

Acceptabilité locale des projets éoliens

Impact du processus décisionnel sur
l'acceptabilité locale des projets de parcs
éoliens

Pr. Fallon Catherine

Parotte Céline

Rossignol Nicolas

Département de Science Politique, ULg
Bât B31, Boulevard du Rectorat, n°7
4000 Liège
Belgique



Le SPIRAL

Depuis sa création en 1995, le laboratoire SPIRAL (*Scientific and Public Involvement in Risk Allocations Laboratory*) de l'Université de Liège a développé un champ d'expertise unique en matière de gestion des risques et d'évaluation des politiques publiques. La recherche menée au sein du laboratoire est sous-tendue par une réflexion globale sur la gouvernance, particulièrement dans des contextes d'incertitude scientifique et technologique. Le savoir-faire de SPIRAL repose sur la maîtrise d'un large éventail de méthodologies qualitatives et participatives, mises en œuvre dans une perspective d'évaluation et d'aide à la prise de décision. Composée d'une quinzaine de membres et de collaborateurs, l'équipe de SPIRAL favorise une approche intégrée associant une pluralité de disciplines et de compétences (sciences politique, sociale, administrative, juridique, de la communication, environnementales appliquées ; analyse du discours, anthropologie, déontologie, philosophie politique).

Since its creation in 1995 at the University of Liege, SPIRAL (*Scientific and Public Involvement in Risk Allocations Laboratory*) developed a unique expertise in many fields: risk policies, public policies analysis and evaluation as well as participatory democracy. The ongoing research is underlined with a global thinking about the new modes of governance, especially within the framework of deep uncertainties linked with the scientific and technological developments. SPIRAL does handle a broad array of qualitative as well as participatory methodologies that help to evaluate and shape the decision-making processes. It is composed with an interdisciplinary team of about fifteen collaborators. Its overall integrated approach relies on many disciplines and competences, ranging from political science to social sciences and political philosophy, as well as more public policies-oriented sciences – administrative science and law.

Table des matières

1. INTRODUCTION	5
2. MÉTHODOLOGIE.....	6
2.1. Le choix des sites étudiés.....	6
2.2. Les monographies.....	9
2.3. Les Focus Group	9
2.3.1. Définition d'un Focus Group	9
2.3.2. Mise en œuvre	10
2.4. L'Atelier scénario.....	11
2.4.1. Justification du choix de la méthode	11
2.4.2. Mise en place et déroulement de l'Atelier Scénario	12
2.4.3. Critique.....	15
3. IDENTIFICATION DES PROBLEMES LIES A LA PROCEDURE.....	16
3.1. Problème dans l'administration.....	16
3.2. Ecart entre la procédure légale et sa traduction dans les faits.....	19
3.2.1. La réunion d'information préalable.....	19
3.2.2. L'étude d'incidence sur l'environnement.....	22
3.2.3. L'enquête publique	23
3.3. Problème de temporalité.....	24
3.4. Un système d'information inadapté.....	25
3.5. L'injustice distributive.....	26
4. PROSPECTIVE.....	28
4.1. Résultats de l'exercice de prospective de l'Atelier Scénario.....	28
4.2. Fiche « RIP Communale »	30
4.3. Fiche « Commission communale 'éolienne ' ».....	31
4.4. Fiche « Concours de projet et choix de la RW ».....	31
4.5. Fiche « Contre EIE »	31
4.5.1. Explications de la fiche	31

4.5.2. Avis des participants	31
4.6. Fiche « Cadre éolien plus contraignant »	32
4.6.1. Explications de la fiche	32
4.6.2. Avis des participants	33
4.7. Fiche « Carte de potentiel éolien »	33
4.7.1. Explications de la fiche	33
4.7.2. Avis des participants	34
5. AXES D'AMELIORATIONS.....	37
5.1. <i>Système de partage/d'échange d'information</i>	37
5.2. <i>Un projet inscrit dans le temps</i>	37
5.3. <i>Un projet inscrit localement</i>	38
6. FEEDBACK DE LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE.....	39
6.1. <i>Présentation des résultats au Comité de suivi, le 16 septembre 2011</i>	39
6.2. <i>Présentation des résultats à l'équipe des promoteurs d'Electrabel, le 23 septembre 2011</i>	40
6.3. <i>Présentation des résultats au Cabinet du Ministre Henry, le 10 octobre 2011</i>	41
7. CONCLUSION.....	42
8. BIBLIOGRAPHIE	44

1. INTRODUCTION

Les décideurs publics et les acteurs industriels partent du constat que malgré une opinion publique généralement favorable à l'énergie éolienne¹, les projets d'implantation des parcs éoliens révèlent aussi les limites de cette adhésion sociale par la rencontre de groupes d'opposants organisés ou des riverains des communes concernées. En effet, en dépit d'implantations jugées « fiables, fonctionnelles, sûres et légales » par leurs concepteurs, les projets rencontrent parfois l'hostilité des citoyens habitant à proximité de la zone d'implantation². De là, on observe ces dernières années un intérêt des différents acteurs pour le citoyen et son intégration dans le processus de décision. Ceci se traduit comme tel : l'intérêt du promoteur privé pour les citoyens résulte d'un constat d'échecs de projets précédemment introduits et de la volonté de voir les suivants acceptés. Par ailleurs, les pouvoirs publics aussi soulignent l'intérêt d'intégrer le citoyen dans le processus. Aussi, le vade mecum réalisé sur initiative du ministère de la Région wallonne et le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne de 2002 le promeuvent également : « une communication efficace et complète envers la population (est) un élément essentiel à la réussite d'un projet »³.

Dans le cadre du projet ALPE (Acceptation Locale des Projets Éoliens) commandité par Electrabel, nous sommes partis de l'hypothèse que le processus décisionnel en vigueur en Région Wallonne n'était pas étranger à l'acceptation difficile de certains projets de parc éolien.

Nous avons débuté ce projet de recherches en fixant un protocole précis. Nous nous sommes concentrés sur quatre cas d'étude répartis sur le territoire wallon sélectionnés selon des critères bien établis. Nous avons mené des entretiens avec les différentes parties prenantes aux projets de parc éolien (bourgmestres, échevins, promoteurs, riverains, responsables de coopératives, fonctionnaires régionaux, ...). Nous avons également analysé un grand nombre de documents issus des dossiers relatifs aux projets éoliens, disponibles aux administrations

1 Comhaire G., 2010, Les Wallons plébiscitent l'éolien, La Libre.be mis en ligne 22/10/10

2 ULg, Centre Environnement, Electrabel, Convention de Recherche relative à l'acceptabilité sociale de l'implantation des éoliennes, 20/07/2010, p.5

3 Apere, Direction générale des technologies, de la recherche et de l'énergie, Vade-Mecum non technologique du candidat à l'implantation d'un parc éolien, 2002, p.26. Région Wallonne, Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne, résumé des orientations reprises, 18 juillet 2002, p.4

communales en question, dans la presse, sur Internet. Ces entretiens et documents ont permis de rédiger des monographies détaillées de la chronologie de chacun des projets. Enfin, nous avons mené un Focus Group dans chaque cas d'étude avec des riverains afin de creuser plus encore la question de l'influence du processus sur l'acceptabilité des projets de parcs éoliens. Concrètement, il s'agissait d'identifier les structures et les caractéristiques institutionnelles génératrices de conflit. Suite à l'analyse méthodique des monographies et des Focus Groups, nous avons pu envisager la manière dont nous allons mener un Atelier Scénario avec l'ensemble des acteurs liés au processus décisionnel d'implantation de parc éolien en Région Wallonne. Cet Atelier ponctue le processus de recherche que nous avons prévu. Il avait pour but de répondre à la question suivante: « Est-il possible de construire un processus qui permette une meilleure appropriation? » et par là de dégager, grâce aux acteurs de terrain, des propositions d'aménagements du processus décisionnel.

Premièrement, cette partie du rapport détaillera et justifiera brièvement chacun des outils méthodologiques qui ont été mobilisés. Ensuite, nous mettrons en évidence les principaux enseignements de la recherche pour poursuivre avec les quelques pistes d'améliorations que nous avons eu l'occasion de présenter à Electrabel et lors de la réunion du Comité de suivi de cette recherche.

2. MÉTHODOLOGIE

2.1. Le choix des sites étudiés

À l'origine, la sélection des quatre cas d'étude, effectuée avec l'aide du Comité d'Accompagnement, avait pour objectif de reprendre une pluralité de situations pour en comprendre les différentes dynamiques. Nous avons donc sélectionné aussi bien des projets installés avec succès que d'autres qui ont été refusés, qui ont suscité des recours ou qui ont nourri de fortes contestations de la part des riverains. Aussi, nous voulions également que les cas d'étude soient répartis sur le territoire de manière équilibrée, dans différents contextes politiques locaux, différents types de paysages et différents degrés de concentration démographique. Nous voulions que les promoteurs soient différents selon les cas, et que les

Acceptabilité locale des projets éoliens

projets soient de différentes envergures. De là, quatre cas ont été choisis: Lincent, Ath/Silly, Dour/Quiévrain et Aubange/Messancy. Cependant, pour des raisons propres à Electrabel, il a été décidé lors de la réunion du Comité d'Accompagnement de ne pas étudier le cas de Lincent. Celui-ci a donc été remplacé par le cas d'étude de Modave.

Finalement, les cas sélectionnés révéleront que seul le projet de Dour a abouti à l'implantation d'éoliennes. Les trois autres ont été refusés soit en seconde instance par le Ministre (c'est le cas de Modave et d'Aubange/Messancy) soit par le Conseil d'Etat comme c'est le cas pour Ath/Silly. À l'heure actuelle, le projet d'Ath/Silly est toujours en cours puisqu'une nouvelle étude d'incidence est lancée et le projet de Dour/Quiévrain connaît l'introduction d'une nouvelle extension du parc existant.

	Ath-Silly⁴	Aubange-Messancy⁵	Dour-Quiévrain⁶	Modave⁷
Décision	Projet accepté par le Ministre mais refusé par le Conseil d'Etat (à suivre...)	Projet refusé par le Ministre	Projet accepté par le Ministre	Projet refusé par le Ministre
Années	2007-2011	2008-2010	2003-2011	2009-2010
Taille	9 puis 7	7, 8 puis 6	14 éoliennes implantées (dont 1	4 éoliennes (dont

4 C. Parotte, N. Rossignol, and C. Fallon. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans les communes d'Ath et Silly." Juin 2011, 75p.

5 C. Parotte, N. Rossignol, and C. Fallon. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans les communes d'Aubange et Messancy.", Spiral, Juin 2011, 95p.

6 C. Parotte, N. Rossignol, and C. Fallon. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans les communes de Dour et Quiévrain." Juillet 2011, Spiral, 73p.

