties contenant le même nombre de cas) est inférieure : 19 millions €. Cela indique que le poids des quelques projets les plus coûteux est à relativiser. Quant au coût de la concertation, il est largement inconnu. Seuls deux répondants déclarent l’avoir identifié et l’estiment à respectivement 10 000 € (pour un projet de 150 000 000 € d’investissement) et 25 000 € (pour un projet de 400 000 € d’investissement). La plupart de ces démarches de concertation ont été mises en place hors du cadre légal et réglementaire (8 sur 13). Les 5 concertations obligatoires relèvent principalement du code de l’urbanisme (4 sur 5). Ces concertations ont été initiées entre 2002 et 2009. La durée de la phase de concertation (12 réponses) est de 6 mois au minimum et de 6 ans au maximum. La durée médiane est de 4 ans. Elles sont destinées pour la plupart à la fois aux acteurs et au public (10 sur 11). Une seule est destinée uniquement aux acteurs.



C’est à partir de ces éléments qu’a été construite l’analyse de la conflictualité et des pratiques développées par les porteurs de projet pour la gérer, ainsi que la réflexion sur la gouvernance pertinente pour sortir des limites inhérentes aux dispositifs conçus dans le strict cadre des projets.

I. LES RESSORTS DES CONFLITS AUTOUR DES PARCS ÉOLIENS

C'est à partir de la grille d'analyse élaborée par Jean-Marc DZIEDZICKI qu'ont été identifiés les ressorts argumentaires de l'opposition à l'éolien. On a pu observer que l'ensemble des registres y sont développés. **Il est intéressant de souligner que les associations les plus farouchement opposées (à l'instar de Vent de Colère !) utilisent une palette argumentaire assez élargie. Partant de la dénonciation des impacts jugés néfastes de l'éolien (conflit « fondé sur les incertitudes »), elles opèrent simultanément une montée en généralité dans la mesure où elles remettent en cause l'opportunité des projets (conflit « substantiel ») et une remise en cause de la légitimité des décideurs économiques et politiques (conflit « structurel »). Quant à l'opposition plus modérée d'acteurs locaux n'ayant pas un parcours militant, elle prend racine également dans les incertitudes que suscite le projet et se trouve renforcée par une revendication procédurale.**

A. Un conflit substantiel partiel

Dans l'ensemble, les Français se déclarent favorables à l'implantation d'une éolienne sur leur commune selon le baromètre de l'opinion sur l'énergie et le climat²⁴. En 2009, 72% d'entre eux étaient favorables à l'implantation d'éoliennes sur le territoire de leur commune et en 2010, ils étaient 67% à se déclarer favorables à l'implantation d'éoliennes à 1 km de leur domicile. Bien qu'une telle enquête fait état de réponses déclaratives formulées hors contexte et malgré une sensible baisse des opinions favorables (baisse pouvant d'ailleurs être expliquée par la modification de la formulation de la question), l'opportunité du développement de l'éolien semble constituer un acquis pour la majorité de la population.

Les oppositions radicales mobilisant les ressorts du conflit « substantiel » apparaissent alors minoritaires dans la société française. Elles se manifestent à travers un mouvement « *Not in Anybody's Backward* » (Ni ici, ni ailleurs). Autrement dit, elles contestent la nature du projet et les choix de la politique. Dans leur argumentaire, l'éolien ne constitue pas un moyen pertinent de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES), du fait de l'intermittence de la production de cette énergie qui impliquerait la prise de relais par des centrales thermiques fortement émettrices de GES²⁵. Est opposé alors à l'« éolien industriel » décrit comme non pertinent sur le plan environnemental, le « petit éolien », individuel ou encore domestique. Ainsi, il convient de souligner que **le registre argumentaire substantiel n'est pas entièrement déployé ou épuisé dans la mesure où c'est la filière éolienne et les formes qu'elle revêt qui sont décriées et non la politique générale de lutte contre le réchauffement clima-**

tique, ni l'éolien en tant que tel (lorsque notamment est développée la dichotomie éolien industriel *versus* éolien individuel). On retrouve également ces arguments dans le Débat sur le parc éolien en mer des Deux Côtes qui a donné lieu à une « *controverse sur la place de l'éolien dans la production électrique française* »²⁶.

B. Un conflit structurel dense

Le registre « *structurel* » du conflit est très largement déployé. Il correspond à la « *remise en cause de l'action publique, [notamment de] la légitimité des décideurs, l'intérêt général, l'expert et son expertise, la représentation démocratique* »²⁷. **Dans ce registre, l'argument principal à l'encontre de l'éolien réside dans le flou des frontières entre public et privé entourant le développement de la filière et rendant difficile un consensus sur l'intérêt général.** Fondamentalement, c'est la définition de l'équilibre du partage des externalités positives et négatives qui pose question : qui engrange les bénéfices ? Qui supporte les coûts et les impacts locaux ?

Les discussions lors du Débat public relatif à l'éolien maritime font largement écho à ce registre structurel d'opposition, certains considérant la prise en charge du surcoût de l'émergence d'une nouvelle technologie par le consommateur comme injuste, d'autres doutant que des entités privées puissent constituer des dépositaires de l'intérêt général.

« Le caractère privé du maître d'ouvrage (...) a fait l'objet de nombreuses interrogations jusque dans les rangs des partisans de l'éolien en mer. Si le projet présente potentiellement un intérêt national, [...] plusieurs participants ont douté que la recherche de profit propre à tout opérateur privé soit compatible avec l'intérêt général. Certains acteurs estiment que la question énergétique est trop stratégique pour pouvoir quitter le domaine régalien et craignent la mainmise d'intérêts privés sur la question, par définition publique, de la production d'énergie. Chez les opposants au projet se rencontre ainsi le sentiment d'un sacrifice des habitants de la région au bénéfice exclusif d'intérêts privés ; sentiment de sacrifice d'autant plus fort que l'énergie serait selon eux destinée à l'exportation et non aux seuls consommateurs français. (Compte-rendu de la CPDP, p.17, souligné par nous)

En effet dans un contexte plus général de libéralisation du secteur de l'énergie, la filière éolienne est confrontée à une ambiguïté entre public et privé prenant diverses formes :

- le projet de développement de la filière éolienne découle d'une politique énergétique fixée par le gouvernement mais dont la réalisation concrète est confiée au privé ;
- la filière éolienne, intégrée au marché libéralisé de l'énergie, fait l'objet d'une politique de soutien de la part de l'Etat (obligation de rachat, CSPE) ;
- le développement de cette filière constitue une réponse axée sur la production tandis que la finalité qui fait l'objet d'un consensus (difficile en effet de trouver des arguments témoignant d'une remise en cause de la lutte contre le changement climatique et la réduction de l'émission de GES) s'évalue à l'aune de la consommation.

Les opposants les plus radicaux formulent l'argument en termes d'« arnaque » de l'éolien industriel français à travers le « racket de la collectivité » que permet la contribution au service public de l'électricité (CSPE) notamment (cet argumentaire apparaît renforcé lors de la période de remise en cause de la taxe professionnelle et d'incertitude quant aux modalités de remplacement) et l'« enrichissement outrageux » des promoteurs. C'est bel et bien la légitimité des décideurs économiques et politiques qui est visée. La réaction d'un porteur de projet fait écho à cette image négative : « *Il faut sortir de l'idée que les promoteurs sont des méchants mafieux* ».



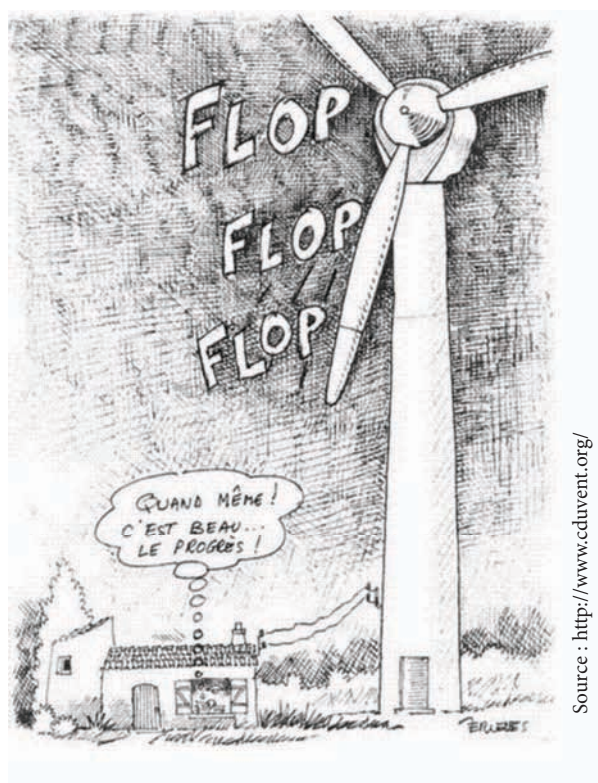
Promoteur : Finalement, ce ne sont guère que des grands moulins !
 Habitant : ... Mais oui, et si on construit des gratte-ciel sur la colline, ça ne sera guère que des grandes maisons ?!

