



HAL
open science

Acceptabilité sociale et planification territoriale, éléments de réflexion à partir de l'éolien et du stockage du CO2

Alain Nadaï, Olivier Labussiere

► To cite this version:

Alain Nadaï, Olivier Labussiere. Acceptabilité sociale et planification territoriale, éléments de réflexion à partir de l'éolien et du stockage du CO2. Captage et stockage du CO2 Enjeux techniques et sociaux en France, quae, pp.45-60, 2010. hal-00562042

HAL Id: hal-00562042

<https://hal.science/hal-00562042>

Submitted on 2 Feb 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Planification et acceptabilité sociale, le cas de l'éolien en France

Alain Nadaï et Olivier Labussière¹

*Version provisoire,
prière de contacter les auteurs pour toute citation*

Introduction

Avec plus de 2 200 éoliennes dans leurs paysages en 2008, les français peuvent constater les évolutions rapides de cette technologie depuis son lancement à la fin des années 1990. Cette mutation énergétique ne fait pourtant pas figure de réussite sur le plan européen. La politique éolienne française fait face à de nombreux points de blocage qui compromettent en l'état la satisfaction de ses objectifs nationaux et internationaux. Ce développement contrarié interroge la société française dans son ensemble et sa capacité à se saisir des énergies renouvelables – voire à repenser ses pratiques et ses modes de vie – pour négocier l'actuel tournant énergétique.

En juin 2003, le refus du Port autonome du Havre (Seine-Maritime) d'accueillir le parc éolien de la société SIIF Energies sur la digue de son terminal méthanier est un cas emblématique des contradictions actuelles. L'infrastructure portuaire jugea défavorablement ce projet de cinq éoliennes sur un site stratégique dédié à l'approvisionnement de la France en hydrocarbures, et ce malgré l'accord des autorités administratives.

Ce cas de blocage d'un projet éolien en zone industrielle illustre l'absence d'une doctrine commune en matière de localisation et d'intégration de cette technologie dans le paysage. Faut-il pour s'en convaincre rappeler la suggestion du Président Sarkozy, en conclusion du Grenelle de l'Environnement, le 25 octobre dernier, de placer en priorité les éoliennes sur les zones industrielles ? La politique éolienne française se déploie, du discours à l'action, selon l'art subtil du contre temps.

Dans ce contexte, l'enjeu de l'acceptabilité sociale devient une préoccupation dominante pour la filière éolienne et pour les populations engagées dans des processus de recomposition des paysages dont elles se sentent souvent exclues. Comment soutenir ces mutations qui se produisent dans un temps court ? Comment les mettre en politique ? Ces questions sont importantes car l'éolien, dans un contexte de transition énergétique, ne sera peut-être pas l'énergie de demain mais il préfigure certains des enjeux environnementaux et de déploiement des énergies renouvelables à venir. C'est un terrain d'essai pour la décentralisation de la politique énergétique qui sera très certainement nécessaire quelles que soient les énergies pour lesquelles nous opterons.

Dans un premier temps cet article aborde l'enjeu de l'acceptabilité sociale de l'éolien en en spécifiant la problématique dans le cas français et en montrant que les contestations générées par cette technologie ne se relèvent pas toutes d'une attitude NIMBY. Ensuite, nous étudions la façon dont la politique éolienne française s'est déployée, depuis sa programmation économique, fondée sur un tarif de rachat et des objectifs ambitieux, jusqu'à l'adoption progressive de formes de régulation territoriale. Enfin, ayant pointé l'importance de la planification dans l'accompagnement des processus de recompositions territoriales générées par l'éolien, nous analysons deux cas d'étude (Aveyron et Aude) montrant l'importance du renouvellement des représentations paysagères dans la mise en politique de l'éolien au niveau local. En conclusion, cette réflexion ouvre un parallèle entre les enjeux de l'acceptabilité sociale dans le cas de l'éolien et de l'enfouissement du CO₂.

¹ CIRED - Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement. Jardin Tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 NOGENT-SUR-MARNE Cedex. E-mail : nadai@centre-cired.fr ; olivier.labussiere@centre-cired.fr

1. Aspects problématiques de l'acceptabilité sociale de l'éolien en France

Politique environnementale à l'origine, l'éolien est d'abord présenté par les différents pays de l'Union Européenne, dont la France, comme un moyen de lutter contre le réchauffement climatique et d'atteindre les objectifs de Kyoto. La politique éolienne a progressivement croisé la question du paysage et a soulevé d'importants enjeux d'acceptabilité sociale. La presse nationale s'est largement faite l'écho de ces contradictions : « *Eoliennes : pollution visuelle pour énergie non polluante ?* » (*L'indépendant*, du 12 octobre 2002) ; « *Massacre à l'éolienne* » (*Le Point*, du 4 août 2005) ; « *Les batailles du vent* » (*Le Monde*, 10 janvier 2007).

1.1. Les enjeux complexes de l'acceptabilité sociale de l'éolien

La problématique de l'acceptabilité sociale de l'éolien est complexe car cette technologie tend à reconfigurer autour d'elle l'espace du débat public en croisant les échelles de réflexion et en redessinant les traditionnels jeux de pouvoirs autour des questions environnementales. Trois points permettent d'en spécifier les enjeux.

Tout d'abord, il faut observer une première distinction entre l'éolien comme technologie générique et comme technologie territorialisée. La question de l'acceptabilité sociale doit être pensée en fonction de ses deux modes d'existence de la technologie. Ceci éclaire le fait qu'approuvée dans son principe, en tant que politique environnementale, l'éolien puisse être contesté dans sa phase de projet, au niveau d'une politique du paysage. C'est notamment ce que montre un sondage récent (BVA – ADEME, 2008) de l'ADEME : l'acceptabilité sociale de l'éolien en France diminue à mesure que le niveau territorial de son implantation se précise. Favorables à 83 % pour l'installation d'éoliennes sur le territoire national, les français ne sont plus que 62 % favorables dès lors qu'elles sont à côté de chez eux. Cette répartition reste stable depuis 2004. Et encore, ces chiffres ne sont le reflet que d'une réalité spéculative, au sens où l'on interroge les individus sur la possibilité de voir s'implanter un parc de 8 à 10 éoliennes à moins d'un kilomètre de chez eux. Mais lorsque l'on passe du principe au projet, la question de l'acceptabilité sociale devient souvent plus épineuse. L'implantation d'un parc éolien n'interroge pas seulement les individus en fonction de la distance par rapport à leur habitation, mais dans un processus élargi de recomposition des territoires et des paysages. Parmi les points les plus fréquents de contestation, on peut recenser le bruit, le paysage, les impacts environnementaux notamment sur l'avifaune et la flore, et les craintes de dévaluation des actifs privés (l'immobilier), touristiques ou patrimoniaux.

La question de l'acceptabilité sociale est également à replacer dans le contexte énergétique français. Parmi les opposants, certains s'interrogent sur la nécessité de l'éolien dans le mixte énergétique français, alors que la France possède déjà une énergie nucléaire peu émettrice de CO₂. Par ailleurs, une partie de l'opinion reste réservée devant cette énergie décentralisée dont le mode de développement apparaît, au niveau local, industriel et financier. L'acceptabilité de cette technologie est donc aussi travaillée par la mise en contradiction, dans le contexte français, des problématiques de la production d'électricité d'origine renouvelable et de l'efficacité énergétique. De ce point de vue, le besoin de disposer d'une électricité propre apparaît moins nécessaire que les actions permettant de réduire les émissions de CO₂ grâce à des économies d'énergie dans d'autres secteurs, tels que le bâtiment ou les transports. De son côté, l'Etat déclare² vouloir associer le nucléaire aux énergies renouvelables, dans un bouquet énergétique dont celui-ci constituerait la base électrique – rôle qu'il a joué jusqu'à présent – et celles-là, la production nécessaire pour l'absorption des pointes de consommation. La difficulté est qu'aujourd'hui il n'existe pas, sur la question du « bon » bouquet énergétique, de consensus stabilisé.