7 C. Parotte, N. Rossignol, and C. Fallon. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans la commune de Modave.", Spiral, Juillet 2011, 58p.

Acceptabilité locale des projets éoliens

	éoliennes	éoliennes	citoyenne) en 3 phases	une communale)
Promoteur	Ideta (intercommunale) et WE Power (Colruyt)	Air Energy	Electrabel et Ventis	Electrabel
Mouvement citoyen	Bivisi Carla	Contresens	Comité de sauvegarde du patrimoine rural, le comité de défense de l'environnement de Quiévrain , les habitants du quartier Saint Odile de Dour.	Habitants de Strée

2.2. Les monographies

Pour traiter de manière adéquate les cas d'étude sélectionnés, nous avons commencé par retracer de manière précise, et suivant la chronologie des faits, les réseaux d'acteurs en jeu, leurs dynamiques et les justifications qu'ils avancent à chaque étape du projet. Chaque cas a donc fait l'objet d'une description diachronique décrivant ainsi les moments successifs d'un problème depuis son état initial à son état le plus récent. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur de nombreux entretiens semi-structurés (38 en tout) réalisés avec des acteurs locaux (riverains, élus locaux, journalistes couvrant la presse locale) ainsi que sur une analyse approfondie de documents, qu'ils soient officiels (avis des différentes instances, étude d'incidences sur l'environnement, documents administratifs divers) ou plus officieux (courriers envoyés aux communes, pétitions, tracts, articles de presse,...).

2.3. Les Focus Group⁸

Dans chaque cas d'étude, suite à la rédaction des monographies, nous avons organisé un Focus Group afin de mettre en discussion la manière dont le projet éolien a été vécu dans la commune en question.

2.3.1. Définition d'un Focus Group

A. Goldman (Goldman A., 1962) définit la technique des focus groups à partir de ce qu'il appelle le Group Depth Interview. L'intensité – depth – implique la recherche d'une information qui va au-delà de ce qu'il est possible habituellement de collecter au niveau d'une relation interpersonnelle. On insiste de la sorte sur la qualité de l'information que peut fournir l'interaction entre les individus qui est en fait, une conséquence directe de l'existence du groupe lui-même.

La notion d'interview met en évidence la présence d'une tierce personne ou d'un modérateur qui utilise le groupe en tant que dispositif susceptible de lui fournir des informations pertinentes que cela soit dans le cadre d'une recherche ou dans le cadre d'une

8 voir S. Brunet, C. Parotte, S. Vanhaeren, "L'intérêt des Focus Group en Science Politique", Université de Liège, Spiral, 2010 (à paraître)

prise de décision. Du point de vue de ceux qui utilisent la technique, la perspective adoptée est donc partiellement instrumentale. En outre, les focus groups représentent également, pour les participants, un moment d'apprentissage privilégié au cours duquel ils pourront exprimer et faire entendre librement leurs points de vue tout en étant confrontés aux opinions d'autres personnes.

Ajouté à cette définition en trois points, le terme focus signifie simplement que l'entretien concerne un nombre limité de thèmes d'investigation (Stewart D. W. & Shamdasani P. N., 1990). Ceux-ci sont fonction des objectifs du commanditaire de la technique, et seront au centre de la phase délicate d'analyse des groupes de discussion.

En bref, sur le plan méthodologique, la technique des groupes focalisés appartient aux méthodes qualitatives qui supposent une approche interprétative des phénomènes. Sur le plan de la science politique, le recours aux groupes focalisés illustre l'importance accordée aux acteurs concernés dans la production de connaissance pour l'analyse des phénomènes politiques

2.3.2. Mise en œuvre

Dans chaque cas d'étude, nous avons organisé un Focus Group avec la participation de 6 à 12 riverains directement concernés par les implantations, volontaires, pour susciter une discussion ouverte répondant à une logique de créativité. Chaque discussion a duré entre 1h30 et 2h00, a été enregistrée et retranscrite. Les discussions étaient orientées suivant une grille élaborée auparavant. Cette grille est à la fois très ouverte puisqu'il leur était demandé de parler, de relater l'histoire du projet, mais aussi dirigée vers nos questions de recherches principales. Le but était de mettre en débat le projet d'implantation d'éoliennes qu'ils avaient connu. À la fin de la discussion, nous abordions, dans un exercice de prospective, l'hypothèse de la mise en place d'une nouvelle procédure. Sur base des enregistrements et retranscriptions⁹, nous avons pu mener une analyse des arguments mobilisés au cours de la discussion et mettre en évidence les éléments principaux des réactions provoquées par le projet et les processus mobilisés.

⁹ Focus Group, Habitants de la Commune d'Ath Silly, 27 avril 2010, 2h. Focus group, Habitants de la Commune de Modave, 28 avril 2010, 2h. Focus group, Habitants de la Commune de Dour Quiévrain, 06 avril 2010. Focus Group, Habitants de la Commune d'Aubange/Messancy, 20 avril 2010, 2h.

2.4.L'Atelier scénario

2.4.1. Justification du choix de la méthode

Après avoir rédigé les monographies et mené les Focus Group (FG) dans les quatre cas d'étude sélectionnés, plusieurs pistes de réflexion ont pu être dégagées concernant les problèmes relevés par les acteurs de terrain dans le processus d'implantation susceptibles de mettre à mal l'acceptabilité de projet éolien. Pour autant, il était nécessaire d'affiner ces premières analyses. Nous avons donc, suivant le protocole fixé, organisé un Atelier Scénario dans le but d'explorer plus encore la problématique avec toute la diversité des acteurs impliqués dans le processus d'implantation.

En d'autres termes, dans la première partie de notre recherche, c'est grâce aux entretiens individuels menés avec des experts, promoteurs et responsables publics que certains éléments problématiques ont pu être mis en évidence. D'autres se sont dégagés du processus dialectique engagé avec des riverains dans le cadre des Focus Group. Il semblait fondamental de pouvoir terminer cette recherche en poursuivant cette démarche dialectique et en élargissant le cercle des participants pour engager une réflexion de groupe rassemblant la diversité des parties-prenantes à un projet de parc éolien, c'est pourquoi nous avons organisé cet Atelier.

Cette volonté se place dans le prolongement de travaux déjà menés par le Spiral, et est fondée par les développements suivants, évoqués dans le cadre d'un autre Atelier Scénario par Geoffrey Joris et Frédéric Claisse¹⁰:

La modernité radicale s'accompagne d'un processus de «modernisation réflexive» (Beck, U., Giddens, A., Lash, S., 2003) qui modifierait en profondeur l'action publique, rendant nécessaire une approche « intégrée » (WHO/UNEP/ILO, 2000) et « comparative» (Linkov I., Ramadan B., 2006) du risque qui reconnaisse la pluralité des rationalités concernées par la décision ainsi que les limites

10 Joris G., Claisse F., « Le projet SCoPE: la construction de l'action publique en univers incertain. L'Open Processus Workshop comme technique participative », 2009, pp. 1-2

imposées par les incertitudes. Une approche réflexive ainsi entendue doit repenser les dispositifs décisionnels afin de favoriser l'émergence d'une dynamique d'apprentissage collective entre les acteurs de la décision. Cette dynamique est vue comme nécessaire à la construction d'instruments publics opérationnels et, in fine, légitimes parce que co-construits.

Nous nous sommes particulièrement inspirés de la méthode utilisée par G. Joris et F. Claisse, appelée « Open Process Workshop » pour élaborer ce que l'on appelle l'« Atelier Scénario ».

2.4.2. Mise en place et déroulement de l'Atelier Scénario

Le choix des participants

L'objectif de l'Atelier Scénario était de pouvoir rassembler l'ensemble des acteurs concernés par la problématique. Par conséquent, il était indispensable que chaque groupe d'acteurs identifié préalablement lors des recherches menées sur les quatre cas d'étude soit représenté. Le groupe devait donc être constitué de représentants politiques au niveau local, provincial, régional, de développeurs, de représentants de mouvement citoyen, d'experts scientifiques intéressés, de représentants des instances d'avis consultées durant la procédure, de journalistes couvrant l'objet étudié ainsi que des personnes représentant les instances décisionnels en première et deuxième instance. Au-delà du critère de représentativité, les personnes invitées présentaient également la volonté de discuter des faiblesses du processus et de l'amélioration de celui-ci. En d'autres termes, derrière cette idée de consentement apparaît l'idée que « tous les membres de l'équipe doivent avoir l'esprit large et pouvoir travailler en équipe »¹¹.

Grâce aux recherches préalablement effectuées, une liste de contacts s'est élaborée et a pu être mobilisée pour la constitution du groupe. 39 invitations ont été lancées, 22 personnes se sont engagées à venir et finalement 16 personnes ont effectivement participé à l'Atelier Scénario:

- Régis Colombier, Initiateur de l'éolien à Leuze-Hainaut,

11 Fondation Roi Baudouin, Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur, Exercice de construction de scénarios, p.152

Acceptabilité locale des projets éoliens

- Geoffroy Delvaux, développeur Electrabel,
- Pascale Delvaux, Conseillère du cabinet du Ministre Henry,
- Xavier Desgain, Député wallon et Député du Parlement de la Communauté française,
- Johanna d'Hernoncourt, facilitateur éolien,
- Baudouin Germeau, secrétaire général d'Espace Environnement,
- Corrine Goffinet, citoyenne, Vent du Sud,
- Marc Installé, administrateur d'Emission Zéro,
- Eric Kluyckovics, Conseiller en communication au Cabinet du Ministre Henry,
- Benoît Mat, gérant de la société Ventis,
- Jean-François Mistch, coopérative des consommateurs Enercoop,
- Isabelle Poncelet, Députée provinciale en charge des énergies renouvelables,
- Florence Posschelle,, Air Energy,
- Gery Primosig, SPW-DGO4
- Jean-François Ravone, Echevin de l'environnement de la commune de Villers-Le-Bouillet.
- Claude Feltz, Professeur à l'Université de Liège, Faculté des sciences agronomiques de Gembloux, Président de la CCAT d'Aubange.

L'organisation pratique

Comme dit précédemment, le listing des participants s'est constitué au cours des premières recherches portant sur les cas d'étude. Après un premier contact téléphonique avec les personnes sélectionnées, une invitation officielle était envoyée par courrier. Une semaine avant l'Atelier Scénario, les participants recevaient un dernier rappel par courriel contenant

les informations pratiques de la journée (planning, adresse et plans d'accès du site). Le jour de l'Atelier Scénario, les participants recevaient dès leur arrivée une farde contenant le programme de l'après-midi, le listing des participants présentes, le schéma décrivant la procédure actuelle, six fiches techniques concernant des « possibles améliorations de la procédure », des post-it de deux couleurs différentes ainsi qu'un stylobille.