C. Un conflit fondé sur les incertitudes prégnant

Le conflit « *fondé sur les incertitudes* » correspond aux « *craintes en termes de protection du cadre de vie, risques pour la santé, dévaluation foncière* ». **La jurisprudence** (voir encadré) **donne un bon aperçu des déclinaisons du « conflit fondé sur les incertitudes » : du conflit de paysage au conflit de voisinage. Au-delà des éléments rendus saillants par leur visibilité juridique, les projets éoliens impactent également les structures de régulations sociales locales et plus particulièrement la vie agricole.**

En premier lieu il convient de souligner l'originalité du débat que suscite l'éolien dans la mesure où le clivage s'exprime en grande partie sur l'appréciation esthétique des installations. Rapport de l'Académie des Beaux-arts²⁸, centralité de la notion de « *paysage* », simulations de l'impact visuel, polémique sur la méthode du photomontage, métaphores (les éoliennes, « *filles du vent* »²⁹)... Rarement le jugement esthétique n'a été autant mobilisé. Plus encore, alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que le débat sur l'éolien en mer mobilise moins ce registre argumentaire, la « *visibilité* » a constitué un thème majeur du Débat public relatif au projet de parc éolien en mer des Deux Côtes.

Quand même !
C'est beau... le progrès !



FOCUS

QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTENTIEUX

En mars 2009, 30%³⁰ des projets de parcs éoliens faisaient l'objet de contentieux qui concernaient principalement les interférences (radars, réception télévisuelle...) et le paysage³¹. Les recours au titre du paysage reposent plus précisément sur :

- le trouble du voisinage ;
- la perte de la valeur immobilière ;
- l'article R111-21 du Code d'urbanisme qui stipule que le permis de construire « *peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt*

des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Indemnisation pour la perte de valeur à des propriétaires d'habitations voisines d'un parc éolien³²

Arrêt du 20 septembre 2007, la Cour d'appel de Rennes a confirmé un jugement du T.G.I. de Quimper.

Jugement du 9 avril 2009 du T.G.I. d'Angers.

Application de la loi Montagne : Conseil d'Etat, 16 juin 2010, n°311840.

Reconnaissance d'un intérêt à agir pour les habitants en raison de l'impact visuel : Conseil d'Etat du 15 avril 2005.

Le Conseil d'Etat accepte de contrôler le respect du principe de participation pour les décisions de création de ZDE (Zone de Développement Eolien) : Conseil d'Etat du 16 avril 2010³³. ■

En second lieu, ces projets impactent fortement les structures locales, en particulier la vie agricole. L'étude qualitative menée par Alain NADAÏ et Olivier LABUSSIÈRE³⁴ en témoigne, la location du terrain où sont installées les éoliennes par le porteur de projet interfère avec la gestion collective des terres régulée par des remembrements destinés à assurer l'unité des exploitations (mises à mal par les cessations d'activité notamment) en redistribuant les terres selon un système d'échange de parcelles en fonction de leur valeur agronomique (le critère de la surface est ainsi pondéré par le niveau de rendement de la parcelle). Certains agriculteurs sont ainsi hostiles au principe du loyer et aux modalités d'établissement de baux, conçus dans le secret, individuellement, à l'écart de l'association foncière. Le loyer établi individuellement rompt ainsi le principe collectif de la gestion des terres.

Ainsi au niveau local, les projets éoliens semblent peiner à se doter d'un mécanisme de gestion et de répartition des externalités positives et négatives compatible avec les régulations sociales existantes. Le loyer individualisé contrevient à la gestion collective des terres, à la vie publique, voire à la transmission intergénérationnelle (des entretiens réalisés par nos soins ont permis de relever cette inquiétude supplémentaire : certains baux seraient non cessibles, attachés à un individu et non à la terre) alors que l'impact sur le paysage et l'exploitation fait l'objet d'une gestion collective.

En outre, la suppression de la taxe professionnelle, mécanisme de compensation collective, et les questionnements quant aux modalités de remplacement ont soulevé des inquiétudes quant à une possible déstabilisation de la régulation public/privé. Aujourd'hui le nouveau dispositif³⁵ semble avoir diminué significativement les recettes communales

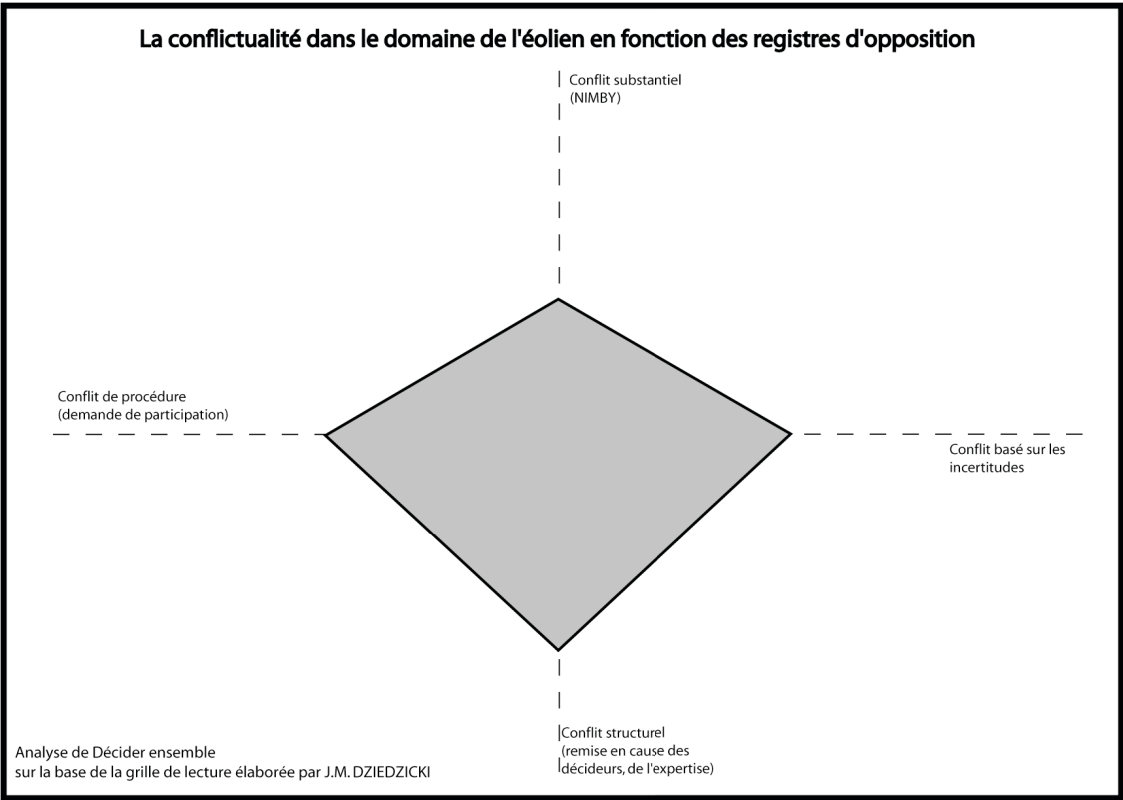
et départementales. Pour les projets initiés avant 2010, s'est posé un problème d'anticipation du revenu pour les collectivités.

Si la remise en cause d'une compensation collective et le principe d'une compensation individuelle n'est pas spécifique à l'éolien (les projets linéaires font également l'objet de baux), en revanche, il semble que ce type de projet soit davantage à même de susciter un effet d'aubaine à un niveau strictement individuel et ainsi de mettre à mal le collectif.

D. L'intensité du conflit de procédure

Le conflit « *de procédure* » repose sur les revendications dénonçant « *l'absence de transparence de la décision, l'absence de dialogue, l'insuffisance des dispositifs de participation, la non considération de l'avis du public* ». Il s'agit d'un registre de conflictualité qui permet d'expliquer pourquoi, malgré une opinion générale plutôt favorable à l'éolien, les projets rencontrent sur le terrain une opposition importante.