Le troisième point de complexification de l'acceptabilité sociale de l'éolien porte précisément sur la redéfinition du jeu traditionnel des acteurs. Jusqu'ici les controverses environnementales se jouaient sur une opposition entre les bénéfices économiques et les coûts environnementaux. Or l'éolien soulève un paradoxe déjà thématiqué dans la littérature anglo-saxonne à travers l'expression "Green on Green" (Warren et al., 2005) ; "du vert sur du vert". Cela signifie que l'éolien produit à la fois des bénéfices globaux qui sont de l'ordre de la contribution à la lutte contre le changement climatique et des impacts locaux qui sont aussi environnementaux, notamment sur les paysages et la biodiversité. Pour cette raison, les groupes environnementaux se retrouvent divisés entre les deux camps, pro- et anti-éolien. Au-delà des associations environnementales, cette nouvelle ligne de démarcation se poursuit du côté des formations politiques. Par exemple, à l'occasion des débats sur l'éolien lors de la loi POPE (Nadaï, 2007), la droite se trouvait défendre les paysages – thème d'ordinaire plutôt soutenu par les verts – comme moyen de freiner le développement éolien et les verts, plus ou moins alliés à la gauche, défendaient

² *Semaine des Energies Renouvelables, du bâtiment et de la maîtrise de l'énergie* organisée par l'ADEME et le MEEDDAT, avec le soutien du SER, de la FEE, de la FHE et du SOLER, du 17 au 21 novembre 2008.

l'essor d'une technologie ayant atteint une échelle industrielle. Ces débats à front renversé donnent une image intéressante de ce que pourront être à l'avenir les controverses autour du développement des futures énergies renouvelables. En somme, les enjeux d'acceptabilité sociale autour de l'éolien se caractérisent, comme le suggère l'expression "Green on Green"³, par une situation où les forces alliées sont attaquées et endommagées par des tirs venant de leur propre camp (Warren et al. 2005).

La question éolienne complexifie donc la problématique de l'acceptabilité sociale selon trois points : les écarts entre l'acceptabilité d'une technologie générique et territorialisée, le contexte énergétique français dominé par une énergie nucléaire peu émettrice de CO₂ et le repartage des oppositions habituelles sur les enjeux environnementaux.

1.2. Au-delà du Nimby : la prise en charge des contestations comme facteur d'acceptabilité sociale

Un point de débat majeur porte sur le traitement de l'acceptabilité sociale et plus particulièrement la prise en compte des oppositions à l'éolien. Dans le cas français, certains tendent à minimiser l'importance et le bien fondé des contestations et conçoivent l'enjeu de l'acceptabilité sociale dans les termes d'un défi pédagogique, à l'instar du président du Syndicat des Energies Renouvelables, qui en appelait récemment « à l'Etat et à l'ADEME pour qu'[une] campagne [de vérité] soit prise en main par les pouvoirs publics pour que l'on arrête d'entendre les sornettes [au sujet de l'éolien] »⁴.

Ce discours tend à réduire l'opposition à un comportement NIMBY. Cet acronyme provenant des États-Unis signifie, au sens propre, « pas dans mon arrière-cour » - "Not In My Back Yard". Il désigne de façon péjorative le combat d'associations de riverains créées pour défendre leur environnement local, sans tenir compte de l'intérêt général.

L'idée qu'il y aurait une opposition minoritaire capable à elle seule de bloquer l'éolien est envisageable au Royaume-Uni mais paraît moins fondée en France. Outre Manche, les notables locaux et l'association nationale de protection des paysages ruraux limitent le développement éolien (Toke, 2005) au point d'apparaître, dans un contexte de soit disant « déficit démocratique », comme une minorité de blocage (Bell, 2005). La situation française diffère en ce que les anti-éoliens focalisent l'attention médiatique mais ils constituent paradoxalement une force peu écoutée dans l'instruction des projets, comme le montre l'examen des procédures de consultation.

Une littérature abondante a déjà interrogé la notion de NIMBY (Wolsink, 1994, 2000) en montrant qu'elle ne pouvait, à elle seule, résumer les dynamiques d'opposition ancrée dans le local. Trois formes d'opposition sont distinguées :

- L'attitude qui consiste à envisager les gains d'une opposition à l'éolien plus importants que ceux obtenus à travers son soutien. Par exemple, en m'opposant à l'éolien je ne supporte pas les effets négatifs attribués à sa présence mais je bénéficie des effets positifs d'une politique plus large de lutte contre le réchauffement climatique. De ce point de vue, l'action des opposants est plus profitable que celle des défenseurs. Par ailleurs, l'asymétrie des gains et des pertes peut générer un « déficit démocratique ». Partant du principe que les impacts locaux sont davantage mobilisateurs que des gains globaux, les opposants peuvent plus facilement constituer une minorité de blocage ;
- L'attitude qui consiste à envisager un soutien conditionnel à un parc éolien. Il ne s'agit cette fois plus de réfléchir sur une technologie générique mais territorialisée. La question est de savoir si par rapport à un projet concret, en phase de développement, je suis pour ou contre l'éolien. Les conditions de ce soutien sont généralement mal prises en compte dans les études sociologiques. C'est aussi un défi pour les porteurs de projet car la réussite de leur parc éolien est en partie subordonnée à la prise en compte de ces conditions suffisamment en amont de l'élaboration de celui-ci ;
- enfin, l'attitude qui s'apparente au comportement NIMBY. Celui-ci reste difficile à distinguer empiriquement du « déficit démocratique » précédemment évoqué car, souvent non assumé en raison de son incivisme, il demeure masqué par des raisons plus partageables. Il est donc difficile d'en évaluer l'importance.

L'intérêt de ces analyses est de tenir compte du phénomène NIMBY tout en montrant qu'il ne constitue qu'un cas de « déficit démocratique » - une minorité bloque un projet parce que les pertes sont plus individualisées et locales que les gains. De ce point de vue, il est intéressant de reconsidérer la question de la planification comme

³ Cette expression est empruntée au jargon militaire : "Blue on Blue incident" désignant l'occurrence d'un tir allié.

⁴ Intervention d'André Antolini, le 20 novembre 2008, lors de la *Semaine des Energies Renouvelables, du bâtiment et de la maîtrise de l'énergie* organisée par l'ADEME et le MEEDDAT, avec le soutien du SER, de la FEE, de la FHE et du SOLER.

outil pouvant contribuer à un rééquilibrage des gains et des coûts engendrés par l'éolien. Dans la pratique cela suggère un certain nombre de moyens d'action.

Tout d'abord, un premier facteur d'acceptabilité consiste à ouvrir à la dimension économique du projet éolien, par entrée dans le capital ou redistribution des profits. Cela peut prendre des formes diverses. Une première possibilité, instituée par la loi POPE de 2005, consiste à partager une taxe éolienne – différente de la taxe professionnelle – entre la commune porteuse du projet et les communes voisines dans le but d'indemniser celles-ci de l'externalité visuelle. Une forme d'intéressement plus classique consiste à partager les gains économiques, que ce soient les retours de locations de terrains ou la taxe professionnelle. Un troisième type de participation consiste en des mesures compensatoires proposées par les développeurs en investissant dans des équipements publics (crèche, maison de l'environnement, etc.). A noter l'émergence de compensations particulières s'appuyant sur le principe de substituabilité environnementale : il s'agit, par exemple, de déplacer les territoires de chasse des rapaces en recréant des zones de végétation favorables au petit gibier dans le voisinage du parc éolien implanté⁵.