La journée se composait en quatre parties : l'accueil des participants, la première partie de l'Atelier Scénario qui visait à identifier le rôle des acteurs et les lacunes de la procédure, la deuxième partie de l'Atelier Scénario dont la réflexion portait sur l'amélioration de la procédure et enfin, les conclusions des animateurs et des participants sur l'après-midi.

Le déroulement de l'Atelier Scénario

La première partie de l'Atelier était présentée aux participants comme une partie fixe non négociable dont l'objectif était de permettre aux acteurs « (...) se trouvant dans des cadres cognitifs différents d'identifier un point commun et d'entrer dans un processus de discussion (...) »¹² (la deuxième partie de l'Atelier Scénario). Elle était aussi l'occasion pour tous les acteurs en présence de prendre conscience des contraintes subies par chacun dans le cadre de la procédure de demande de permis unique.

D'abord, la procédure actuelle de demande de permis unique était présentée très brièvement aux participants. Ensuite, les facilitateurs posaient deux questions aux intervenants : quel est votre rôle dans la procédure de demande de permis unique, quand intervenez-vous, et quels problèmes identifiez-vous dans celle-ci ? Dans un souci de visibilité et de facilité, les différentes étapes de la procédure (partie fixe) étaient reprises sur un tableau. Dans un premier temps, les participants étaient invités à écrire leurs réponses sur des post it de deux couleurs différentes (rouge pour les problèmes identifiés et jaune pour l'identification de leur rôle) et dans un deuxième temps, conviés à les coller au tableau. Lorsque le participant plaçait ses post-it au tableau, il exposait brièvement leur contenu. Compte tenu du nombre important d'intervenants, les animateurs cadraient les réactions des autres participants de manière à ce que seules les questions d'éclaircissement soient autorisées. Bien que le cadre et les questions soient établis à l'avance, les participants à l'Atelier Scénario restaient

¹² Joris G., Claisse F., op cit., p.3.

entièrement libres quant à la forme, au contenu de leurs interventions et à la réappropriation des outils mis à disposition.

Au terme des deux heures d'exposé, l'Atelier Scénario permet ainsi d'arriver comme en concluent G. Joris et F. Claisse à « l'émergence d'un savoir collectif qui ne préexistait pas à sa construction : la tableau se présente comme une procédure négociée, commune et faisant consensus parmi les participants »¹³.

La deuxième partie de cet Atelier Scénario se voulait plus créative puisqu'elle demandait aux participants de proposer des améliorations ou d'envisager quelle serait, selon eux, la procédure « idéale » de demande de permis unique concernant la mise en place de projet éolien. Les intervenants étaient divisés en deux sous groupes hétérogènes et étaient invités à répondre tous ensemble à la question de départ. Pour se faire, ils disposaient de six « fiches techniques ». Ces fiches techniques étaient présentées comme des outils d'aide à la réflexion pouvant être mobilisées et critiquées. De plus, les animateurs les utilisaient comme fil conducteur dans la discussion ou pour relancer et recadrer les échanges en fonction des besoins. Construites sur base des analyses menées sur les cas d'études, chacune d'entre elles s'intéresse à une partie de la procédure existante en particulier et propose une amélioration. L'amélioration est définie, détaillée, ses avantages et inconvénients sont exposés. Son but et son intérêt sont explicités par des citations issues des entretiens individuels et des focus groups réalisés au préalable. Enfin, une place est laissée aux participants pour annoter la fiche.

2.4.3. Critique

Nous avons choisi les participants en fonction de leur rôle dans les projets éoliens, en essayant de rassembler tout le spectre des acteurs engagés dans les processus d'implantation. Parmi les personnes ayant accepté de participer, le taux de présence était assez élevé. Néanmoins, en amont, il faut souligner l'importance et la difficulté d'arriver à enrôler les gens, à les convaincre de l'intérêt de participer à cet Atelier. D'un point de vue méthodologique, cet aspect est fondamental à prendre en compte lorsqu'on met en place ce type de méthode de recherche.

¹³ Joris G., Claisse F., op cit., p.4.

Durant l'Atelier en tant que tel, la dynamique des échanges était excellente. Les participants restaient bien dans le cadre que nous avons fixé tout en se sentant libres de s'en écarter, pour ajouter des éléments, illustrer des situations ou nuancer des propos.

Néanmoins, on peut regretter le fait de ne pas avoir prévu une session de travail assez longue, ce qui nous a forcé à cadrer la durée des interventions dans la première partie de l'Atelier, ainsi qu'à mettre fin à la deuxième partie de manière un peu prématurée.

3. IDENTIFICATION DES PROBLEMES LIES A LA PROCEDURE

3.1. Problème dans l'administration

L'instruction du dossier de la demande de permis unique implique la consultation de toute une série d'instances désignées par les fonctionnaires technique et délégué. Le Décret relatif à l'environnement précise également que le « Gouvernement peut désigner les instances à consulter ou fixer les critères sur base desquels le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué désignent celles-ci » (Art 87 du Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement). L'instruction du dossier est la partie de la procédure qui a été le moins exploitée au cours de nos précédentes recherches. Par conséquent, nous ne savons pas quelles sont les instances qui sont obligatoirement consultées, quelles sont les instances qui ont un droit de veto ou une prépondérance certaine pour la prise de décision des fonctionnaires technique et délégué. Lors des entretiens individuels semi directifs, nous avons déjà pu constater que peu de personnes en dehors de l'administration savaient nous éclairer sur leur fonctionnement et leur prise de décision. Ce constat est déjà un élément d'analyse en soi. À cet égard encore, la lecture des arrêtés rendus par les fonctionnaires technique et délégué n'est pas plus éclairante. En effet, les arguments mobilisés par les instances décisionnelles sont alignés l'un à la suite de l'autre révélant tantôt des éléments en faveur d'une autorisation tantôt des éléments en sa défaveur. Le lecteur n'est donc pas à même de saisir distinctement quels sont les arguments qui priment sur les autres.

La présence de représentants de l'administration et d'instances d'avis à l'Atelier Scénario a permis de dégager toute une série de griefs propre à cette phase du processus: la présence de lobbying agissant en parallèle à la procédure, le manque de concertation entre les instances consultées et l'opacité concernant le mécanisme de prise de décision.

Lors de l'Atelier Scénario, les participants représentant des instances décisionnelles ou d'avis précisent qu'il y a deux sortes d'avis. D'une part, ceux des instances qui ne reviennent jamais sur leur prise de décision, qui sont en général l'avis des Conseils comme le CWEDD par exemple et d'autre part, les avis qui sont susceptibles d'évoluer en fonction des compensations agro environnementales proposées par le promoteur. Cette deuxième catégorie d'avis laisse la place à des « négociations undercover » et du lobbying. En effet, un participant explique qu'une fois qu'un avis est rendu, « des négociations ont lieu entre les parties pour un éventuel changement de position moyennant la mise en place de compensations ». Ce problème a pour conséquence un rallongement et une complication de cette phase de la procédure:

Ce faisant, nous avons de plus en plus de règlements de litiges qui se font à l'intérieur de la procédure et ça, ça peut être profitable et dans un autre, ça peut être dommageable dans le sens où dans un espace de temps très court, un ensemble de problèmes se posent. (...)

Lorsque l'avis est négatif, le promoteur essaie d'aller voir l'instance pour voir s'il n'y a pas moyen qu'il change leur avis donc il y a des négociations parallèles à la procédure.

Selon un participant, ces négociations sont d'une part, un des effets pervers de l'accès à l'information et d'autre part, imputables aux lacunes de la motivation de la décision des instances.

Ensuite, un autre problème identifié est le manque de concertation entre les instances d'avis. En effet, un participant explique que chacune des instances établit des critères qui lui sont propres. :

Il y a aussi une difficulté au niveau des instances d'avis puisqu'elles remettent leur avis dans leur petit monde par rapport à leurs critères et qu'à aucun moment, il n'y a une possible discussion et donc que c'est l'autorité publique que ce soit le fonctionnaire technique et délégué en première instance ou le Ministre qui fait l'arbitrage.

Pour illustrer les instances fonctionnant de manière très autonome, les participants prennent souvent l'exemple du cas particulier du Département Nature et Forêt (DNF) dont les critères posés sont intangibles¹⁴. Cette absence de communication entre les instances a pour conséquence de laisser les fonctionnaires technique et délégué ainsi que le Ministre (en cas de recours) face à de nombreux avis parfois contradictoires. Chacune des instances analyse le projet sur un point spécifique dans un domaine dont elle est l'experte sans prendre en considération le reste des données. Les positions de celles-ci sont tranchées et peu nuancées¹⁵. La difficulté réside dans le fait que les instances décisionnelles sont les seules à envisager le projet dans leur ensemble. En d'autres termes, en plus de juger de l'opportunité d'un projet, les fonctionnaires technique et délégué et le Ministre doivent jouer un rôle d'arbitrage entre ces instances. Ils sont chargés de trancher la mesure d'intérêt général (refus ou octroi du permis unique), résultante d'une somme d'avis défendant l'intérêt particulier de leur discipline, mais présentés comme défendant l'intérêt général¹⁶.

Ce problème rend également la motivation de la prise de décision plus complexe et l'arbitrage effectué difficile à justifier. Aussi, les participants reprochent l'opacité du mécanisme de prise de décision. Il existe des "zones de flous" dans les décisions politiques qui devraient être clarifiées. Aussi, les représentants des instances d'avis en appellent à une justification plus claire surtout lorsque l'instance décisionnelle s'écarte des avis émis par les différentes instances.

14 Les participants critiquent la rigidité des avis rendus par la DNF. Le Département de la Nature et des Forêts, dont la mission est de mettre en œuvre le code forestier, les lois sur la conservation de la nature, sur les parcs naturels, sur la chasse et sur la pêche en concertation avec les milieux concernés, fait partie des instances obligatoirement consultées dans le cadre d'une demande de permis unique concernant un projet éolien. Lorsqu'elle est consultée, la Direction générale du Département délègue à ses services extérieurs (8) le soin de se positionner par rapport au projet. Cependant, ces derniers sont tenus de se conformer aux instructions reçues en 2009 de l'inspecteur général de la DNF, Philippe Blaireaux (Dugaillez, avril 2011) qui « disait très clairement qu'(ils devaient se) positionner de manière défavorable sur tous les projets qui demandaient une implantation en forêt et qui demandaient que les mâts soient implantés à moins de 200m de toute lisière forestière (...). » (Lamotte S., juillet 2011) Autrement dit, cette note de 2009 est synonyme pour certaines d'un quasi « moratoire » (Dugaillez 2011). Monsieur Dugaillez déplore « la non-proportionnalité entre la mesure prise par l'administration qui est un refus catégorique, et le fait que des aménagements sont possibles ».