Ainsi, sur le plan local, on peut constater que l'opposition résulte davantage d'une trajectoire que d'un positionnement *a priori*. L'analyse du projet éolien d'une commune de Seine-et-Marne par Alain NADAÏ et Olivier LABUSSIÈRE³⁶ permet de saisir comment des riverains d'un projet, dont l'opposition repose dans un premier temps sur les « *incertitudes* » et sur une demande de participation s'engagent peu à peu dans une opposition plus affirmée. Si **à l'origine les riverains n'ont « pas de position arrêtée sur l'éolien »³⁷, l'annonce du projet suscite dans un premier temps une « posture de vigilance et d'interpellation des décideurs locaux »³⁸ qui se concrétise par la recherche d'information, la prise de contact avec des associations d'opposants, la demande de réunions publiques et de référendum local...** Dans ce premier temps, le conflit relève avant tout de l'opposition « *fondée sur les incertitudes* » et de l'opposition « *de procédure* ». L'opposition change de nature du fait de l'« *indigence des procédures de concertation* »³⁹. En effet, en l'absence de mise en place d'un dispositif répondant aux revendications participatives, les liens avec les associations d'opposants se renforcent (organisation de réunions publiques) et l'« *espace de vigilance* » s'accroît pour dépasser l'échelle communale. La radicalisation de l'opposition n'est cependant pas unanime, certains riverains s'interrogent en effet sur les modalités d'action (le « scénario catastrophe »⁴⁰ du film diffusé par Vent de Colère !, par exemple). Néanmoins ce type de conflit apparaît particulièrement déstabilisant pour la vie sociale. Ainsi les avancées du projet (approbation de la ZDE par la préfecture en 2007) suscitent toujours davantage la radicalisation d'une partie des opposants (panneaux de protestation, débordements, tags, formules diffamatoires telles que « *conseil municipal = mafieux* », « *éoliennes = magouilles* » et « *jets de bouteilles et de poubelles sur des habitations* »⁴¹) et la commune « *bascule dans les conflits interpersonnels et dans une dislocation de la vie sociale* »⁴².



Le développement de la filière industrielle fait ainsi l’objet d’une opposition polymorphe. Comment les porteurs de projet font face à cette opposition ? Quelle stratégie et quels outils déploient-ils ?

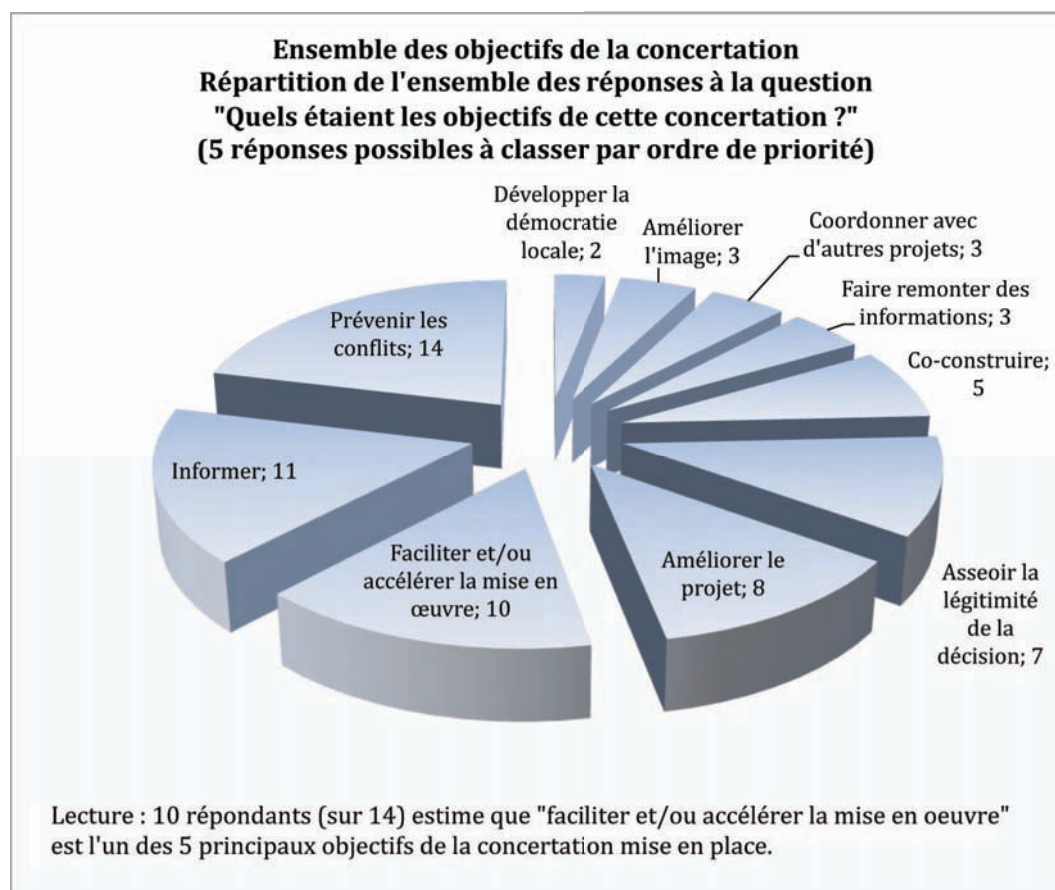
II. LES STRATÉGIES DES PORTEURS DE PROJET FACE À L'OPPOSITION

On peut identifier **3 grands modèles de stratégies** destinées à gérer la conflictualité autour des projets de parcs éoliens. De toute évidence, chacun de ses modèles n'est pas exclusif, il s'agit ici de présenter une typologie permettant de présenter chacune des stratégies ainsi que les outils qui y sont associés :

- ➡ **concerter ;**
- ➡ **modérer les impacts ;**
- ➡ **infléchir les décalages entre le coût local et les bénéfices pour les acteurs extra-locaux.**

A. Concarter

Certains installateurs font preuve d'initiative en matière de concertation en élaborant et en mettant en œuvre des dispositifs volontaires au-delà des obligations que requiert l'installation d'un parc éolien : étude d'impact environnemental, enquête publique et permis de construire. Prévenir les conflits, faciliter la réalisation du projet, l'améliorer : les objectifs assignés à la concertation par les porteurs de projet inscrivent pleinement ces dispositifs dans une stratégie.



Plus précisément, **ces dispositifs semblent destinés à gérer notamment le registre procédural du conflit**, comme l'indiquent certains porteurs de projet dans leurs commentaires (soulignés par nous) :

« Elle [la concertation] a surpris bon nombre de collègues/concurrents, elle a été bien accueillie par la préfecture et l'ensemble des élus locaux. Les groupes d'opposition à ce type de projet, pourtant bien rodés ont eu des difficultés à organiser leurs «attaques», ne pouvant pas mettre en avant le manque de concertation aussi facilement qu'à l'accoutumée ».

« Finalement cette démarche d'information exhaustive a facilité l'acceptation d'un projet que les gens ont vu se façonner et ont compris. Les personnes de ce groupe relayaient ensuite l'information dans leur entourage ce qui assurait une bonne visibilité du projet localement, renforcée par la présence de la presse quotidienne régionale (PQR) qui publiait des articles après chaque réunion. Nous en tirions également des informations et un ressenti du niveau local d'acceptation au fur et à mesure du déroulement du projet. »

La concertation peut permettre en outre de gérer les impacts locaux du projet :