Un second facteur d'acceptabilité consiste à intégrer la conditionnalité du soutien à un parc éolien. Cela implique une concertation en amont, de façon à éviter que l'expression de la société civile, reléguée au niveau de l'enquête publique en aval, intervienne sous des formes d'opposition plus constituées. Cette voie de relégation a pu être thématisée par l'expression "decide announce defend" (Healey, 1997 ; Wolsink, 2000), désignant une procédure consistant à mener la consultation une fois que les décisions sont prises, ce qui ne laisse d'autre mode d'expression aux populations que celui de l'opposition radicale au projet.

Il s'agit donc de s'interroger sur les conditions de possibilité d'une planification davantage collaborative, réflexion qui peut être alimentée par l'observation des premières années de la politique éolienne française.

2. Les paysages éoliens: entre politique nationale et planification locale

La politique éolienne française se caractérise par des objectifs ambitieux et croissants : 7 GW à 2010, puis 13 GW à 2015, et 23 GW à 2020 depuis le Grenelle de l'Environnement. Mais malgré un soutien tarifaire parmi les plus élevés en Europe, sa capacité éolienne installée est parmi les plus faibles (2,4 GW en 2009) ! En d'autres termes, elle s'ambitionne au rang de l'Allemagne (22 GW) et de l'Espagne (15 GW) mais elle se trouve au niveau du Royaume-Uni (2,3 GW). Après des débuts difficiles, la capacité installée connaît une croissance rapide ces dernières années, avec environ 3,5 GW recensés fin 2008 et une file d'attente de 4,4 GW ayant d'ores-et-déjà obtenu un permis de construire. Ces données annoncent pour les années à venir une mutation profonde des paysages et d'importants enjeux de régulation territoriale, ce vis-à-vis de quoi la France peine encore aujourd'hui à faire face.

2.1. Une politique éolienne à rebours : l'arrivée tardive de la planification territoriale

Entre 2000 et 2007, la tâche a été extrêmement ardue pour les administrations déconcentrées, les collectivités territoriales et les populations locales : très peu de machines étaient présentes sur le territoire national et les tarifs d'achat français venaient d'être adoptés sans qu'aucun dispositif de planification éolien n'ait été mis en place. Les développeurs couraient les campagnes à la recherche des meilleurs sites éoliens, gagnant la confiance des élus par la promesse de bénéfices financiers considérables liés à l'implantation de machines (taxe éolienne, revenus fonciers).

Dans ce contexte, les services déconcentrés de l'Etat (DDE, DIREN, DRIRE, SDAP) ont constitué des plateformes inter-administratives ad hoc avec la volonté de faire face à la vague des projets éoliens à instruire (de 2000 à 2006, 46 documents de planification éolienne locale ont été élaborés par les régions, départements, et autres entités territoriales)¹⁰. Totalemment démunis à la fin des années 1990, les services de l'Etat ont disposé en

⁵ Voir à ce sujet l'expérience pionnière menée par la LPO de l'Aude dans le massif des Corbières.

⁶ Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2002). Programmation pluriannuelle des investissements de production électrique. Période 2000-2010. 8p.

⁷ Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2006). Programmation pluriannuelle des investissements de production électrique. Période 2005-2015. 105 p.

⁸ Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (2007). « Lutter contre le changement climatique et maîtriser l'énergie » : rapport de synthèse du Groupe 1, Grenelle de l'environnement, 27 septembre, Paris.

⁹ Données de l'EWEA : http://www.ewea.org/fileadmin/ewea_documents/mailling/windmap-08g.pdf

¹⁰ Source, d'après ADEME : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15129>

2003 de premiers outils d'instruction tels le permis de construire et l'étude d'impact. Ceux-ci ont certes permis de mieux d'évaluer l'impact local d'un projet¹¹ mais ils ne sauraient faire fonction de régulation territoriale. Un vaste mouvement d'expérimentations s'est alors ouvert : chaque administration, en l'absence d'une doctrine nationale, a élaboré sa planification éolienne pour maîtriser la répartition des aérogénérateurs sur son territoire.

En somme, la France a, de part une politique nationale à rebours - lancement des tarifs d'achats sans dispositif de planification - mis son administration locale devant une situation inédite en Europe : celle d'inventer chemin faisant, et sans cadrage politique, des modalités de planification éolienne.

Les outils destinés à venir en appui aux administrations locales (permis, étude d'impact, guide de bonnes pratiques, circulaires, ...) sont apparus progressivement. S'ils ont aidé les administrations locales dans l'instruction des projets, ils n'ont pas vraiment répondu aux délicates questions de planification territoriale et aux enjeux de politique locale. De son côté, le pouvoir politique semblait donner le change à l'Union Européenne en annonçant des objectifs éoliens croissants, au moment même où il reléguait au niveau local – plutôt que de le déléguer – le règlement politique de la question éolienne.

Sur la période 2000–2007, les administrations locales ont pour la plupart élaboré dans l'urgence des planifications fondées sur une logique zonale où prévaut une vision administrative du paysage. Celles-ci résultent d'une accumulation de contraintes réglementaires (paysages protégés, patrimoine classé, avifaune, co-visibilité avec les axes majeurs de circulation, ...) et conduit à la production de cartes dont les secteurs sans protections recensées sont privilégiés pour l'implantation d'éoliennes. Ces planifications par zonage ont eu des effets contre-productifs, notamment en densifiant sans réel principe de cohérence des secteurs réputés favorables.

En 2005, lors du débat parlementaire sur la loi de programmation et d'orientation de la politique de l'énergie (Loi POPE), la question éolienne a soulevé une vive controverse, faisant échos à ces tensions politiques de terrain. En substance, elle pose le problème d'une possible décentralisation de la politique énergétique (Nadaï, 2007). Qui, de l'Etat central, des régions, des départements ou des communes, peut autoriser l'implantation des parcs éoliens ?

Ce débat sur l'allocation du pouvoir de décision a marqué un tournant dans la politique éolienne française. Il aboutit à un compromis, avec l'adoption de la « Zone de Développement Eolien » (ZDE) : communes et intercommunalités¹² doivent se grouper pour proposer à l'approbation des préfets des zones dans lesquelles elles souhaitent voir se développer de l'éolien. Le soutien financier de l'Etat au travers des tarifs d'achat est désormais conditionné à l'inscription des projets dans ces zones. Dans l'esprit, la ZDE renouvelle la territorialisation des parcs éoliens. Elle tient compte des enjeux de connexion au réseau, d'environnement et de paysage, et se présente comme un dispositif ouvert à des acteurs non étatiques, ce qui la met au plus près des enjeux locaux et territoriaux de l'éolien. Dans les faits sa portée paraît plus modeste.

Tout d'abord, la ZDE n'a d'autre statut que celui de « document électrique » destiné à la gestion des tarifs d'achats du KWh éolien. Il ne s'agit pas, comme pour les dispositifs analogues allemand ou danois de documents d'urbanisme adoptés et validés par les communes dans le cadre de leurs institutions de démocratie locale. La ZDE fait donc figure d'exception française, témoignage d'une décentralisation contrariée de la politique énergétique.

Par ailleurs, du fait de la planification française à rebours, la ZDE arrive sur un terrain de projets constitués, sinon déjà implantés. Nombreuses sont aujourd'hui les « ZDE de projet », consistant en un recyclage (par le développeur, le plus souvent) de dossiers d'étude d'impact des projets individuels sans aucun apport planificateur.

En Avril 2007, c'est-à-dire 4 mois avant leur entrée en application, 21 ZDE étaient approuvées totalisant un potentiel maximum de 875 MW, et 50 étaient en cours d'instruction (potentiel maximum non communiqué)¹³. A la même période, la capacité de projets en instruction (de 11.1 to 13 GW selon le bilan 2007 de Réseau de Transport d'Electricité, le gestionnaire national du réseau de distribution électrique) montrait clairement que l'instruction des ZDE imposait son rythme à la croissance de la capacité autorisée en France. Le potentiel éolien français se joue donc désormais dans l'élaboration des ZDE.