15 Un participant évoque le cas des instances transfrontalières qui rendent un avis pratiquement toujours négatif parce qu'elles ne se sentent pas concernées, « (...) Il n'y a pas moyen d'avoir une concertation avec la France »

16 La DNF dira par exemple qu'il est dans l'intérêt général d'interdire l'implantation de parc éolien à moins de 200m des lisières de forêt pour protéger les chauves-souris qui font partie d'un équilibre naturel fragile dont tout le monde pourrait ressentir les effets d'un déséquilibre.

Derrière ce problème identifié par les acteurs apparaissent l'incertitude de l'aboutissement du projet et la difficulté de pouvoir identifier des offres de priorité de sites.

Unanimement, les participants à l'Atelier Scénario considèrent que ce manque de concertation et de visibilité du déroulement des prises de décision dans cette phase de la procédure pourrait être réglé par la construction préalable d'un référentiel commun entre les parties prenantes. Ce référentiel reprendrait ainsi tous les critères émis par les différentes instances. La création de celui-ci aurait également pour objectif de mettre en place une concertation entre ces acteurs¹⁷.

3.2. Ecart entre la procédure légale et sa traduction dans les faits

La réunion d'information préalable (RIP), l'étude d'incidences sur l'environnement (EIE) et l'enquête publique (EP) sont des moments clés dans la procédure. Ils sont sources de conflits entre les acteurs. Ces étapes de la procédure sont vécues et définies différemment selon que l'on soit développeur, représentant d'une instance décisionnelle ou citoyen. En effet, elles sont généralement remises en question, tant concernant leur contenu que concernant leur forme. Parmi les remarques formulées par les participants, une nous a particulièrement intéressée. Elle concerne le décalage observé entre la législation et la réalité de terrain. Certes, ce constat n'est pas original, mais il semble intéressant d'en éclaircir les contours ici, dans le cas particulier de l'implantation de parcs éoliens, afin d'explorer une source potentielle des problèmes déplorés par les différents participants.

Dès lors, notre analyse s'axera sur une comparaison entre la définition décrétales de ces moments de la procédure et l'application effective de celle-ci dans les projets éoliens dans le but de mettre en exergue deux choses: d'une part, le décalage entre les deux et d'autre part, les solutions proposées par les acteurs pour y remédier.

3.2.1. La réunion d'information préalable

Légalement, la réunion d'information préalable, tout comme l'enquête publique, concentre principalement son attention sur l'étude d'incidences sur l'environnement. Cette dernière est obligatoire dans le cadre de la procédure d'un permis unique et elle implique la mise en place

¹⁷ Aussi, certaines zones identifiées comme des zones de contrainte unique pourraient être libérées.

d'une consultation du public au préalable (Art R53, 1° du code de l'environnement) et de la réalisation *a posteriori* d'une enquête publique et de l'avis du CWEDD (Art R53, 3° du livre 1er code de l'environnement).

Selon la partie décrétable du dit code (chapitre II) la réunion d'information a plusieurs objets: « 1° permettre au promoteur de présenter son projet, 2° (...) au public de s'informer, d'émettre des observations ou des suggestions sur le projet, 3° (...) de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences et enfin de présenter des alternatives techniques au promoteur qui pourraient raisonnablement être envisagées lors de la réalisation de l'étude d'incidences ». En d'autres termes, au delà de son rôle d'informations, elle est le premier espace de dialogue entre la population et le porteur de projet.

Pratiquement, le code précise que c'est le promoteur qui organise la réunion (dans la commune où se situe la plus grande superficie occupée par le projet) (Art. R41-3) mais que c'est la commune qui la préside (Art D29-6). Le secrétariat de la réunion est assuré soit par le conseiller de l'environnement ou à défaut, par un représentant de la commune.

Le public cible de la réunion est la population de la ou des communes concernées mais le demandeur doit également inviter plusieurs instances ou leurs représentants: la personne choisie pour effectuer l'étude d'incidences, l'autorité compétente, l'administration de l'environnement et celle de l'aménagement du territoire, le CWEDD, la CCAT ainsi que la CRAT.

Dans la pratique, la réunion d'information préalable est le premier contact établi entre la population, la commune, le promoteur et l'auteur de l'étude d'incidences. C'est également le moment où le citoyen est confronté au projet, à la procédure et à des acteurs qu'il ne connaît pas pour la première fois.

Premièrement, bien que la législation soit claire à ce sujet, les participants de l'Atelier Scénario ont souvent relevé la confusion courante des rôles de chacun des intervenants lors de ce premier contact avec la population. Elle concerne principalement le positionnement de la commune et du promoteur: quels sont les rôles de chacun dans la procédure, quels sont leurs enjeux? Aussi, tous les intervenants font remarquer que le positionnement de la commune n'est pas toujours clair. Elle est tantôt partie prenante au projet, tantôt aussi informée que le reste de la population et se place du côté des citoyens. Les développeurs constatent souvent que sa prise de position est changeante. En effet, en fonction des réactions de la population,

des intérêts financiers et politiques, celle-ci se prononce en faveur ou en défaveur du projet. Ensuite, elle est également une source d'informations première pour les citoyens mais la plupart du temps, les personnes interrogées déplorent qu'elle en assume mal la responsabilité, en illustrant ce constat par de nombreux exemples. La confusion entre la place du promoteur et de l'auteur de l'étude d'incidences est aussi relevé dans nos analyses. En effet, l'auteur de l'étude se substitue à l'auteur de projet pour le présenter. Par conséquent, cette nouvelle confusion des rôles contribue à remettre en cause l'indépendance de l'auteur de l'étude bien qu'il fasse partie d'un bureau agréé par les autorités régionales.

Deuxièmement, les citoyens, d'une manière générale, connaissent peu la procédure et l'éolien. Aussi, l'enquête publique est parfois confondue avec la réunion d'information préalable, ils ne savent pas toujours exactement quand et comment ils ont la possibilité de s'exprimer. Et lors des focus group, les participants mettaient en évidence qu'ils ne connaissaient pratiquement pas la problématique et qu'ils s'informent principalement sur Internet pour en savoir davantage (à ce sujet, Vent de Raison¹⁸ est entre autre souvent cité comme source d'informations).

Troisièmement, les citoyens peu informés sur le projet et la problématique de l'éole à ce stade de la procédure ont deux désirs paradoxaux: d'une part, ils veulent obtenir le maximum d'informations de manière à pouvoir réduire leurs incertitudes par rapport au projet et d'autre part, lorsque le projet est très détaillé, ils reprochent au promoteur le fait que le projet est déjà décidé. Par conséquent, le promoteur admet être dans une position délicate: quel doit être le degré de précision de l'information?

Quatrièmement, le citoyen remet généralement en cause la qualité de l'information fournie à ce moment de la procédure. En effet, il reproche le décalage entre le projet présenté lors de la RIP avec celui qui fait l'objet de la demande de permis. En cause principalement le fait que le citoyen est tenu à l'écart pendant un ou deux ans de la procédure (lors de la réalisation de l'étude d'incidences) et qu'il n'a, par conséquent, pas la possibilité de suivre l'évolution du projet, ni d'en comprendre la logique.

Selon les participants, la mise en place d'une RIP effective passe par la clarification des rôles de chacun des intervenants : il faut que le développeur ait de bons contacts avec la commune. La commune, intermédiaire entre le promoteur et les citoyens, doit pouvoir

¹⁸ <http://ventderaison.com/frame.php>, site consulté le 7 octobre 2011.

assumer pleinement le rôle qui lui incombe et agir le cas échéant, comme un soutien, comme une première source d'informations pour le citoyen. Une clarification de la nature et du degré de précision d'informations à fournir lors de cette réunion est également nécessaire.

3.2.2. L'étude d'incidence sur l'environnement

Préalable obligé à la demande de permis unique (Art D52), le code de l'environnement détaille toute une série de critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences.

Le promoteur peut consulter l'autorité compétente pour savoir précisément quelles sont les informations à fournir dans le cadre de l'étude (Art. R57) mais c'est l'auteur de l'étude qui le rédige et c'est également lui qui est tenu d'envisager les solutions de substitution raisonnables proposées lors de la réunion d'informations. Celles-ci doivent être « identifiées, décrites et évaluées » (Art D56). Cet auteur d'étude est choisi par le promoteur (Art.R72), est agréé par l'administration de l'environnement et l'étude produite peut faire l'objet d'un avertissement de la part du CWEDD, de la CCAT ou de la CRAT lorsqu'elle est jugée insuffisante ou incomplète (Art. R70). Enfin, l'auteur de l'étude peut être récusé si « elle se trouve dans des conditions susceptibles de mettre en cause l'indépendance de l'exercice de sa mission » (Art. R73).

On constate donc que l'étude d'incidence est une étape de la procédure détaillée dans le code de l'environnement qui laisse peu de place à une réappropriation de la part des acteurs. Les rôles de chacun sont définis de manière précise, et il en va de même pour le contenu de l'étude, par ailleurs soumis à évaluation. Pourtant, deux grandes critiques sont associées à cette étape de la procédure: elles concernent la place de l'auteur de l'étude d'incidences et le contenu de l'étude.

D'abord, la position ambiguë de l'auteur de l'étude est souvent mise en avant par les personnes interviewées. Présent à la RIP qu'il mène bien souvent, cette confusion des rôles avec l'auteur de projet accentue l'idée du manque d'indépendance de l'auteur de l'étude qui devient co concepteur à la place d'être évaluateur. Ce grief s'explique entre autre par le faible investissement du promoteur dans la conception du projet. Ensuite, très proche dans la pratique du promoteur, l'auteur de l'étude donne parfois l'impression *a contrario* «d'être dans une tour d'ivoire » loin des citoyens. En effet, auteur d'une étude longue de deux ans, il n'est plus en contact avec la population.

Ce type de critiques mène non seulement à une méfiance du riverain face à l'auteur de l'étude mais également à la remise en question du contenu du rapport produit par celui-ci. Plusieurs points sont abordés en ce qui concerne le contenu de l'étude. Ils touchent à l'absence d'intégration du point de vue du citoyen dans sa mise en œuvre, le constat fréquent du rejet de l'étude de la part de ce dernier, le degré d'exigence différent entre ce qui est requis par la législation et ce que demandent les instances consultées pour avis. Les citoyens remettent donc fréquemment en cause la qualité de l'étude d'incidences qu'ils considèrent parfois incomplètes (manque de précision concernant les photomontages, oubli d'habitations ou d'autres données) ou imprécises (par exemple la conception paysagère des projets ou encore l'évaluation des nuisances sonores sans préciser le modèle d'éoliennes utilisé). Ces imprécisions, ces zones de flous ou de décalages sont, selon les participants, également des « sources manifestes d'opposition » chez les riverains. Mais elles posent également des problèmes aux promoteurs et aux instances décisionnelles qui décident parfois de ne pas statuer pour cause d'incomplétude du dossier. En effet, malgré les contacts fréquents entre le promoteur et les instances décisionnelles pour connaître les exigences de ces dernières, des manques subsistent dans les dossiers.