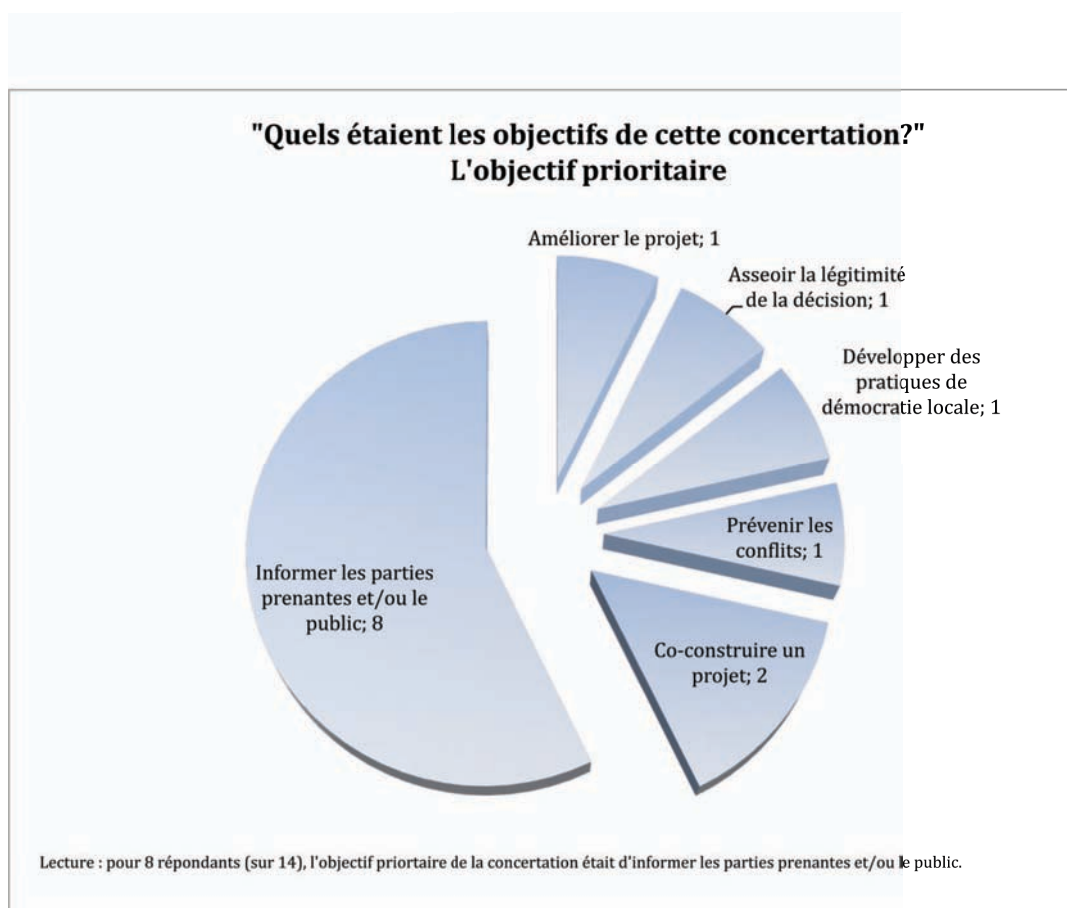
« L'intérêt est que l'on a pu développer les thèmes clés qui façonnent un projet de parc éolien : la prise en compte au fur et à mesure des résultats des différentes études spécifiques menées localement sur les aspects biologique, paysager, acoustique, foncier etc... Cela a permis aux participants de prendre conscience de la complexité de la recherche du bon consensus dans le choix de l'implantation définitive des éoliennes, implantation voulue et travaillée pour être la moins impactante. »

La mise en place d'un comité de suivi peut s'avérer un mécanisme efficace de gestion locale des impacts, comme en témoigne un porteur de projet :

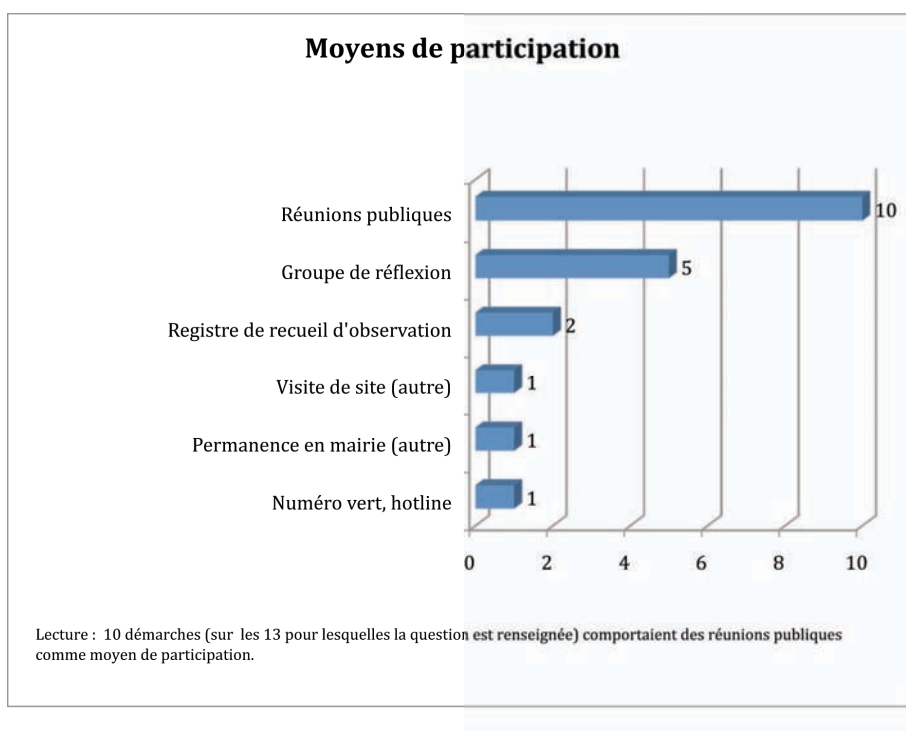
« La mise en place d'un «groupe de suivi», groupe constitué de riverains, élus locaux, membres d'associations etc... que l'on réuni plusieurs fois permet de tenir des réunions d'information plus techniques et d'aller plus au fond des choses, sans avoir à revenir à chaque réunion sur les bases du sujet traité, limitant les possibilités d'approfondissement faute de temps. » (Réponse à la question ouverte portant sur le caractère innovant de la démarche)

Enfin **la concertation, dans son volet « acteurs », permet d'éviter la remise en cause du projet du fait de l'émergence d'autres projets**, ce que nous a permis de mettre en évidence l'étude de terrain. Pour le projet étudié, elle a permis d'imposer une certaine cohérence aux acteurs grâce à la mise en place d'un comité de suivi territorial. Le rôle d'une figure d'autorité y apparaît essentiel. En effet, le rappel par le sous-préfet de la participation aux discussions antérieures sans qu'il n'ait été présenté de désaccord a empêché qu'un acteur ne s'oppose au projet parce qu'il envisageait un nouveau projet. Ainsi, avec la mise en place d'un comité de suivi territorial, les projets susceptibles de remettre en cause et/ou modifier le projet mais émergeant après le processus d'information-concertation d'acteurs ne sont pas envisageables.

Cependant, **dans l'ensemble, les procédures mises en place dans l'échantillon étudié semblent relever davantage de l'information que du dialogue.** En effet, l'information constitue l'objectif prioritaire des démarches si l'on ne s'attache qu'à la répartition du premier objectif.

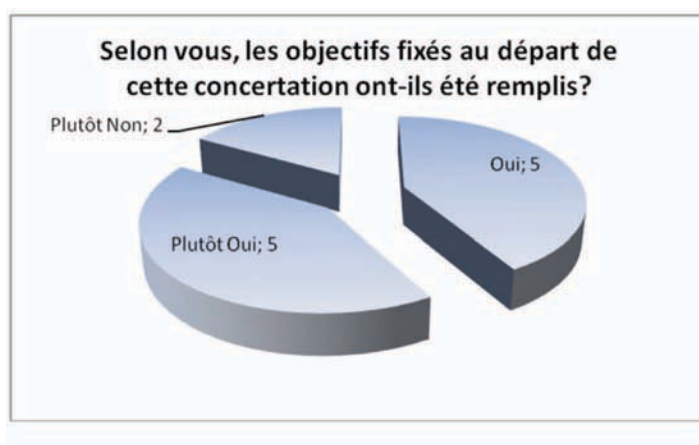


De plus, les outils utilisés au titre des moyens de participation mettent en exergue la primauté des réunions publiques. Or cet outil présente en soi de nombreuses limites. Sur le plan de la prise de parole des participants, le format de ces réunions peut limiter l'expression de certains types d'acteurs, qu'ils soient novices en matière d'expression publique ou sceptiques quant à l'utilité de cette prise de parole. Cette hypothèse paraît confirmée par les entretiens réalisés par nos soins : les réunions publiques sont souvent décrites comme un outil purement communicationnel. Les habitants rencontrés ayant participé aux réunions (pour l'essentiel des riverains n'étant pas propriétaires de terrains susceptibles d'accueillir des éoliennes) les décrivent en effet sous le prisme de l'information et de la pédagogie. Certains d'entre eux, les plus défavorables au projet, estiment ne pas avoir eu droit à la parole au sein de ces réunions ou encore lors de l'inauguration du parc.