¹¹ On peut saluer à cet égard le rôle des guides de bonne pratique pour les études d'impact élaborés par l'ADEME.

¹² Plus précisément les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui recouvrent les intercommunalités mais aussi certains « Parcs Naturels Régionaux » ou « Pays ».

¹³ Chiffre Observ'ér, 2007. « Le Journal de l'éolien », Systèmes Solaires, l'Observateur des Energies Renouvelables », Hors série, 1, Juillet, Paris.

En somme, les outils destinés à venir en appui aux administrations locales (permis, étude d'impact, guide de bonnes pratiques, circulaires, ...) sont apparus progressivement. S'ils ont aidé ces administrations dans l'instruction des projets, ils n'ont pas vraiment répondu aux délicates questions de planification territoriale et aux enjeux de politique locale. De son côté, le pouvoir politique semblait donner le change à l'Union Européenne en annonçant des objectifs éoliens croissants, au moment même où il reléguait au niveau local – plutôt que de le déléguer – le règlement politique de la question éolienne.

2.2. Une concertation ténue dans le processus d'instruction des projets éoliens

Cette politique éolienne française à rebours – adoption des tarifs de rachat avant la mise en place d'outils de régulation territoriale – se traduit par une asymétrie de traitement entre les développeurs éoliens d'une part, incités à rencontrer en amont les administrations, et les populations locales d'autre part, relativement démunies dans la participation au processus décisionnel. Ce point permet de comprendre que l'opposition à l'éolien en France, bien que médiatisée, possède dans les faits peu de marge de manœuvre pour discuter les projets.

D'un point de vue légal, l'enquête publique est le seul dispositif de concertation associé à la procédure d'instruction des projets éoliens mais il intervient tardivement, alors le projet, d'un point de vue technique et financier, est déjà abouti. Par ailleurs, le rôle des enquêtes publiques dans l'instruction des projets paraît souvent marginal. Certains cas étudiés suggèrent que les services de l'Etat sont à l'origine de la majorité des projets refusés. Ce constat soulève nombre d'interrogations sur le fonctionnement des enquêtes publiques, lieu principal d'expression des populations locales. Certes, leur faible fréquentation pourrait expliquer l'influence modeste des riverains sur les projets éoliens. Mais cela n'explique pas pourquoi, dans les cas où l'affluence est importante, les populations peinent à rediscuter l'opportunité et les modalités de mise en œuvre des projets éoliens. Dans les faits, de nombreux biais diminuent le rôle de ce dispositif de consultation : l'expression publique, sans la garantie du secret des opinions personnelles, reste un acte difficile lorsqu'un projet divise une population locale ; la consultation publique, parce qu'elle intervient tardivement, positionne les citoyens en situation de réaction plutôt que de proposition ; certains commissaires enquêteurs présentent l'éolien comme d'intérêt général au titre de la lutte contre l'effet de serre et des engagements de la France dans le protocole de Kyoto, ce qui diminue la légitimité des opposants. Le cas de l'Aveyron est symptomatique de ces dysfonctionnements : alors que les associations anti-éoliennes se multiplient¹⁴, aucune enquête publique n'a encore débouchée sur un avis défavorable¹⁵.

Outre l'enquête publique, les populations opposées à un parc éolien disposent de deux autres moyens d'actions, qui durcissent considérablement leur position et les éloignent d'une réouverture du contenu du projet. Tout d'abord, elles peuvent saisir le préfet, en tant qu'il est l'autorité décidant de l'attribution du permis de construire, par un recours gracieux en annulation ou modification du projet. Si le préfet ne donne pas de suite, il ne reste d'autre solution que d'attaquer sa décision devant le tribunal administratif. En raison de cette judiciarisation progressive, il est difficile aux opposants de s'inscrire dans une stratégie de protestation constructive. Par ailleurs, les recours administratifs fondés sur des éléments paysagers ou patrimoniaux non-réglementaires, thème central dans le développement des parcs éoliens, s'avèrent juridiquement faibles. Ce paysage « non opposable » constitue une grande partie du territoire et de nos cadres de vie. Sa moindre valeur institutionnelle conduit généralement l'administration à le mettre en première ligne des prospections des développeurs éoliens. L'opposition locale n'a donc en matière de protection des paysages quotidiens qu'une marge de manœuvre très réduite – un paradoxe lorsqu'on sait l'adoption par la France de la Convention Européenne du paysage, favorable aux paysages ordinaires, et l'invocation de cette dernière dans la circulaire sur les Zones de Développement Eolien.

Outre les dispositifs classiques de concertation et de saisine à disposition des populations, certaines formes de concertation non obligatoires sont également possibles mais souvent peu mises en œuvre. C'est par exemple le cas des ZDE, dont la circulaire ministérielle suggère, lors de leur création, de favoriser des partenariats entre administrations et acteurs non-étatiques. Mais aucun texte ne précise véritablement le contenu à leur donner et les élus locaux sont souvent peu enclins à discuter publiquement du potentiel éolien d'un territoire. En pratique, ce volet peut se réduire à la simple publication dans la presse locale des orientations définies par les élus. Par ailleurs, les développeurs éoliens et les élus locaux organisent généralement des réunions publiques, en amont de

¹⁴ Dix d'associations d'opposants ont été créées entre 2002 et 2007 en Aveyron.

¹⁵ Evaluation reposant sur 32 enquêtes, automne 2006.

l'enquête publique. Plusieurs réunions peuvent ainsi ponctuer la phase de projet dans le but d'obtenir l'appui de la population. Toutefois, ces réunions ont un caractère plus informatif que consultatif – ce qui n'évite pas des tensions importantes lorsque la population locale découvre des options décidées mais non discutées.

Une autre faiblesse de ces réunions publiques tient en l'absence des services de l'Etat alors que ceux-ci pourraient jouer un rôle régulateur en matière d'affichage des règles de planification et de porté à connaissance du développement éolien sur un territoire. La raison de cette mise en retrait tient à partie à des règles de conduite qui tient à la fonction d'agent de l'Etat. Par exemple, la Diren se définit avant tout comme un service technique spécialisé à la fois autonome, dans l'édition de ses avis, et dépendante du pouvoir de décision du préfet quant à leur validation. Dans la pratique, les services de l'Etat ont pour mission d'aider celui-ci dans ses décisions, en formulant des avis qui ne soient pas problématiques politiquement et s'assurant que la décision finale soit le moins attaquable possible sur le plan de la légalité. Il existe donc une séparation nette entre l'exercice technique et politique, laquelle est encore plus perceptible dans les rapports des Diren avec les élus locaux et les associations. « *Je ne prends aucune part à une éventuelle concertation au sens où elle associerait la population* »¹⁶. Cette imperméabilité vis-à-vis de la politique locale tient notamment à la crainte d'être instrumentalisé dans le cadre de réunions publiques, « *encore plus [lorsqu'il s'agit de] l'éolien* »¹⁷, où les débats seront polémiques, pour au final « *se retrancher derrière un devoir de réserve* ». De fait, dans la pratique les rencontres entre la Diren et les associations ou les élus locaux relèvent du régime de l'exception. Quelques fois les commissaires enquêteurs consultent les services de l'Etat dans le cours de l'enquête publique, mais c'est bien là une des rares interactions avec le processus politique local. Une autre exception se produit dans le cas d'un projet éolien médiocre, vis-à-vis duquel les services de l'Etat tiennent une position commune de refus du permis de construire : « *quand on a des associations qui appellent « au secours » et que nous aussi on considère que le projet est irrecevable, là, ça m'est arrivé d'en rencontrer une fois. Mais il n'y avait pas de méprise. Notre avis n'est pas influencé par les associations* »¹⁸. Outre ces cas isolés, c'est au préfet qu'incombe la tâche de décider de rencontrer les élus et les partenaires de la société civile.