3.2.3. L'enquête publique

Après l'introduction de la demande de permis, l'enquête publique est la dernière possibilité pour le citoyen d'émettre un avis sur le contenu du projet qui est détaillé dans l'étude d'incidences.

On constate que cette étape de la procédure concerne avant tout le collège communal ou son conseiller en environnement puisque ce sont eux qui sont chargés de récolter les avis des riverains, de veiller à la publicité de l'avis d'enquête. Le rôle du promoteur consiste avant tout à fournir les informations susceptibles d'être consultées. Juridiquement, il a un rôle plutôt passif.

Le principal problème à ce stade de la procédure est la polarisation des positions de chacun des intervenants. En effet, l'enquête publique n'est plus considérée comme un lieu de concertation mais elle est perçue comme la dernière occasion pour les acteurs d'exprimer leur point de vue plus radical. Il n'est donc plus possible d'avoir un débat sur le projet ou d'une manière plus générale, comme le soulignait un participant, de s'interroger sur des possibles alternatives.

Pourtant, dans la pratique, les promoteurs sont plus actifs. Ceux ayant participé à l'Atelier Scénario expliquent que bien que ce ne soit pas prévu, ils font également une présentation publique du projet quand c'est nécessaire¹⁹.

Notons encore que cette partie de la procédure est peu débattue lors des Focus Group et de l'Atelier Scénario.

3.3. Problème de temporalité

Il ressort des entretiens que nous avons menés, aussi bien que des Focus Group et de l'Atelier Scénario, qu'il n'y a pas assez de moments de communication entre les citoyens et les promoteurs, les autorités locales et régionales ou à tout le moins que ces moments sont ponctuels. En effet, la procédure de demande du permis unique nécessaire à l'implantation d'un parc éolien ne prévoit que deux moments durant lesquels les citoyens peuvent s'exprimer à propos du projet : lors de la RIP, et au cours de l'enquête publique.

Ceci pose deux problèmes. Premièrement, il apparaît que ces moments ne remplissent pas les objectifs qui sous-tendaient leur raison d'être dans la procédure. On vient de le voir. Deuxièmement, au delà de cet écart entre les objectifs de la procédure, et leur traduction, on note un problème de temporalité fondamental. En effet, ces moments de dialogue ponctuels et de courte durée (15 jours pour la RIP, et 30 jours d'enquête publique) s'inscrivent dans une procédure continue, de longue durée (2 ans environ) destinée à permettre l'implantation d'un projet pour une durée de 20 ans. On perçoit dès lors bien le décalage entre les temporalités, celle du dialogue ponctuel avec les citoyens et celle de la procédure d'un projet à long terme. Aussi, un participant à l'Atelier Scénario et les personnes interrogées lors des Focus Group évoqueront souvent la rapidité de la procédure et le laps de temps très court accordé aux citoyens pour digérer les informations reçues à la réunion d'information préalable, répondre ou suggérer des alternatives pertinentes et éviter des prises de position radicales :

(...) Les villages, ce sont des familles aussi, des gens qui se côtoient, ont des familles, vont au magasin, il y a des concurrences, des positions qui se créent et donc là, il y a un besoin de maturation qui est nécessaire.

19 « Je pense qu'il y a une valeur ajoutée à présenter le projet à ce moment là. »

Les moments de la procédure où le citoyen n'est pas intégré sont aussi perçus comme des moments difficiles: c'est le cas de l'étude d'incidences sur l'environnement. Bien que les citoyens agissent en amont de l'étude²⁰, les personnes interviewées déplorent le fait qu'ils n'ont aucune prise sur l'étude. Passé la réunion d'informations préalable, le citoyen n'a plus de contacts sur son avancement et aucune discussion concernant son évolution n'est mise en œuvre. Par conséquent, le citoyen, lors de l'introduction de la demande de permis unique, se retrouve face un projet qui est parfois totalement différent de l'avant projet présenté en RIP.

Face à ce problème de temporalité, certains promoteurs mettent en place spontanément des solutions en mettant en place une réunion d'informations supplémentaire au terme de l'EIE pour en présenter les résultats mais cette présentation arrive toujours à la clôture de l'étude.

Notons que les participants de l'Atelier et les riverains déplorent également le fait de ne pas avoir de suivi après la fin de l'enquête publique. Les citoyens sont en attente de la décision finale, s'adressent souvent à la Commune qui faillit là encore à ce stade de la procédure, compte tenu du fait qu'elle en est exclue.

3.4. Un système d'information inadapté

La manière dont sont envisagées les relations entre différents acteurs (autorités régionales, communales, promoteurs, instances d'avis) et les riverains sont vues différemment parmi les participants de l'Atelier Scénario. Or, la communication est un enjeu important concernant l'acceptabilité locale des projets éoliens.

D'une part, les promoteurs ont la volonté d'informer au mieux les riverains afin qu'ils acceptent l'innovation que constitue l'implantation d'un parc éolien, partant de l'idée que cette information réduira leur résistance à celle-ci. Cette idée s'apparente au « modèle du déficit » promu par la British Royal Society (1985), selon lequel la résistance des citoyens à l'innovation est la conséquence d'un déficit de connaissances et que ces citoyens doivent être informés pour s'assurer leur soutien en faveur de l'innovation et réduire les résistances face à la technologie.

20 En effet, comme nous l'avons vu précédemment, un des objets de la réunion d'informations préalable est de recueillir les avis, les suggestions d'alternative des riverains à prendre en compte dans le cadre de l'étude d'incidences.

D'autre part, on note la volonté d'autres participants à l'Atelier Scénario (généralement des responsables de coopératives) d'aller plus loin et d'intégrer les citoyens dans les projets en amont pour leur donner une prise sur le processus, leur permettre de l'adapter et de ce fait de mieux répondre à leurs besoins. On retrouve ici l'alternative bien connue au « modèle du déficit », basée sur une approche participative de l'innovation (Callon, 1998).

De manière générale, donc, tous les participants à l'Atelier Scénario s'accordent sur l'amélioration nécessaire de l'information envers tous les acteurs, dont les citoyens. Mais la deuxième position, plus radicale n'est défendue que par un nombre limité de participants. Or, ce sont les promoteurs qui mettent en œuvre le système d'information, et privilégient donc une vision basée uniquement sur la quantité d'informations fournies.

Pour autant, il apparaît dans la littérature que cette approche basée sur le deficit model est fortement critiquée et « peut donc produire des résultats négatifs » en postulant la prétendue mécompréhension du public pour les sciences (Joly, P-B., Kaufmann, A., 2005). Nous verrons dans les propositions d'améliorations pourquoi un système d'information basé sur le dialogue pourrait éviter ces écueils.

3.5.L' injustice distributive

Davantage abordée lors des Focus Group que lors de l'Atelier Scénario, cette notion se traduit principalement par l'idée que les bénéfiques sont pour le promoteur, les propriétaires qui louent leur terre et non pour les riverains. Aussi, les citoyens déplorent le fait qu'ils subissent seuls les nuisances d'un parc éolien qui bénéficie à tous du point de vue de la politique énergétique. Ce non partage des bénéfiques et cette concentration des nuisances provoquent un sentiment d'injustice chez les riverains. Qui plus est, les citoyens mettent souvent en évidence que ce type de projets ne peut pas se résumer uniquement à des considérations financières, et que donc, on peut difficilement « acheter » les nuisances par une compensation financière.

L'idée de la mise en place d'une coopérative a été discutée lors des discussions, mais elle est en général mal accueillie par les riverains. Ils considèrent qu'elle intervient trop tard dans le processus, comme une compensation à la nuisance. Par conséquent, ils n'ont pas le sentiment d'intégrer un projet mais pensent que c'est une manière indirecte de les acheter. La plupart d'entre eux rappelle également que tous les citoyens ne peuvent pas prétendre acheter

des parts de la coopérative et qu'elle continuerait à délaissier une partie de la population. D'autres précisent encore que cette alternative oublie l'essentiel: finalement, les citoyens ont encore la possibilité de se prononcer en faveur ou en défaveur des éoliennes alors que l'idée de la coopérative met en avant l'idée d'avoir des éoliennes avec ou sans compensations financières. Pour autant, on voit dans le cas d'étude où une coopérative a été mise en place que celle-ci semble offrir un point d'ancrage local apprécié au projet.

4. PROSPECTIVE

4.1. Résultats de l'exercice de prospective de l'Atelier Scénario

Comme dit précédemment, des fiches techniques proposant des modifications dans la procédure avaient été rédigées dans le but d'enrichir la discussion des acteurs concernant la deuxième partie de l'Atelier Scénario portant sur les améliorations de la procédure. Construites sur base des avis et des entretiens qualitatifs réalisés dans le cadre des monographies et des Focus Group, elles ne sont donc pas uniquement le fruit du chercheur.

Pratiquement lors de l'Atelier Scénario, chacune des fiches reprenait une définition, une explication et le but de celle-ci. Un cadre était également prévu pour l'inscription de remarques ou de notes personnelles. Sur certaines fiches, le cadre comprenait également plusieurs questions et des citations illustratives issues des Focus Group. Enfin, au recto de celles-ci se trouvaient, repris de manière non exhaustive, les avantages et inconvénients de ces propositions.

Il est intéressant de constater que de nombreux points se référant aux fiches techniques ont déjà eu l'occasion d'être abordés spontanément par les participants lors de la première partie de discussion qui visait à identifier les problèmes. Aussi, bon nombre d'entre eux avait déjà exprimé et envisagé des pistes de solutions concrètes visant à améliorer la procédure, faisant preuve de créativité.

Nous allons ici développer en détails uniquement les fiches ayant été spécifiquement débattues, sachant que certaines n'ont pas suscité beaucoup de discussions. Après avoir expliqué brièvement le contenu de chacune des trois premières fiches techniques peu débattues, nous présenterons les fiches ayant engagé un débat plus conséquent et relaterons les principales remarques émises.

Lors des focus group, une partie de la discussion était également consacrée au nouveau cadre éolien. L'animateur proposait deux versions schématiques du processus décisionnel des projets éoliens. Premièrement, la version actuelle telle que nous la connaissons (contacts informels, RIP, EIE, demande de permis, avis des instances, décision du FT et D) et la procédure telle qu'envisagée prochainement par la région wallonne (détaillée dans un article paru dans le journal le Soir). Cette procédure était présentée comme une proposition des

Ministres Nollet et Henry. Le schéma était expliqué comme tel : la RW se baserait sur la cartographie de potentiel venteux qui permettrait de définir les sites potentiels d'implantation. Sur cette base, la RW ferait un appel d'offres. Enfin, le facilitateur précisait qu'il était automatiquement prévu une participation financière pour les citoyens et/ ou la commune. Les participants aux différents Focus Group étaient ensuite invités à réagir à la nouvelle procédure de la région wallonne. Aussi, ils se sont positionnés sur la carte, sur les critères de cette carte, sur l'intérêt de la réforme. Enfin, pour certains, la soumission de ces schémas sera aussi l'occasion d'avoir un débat plus large sur l'intérêt de l'énergie éolienne. Voici ce qu'il en ressort.