En outre, si la décision apparaît dans la plupart des cas (10 sur 12) motivée au regard de la concertation, l'**impact des discussions sur le projet, difficile à évaluer** pour les répondants (« *Je ne sais pas dire à quel point cela a pu, ou aurait pu influencer sur nos décisions* »), **apparaît très hétérogène** puisque les 12 réponses se répartissent de manière équilibrée. Un peu plus d'un tiers de l'échantillon indique un faible impact (note de 0 et 1 sur 5) et un tiers indique des modifications importantes (note de 4/5).

De manière générale, les porteurs de projet semblent obtenir satisfaction de leur démarche. Ils estiment en effet qu'elle remplit les objectifs qui lui étaient assignés.



Pour conclure à propos de la stratégie de concertation, soulignons des **dispositifs spécifiques** afin de rendre compte de pratiques particulières en termes de méthodes et d'outils :

- la **mise en place de dispositifs de concertation sur le long terme**, à l'instar de GDF-Suez dont la pratique se caractérise par la concertation tout au long du projet à l'aide de comités de suivi, de permanences en mairies, d'information. Pour le projet du Parc des « *Hauts Pays* », la filiale Erélia a tenu 40 réunions publiques (sur 3 communes) ;
- l'**aménagement de conditions favorisant la prise en compte des spécificités** du territoire, comme dans le cas de Saint-Georges-sur-Arnon dont le maire a exigé du développeur un compte-rendu tous les 3 mois, favorisant ainsi la modification des plans et la prise en compte des contraintes propres au territoire ;
- la **mise en place de dispositifs favorisant la neutralité**, à travers un garant et/ou une expertise externe :

* le **garant relève d'un travail sur la neutralité du processus**, comme en témoigne la recommandation d'un porteur de projet : « *A ne pas faire : Ne pas avoir d'animateur neutre garant de la concertation* ». Certains des porteurs de projet (4 sur les 13 questionnaires renseignés sur ce point) affirment ainsi avoir mis en place un garant pour avoir une « *garantie de l'impartialité des débats et [une] prise en compte de tous les avis* ». Il s'agit de garants dont les profils sont très différents : bureau d'études en charge de l'étude d'impact, fonctionnaire d'Etat désigné par le préfet, personnalité politique désignée par les parties prenantes. Ces données présentent des limites dans la mesure où elles ne rendent compte que du seul point de vue du maître d'ouvrage. Dans l'idéal il conviendrait de vérifier si les parties prenantes confèrent la qualité de garant à ces personnalités ou entités. Parmi les quatre cas de garant de l'échantillon, on peut mettre en exergue celui où la collectivité a choisi de le financer, témoignant d'un réel effort pour mettre en place un mécanisme garantissant la neutralité.

* la **pluralité des acteurs à l'initiative des études relève d'un travail sur la neutralité de l'expertise**. L'expertise externe constitue une exception dans notre échantillon. Seuls deux répondants font état d'une expertise extérieure à l'initiative dans les deux cas de collectivités territoriales et pour l'un seulement du monde associatif.

B. Modérer/compenser les impacts

La seconde stratégie repose davantage sur la **gestion des impacts du projet, qu'il s'agisse de les modérer ou de les compenser**. Elle concerne avant tout le foncier. L'établissement de baux s'inscrit dans cette stratégie. Le bail alloue un loyer au propriétaire et/ou à l'exploitant du terrain concerné par l'implantation d'une éolienne. Cependant, attaché au(x) seul(s) propriétaire et/ou exploitant du terrain, il ne prend pas en compte l'ensemble des acteurs impactés.

Aussi, certains développeurs ont également revisité le système de bail. Dans le cas du Parc des « *Hauts Pays* » en Haute-Marne (Erelia, filiale de GDF Suez), un protocole foncier a été établi avant que la position des éoliennes ne soit arrêtée. Ce « *protocole global mettant à sa disposition les terrains correspondants [...] stipule le montant et la durée des indemnités, le type d'acte notarié qui sera signé, le partage entre propriétaire et exploitant, mais aussi entre le propriétaire et ses voisins. À cette étape, la position des éoliennes n'a pas encore été arrêtée. Cette démarche a pour but de positionner les machines sur des critères uniquement techniques, d'établir un partage des indemnités sur une assiette assez large et d'établir un document qui renforce la cohésion sociale et garantit la transparence* ».

Cet exemple témoigne d'un élargissement du périmètre pris en compte pour la compensation de l'impact et de la nature de l'impact pris en compte. En effet en compensant non seulement le propriétaire et l'exploitant mais aussi les voisins, on s'emploie non seulement à dédommager l'impact sur le rendement agricole de la parcelle mais aussi à dédommager l'impact sur la qualité de vie (visuelle, sonore, sanitaire) des riverains.

Pour certaines collectivités, une autre manière d'apporter des solutions est de prendre la maîtrise du foncier en acquérant des parcelles.

C. Infléchir les décalages entre le coût local et les bénéfices pour les acteurs extra-locaux

La troisième stratégie utilise le levier du modèle économique mis en place à l'occasion de projets de parcs éoliens.

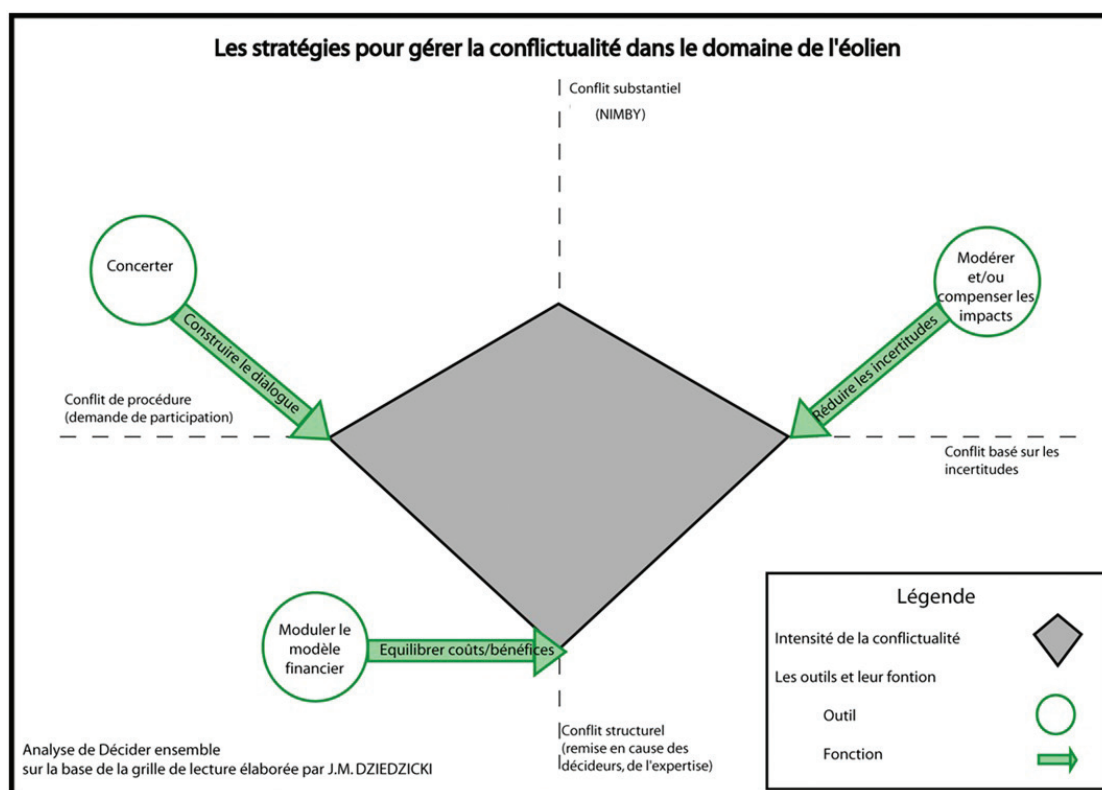
Au Danemark, la participation financière est considérée comme un vecteur d'acceptabilité. En effet, la législation y a récemment rendu obligatoire l'actionnariat à hauteur de 20 % de la valeur des parcs terrestres et une loi votée en 2009 permet aux voisins d'un parc éolien de percevoir une compensation, qui sera payée par l'entreprise. Cette participation financière de la population existait déjà dans la pratique. Les habitants de Copenhague volontaires détiennent 10 des 20 éoliennes du parc offshore de Middelgrund, créé en 2001. Certaines des éoliennes implantées au large de l'île de Samsø appartiennent en copropriété à une partie de ses habitants, une autre à 100 000 personnes n'habitant pas l'île (dans le cadre d'une coopérative dans ces deux cas), d'autres ont été financées par la municipalité, ou le crédit municipal et d'autres encore par de petits investisseurs⁴⁴.