En somme, l'enquête publique reste le principal lieu d'expression des populations locales. Trop tardive et centrée sur un projet isolé, elle ne permet pas d'appréhender les enjeux de recomposition des paysages suscités par l'éolien à l'échelle d'un territoire. En ce sens, il est utile d'interroger la capacité des outils de planification à porter la concertation.

3. La concertation à l'épreuve du terrain : la planification et la mise en politique des paysages éoliens

L'enjeu de l'acceptabilité sociale de l'éolien est une problématique complexe qui permet de penser que les expressions d'opposition ne peuvent être réduites à un comportement Nimby. Elles sont davantage à mettre en relation avec la façon dont la régulation territoriale de l'éolien s'est opérée avec retard dans le contexte français. En effet, l'arrivée tardive de la planification éolienne, sans que son contenu soit clairement défini par une doctrine nationale, s'est traduit par des délais d'apprentissage importants de l'administration en matière de régulation territoriale et a occasionné un certain nombre de difficultés. Ce processus par essai-erreur a été générateur d'oppositions au niveau local et a incité les administrations à se retrancher dans une instruction de nature technique, réduisant ainsi la concertation à son minimum, par le biais d'une enquête publique souvent tardive. Ce constat général peut être approfondi et nuancé à travers deux études de cas analysant les processus de production des planifications et les opportunités de concertation qu'elles peuvent mettre en œuvre.

3.1. Les effets non-maîtrisés de la planification, générateurs d'opposition locale : le cas de l'Aveyron¹⁹

Dans le département de l'Aveyron, le développement éolien a été amorcé en 1999, alors qu'aucune planification n'était adoptée. Pour faire face à l'arrivée croissante des projets, les administrations se sont organisées en pôle éolien inter-services dans le but d'élaborer une réflexion cadre. Initiée en 2000, cette dernière sera officialisée en 2005.

Le document produit révèle une tradition administrative de gestion du paysage, consistant à réduire la problématique éolienne à une logique de zonage selon trois procédés. *L'objectivation des catégories paysagères* : les 6 grandes entités paysagères initiales ont fait l'objet d'une différenciation quantitative en 23

¹⁶ Rencontre avec la Diren Centre, le 3 octobre 2008.

¹⁷ Rencontre avec la Diren Centre, le 3 octobre 2008.

¹⁸ Rencontre avec la SDAP de Seine-et-Marne, octobre 2008.

¹⁹ Pour la détail de cett étude de cas voir, Nadaï Alain et Labussière Olivier (à paraître).

unités et d'une objectivation qualitative sur la base d'observations liées à la morphologie du paysage et à sa valeur patrimoniale. Il en résulte une typologie, qui selon le souhait initial des services de l'Etat, se révèle plus manipulable. Les administrations ont ensuite donné à celle-ci *une force instrumentale* en élaborant une planification par addition de contraintes réglementaires : il s'agit d'accumuler différentes couches d'informations, dont le patrimoine, l'urbanisme, les paysages bénéficiant d'une protection réglementaire, de façon à produire un document de synthèse. Enfin, les enjeux éoliens laissant craindre une insuffisance de cette planification par addition de contraintes, les services de l'Etat ont mis en place *des mesures de compensation* : aux zonages issus des expertises précédentes ont été surajoutés des zonages tampons autour des autoroutes, des grandes villes (Rodez, Millau) et des lieux touristiques (Villefranche, Conques, Najac). Ce glissement progressif d'une logique paysagère à une logique zonale permet de rationaliser le jugement des services instructeurs sur les projets éoliens : la question n'est plus « quels paysages éoliens voulons-nous ? », mais « où voulons-nous des éoliennes ? » (cf. Fig. 1).

Le développement éolien va faire craquer cette logique de zonage sur quatre points :

- *la non-maîtrise des densités d'éoliennes dans les zones favorables* : le traitement des projets au cas par cas ne permet pas aux administrations d'anticiper les enjeux de densité. La difficulté est d'instruire de nouvelles strates de projets sur des espaces déjà investis par des parcs éoliens. Les principes qui valaient lors de l'évaluation du premier projet deviennent moins pertinents pour le second : l'éolien n'est plus une infrastructure d'exception dont il faudrait optimiser l'intégration, il recompose complètement la façon de penser le paysage.
- *La non-maîtrise des co-visibilités éoliennes avec les zones défavorables* : un autre effet contre-productif de la réflexion cadre est d'autoriser des projets éoliens dont l'implantation est conforme du point de vue de la cartographie officielle, mais dont les effets sur le terrain impactent des zones défavorables à l'éolien.
- *L'effet contre-productif d'une planification par empilement de contraintes* : l'accumulation d'informations réglementaires sans distinction de nature a contribué à affaiblir la valeur attribuée à certaines unités paysagères. C'est par exemple le cas de l'Aubrac, considéré initialement par le SDAP comme un paysage emblématique, et dont l'accumulation de contraintes a minoré l'importance dans la synthèse finale.
- *L'obsolescence des choix paysagers face aux évolutions technologiques de l'éolien* : Cette évolution technologique rapide fausse progressivement les bases sur lesquelles s'est construite la réflexion cadre. Par exemple, la carte de mesure des vents est devenue obsolète : des zones jugées d'un trop faible potentiel éolien sont aujourd'hui prospectées, comme le Carladès et le Ségala. Ainsi, le développement éolien s'étend vers des zones où, d'un point de vue paysager, les services de l'Etat ne sont pas favorables à l'éolien, mais pour lesquelles la réflexion cadre n'offre aucune protection

Outre les difficultés rencontrées par l'administration, la planification constituée d'une accumulation de contraintes fait naître, dans certains cas, en réaction à ses propres effets non maîtrisés, l'émergence d'une opposition locale à la politique et à la planification éolienne. Cette opposition devient d'autant plus vive qu'elle ne se voit offrir comme voie d'expression que la possibilité de réagir à des projets ou des planifications stabilisés, comme en témoigne ces échanges lors d'un débat public :

- « Un habitant : *Attendez ! La préfecture, affolée par le nombre de projets, a réuni tous les maires, je crois, il y a un mois. La préfète est débordée par les événements ! Il y a des projets partout ! Et les projets, ils les connaissent ! A partir du moment où ce projet est à la préfecture, c'est qu'il est déclaré !*
- Le paysagiste : *Non, il n'est pas à la préfecture, ce projet. La MISAP nous a dit clairement de ne pas prendre en compte ce projet.*
- Un habitant (le même) : *C'est bien diviser pour mieux régner ! Chacun va son projet et, après, on va se rendre compte un jour : Ah ! On a 200 éoliennes ! Mon Dieu, comment elles sont arrivées là ? [...] on se sera fait avoir ! C'est toujours la même chose. Vous, vous faites votre jeu, c'est normal, monsieur, mais c'est l'administration qui est nulle là-dedans ! Franchement ! Ça va être vite réglé ! »²⁰.*

A partir de 2006, les orientations de la réflexion cadre ont été croisées avec l'arrivée des ZDE. Dans l'esprit, ce dispositif renouvelle la territorialisation des parcs éoliens mais, dans les faits, leur arrivée est trop tardive. Le cas

²⁰ Réunion publique, décembre 2006, Aveyron.

aveyronnais est intéressant car la mise en place des ZDE suit deux logiques différentes. La première, portée par les services de l'Etat, consiste à obtenir un outil complémentaire à la planification. La ZDE constitue le moyen d'intervenir sur des zones de moindres contraintes où les projets éoliens se sont accumulés, les services instructeurs ayant plus de difficultés à y motiver un refus. Il s'agit donc de constituer des bassins éoliens *a posteriori* et de faire naître une cohérence entre les projets existants et à venir. Le cas du Lévezou est parlant : bien que portée aujourd'hui par les élus locaux, la ZDE a été lancée et dimensionnée par la préfecture dans une logique de rattrapage des effets incontrôlés issus de sa propre planification. Cependant, la ZDE fonctionne parfois comme un dispositif plus novateur. Certains parcs naturels régionaux, en raison de leur taille importante et de leurs préoccupations territoriales, parviennent à étendre le dispositif ZDE à de vastes périmètres susceptibles de faire émerger des bassins éoliens cohérents. La réflexion sur le paysage se déprend alors des zonages réglementaires pour interroger la valeur des paysages du quotidien. Cette démarche a été expérimentée en Aveyron par le PNR des Grands Causses qui incite les intercommunalités à se saisir du dossier éolien et les accompagne dans la définition de leur cahier des charges et dans leurs relations avec les bureaux d'étude retenus pour réaliser le document de ZDE.