Premièrement, pour certains participants, cette carte existe déjà. La seule différence qu'implique la mise en place de ce système est que la carte sera publique et que tous les acteurs pourront en bénéficier. En effet, ce projet de réforme est perçu comme plus démocratique parce que les citoyens et la commune sauraient où on peut implanter les éoliennes, l'information serait donc collective et largement diffusée. Cependant, beaucoup s'interrogent sur les critères qui seraient sélectionnés pour établir cette carte : sur quelles bases seraient-ils construits ? En effet, certains participants sont assez méfiants à l'égard de l'établissement de ceux-ci ; ils craignent que les intérêts politiques prennent le dessus sur les intérêts généraux. À ce sujet, on relève la proposition d'un participant qui envisage la mise en place d'un service public régional de promotion de l'éolien qui serait le garant de l'intérêt général. Cette cartographie est donc considérée comme une idée utopique parce qu'elle sera non seulement difficile à mettre en place objectivement mais aussi parce qu'elle sera difficile à respecter.

Ensuite, en ce qui concerne la volonté de mise en concurrence de tous les promoteurs, deux positionnements différents apparaissent : d'une part, plusieurs participants craignent un déséquilibre entre les petits et gros investisseurs en faveur des derniers : « c'est la foire aux requins, vous n'avez plus l'initiative du pouvoir citoyen », de même les promoteurs aux ancrages locaux seraient défavorisés. D'autre part, certains participants pensent que ce système sera plus « juste » puisqu'il fonctionnera selon la logique de marché et les règles seront identiques pour tous. Notons qu'au même titre que la mise en œuvre de la carte, quelques participants s'interrogent sur la mise en œuvre de cet appel d'offre.

Les participants évoquent aussi régulièrement l'impact que la mise en place aura sur les biens immobiliers. Selon eux, il y a aura des répercussions financières sur le terrain. Le

changement susceptible d'être provoqué est perçu comme « injuste » et ils plaident pour des mesures financières compensatoires.

Concernant la volonté de prévoir une participation citoyenne ou communale dans le projet, la question est peu débattue. Cependant, pour les quelques participants y référant, c'est une partie de la réforme qui mériterait d'être approfondie.

En conclusion, ce projet de réforme est-il, d'une manière générale, accueilli positivement ou négativement de la part des riverains ? Deux tendances se dessinent. D'une part, il y a ceux qui pensent que cette réforme permettra au système d'être plus efficace. Avec une procédure plus structurée, prendre du recul devient possible et il y a un gain de temps et d'argent. Cependant, plusieurs participants précisent que c'est surtout les promoteurs qui y verront un avantage. D'autre part, il y a ceux qui pensent que les justifications mobilisées pour la mise en place des parcs restera identique et que par conséquent, avec ou sans réforme, c'est le statu quo qui prédomine. Ces participants concluront à l'inintérêt de cette démarche. Les partisans de la deuxième tendance en profiteront pour remettre en question la politique qui s'axe sur l'énergie éolienne : le paysage est-il adapté pour l'énergie éolienne ? (« *il y a une volonté de pousser l'éolien alors que la Belgique ne s'y prête pas* ») Existe-t-il tout simplement un potentiel éolien en Wallonie ? (plusieurs participants répondaient de manière négative), ne faut-il pas s'interroger sur d'autres alternatives ?

4.2.Fiche « RIP Communale »

Cette RIP communale était définie comme une réunion d'information préalable organisée par la Commune avec le/les promoteur(s) intéressé(s). Le rôle de la Commune serait double, informer les citoyens que des projets sont à l'étude et expliquer le déroulement de la procédure. L'organisation de la réunion serait prise en charge par le Bourgmestre ou son représentant la réunion et il(s) annoncerai(en)t et organiserai(en)t la création de la Commission Eolienne.

La fiche avait deux objectifs: premièrement, bien que ceci soit déjà prescrit, renforcer effectivement le rôle de la Commune dans la procédure, améliorer les conditions d'implication du citoyen et deuxièmement, montrer aux citoyens qu'au delà de la norme, c'est la Commune qui est en charge du dossier.

4.3. Fiche « Commission communale ‘ éolienne ‘ »

Cette commission serait composée des représentants communaux de la majorité et de l'opposition, mais aussi de citoyens. Le secrétariat serait assuré par la Commune. Cette Commission peut faire appel à une aide extérieure, que ce soit de la Région Wallonne (ex : facilitateur éolien) ou d'experts indépendants et elle serait mise en place directement après la RIP communale. Ses rapports seraient publics. L'objectif de cette proposition est de mener une réflexion sur la manière de s'approprier le projet de parc éolien en associant les citoyens.

4.4. Fiche « Concours de projet et choix de la RW »

Un concours de projets est mis en place sur les sites cibles sur base d'un cahier des charges dont les critères seraient établis par la RW préalablement dans le cadre de référence. La fiche technique proposait une piste concernant les critères : promouvoir la participation financière de la Commune et des citoyens. Enfin, elle précisait encore que ce serait la RW qui piloterait la procédure et qui devrait tenir compte des rapports de la Commission éolienne locale. L'objectif de ce système serait de favoriser la mise en concurrence des promoteurs.

4.5. Fiche « Contre EIE »

4.5.1. Explications de la fiche

Cette fiche était présentée comme un complément critique de l'EIE, réalisée sur demande. Elle devrait intégrer les remarques et les critiques émises à l'égard de l'EIE. Elle ne concernerait que des points précis posant question dans l'EIE initiale. La Contre Etude serait réalisée par un bureau d'étude différent de celui de l'EIE et son objectif serait de permettre à la Commune et aux citoyens d'investiguer avec les mêmes moyens que le promoteur et d'enrichir la réflexion des citoyens ; leur laisser la possibilité de s'impliquer plus encore dans le projet.

4.5.2. Avis des participants

Les avis concernant cette fiche sont unanimes: l'entièreté des participants a émis un avis négatif concernant la mise en place d'une contre étude d'incidence. Créer une contre étude est vu comme une perte de temps et d'argent. Aussi, il est nécessaire de se concentrer sur

l'amélioration et le perfectionnement de l'étude d'incidences déjà demandée que d'en recommencer une autre en parallèle qui sera probablement tout aussi incomplète. Un de deux groupes s'intéressera également à la confiance accordée à l'auteur de l'étude d'incidence, alors que celui-ci est payé par le promoteur.

Pour renforcer la crédibilité de l'indépendance de l'auteur de l'étude, les participants proposent une meilleure valorisation du rôle et du statut du CWEDD.

Cette fiche est aussi l'occasion de porter un regard plus général sur le moment de la procédure et le contenu de l'étude. Les discussions concernant ce thème prendront des orientations légèrement différentes dans les deux groupes. Dans le premier groupe, les participants font le constat d'un manque voire d'une absence totale de communication entre l'auteur de l'étude et le citoyen. Les participants suggèrent de présenter les résultats de l'EIE. Cependant, les participants ne s'accordent pas concernant quand la présentation devrait avoir lieu: Est-ce pendant l'étude? Lorsque l'étude est clôturée? Les lieux proposés pour cette présentation sont diverses: un participant propose que cette présentation soit faite dans le cadre de la CCAT, un autre à la maison d'urbanisme, un « lieu envers lequel tout le monde a confiance parce qu'ils n'ont aucun intérêt dans la situation ».

Les participants précisent que cette réunion supplémentaire devra être encadrée et structurée. Quant à savoir ce qui serait exactement présenté, promoteur et représentant de mouvement citoyen ne sont pas d'accord: Cette présentation porterait sur des résultats plus aboutis pour l'un et sur les rapports intermédiaires de l'EIE pour l'autre. Enfin, ils demandent que tous les points à détailler dans l'étude soient clairement explicités pour rendre des dossiers complets et être plus efficace. Dans le deuxième groupe, les participants vont proposer des modes alternatifs de financement des EIE. Un participant suggère une source d'informations alternative mais les autres participants jugeront cette idée irréaliste préférant le terme « complément d'études » à celui de « contre expertise ».

4.6. Fiche « Cadre éolien plus contraignant »

4.6.1. Explications de la fiche

Défini comme un support obligatoirement mobilisé pour la décision du fonctionnaire délégué lors de l'instruction du dossier, il serait plus précis que le cadre de référence actuel, indiquerait les avis auxquels l'instance décisionnelle ne peut déroger, et exige de l'instance de

décision de fournir une argumentation claire justifiant la décision finale d'octroi ou de refus du Permis Unique. Son objectif viserait à renforcer la légitimité de la décision de l'administration (1) en motivant la décision du fonctionnaire délégué et (2) en clarifiant le statut administratif du cadre de référence mobilisé par ce dernier.

4.6.2. Avis des participants

Très liée à la fiche 5 (la carte de potentiel éolien), cette fiche permet aux participants d'exprimer le fait qu'ils désirent davantage de précision et de clarification sur la manière dont ils doivent fonctionner. Le cadre éolien doit être constitué d'une cartographie « pour éviter des pertes de temps pour tous, des riverains, de l'administration et des développeurs », selon un promoteur.

Aussi la cartographie du Groupement d'Acteurs Provinciaux de Planification des Energies Renouvelables (Gapper) de la Province du Luxembourg est citée à titre d'illustration. Quant à savoir si le cadre doit être plus contraignant ou pas, les participants n'en sont pas persuadés. Si les impositions européennes en matière d'énergie renouvelable doivent être respectés d'ici 2020, rendre le cadre éolien plus contraignant avec des critères d'exclusion auxquels on ne peut déroger semble inapproprié. Selon les participants, le cadre devrait donc être contraignant tout en laissant une certaine latitude.

Aussi, les participants s'accordent sur le fait qu'il doit pouvoir être régulièrement actualisé.

Enfin, notons qu'un participant propose au cours de la discussion que ce cadre prévoit une place pour une participation citoyenne dans les projets et cette idée sera suivie par la plupart des participants. En effet, elle permettra d'inclure le citoyen à la procédure, d'éviter les recours.

4.7. Fiche « Carte de potentiel éolien »

4.7.1. Explications de la fiche

Elle a été présentée comme la « carte de la Région Wallonne indiquant les zones sur le territoire où l'implantation de parcs éoliens est possible, tenant compte des différentes contraintes et normes existantes (potentiel venteux, sensibilités paysagères, nature du terrain,...) » dont l'objectif était de démocratiser l'information et faciliter le travail des promoteurs.