En France, l'idée semble faire son chemin, comme en témoignent certaines propositions exprimées à l'occasion du Débat public relatif au projet des Deux Côtes.

« Les élu(e)s régionaux Europe Ecologie et Les Verts de Haute-Normandie et de Picardie, qui ne s'opposent pas au projet, lancent l'idée d'associer à la fois les collectivités et les citoyens dans le cadre d'une société coopérative d'intérêt collectif. Doit-on y voir pour certains un prolongement des effets des débats publics : passer, comme le dispose la loi du 27 février 2002, de l'association du public au processus d'élaboration des projets à sa participation à leur exploitation ? Est-ce dans la recherche d'une meilleure acceptabilité du projet ? » (Bilan de la CNDP, p.9, souligné par nous)

En témoigne également la démarche Energie Partagée portée par l'association « Les amis d'Enercoop »⁴⁵, qui œuvre pour l'« *appropriation citoyenne de l'énergie* ». Ce « *mouvement national pour l'investissement citoyen dans la production et le soutien aux porteurs de projets* » tend à constituer un « *outil financier destiné à recevoir et répartir l'investissement citoyen dans la production locale et concertée d'énergie renouvelable* ». Cet outil est conçu comme un levier pour « *relocaliser les projets de production d'énergie renouvelable* » et pour « *permettre aux citoyens et élus locaux de devenir acteurs de leur énergie, d'en maîtriser la production et la consommation et d'amplifier les retombées économiques de ces projets au bénéfice des territoires* ».

Dans la pratique, certaines expériences françaises ont déjà exploré cette piste, que ce soit à l'initiative d'opérateurs ou de collectivités. GDF-Suez a ainsi ouvert le capital de certains parcs aux acteurs locaux et élaboré des projets de développement économique local, tandis que des collectivités ont déjà expérimenté la piste financière à travers la



création d'entreprise publiques locales (EPL) dans le domaine de l'éolien mais aussi du photovoltaïque. Ces structures permettent d'associer collectivités locales et acteurs privés sur le long terme et de « *s'assurer d'un juste retour sur le territoire* »⁴⁶ et d'un ancrage territorial des projets.

Pour synthétiser, on observe que les porteurs de projet ont expérimenté différentes stratégies afin de gérer les différentes facettes du conflit lié à l'éolien :

- **concerter afin de moduler le conflit « de procédure » mais aussi réduire les impacts du projet ;**
- **modérer et/ou compenser les impacts du projet afin d'affaiblir l'opposition « fondée sur les incertitudes » ;**
- **moduler le modèle financier afin de gérer le conflit « structurel ».**

Ces trois stratégies ont été développées dans le strict horizon du projet. Il apparaît opportun de dépasser ce cadre afin d'aborder la problématique éolienne sous un angle plus large : celui de la gouvernance.

III. LES LIMITES DU DÉBAT AUTOUR D'UN PROJET : VERS UN CONTINUUM DE LA GOUVERNANCE ?

Assurer le « *continuum de la gouvernance* » constitue l'hypothèse de travail centrale de la réflexion engagée sur la planification dans le domaine du traitement des déchets, installation dont l'implantation locale est difficile à l'instar des installations éoliennes. Appliquée à la gestion des déchets, la notion de continuum de la gouvernance **« repose sur l'idée qu'il ne doit pas y avoir de rupture [dans la gestion des déchets] entre les différents moments au cours desquels s'élabore, se discute, se décide et se met en œuvre une politique »**⁴⁷.

A. Des ruptures dans la gouvernance

Concernant le domaine de l'éolien, jusqu'à présent, cette continuité fait défaut dans la mesure où l'on peut identifier des ruptures de nature différente :

➤ **Rupture au niveau du pilotage et du portage de projet : des rôles imprécis**

Les rôles respectifs des acteurs du portage de projet et du pilotage sont parfois difficiles à identifier. Dans ce lien public-privé, assumé par une collectivité (le plus souvent par une communauté de communes) et par un opérateur privé, les ressorts du jugement sur l'opportunité du projet sont flous. Les études destinées à identifier les zones propices aux éoliennes, à la charge de la collectivité, sont parfois réalisées par les développeurs offrant en quelque sorte un « package » réunissant diagnostic et projet (et encore jusqu'à il y a peu taxe professionnelle).

➤ **Rupture de cohérence chronologique : des projets qui se sont concrétisés avant la planification et l'établissement des règles du jeu**

L'encadrement de l'implantation des installations s'est construit progressivement et postérieurement aux mesures d'incitation de développement de la filière, alors que certains projets étaient déjà amorcés. Ce décalage a pu favoriser des pratiques aujourd'hui contestées à l'instar du « démarchage »⁴⁸ des collectivités par certains développeurs, mais aussi des pratiques de rattrapage ou d'ajustement. Le phénomène des « ZDE de régulation » répond aux obligations sur un plan purement formel mais renverse totalement la logique chronologique de la planification. Les projets déjà avancés déterminent en partie le zonage. En outre, le durcissement de la réglementation laisse en suspens la définition des modalités concrètes de certaines obligations (en matière de démantèlement notamment) et vient perturber les démarches engagées.

➤ **Rupture au niveau du périmètre : changement du cadre territorial de référence pour des projets dont le périmètre pertinent est élastique**

L'évolution législative a élevé progressivement le niveau territorial de référence pour l'élaboration d'une planification éolienne. L'échelon communal ou intercommunal s'est révélé en effet trop étroit au regard de l'élargissement de « *l'aire de vigilance* »⁴⁹ des habitants. Malgré tout, une planification définie à l'échelon d'un territoire plus large ne saurait ignorer les sensibilités paysagères les plus fines. Le territoire vécu ne recoupe pas nécessairement le territoire expertisé au regard de critères patrimoniaux et/ou esthétiques notamment. Les projets éoliens s'inscrivent ainsi dans une pluralité de périmètres.

➤ **Rupture thématique : créer un parc éolien implique de penser le raccordement au réseau de transport d'électricité**

Or, cette problématique n'est pas inscrite comme thème à aborder dans les schémas de l'éolien.

Ces ruptures trouvent en partie leur raison dans le caractère tardif et progressif de l'élaboration de la planification territorialise des parcs éoliens.

En effet, l'encadrement de l'installation des parcs éoliens a été amorcé après les mesures d'incitation au développement de la filière élaborées dès 2000. De plus, cette réglementation a fait l'objet de modifications successives (voir encadré) marquées par l'élévation du niveau de contrainte avec le passage d'une planification indicative à une planification obligatoire et l'alignement sur la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). « *Cadre ou carcan pour les éoliennes ?* »⁵⁰, s'interroge la presse au sujet de l'adoption des dernières dispositions relatives à l'éolien dans le cadre de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « *Grenelle 2* ». Au-delà du débat quant à la pertinence d'un durcissement de la réglementation (d'autant plus déstabilisante pour de petits opérateurs), force est de constater que l'instabilité du cadre juridique a introduit des difficultés sur le plan de la gouvernance.

FOCUS

L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UNE PLANIFICATION TERRITORIALISÉE DES PARCS ÉOLIENS

La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 prévoit pour les régions la possibilité de mettre en place, après avoir recueilli l'avis des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, un **schéma régional éolien dont la valeur est indicative** définissant les secteurs géographiques a priori les plus propices à l'exploitation de l'énergie éolienne. L'implantation d'éoliennes d'une hauteur supérieure ou égale à 12 mètres est subordonnée à l'obtention d'un **permis de construire**.

La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) introduit la mise en place de **zones de développement éolien (ZDE)** par les préfets, en charge de déterminer les espaces où peuvent être implantés des projets éoliens. L'objectif est de limiter le « mitage » des territoires par des projets éoliens trop petits et trop dispersés. Les ZDE sont destinées à permettre aux installations situées dans leur périmètre et satisfaisant à des critères de puissance de bénéficier du régime d'obligation d'achat défini par la loi du 10 février 2000. Proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre envisagé ou par un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre, les ZDE doivent préciser le périmètre et définir la puissance installée maximale et minimale des installations prévues ; elles sont accompagnées d'éléments permettant d'apprécier l'intérêt du projet au regard du potentiel éolien, des possibilités de raccordement au réseau électrique et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. La décision du préfet du département intervient dans un délai de 6 mois après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et des sites et des communes limitrophes.