3.2. La planification comme dispositif collaboratif de construction d'un potentiel éolien : le cas de la Narbonnaise²¹

L'Aude et tout particulièrement la Narbonnaise ont été des secteurs pionniers dans le développement éolien français, notamment depuis l'adoption des tarifs de rachat garantis au cours de l'année 2000. A l'exception des communes littorales qui tirent d'importants revenus du tourisme, la plupart des communes rurales de la Narbonnaise souhaitent accueillir des implantations éoliennes.

Pour faire face au grand nombre de projets, le PNR de la Narbonnaise missionne en 2002 un cabinet pour réaliser une étude paysagère devant jeter les bases d'une planification éolienne. À l'inverse du cas aveyronnais, cette démarche évite d'emblée le traitement administratif de la question paysagère. Plutôt que de se saisir de catégories déjà constituées, le bureau chargé de l'étude se trouve face à une expérience déconcertante – celle de l'éolien comme nouvelle échelle – qui leur impose de se constituer de nouveaux modes de perception du paysage.

L'éolien appelle à multiplier les perspectives et à saisir le paysage à la fois depuis l'échelle du site et depuis l'échelle d'unités plus vastes. Cette approche transcalaire, au sens où il s'agit de tenir deux échelles en même temps, a fait naître un mode de représentation du paysage inédit, fondé sur le dialogue d'une carte et de bloc-diagrammes. La première figure (cf. Fig. n°2) les unités paysagères (la plaine de l'Aude et de l'Orbieu, le littoral audois et le massif des Corbières) grâce à des formes floues, ne trahissant pas la présence de l'éolien dans le paysage ; la force des seconds est d'évoquer le grand paysage (la petite échelle) à travers la figuration d'un site (la grande échelle), le général au travers du particulier. Pour le bureau d'étude, ces représentations ont pour but de mettre en partage la question du paysage éolien auprès des élus, en leur communiquant certaines intuitions quant aux rapports (d'échelle, de visibilité, de présence) entre les éoliennes et le paysage dans chacun de trois ensembles paysagers.

Le deuxième temps de la constitution de cette planification consiste à mettre en politique les rapports perçus sur le terrain. Il s'agit de faire croître et de partager un point de vue éolien, démarche peu évidente pour le bureau d'étude. Jusqu'à présent, celui-ci s'était concentrée sur l'échelle éolienne comme nouveau mode de lecture du paysage. Deux visions s'affrontent alors au sein du comité de pilotage quant à l'orientation à donner à la charte éolienne : la DIREN Languedoc Roussillon privilégie un schéma par accumulations de contraintes – i.e. un schéma indiquant les contraintes à l'implantation de parcs éoliens en superposant les zonages propres à chaque contrainte sur une carte de synthèse (à la manière de la planification aveyronnaise) - alors que le bureau d'étude défend une approche de projet et n'envisage la prise en compte de contraintes qu'« *au service de quelque chose* ». Dès juillet 2002, le président du PNR met l'accent sur l'enjeu d'aide à la décision et de concertation entre élus, plutôt que sur la définition « *stricto sensu d'un scénario d'équipement ou de non équipement* »²² et soutient ce faisant la démarche des agences.

Le travail est structuré en trois temps : un inventaire des servitudes et des contraintes réglementaires par les bureaux d'études (juin – juillet 2002); une enquête par questionnaire auprès des partenaires du PNR²³ (septembre 2002); un atelier de concertation de deux jours (17 et 18 octobre 2002). En substance, au terme des deux premières étapes le bureau d'étude n'en déduit aucun zonage d'exclusion de l'éolien. Ces premiers résultats suggèrent davantage l'hypothèse d'un territoire négociable et renvoient de fait le traitement des contraintes réglementaires à l'étape de la concertation.

²¹ Pour une analyse détaillée du cas de la Narbonnaise voir Nadaï & Labussière, 2008.

²² PNRN. Compte-rendu de la réunion du 11 juillet 2002. 4 p.

²³ Environ 80 personnes (élus, associations, institutions territoriales, administrations).

La difficulté de la concertation est de partir de ces contraintes, qui parlent avant tout du territoire, pour regagner le paysage. Le bureau d'étude, qui jusqu'alors avait échappé à une vision territoriale, se trouve face à un défi méthodologique. L'enjeu, formulé ici en termes d'articulation entre territoire et paysage, porte sur la fabrication d'un dispositif qui mette en compatibilité le territoire en tant que donnée et mode d'indexation, et « l'échelle » éolienne en tant que mode de perception et de circulation dans le paysage. Aussi, l'agence cherche-t-elle « une autre manière de regarder le territoire », l'objectif de la concertation étant d'essayer de voir si « tout est sensible ? À quel titre ? Comment ? Avec quel angle de vue ? ». Il s'agit donc de convoquer le territoire dans un dispositif qui précise les limites de zones favorables à l'éolien sans indexer la définition de ces zones au tracé de leur limite. Au cours des ateliers de concertation, les cartes d'inventaires sont affichées au mur comme autant de données disponibles pour la réflexion et convoquées dans un exercice collectif de hiérarchisation. La contribution de chacun est favorisée par un tour de table et un usage « flottant » des cartes, à la manière de calques amovibles qui rendent leur présence labile dans l'exercice de dessin des enveloppes : « On les a superposées [les cartes d'inventaires]. On a fait des transparents pour avoir des couches et, en même temps, on a dessiné sur les transparents au fur et à mesure de la discussion ... Et après, on arrivait sur une synthèse »²⁴. En additionnant ou en retranchant les cartes d'inventaires à volonté, les effets visuels d'agrégation des données dessinent peu à peu des espaces qui appellent à être re-contextualisés et perçus d'après leurs valeurs individuelles et collectives. L'empilement flottant des cartes d'inventaires, comme des calques, est facilité par leur fond minimaliste. Sans couche topographique, il favorise une discussion de l'éolien qui n'est pas braquée sur un strict enjeu de territoire et de localisation.

Les cartes issues de ces ateliers retiennent des secteurs d'exclusion, des secteurs « d'implantation possible » et un secteur « soumis à fortes conditions d'implantation à long terme ». Ces cartes sont croisées pour fournir une ébauche de carte commune discutée en atelier (cf. Fig. 3)²⁵. Ces cartes d'atelier tiennent « du registre du compromis, de la discussion, de ce qui a été vécu et partagé à un moment donné ». Au final, la réflexion n'est ni descendue ni montée en échelle mais elle s'est maintenue entre deux états du paysage en reformulant les règles de cohabitation entre les échelles. Celles-ci sont désormais partagées, elles concernent des espaces plus restreints par rapport auxquels elles gagnent en spécification, signes que le potentiel éolien de la Narbonnaise se précise. Les "intentions" contenues dans les cartes issues des ateliers demandent désormais à être précisées pour constituer un véritable document de planification.