4.7.2. Avis des participants

Comme dit précédemment, l'idée de cartographie est très vite abordée dans les débats puisque plusieurs participants l'évoquaient lors de la première partie de l'Atelier Scénario qui visait principalement à l'identification des problèmes.

Dans les deux groupes de discussion, les participants précisent d'emblée qu'il ne s'agit pas seulement à leurs yeux d'une carte de potentiel venteux mais qu'elle est aussi une carte de contraintes environnementales, techniques et paysagères.

Pour eux, l'objectif est que l'ensemble des instances se prononce sur celle-ci de manière à ce qu'il n'y ait plus aucune surprise quant à la décision rendue par les fonctionnaires technique et délégué.

Par conséquent, pour les participants, cette carte doit être contraignante pour les instances qui seraient tenues de la respecter. Lorsque qu'il est demandé aux participants comment ils voient s'établir les critères de cette carte, un des participants rappelle les deux objectifs de la région auxquelles elle doit faire face: l'impératif européen de 2020 concernant les énergies renouvelables et l'ensemble des critères d'exclusion repris par les différentes instances qui limitent fortement les zones susceptibles d'implantation.

La cartographie du Gapper²¹ est prise à titre d'exemple dans les deux groupes de discussion.

21 http://www.province.luxembourg.be/provlux/provlux_fr_themes/developpement-durable/energie/gapper/gapper.html

« Au cours du dernier trimestre de l'année 2009, la Province de Luxembourg a lancé un marché public afin de réaliser une étude stratégique de planification du développement éolien sur son territoire. Après analyse des offres, le Collège provincial a adjugé le marché au bureau d'études C'S'D' qui a travaillé en partenariat avec la société ATM-Pro pour la réalisation des études de vent.

Le travail demandé a consisté notamment en :

- une étude de vent avec évaluation du productible sur l'ensemble du territoire provincial avec une résolution de 1000 m et pour une hauteur donnée ;
- une analyse cartographique détaillée avec superposition de toutes les contraintes (réglementaires, techniques, planologiques,...) à l'aide d'un SIG (Système d'Informations Géographiques) ;
- une analyse détaillée de la sensibilité ornithologique (avifaune et chiroptères) ;
- une importante prise en considération de la composante paysagère ;
- une détermination de la distance de raccordement électrique ainsi que du potentiel d'injection réel actuel dans les cabines électriques ;
- une analyse multicritères permettant la détermination des meilleurs sites moyennant une hiérarchisation ;
- une évaluation du productible annuel attendu sur base de la puissance installable sur les sites retenus ;
- des visites de terrain pour valider l'analyse cartographique ;
- la rédaction d'un rapport final de synthèse ».

Plusieurs propositions précises concernant cette carte émergent: c'est l'occasion pour la région de faire des offres de priorité de sites.

Cette carte permettrait d'alléger l'étude d'incidence en reprenant toute une série d'études obligatoires qui touchent l'ensemble du territoire, et éviter de faire plusieurs fois la même étude. Elle définirait ainsi, grâce à ces études, les zones d'exclusion à l'avance de manière précise. Il est nécessaire d'identifier et de libérer les zones à contrainte unique (selon un membre d'une instance d'avis). Un autre participant (un promoteur) propose que la carte fonctionne par gradation. Il faut aussi que cette carte prenne en compte les acteurs locaux identifiés des acteurs de concertation qui préciseraient leur degré d'acceptation:

Cette carte va aussi permettre selon les participants, de sortir de la logique foncière qui ne permet pas toujours une sélection optimale du site. Un participant (un riverain) s'interroge sur la possibilité pour le participant de fixer un prix par éolienne de manière à éviter les fluctuations de prix entre promoteurs et la spéculation immobilière. Une crainte est donc identifiée : la spéculation immobilière.

Il est intéressant de constater que le deuxième groupe de discussion rejoint de nombreux points évoqués par le premier. En effet, un participant propose également que les acteurs locaux prennent une position de principe sur leur acceptabilité du projet éolien. La mise en place d'une cartographie est souvent évoquée comme une solution aux problèmes qu'ils mettent en évidence. Dans ce groupe de discussion, les participants ne s'accordent pas sur l'objectif de cette cartographie. Pour certains, c'est avoir le maximum d'éoliennes avec un minimum d'impact et pour d'autres, elle signifie qu'il y aura moins d'éoliennes mais avec un meilleur résultat. Quoiqu'il en soit, tous s'accordent à dire qu'elle permettra d'optimiser le potentiel éolien. Elle est également synonyme pour eux de clarification, de simplification comme pour le premier groupe. Parmi les critères à prendre en compte, citons, les zones d'exclusion militaire, la proximité par rapport aux postes de raccordement, le besoin de la consommation locale, la question de la « capacité technique » (« l'approche de concurrence par rapport à d'autres priorités dans certaines régions »). Un participant insiste pour que le critère de rentabilité en matière de production ne soit pas le seul critère qui doit être pris en compte. Enfin, il est important également que cette cartographie soit évolutive.

En résumé, pour les participants, les avantages de la mise en place de cette carte sont la clarification de la position wallonne sur les sites autorisés et refusés, par la même occasion,

Acceptabilité locale des projets éoliens

elle clarifie aussi les positions des instances consultées amenées à statuer sur la question, elle est un gain de temps pour les promoteurs, elles permettraient d'alléger l'EIE.

5. AXES D'AMÉLIORATIONS

5.1. Système de partage/d'échange d'information

Comme dit précédemment, les promoteurs privilégient une approche basée sur le « deficit model » lorsqu'ils envisagent leurs relations avec les citoyens. Or cette perspective est fortement critiquée, entre autre, par les riverains. Au contraire, il semble plus pertinent d'envisager une relation non plus unilatérale, mais bien dialogique avec les citoyens, mais aussi les élus, selon le modèle de la participative innovation. En effet, la participation du public dans un modèle de relation, entre promoteurs, citoyens et responsables politiques, basée sur un dialogue permanent, peut augmenter la qualité de la connaissance dégagée. Les identités et rôles fixés a priori pourraient y être redéfinis au sein de ce « forum hybride » qui serait alors un puissant dispositif d'apprentissage collectif (Callon, M., Lascoumes, P., et Barthes, Y., 2001). Les citoyens pourraient informer le processus d'élaboration du projet, se fondant sur leur expertise d'usage. De plus, et ce n'est pas négligeable, connaissant les problèmes d'acceptation locale des projets, cette démarche permettrait de légitimer la procédure, et donc le projet. Ce système de partage et d'échange d'information répond à la demande principale des citoyens qui est celle d'être entendu :

“Qu'on soit pour ou qu'on soit contre, ce qui aurait été intéressant, ça aurait été de faire des débats ouverts, avant de présenter un projet.” “Quand les gens peuvent livrer leurs griefs, c'est déjà 50% de gagné dans les démarches suivantes pour appréhender la suite du projet.” (FG Ath/Silly)

5.2. Un projet inscrit dans le temps

Comme on l'a noté, seuls deux moments permettent la participation des citoyens dans la procédure. Les citoyens sont donc impliqués de manière uniquement ponctuelle, laissant place à des longs moments de silence dont les citoyens déplorent l'existence. Notamment, durant l'étude d'incidences qui dure près d'un an, les citoyens ne sont plus du tout informés du projet, alors qu'il évolue parfois fortement.

Or, il semble au contraire qu'il faille inscrire le projet dans le temps de manière continue pour éviter cet écueil. Pour ce faire, un système d'échange/partage d'informations pourrait

être envisagé, et ce de manière continue et régulière afin d'engager un dialogue constant. A titre d'exemple, les participants de l'Atelier Scénario évoquent plusieurs solutions qui visent à assurer le suivi de la communication (mise en place d'un comité d'accompagnement, présentations régulières de l'avancement de l'étude d'incidences, l'idée de faire du porte à porte avant la RIP pour désamorcer les tensions, la mise en place d'un forum en ligne, assurer un suivi post implantation, ...).

Notamment, afin d'éviter l'injustice distributive qui est déplorée par les citoyens, l'idée de mettre en place une coopérative peut être bénéfique *a priori*. Or, on a pu constater que cette option est souvent mal accueillie car elle est proposée trop tard dans le projet, et que donc, les citoyens ont l'impression d'être « achetés ». Par contre, si ce projet de coopérative est discuté et élaboré dès le départ dans le cadre d'une communication à double sens, donnant une prise au citoyen, alors il pourrait être mieux accepté. La coopérative appartiendrait aux citoyens, elle ne serait pas une entité extérieure qui servirait à acheter leur acceptabilité. Le fait d'envisager cette solution suffisamment tôt aurait donc un impact, ce qui illustre encore l'importance de la temporalité dans laquelle s'inscrit le projet.

5.3. Un projet inscrit localement

Les recherches que nous avons menées nous ont permis de voir très concrètement ce que nous pressentions : une éolienne est bien plus qu'un objet technique. Si elle est une pièce d'ingénierie très perfectionnée, étudiée et construite pour produire de l'électricité, c'est aussi un objet économique, social et politique.

L'objet est donc économique. Si des éoliennes sont implantées pour produire de l'électricité, c'est parce que cette énergie se vend sur un marché investi par différents acteurs. L'objet est également social. Une foule d'acteurs se mobilisent autour de l'éolienne, avant même qu'elle n'existe pour s'y opposer. L'objet éolien génère, distant, resserre,... du lien social. Enfin, l'objet est politique. L'Union européenne promeut les énergies renouvelables, la Région wallonne exerce ses compétences en matière de politique énergétique, et les communes sont des acteurs incontournables actuellement dans le cadre de l'implantation d'éoliennes. L'éolienne génère donc de l'action politique.

On le voit, cet objet a de nombreuses facettes, et celles-ci sont autant de prises pour inscrire le projet localement. Le cas de Dour/Quiévrain l'illustre bien: les éoliennes sont

devenues l'emblème de la commune, on fait des pâtisseries en forme d'éolienne, des visites du parc sont organisées. L'objet y est donc inscrit localement au niveau social. Aussi, dans le même cas d'étude, une coopérative, avec le soutien structurel des deux communes concernées, existe permettant aux citoyens d'investir dans le parc. L'objet y est donc inscrit localement au niveau économique. En bref, il existe de nombreuses manières de considérer un parc éolien. En tenant compte de ces facettes, on peut inscrire le projet localement, le laisser être réapproprié par les citoyens afin non plus de subir une intrusion, mais bien de bénéficier du projet. Ceci se ferait d'autant plus facilement qu'un système d'échange d'informations continu a été mis en place dès le début du projet, jusque durant son exploitation et son démantèlement.