La même loi supprime le plafond fixé pour la taille des parcs éoliens, qui dépend alors de l'autorisation des collectivités locales. Elle impose également pour les éoliennes dont la hauteur est supérieure ou égale à 50 mètres la réalisation préalable d'une **étude d'impact et d'une enquête publique**. Enfin, elle dispose que l'exploitant d'une éolienne est responsable de son **démantèlement** et de la remise en état du site à la fin de l'exploitation.

Un décret du 4 mars 2009 a adapté le dispositif des certificats d'achat aux ZDE. Ces certificats (CODOA –contrat ouvrant droit à l'obligation d'achat) ouvrent droit à l'obligation d'achat d'électricité aux installations éoliennes en « zones de dévelop-

pement de l'éolien » ou ZDE. Le CODOA impliquait antérieurement une puissance inférieure ou égale à 12 MW (limite fixée par le décret 2000-1196 du 6 décembre 2000) et une distance d'au moins 1 500 m entre deux parcs éoliens exploités par un même opérateur. En ZDE, ces limites de puissance et de distance fixées par l'arrêté préfectoral de création de la ZDE n'ont plus d'objet.

L'article 19 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « *loi Grenelle 1* ») définit des **schémas régionaux des énergies renouvelables** élaborés par chaque région qui définira par zones géographiques, en tenant compte des objectifs nationaux, des objectifs quantitatifs et qualitatifs de valorisation du potentiel énergétique renouvelable. Ils auront en particulier vocation à déterminer des **zones dans lesquelles les parcs éoliens seront préférentiellement construits**.

La même loi crée le **schéma régional climat air énergie** intégrant notamment les schémas éoliens et les schémas de services collectifs de l'énergie et dont le cadre est formalisé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « *Grenelle 2* ».

La « *loi Grenelle 2* » soumet les éoliennes au **régime d'autorisation ICPE** et crée les **schémas régionaux éoliens** qui définissent les zones propices dans lesquelles devront se situer les parcs éoliens. La mise en place de ces schémas est **obligatoire** et sera assurée par l'Etat si les régions n'en ont pas établis à la fin du mois de juin 2012.

Elle impose une distance minimale de 500 mètres entre éoliennes et habitations et un minimum de cinq mâts pour toute installation, tout en supprimant le seuil de minimum de puissance à 15 MW. Ces schémas régionaux visent à limiter le « *mitage* » du territoire. ■

B. Les pistes vers un continuum de la gouvernance

Dans le cadre du Débat public au projet des Deux Côtes, CPDP et CNDP ont toutes deux mis en exergue la nécessité d'élargir le périmètre de la concertation :

« Sur le fond, la commission particulière du débat public a rappelé que la solution idéale à ce problème aurait résidé dans la saisine de la CNDP par le MEEDDM sur la problématique générale du développement éolien sur chaque façade maritime. La CNDP a soutenu la position de la Commission particulière en recommandant officiellement au ministère, lors de la séance du 2 juin 2010, d'envisager une concertation globale. La fin du débat a par ailleurs vu émerger un appel à suspendre le projet dans l'attente de la réalisation du parc marin des trois estuaires, dont le mode de gouvernance partagée serait le mieux à même d'aboutir à une réflexion conciliant les divers usages de la mer. » (Rapport de la CPDP p.6, souligné par nous)

« Un débat par projet ou un débat par façade maritime ?

Dès sa séance du 2 juin 2010, la Commission nationale s'est émue du fait que cet appel d'offres puisse se traduire par le lancement de nombreux débats du même type que celui des Deux Côtes. Aussi a-t-elle appelé l'attention du ministre d'État sur l'intérêt d'organiser, une fois les zones propices définies, un débat public pour chacune des façades maritimes sur le développement de l'éolien offshore. Les enseignements tirés à l'occasion des échanges au sujet des Deux Côtes pourraient utilement aider à leur préparation et à leur déroulement. A la suite de ces débats « d'options générales », chaque projet ne ferait plus l'objet que d'une concertation sur ses caractéristiques principales. » (Bilan de la CNDP, p.10, souligné par nous)

Plusieurs dispositifs ont déjà permis d'expérimenter l'élargissement du périmètre au-delà des frontières du projet. On peut signaler l'élaboration d'une charte au niveau du territoire d'un Parc naturel régional, celui de la Narbonnaise. Dans le cadre du traitement des déchets, l'expérience menée en Midi-Pyrénées pour l'installation d'un centre de traitement et de stockage des déchets ultimes (CTSDU, c'est-à-dire une décharge de classe I) constitue un cas particulièrement intéressant. La « *méthode ORDIMIP* »⁵¹ a permis d'établir collectivement un cahier des charges, au niveau régional, avant même que ne soit prise la décision quant au site d'implantation de l'installation. Implanté en 2002 à Graulhet, Occitanis, Centre de traitement et de stockage des déchets, apparaît une exception au regard des échecs d'implantation fréquents pour ce type d'équipement « utile mais localement indésirable ». La réussite semble tenir pour une large part à la stratégie mise en place dont le phasage se décompose en deux étapes :

- l'élaboration concertée du cahier des charges dans un périmètre élargi, celui de la région ;
- la sélection du site d'implantation au regard des mouvements NIMBY au niveau local.

Le dispositif de la première phase s'est déployé au sein d'une instance spécifique, l'ORDIMIP. Créée à l'initiative du préfet, cette association pluraliste est composée de 5 col-

lèges (collectivités locales, services et établissements publics de l'Etat, entreprises, associations environnementales et de consommateurs, personnalités qualifiées). Missionnée pour l'élaboration du PREDIMIP (Plan Régional d'Elimination des Déchets Industriels en Midi-Pyrénées) et l'implantation d'un CTSDU (centre de traitement et de stockage des déchets ultimes) dans la région, l'ORDIMIP a une fonction délibérative. C'est au cœur de cette instance et des jeux d'acteurs qui s'y sont noués qu'a été organisée l'élaboration du cahier des charges, résultant notamment d'une négociation entre les entreprises et les associations mais aussi l'appel à projets et leur évaluation. Les mouvements de protestation émergeant à l'annonce des sites d'implantation envisagés ont tenu un rôle de facteur de tri. Graulhet est apparue finalement comme la collectivité la plus réceptive ou la moins réfractaire à ce type de projet, dans la lignée de sa politique traditionnelle d'accueil d'activités productrices d'externalités négatives.

Les résultats de la méthode ORDIMIP invitent à s'inspirer de l'expérience pour imaginer des dispositifs qui permettraient d'instaurer un continuum de gouvernance entre la politique énergétique, les schémas régionaux, les ZDE et *in fine* les projets.

Il est possible de s'appuyer sur des points forts de la méthode :

- un travail sur les outputs du processus, l'ORDIMIP constituant un espace délibératif destiné à élaborer le cahier des charges ;
- un travail sur le phasage : la phase de conception du cahier des charges étant préalable à toute décision quant au site d'implantation ;
- un travail sur le périmètre : le périmètre d'élaboration du cahier des charges au niveau régional est bien plus large que le périmètre local de l'installation en tant que tel, il correspond néanmoins au périmètre obligatoire, chaque région devant se doter d'une telle installation en vertu de la loi ;
- un travail sur l'inclusion des différentes parties prenantes : l'instance collégiale permet de représenter les différents types d'acteurs et de confronter l'expression des différents intérêts en présence. Les visions antagonistes des industriels et des acteurs potentiellement impactés ont pu aboutir sinon à un consensus, du moins à un compromis et une décision quant aux critères du cahier des charges ;
- un travail sur le portage de la politique par le préfet de région, à l'initiative de la démarche et ayant missionné l'ORDIMIP pour l'implantation du CTSDU.

L'échelon régional apparaît également pertinent pour les projets éoliens dans la mesure où le schéma régional éolien constitue l'échelle de planification la plus large prévue actuellement par la loi. Il constitue un document obligatoire, annexé au récent Schéma

régional du climat, de l'air et de l'énergie. L'article 68 de la « loi Grenelle 2 » en précise la gouvernance : d'une part, « le préfet de région et le président du conseil régional élaborent conjointement le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements », d'autre part, « après avoir été mis pendant une durée minimale d'un mois à la disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation, le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional. » On constate ainsi l'attention accordée à la participation des différentes parties prenantes à travers la consultation des collectivités et de leur groupement et le « porter à connaissance » vers le public.