Deux types de mise à l'épreuve vont permettre d'affiner le repérage des sites éoliens potentiels au sein des enveloppes retenues par la concertation. La première est de nature topographique, l'autre de nature politique. Pour ajuster le contour des enveloppes aux variations du relief, l'agence utilise en interne un fond topographique très détaillé. Il permet de réduire très significativement la taille des enveloppes en ajustant leur contour aux variations topographiques. La carte qui situe les enveloppes (cf. Fig. 4) dans le document final de la Charte²⁶ diffère radicalement du document interne à l'agence. Le fond topographique a disparu pour laisser place au fond de carte utilisé dans les ateliers de concertation : les enveloppes ont acquis un caractère flottant. Elles apparaissent aussi sous une forme graphique nouvelle, figurant une ellipse aux contours épais, presque abstrait. Si leur taille reflète les apports de leur récent calage topographique, leur schématisation empêche toute lecture territoriale. Un second type de mise à l'épreuve, d'ordre politique, semble expliquer cette décision. Cette carte étant un document d'orientation définitif, le comité de pilotage demande à l'agence de revenir à une mise en forme plus schématique en vue de sa diffusion finale. L'objectif est entre autres choses de ménager un consensus entre les partenaires de la démarche, et notamment entre les élus du PNR, en évitant toute localisation communale trop précise. Il s'agit pour le comité de pilotage de se garantir très largement contre toute « négociation sur le trait ».

La nouvelle forme graphique de ces enveloppes leur confère une autonomie en l'absence de leurs auteurs. Le contour appauvri permet de tenir le potentiel éolien de la Narbonnaise dans la durée en le rendant résistant à toute tentative de réduction au dessin de ses enveloppes. Il met comme en dormance des principes de situation et de relation qui restent ré-activables. Il s'agit ainsi davantage, pour les futurs développeurs éoliens, d'un hiéroglyphe à déchiffrer en situation, que d'un programme d'aménagement à mettre en œuvre. La carte finale (cf. Figure 4) est accompagnée, pour chaque enveloppe, de préconisations paysagères illustrées au moyen de blocs-diagrammes et de plans masse. Ceux-ci portent précisément les principes de situation qui permettront de réactiver le potentiel éolien dans chacune des enveloppes. De plus, lorsque les blocs diagramme montent en échelle pour illustrer des modes de prise en compte de la situation, ces exemples d'implantations sont multipliés de manière à leur donner valeur d'illustration. Ainsi, au moment même où les préconisations entrent dans un niveau de détail qui pourrait en favoriser une lecture spatiale plutôt que relationnelle, l'exemplification (au sens

²⁴ Agence U, le 12 avril 2007.

²⁵ Diffusée dans le rapport final de la Charte, consultable sur internet.

²⁶ PNR de la Narbonnaise (2003) Charte du développement éolien. Disponible (le 25/08/08) à l'adresse suivante:
http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr/en_actions/maitrise_de_l_energie_et_energies_renouvelables/charte_eolienne

de la *déclinaison* en exemples) en allège la charge représentationnelle en les rendant indicatives d'une démarche plutôt que prescriptives d'un mode d'implantation particulier.

Par ces divers procédés (allocation de la charge de référence entre les modes graphiques, exemplification), le dialogue des échelles propre à « l'échelle » éolienne est renouvelé. Il maintient cette planification sur le fil des principes de situation plutôt que d'une prescription d'implantation, mettant ainsi les futurs développeurs en position de *réinterpréter ces principes en situation*.

De novembre 2003, moment d'adoption de la charte, à novembre 2007, la contingence des principes édictés dans la Charte s'est manifestée au travers de plusieurs projets éoliens soumis par des développeurs dans les trois enveloppes les plus au sud (Portel-des-Corbières ; Villesèque ; La Palme, Port-la-Nouvelle, Sigean et Roquefort). Ces développements et les décisions qui les ont jalonnées attestent de la capacité de la Charte éolienne à mettre les acteurs en position d'éprouver en situation et de réinterpréter les principes qu'elle édicte. Ils montrent que cette dimension de la planification permet à ces derniers de développer une démarche de projet qui débouche sur la création de nouveaux paysages éoliens.

L'exemple de la Narbonnaise montre qu'il existe des planifications capables de discuter et de mettre en partage la question du paysage éolien grâce à des formes cartographiques ouvertes à leur objet (au terrain) attentives à la multiplicité. Entre le cas aveyronnais et celui de la narbonnaise, la différence n'est pas dans la prise en compte ou non de contraintes réglementaires – car toutes les deux les intègrent – mais elle réside plutôt dans l'effort accompli pour sortir d'une logique de zonage. Aux différentes étapes de la concertation, la planification du PNR de la Narbonnaise parvient à mettre en politique le paysage éolien car, au lieu de focaliser la négociation sur le trait, la limite, la frontière, elle propose de discuter ce qui fait valeur, les éléments de paysage avec lesquels des éoliennes seront compatibles – tout l'art de la concertation étant de savoir jusqu'où ces associations nouvelles entre le paysage et les éoliennes peuvent tenir.

Conclusion

Le développement éolien, au-delà des objectifs quantitatifs fixés par la politique nationale française, conduit à nous interroger sur ce qui fait la qualité de nos lieux de vie. Pour se développer de manière significative, il exige une recomposition politique et sociale de notre territoire et de ses paysages. Ceci ne paraît possible qu'en partant du niveau local et en ouvrant les pratiques administratives de protection des paysages.

Réduire l'opposition à l'éolien au Nimby, pour la taxer d'incivisme, c'est nier la complexité d'une opposition qui porte tout autant sur le modèle de développement de l'éolien français (industriel, institutionnel et administratif, accompagné d'une insuffisante politique de maîtrise de la demande d'énergie) que sur la présence locale effective de turbines dans le paysage. En France, l'enjeu se situe au niveau d'une remise en politique des paysages par la voie d'une progressive décentralisation de la politique énergétique.

L'intérêt du cas éolien est qu'il semble préfigurer ce que seront les enjeux futurs en matière de décentralisation de la politique énergétique. Certes, l'éolien, de part sa présence dans le paysage, soulève de forts enjeux d'acceptabilité sociale au moment de sa territorialisation sans doute peu comparables avec les interrogations qui accompagneront les dispositifs d'enfouissement du CO₂, en tant qu'ils sont liés à des formes d'exploration du sous-sol. Mais au-delà des divergences technologiques, il est important de pointer l'importance de distinguer l'acceptabilité sociale d'une technologie générique et d'une technologie territorialisée. En d'autres termes, il serait simpliste de mener des recherches prospectives sur l'acceptabilité sociale de l'enfouissement du CO₂ en réduisant la technologie à sa fonctionnalité ; ce que l'on rencontre parfois dans certaines enquêtes d'opinion visant à adjoindre aux données de gisement détenues par les industriels, une couche d'informations relatives à l'acceptabilité sociale pointant les zones de moindre résistance à la pénétration technologique. Le cas de l'éolien montre qu'il n'est pas possible de raisonner en termes d'environnement constant : la technologie modifie le contexte socio-spatial dans lequel elle vient s'insérer.

La question de l'acceptabilité sociale des énergies renouvelables ne peut donc se réduire à un enjeu de pédagogie ou de marketing – si l'on repense par exemple à l'invocation, par le Président du Syndicat des Energies Renouvelables, des pouvoirs publics pour mener une « *campagne de vérité* » sur l'éolien. L'idée de la « bonne » communication permettant d'augmenter l'acceptabilité sociale est illusoire si ceux qui l'invoquent pensent, grâce à elle, faire l'économie de coûts d'exploration d'un gisement. Cet article montre que la planification, loin d'être une barrière administrative, peut participer de la construction de ces gisements et d'une démarche partagée des recompositions territoriales qu'ils engendrent. De ce point de vue, l'enjeu de l'acceptabilité sociale passe par la capacité de l'administration à mettre en politique la question éolienne grâce à une révision de la planification allant dans le sens de projets de territoire. Cette refonte du regard porté sur le paysage passe notamment par de

nouveaux modes de représentation et d'intégration des données réglementaires et relatives à des vécus territoriaux.