6. FEEDBACK DE LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

6.1. Présentation des résultats au Comité de suivi, le 16 septembre 2011

Les résultats présentés lors de la réunion du Comité de suivi, le 16 septembre, ont été accueillis avec intérêt par chacun des interlocuteurs. Cette présentation avait pour objet l'Atelier Scénario, les résultats issus de nos exercices de prospective, la présentation d'une première ébauche des propositions d'amélioration de la procédure. Son objectif était de mettre en évidence l'évolution des résultats de la recherche. Plusieurs constats et remarques ont été émis lors de celle-ci.

Premièrement, les participants à la réunion étaient d'accord avec les résultats présentés et les complétaient régulièrement. Le représentant d'Electrabel mettait en évidence qu'il ne pouvait pas s'appuyer sur la Commune et que la confiance entre ces deux acteurs était parfois difficile, il insistait en outre, sur le fait que la RIP n'est pas un projet ficelé, il faut également tenir compte du fait que la position d'Electrabel et celle des promoteurs locaux est différente et doit par conséquent, s'envisager de manière différente.

Deuxièmement, d'une manière générale, les propositions d'axes d'améliorations seront bien accueillies. Aussi, à titre d'exemple, l'idée de mettre en place un système d'informations semble être, à leurs yeux, une idée pertinente et positive. La mise en place d'une coopérative

doit s'envisager, selon un représentant d'Electrabel, avec les riverains du parc uniquement puisque ce sont eux qui subissent les nuisances.

Enfin, à de nombreuses reprises, le représentant d'Electrabel demandera comment traduire ces propositions dans la pratique. Les équipes universitaires préciseront que c'est un travail qu'Electrabel doit fournir en interne.

6.2. Présentation des résultats à l'équipe des promoteurs d'Electrabel, le 23 septembre 2011

L'accueil de nos résultats et propositions d'axes d'améliorations a été mitigé de la part de l'équipe des promoteurs éoliens d'Electrabel lors de la réunion du 23 septembre. Cette présentation avait pour objectif de développer nos principaux résultats de recherches ainsi que des propositions destinées à réexaminer la pratique quotidienne des promoteurs d'Electrabel au regard des problèmes que nous avons pu identifier.

Certains promoteurs ont remis en question une partie des propositions dérivées des résultats de recherches, et plus fondamentalement, on a pu noter une certaine réticence de leur part à remettre leur pratique quotidienne en question. Cette réunion a été l'occasion pour les développeurs de s'exprimer sur les difficultés rencontrées sur le terrain et a permis de mettre en évidence la complexité des enjeux et des relations entre les différents acteurs: ils confirmaient les conclusions de notre étude de terrain mais la plupart des interventions critiques envers nos résultats ou nos propositions tendaient à rejeter la responsabilité de problèmes identifiés vers les autorités (communale ou administratives) ainsi que vers les citoyens. Les développeurs, confrontés à un terrain difficile, se sentent prisonniers d'un cadre légal général peu efficace, duquel ils ne veulent déborder (alors qu'ils pourraient le faire, à l'instar d'autres sociétés) et considèrent que les citoyens sont peu coopératifs. Ils n'envisagent pas de prendre davantage d'initiatives dans la procédure: l'initiative doit revenir avant tout aux autorités régionales. Pour eux, l'acceptabilité locale des éoliennes passe par l'augmentation des informations fournies aux citoyens (approche top-down dans le cadre du « deficit model ») : la mise en place d'un système d'informations semble peu envisageable pratiquement.

6.3. Présentation des résultats au Cabinet du Ministre Henry, le 10 octobre 2011

La présentation des résultats s'est déroulée sous la forme d'une discussion avec Mme Delvaux, membre du Comité de suivi du projet et Monsieur Klyucskovics en charge au Cabinet du Ministre Henry. Elle a suscité de nombreuses réactions. Les représentants du Cabinet Henry faisant partie du Comité de suivi et ayant eu l'occasion de participer à l'Atelier Scénario, cette présentation avait pour objectif de présenter de manière identique à la présentation 16 septembre les résultats de l'étude. Voici les principales remarques qu'elle a suscitées. Premièrement, ils constatent que l'identification des clivages dans les discours de intervenants est d'une part, peu surprenante et d'autre part, généralisable à d'autres études de cas: par contre le positionnement des groupes intermédiaires entre ces deux discours est sujet à débat. Ils considèrent que l'approche participative est effectivement un discours plus innovant. Ensuite, ils soulignent que malgré le fait que les citoyens ne connaissent pas la procédure, le nombre de recours concernant les projets éoliens est systématique: l'absence de connaissance est donc relative et non absolue, parce qu'elle dépend de l'investissement personnel consenti par les riverains (que ce soit sur le plan juridique ou technique). Ils confirment l'idée que les développeurs ne peuvent pas faire abstraction du jeu politique même s'ils le désirent car il fait partie intégrante de la vie communale et par conséquent, de ce type de projet. Le constat de l'opacité de la prise de décision et le lobbying permanent des développeurs lors de l'instruction du dossier suscitent chez les représentants de nombreuses réactions. De plus, la participation citoyenne ne doit pas s'envisager uniquement sous le cadre d'une coopérative. Selon eux, il faut également réfléchir à travailler sur le prix de consommation d'énergie, aux retours financiers possibles via les communes par exemple.

Lorsque la volonté unanime d'un référentiel commun est présentée, Madame Delvaux rappelle l'historique du cadre de référence né en 2002 et des cartographies concernant l'éolien au sein de l'administration wallonne. Ces cartes (de contraintes paysagères, de potentiel), disponibles et mobilisées par l'administration depuis longtemps, n'ont jamais été assumées par les autorités, La grande différence avec la réforme du cadre de référence et de la nouvelle carte de potentiel/ contraintes éolien est qu'elles seront validées par le gouvernement. Elles feront l'objet également de toute une série de consultations (notamment des communes) et ce, dans le but d'éviter les recours.

Lorsque l'idée de la mise en place d'un cahier des charges est avancée, ils rappellent qu'il est crucial de ne pas lui donner trop d'importance: même si leur travail sera allégé, les promoteurs devront toujours fournir un travail d'élaboration important. Par contre ce cahier des charges sera l'occasion de définir le cadre général de la Région, en précisant les critères de sélection et d'attribution des projets mis en concurrence.

Concernant les axes d'améliorations, l'idée de la mise en place d'un système de partage d'informations est accueillie positivement. Par contre, la proposition de suivi des résultats de l'étude d'incidences sur l'environnement semble, selon eux, impossible à mettre en œuvre puisque pour être diffusables, les résultats (mêmes intermédiaires) doivent passer devant le CWEDD. Enfin, la réunion de concertation, si elle est mise en place, devrait intervenir au début et non à la fin de l'enquête publique.

Les représentants présenteront également brièvement l'idée du nouveau cadre éolien et concluront que finalement, ce qui prime dans les rapports entre les acteurs, c'est la question de confiance.

7. CONCLUSION

Nous sommes partis de l'hypothèse que le processus décisionnel en vigueur en Région Wallonne n'était pas étranger à l'acceptation difficile de certains projets de parc éolien. Il s'avère que les résultats dégagés tout au long de cette année de recherche confirment cette hypothèse. De manière générale, le protocole de recherche mis en place semble tout à fait pertinent et adapté. D'une part, les quatre cas d'étude ont permis de mettre en évidence les spécificités de chaque groupe d'acteurs, les dynamiques à l'œuvre et les problèmes liées à la procédure de manière précise. D'autre part, l'Atelier Scénario a permis de mettre plus fondamentalement en question la procédure avec tous les acteurs du domaine et d'envisager les améliorations à y apporter au travers de l'exercice de prospective.

Synthétiquement, il ressort que le processus (au sens large, formel et informel) d'implantation d'un parc éolien est aux mains des promoteurs, de l'autorité politico-administrative et des citoyens. Chacun d'eux a des objectifs, une vision du projet et des discours qui leur sont propres. Pourtant, malgré leurs dynamiques propres, tous sont soumis à la même dynamique procédurale avec des armes parfois inégales. C'est précisément la manière dont les interactions, les rapports de forces entre ces entités se nouent et se jouent qui

influencera l'issue du projet. Nous avons pu mettre en évidence de manière assez complète les ressorts de l'action des citoyens et des promoteurs. Par contre, il a été plus délicat de mettre à jour la dynamique à l'œuvre dans la nébuleuse administration wallonne. C'est sans doute à cet endroit que des recherches futures devront axer leur investigations afin des compléter plus encore la dynamique globale dont nous avons tenté de dessiner les contours.

8. BIBLIOGRAPHIE

- Beck, U., Bonss, W, Lau, C., « The theory of reflexive modernisation: problematic, hypotheses and research programme », *Theory, Culture and Society*, 20 (2), 2003
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford University Press, 1994
- Callon, M., , «Des différentes formes de démocratie technique», [Annales des Mines, \(janvier\)](#), 1998, pp.63-73
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthes, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001
- Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, Mars 2006
- Joly, J-B., Kaufmann, A., Introduction à CIPAST, Citizen Participation in Science and Technology, 2005 [en ligne] http://www.cipast.org/download/CD%20CIPAST%20in%20Practice/cipast/fr/design_2.htm
- Joris G., Claisse F., « Le projet SCoPE: la construction de l'action publique en univers incertain. L'Open Processus Workshop comme technique participative », Spiral, ULg, 2009
- Linkov I., Ramadan B. (Eds.), *Comparative risk assessment and environmental decision making*, Springer, New-York, 2006
- Parotte C., Rossignol N., and Fallon C. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans les communes d'Aubange et Messancy.", Spiral, Juin 2011, 95p.
- Parotte C., Rossignol N., and Fallon C. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans les communes de Dour et Quiévrain." Juillet 2011, Spiral, 73p.
- Parotte C., Rossignol N., and Fallon C. "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans la commune de Modave.", Spiral, Juillet 2011, 58p.
- Parotte C., Rossignol N., and Fallon C., "Monographie de l'implantation d'un parc éolien dans les communes d'Ath et Silly." Juin 2011, 75p.

- Parotte C., Rossignol N., and Fallon C., « L'implantation de parc éolien : le processus décisionnel mis en question. Compte rendu et analyse de l'Atelier Scénario mené dans le cadre du projet ALPE », août 2010, 53p.
- S. Brunet, C. Parotte, S. Vanhaeren, "L'intérêt des Focus Group en Science Politique", Université de Liège, Spiral, 2010 (à paraître)
- The Royal Society, *The public understanding of science: report of the Royal Society's ad hoc group*, London, 1985
- WHO/UNEP/ILO, Integrated Risk Assessment, International Programme on Chemical Safety, 2001; Gray G.M., Hammitt J.K., Risk/risk trade-off in pesticide regulation: an exploratory analysis of the public health effects of a ban on organophosphate and carbamate pesticides, *Risk analysis*, 20(5), 2000, p.665-680