Ce cadre obligatoire pourrait ainsi constituer une occasion d'approfondir la démarche de dialogue. **On peut alors imaginer :**

➞ **La mise en place d'un dispositif au niveau régional**
allant au-delà de l'information et tourné vers le dialogue

Avant que les futurs sites ne soient définis, il apparaît envisageable, dans le cadre de l'élaboration des schémas éolien, de discuter, voire de définir collectivement, les éléments du cahier des charges ou encore les conditions d'insertion des éoliennes dans le paysage régional : hauteur, points sensibles ou zones d'évitement, mesures compensatoires. Sur ce point, la composition du collège de l'ORDIMIP pourrait être conservée à ceci près qu'il apparaît opportun d'élargir la participation à titre individuel non plus seulement au titre de personnalité qualifiée mais aussi au titre de simple citoyen. Etant bien connues les limites de dispositifs visant à faire participer le citoyen « *lambda* », il est possible d'envisager la mise en place d'un panel de citoyens qui pourrait permettre de rendre effective cette participation ou encore d'inciter les élus à jouer un véritable rôle de relais entre le dispositif du schéma et les populations. Leurs initiatives (référendums locaux sur l'opportunité d'accueillir de telles infrastructures sur leur territoire, réunions publiques, ou même sondages) permettraient de connaître les inquiétudes et les conditions qui font que les projets éoliens se révèlent acceptables ou non pour les populations mais aussi de porter le débat dans le grand public. Même s'il est fort probable que les associations les plus radicales n'intègrent pas ces processus, une porte ouverte peut leur être aménagée en inscrivant dans le débat le sujet de la pertinence de l'alternative du petit éolien sur les plans technique et financier mais aussi sociopolitique. L'objectif de ce dispositif serait de parvenir à définir dans un premier temps un cahier des charges partagé (quelles sont les contraintes auxquelles doit se soumettre un opérateur dans la région quel qu'en soit le lieu précis d'implantation) et les ZDE (dépôt de demande de classement par les collectivités territoriales dont le dossier pourrait comprendre un volet sur le dialogue mené au préalable avec la population et les parties prenantes du territoire). Rappelons qu'au regard de la loi (voir encadré précédent) un tel processus devrait prendre fin avant la fin du mois de juin 2012.

Il convient de ne pas considérer cette étape comme suffisante. En effet, mener un débat à une large échelle n'empêche pas l'émergence de nouveaux publics n'ayant pas été associés aux discussions précédentes et pour lesquels la question de l'opportunité se pose. Il convient ainsi d'éviter la tentation de circonscrire le dialogue avec le public du site d'implantation aux seuls éléments d'impact. Cette stratégie de contournement du conflit s'avère peu bénéfique, comme l'explique Sandrine RUI⁵² : *« on pourra toujours dire aux contestataires qu'un débat large démocratique s'est bien déroulé, qu'il a fait la preuve du caractère opportun du projet et qu'il est bien dommage qu'ils ne se soient pas exprimés quand il en était encore temps »*. Mais *« se protéger du public en amont ne fait que renvoyer à plus tard l'émergence d'un conflit. »* C'est pourquoi, il apparaît indispensable de concevoir un dispositif de dialogue non seulement en deçà du périmètre régional mais aussi au-delà :

➤ **La mise en place d'un dispositif de dialogue autour des projets spécifiques**

Sur ce point nous pouvons nous référer aux 3 stratégies évoquées précédemment : concerter, amortir les impacts et rééquilibrer la répartition des externalités positives et négatives entre les acteurs locaux et extra-locaux. Ajoutons simplement les recommandations délivrées par les porteurs de projet ayant expérimenté des démarches de concertation. Elles concernent :

① Le timing

✓ À faire :

« Informer les bonnes personnes au bon moment. »

« À mettre en place le plus tôt possible. »

« Imposer un rythme cohérent avec la réflexion et le dialogue »

② La clarté des règles du jeu

✓ À faire :

« Communiquer très clairement et publiquement sur le système de montage de projet en concertation mal connu car trop rare (qui participe, pourquoi, quand et comment). »

« Définir les règles de concertation, l'animateur, les moyens d'intervention et le rôle de chacun. »

✗ À ne pas faire :

« Changer les règles de la concertation en cours de travail: acteurs, rythme et méthode. »

③ L'information

✓ À faire :

« Ne jamais négliger la concertation. Il faut tenir informée la population très régulièrement. »

« Sur médiatiser l'information pour que la démarche et les acteurs soient identifiés et que la concertation ne puisse pas être remise en cause. »

✗ À ne pas faire :

« Divulguer des informations à tout va, qui seront peut-être trop déformées. »

« Il est déconseillé de : - annoncer le projet par voie de presse sans l'avoir annoncé d'abord aux parties prenantes (services de l'Etat, collectivités, usagers, associations, riverains). »

④ La nécessité d'accepter de modifier le projet, voire de l'abandonner

✓ À faire :

« Nécessité de laisser une place dans le projet aux évolutions issues de la démarche de concertation afin de rendre le dialogue constructif et être en mesure de montrer que les préoccupations des parties prenantes ont été entendues. »

✗ À ne pas faire :

« Ne pas tenir compte des résultats de la concertation. »

« Il est déconseillé de :

- nier les difficultés soulevées par les parties prenantes ;

- passer outre les préoccupations ou les demandes exprimées par les parties prenantes. »

« Se moquer des efforts de concertation ; imposer un programme industriel malgré l'avis défavorable des communes et des citoyens. »

⑤ Les détails qui font la différence

✓ À faire :

« Nécessité absolue de contacter par courrier et en rendez-vous toutes les parties prenantes puis renouveler et suivre ces rendez-vous. »

« Essayer de construire des groupes de travail à plusieurs niveaux (pas seulement les élus, les services de l'Etat et les propriétaires et exploitants) mais aussi les riverains du projet et les politiques d'un niveau supérieur. »

« Reprendre les points forts du projet. »

✗ À ne pas faire :

« Ne pas faire de réunion avec des sujets redondants. »

« Essayer de mieux diriger les débats lors des réunions publiques notamment pour éviter que des opposants virulents sur ce sujet empêchent la séance de se dérouler correctement et aux messages d'être délivrés correctement. »

➡ **La mise en place d'un débat au niveau national permettrait de garantir la visibilité de la thématique et des enjeux**

Certes un Débat public a déjà été organisé par la CNDP pour le projet des Deux Côtes et le gouvernement a mis en place une concertation pour l'éolien en mer pour chacune des façades maritimes, néanmoins ils demeurent peu visibles et concernent un niveau infranational. Elargir le périmètre du débat au niveau national impliquerait sûrement d'élargir également la thématique à l'ensemble de la politique énergétique, ou du moins à l'ensemble des énergies renouvelables.

POUR CONCLURE : DE L'IMPORTANCE D'UN CONTINUUM DE LA GOUVERNANCE

Cette première étude de cas a notamment permis de montrer que les projets éoliens suscitent une opposition polymorphe dont les ressorts sont pluriels.

L'argumentation des opposants aux projets de parcs est basée sur les impacts négatifs de l'éolien (conflit fondé sur les « *incertitudes* ») alors que les plus radicaux remettent en cause de manière générale la pertinence de la filière pour lutter contre le réchauffement climatique (conflit « *substantiel* ») et dénoncent le brouillage des frontières entre public et privé (conflit « *structurel* »). Les acteurs locaux, confrontés au projet de manière directe et non préparée, dénoncent les insuffisances en matière de transparence et de dialogue (conflit « *de procédure* »).

Les porteurs de projet ont développé des stratégies diversifiées pour gérer cette conflictualité. Que ce soit en concertant, en minimisant ou en compensant l'impact des installations sur les riverains ou encore en infléchissant le modèle économique sur lequel repose leur parc, toutes ces démarches s'inscrivent strictement dans le cadre d'un projet précis.

En pointant les ruptures qu'a connue la gouvernance du développement de la filière éolienne en France, une réflexion sur les possibilités de créer un véritable « *continuum de la gouvernance* » permet de formuler plusieurs propositions :

- ➡ saisir l'opportunité qu'offre le cadre législatif à travers l'obligation de planifier la diffusion de l'éolien au niveau régional pour instaurer le dialogue dans le cadre de ce périmètre élargi ;
- ➡ s'inspirer de la méthode d'appel à projet concerté déjà expérimentée dans le cadre de l'ORDIMIP et caractérisée notamment par la création d'une instance collégiale et délibérative dédiée à l'élaboration d'un cahier des charges ;
- ➡ poursuivre la concertation sur projet ;
- ➡ favoriser la visibilité et la mise en discussion de l'ensemble de la politique énergétique au niveau national.