Indications bibliographiques

- Bell, D., Gray, T., Haggett, C., 2005. The Social gap in wind farm siting decisions : explanation and Policy response. *Environmental Politics* 14 (4), pp. 460-477.
- BVA / ADEME (2008) Les français et l'énergie éolienne. Présentation du sondage par Mila Galiano au colloque du Bureau de coordination énergie éolienne, le 29 octobre 2008.
- Warren C., et al. (2005) "Green on Green" : Public perceptions of Wind Power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), p. 853-875.
- Healey, 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Basingstoke, 338 pp.
- Nadaï, A., 2007 "Planning", "siting" and the local acceptance of wind power: Some lessons from the French case. *Energy Policy*, Volume 35, Issue 5, May 2007, pp. 2715-2726.
- Nadaï A. & Labussière O. (2008), "Playing with the line, representing multiplicity – Wind power planning in the Narbonnaise (Aude, France)", paper presented at the Permanent European Conference of the Study of Rural Landscapes, 23rd Session, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, September, Lisbon / Obidos. September.
- Nadaï A. & Labussière O. (à paraître a) "Wind power planning in France (Aveyron): from State regulation to local experimentation", *Land Use Policy*, January.
- Toke, D., 2005. Explaining wind power planning outcomes: some findings from a study in England and Wales, *Energy Policy*;33:1527–39.
- Warren, C.R., Lumdsen, C., O'Dowd, S., Birnie, R., 2005. Green On Green : Public Perceptions of Wind Power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48 (6), pp. 853 – 875.
- Wolsink, M., 2000. Windpower and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*, 21 (1), pp. 49-64.
- Wolsink, M., 1994. Entanglement of interests and motives: assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting. *Urban Studies*, 31 (6), pp. 851-866.

Réflexion cadre pour le développement
 de l'énergie éolienne en Aveyron
**Carte de synthèse des enjeux
 et sensibilités en Aveyron**

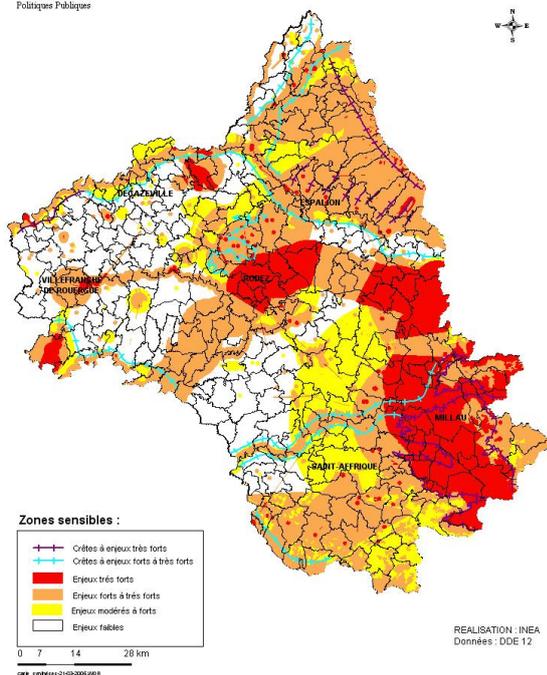


Figure 1 : Carte de synthèse des enjeux et sensibilités en Aveyron (Source : DDE de l'Aveyron, 2005)

trois grandes unités paysagères :
 structure et sensibilité en dehors des enveloppes bâties

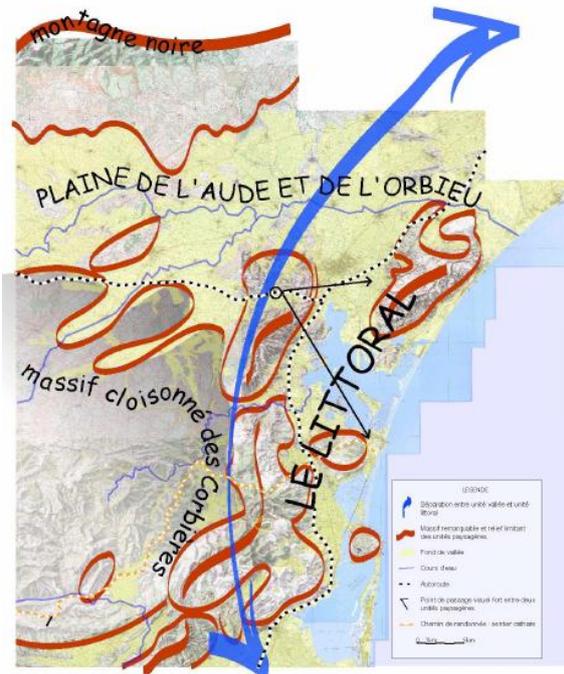


Figure 2 : Les trois grandes unités paysagères : le massif cloisonné des Corbières, le littoral et la plaine de l'Aude et de l'Orbieu (Source : PNR de la Narbonnaise, 2003)

Synthèse des ateliers thématiques
LES ZONES D'IMPLANTATION POSSIBLE

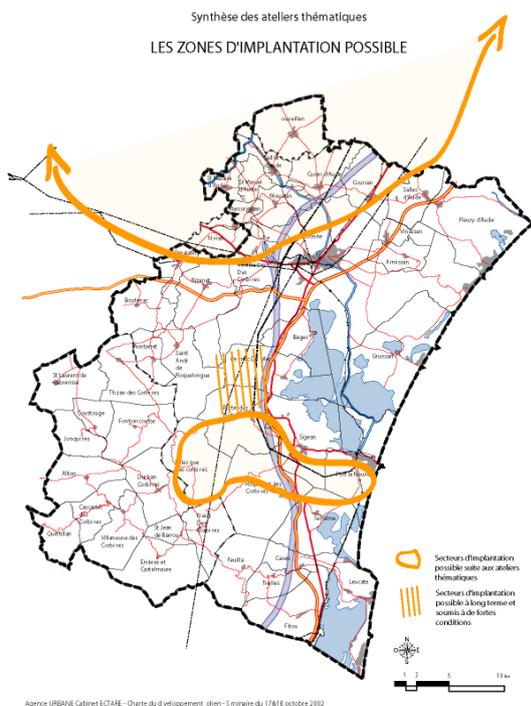


Figure 3 : Synthèse des zones favorables à l'éolien définies en concertation (Source : PNR de la Narbonnaise, 2003)

ENVELOPPES FAVORABLES POUR L'IMPLANTATION DE PARCS ÉOLIENS

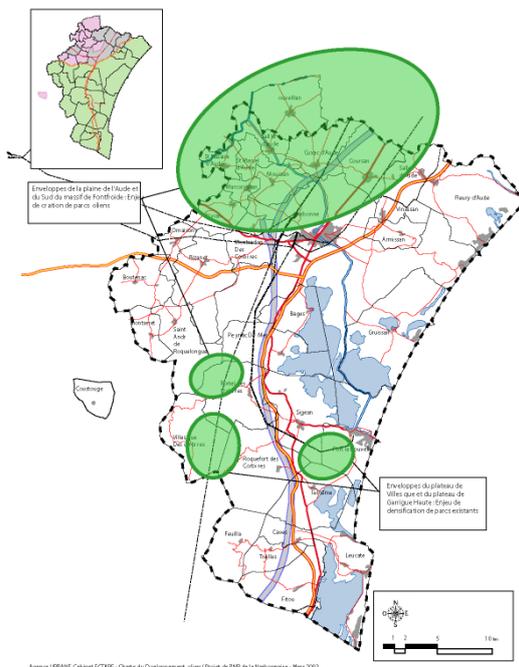


Figure 4 : Enveloppes favorables à l'implantation des parcs éoliens (Source : PNR de la Narbonnaise, 2003)