

Projets éoliens en Région wallonne : quand le processus décisionnel met à mal l'acceptabilité locale.

Céline Parotte*, **Nicolas Rossignol****, **Catherine Fallon*****

1. Introduction

Alors que l'énergie éolienne bénéficie du soutien de la population dans les pays européens (Wolsink, 2007b), de nombreuses études notent l'existence de groupes d'opposition structurés et actifs au niveau local, près des projets de parcs ou des parcs existants (Breukers & Wolsink, 2007). La Belgique et plus précisément la Région wallonne, ne semblent pas déroger à ces observations. En effet, la population wallonne déclare généralement soutenir l'énergie éolienne : 86% des riverains d'un parc éolien se montrent favorables à l'énergie éolienne, selon un récent sondage IPSOS (2010). Pourtant les promoteurs éoliens wallons et les décideurs publics font aussi état des limites de cette adhésion sociale par la rencontre de groupes d'opposants organisés ou des riverains des communes concernées capables d'influencer l'issue du projet. Cette dynamique d'opposition locale aux projets éoliens a suscité un nouvel intérêt pour l'analyse des conditions d'intégration des différents acteurs au sein du processus décisionnel. Ceci se traduit comme tel : l'intérêt du promoteur privé pour les citoyens trouve généralement sa source dans le constat d'échecs de projets précédemment introduits et de la volonté de voir les suivants acceptés. À cet égard, les pouvoirs publics soulignent l'intérêt d'intégrer le citoyen dans le processus décisionnel. 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 en témoignent : « une communication efficace et complète envers la population (est) un élément essentiel à la réussite d'un projet ».

Derrière ces volontés affichées des promoteurs et des pouvoirs publics se trouve un enjeu de taille : l'acceptabilité locale des projets éoliens. Dans le cadre d'un projet de recherche commandité par Electrabel en 2010, le Spiral (ULg)¹ a eu l'occasion d'étudier les ressorts de cette acceptabilité locale en Région wallonne en vue de l'analyse et du développement d'outils adaptés permettant d'améliorer les processus décisionnels et de participation.

Les résultats de cette recherche empirique sont issus d'une combinaison de méthodes qualitatives mobilisées (38 entretiens semi-directifs, 4 focus group et un Atelier Scénario) dans le cadre d'un protocole précis. Quatre cas de projets d'implantation d'éoliennes constituant un échantillonnage par contraste réduit (Pires, 1997) ont pu être étudiés. En complément de l'analyse un grand nombre de documents issus des dossiers relatifs aux projets éoliens, disponibles aux administrations communales en question, dans la presse, sur Internet, quatre focus group (Stewart, Shamdasani & Rook, 2007) avec les riverains concernés et des entretiens semi-directifs ont été menés avec les différentes parties prenantes aux

¹ En collaboration avec le Centre Environnement (HEC-ULg) et le Département de Psychologie, Cognition et Comportement (ULg), dans le cadre du projet intitulé Acceptabilité Locale des Projets Eoliens (ALPE) mené sous la direction de Catherine Fallon (Spiral, ULg), de Benoît Dardenne (Département de Psychologie, Cognition et Comportement) et de Joseph Smitz (Centre Environnement HEC-ULg).

projets de parc éolien (bourgmestres, échevins, promoteurs, riverains, responsables de coopératives, fonctionnaires régionaux, etc.). Ces études de cas ont mis en évidence des caractéristiques institutionnelles génératrices de conflit. Celles-ci ont servi de point de départ pour un exercice de prospective de type "Atelier Scénario" (Fung, 2007 ; Sintomer, 2007) avec des acteurs diversifiés associés au processus décisionnel d'implantation de parc éolien en Région wallonne pour mieux envisager les améliorations à apporter aux dispositifs pour en améliorer la qualité technique et sociale.

Cette contribution se présentera en trois parties. Dans un premier temps, nous justifierons, au regard de la littérature scientifique, l'intérêt de s'intéresser au processus décisionnel dans le cadre de la problématique posée. Dans un deuxième temps, les résultats de la recherche permettront de démontrer que le processus décisionnel en vigueur en Région Wallonne n'est effectivement pas étranger à l'acceptation difficile de certains projets de parc éolien. Dans un troisième temps, nous présenterons les pistes de réflexion avancées par les acteurs de terrain pour construire un processus qui permette une meilleure appropriation.

2. L'acceptabilité locale au delà des considérations NIMBY

Une réponse classique est souvent donnée pour expliquer l'écart entre l'acceptabilité sociale des projets en général, et autour de projets spécifiques : le phénomène NIMBY (*Not In My Back Yard*). Celle-ci suggère, de manière quelque peu péjorative (Nadaï & Labussière, 2010), que les individus sont favorables aux mesures d'intérêt général, tant que celles-ci n'impliquent pas des conséquences directes « au fond de leur jardin ». Ils sont alors décrits comme des individus égoïstes surtout préoccupés par la diminution de la qualité de leur cadre de vie, de leur bien-être et de la valeur économique de leur propriété (Pol et al., 2006). Lorsque l'on parle de NIMBY, c'est plus le caractère égoïste d'un comportement que les raisons qui le justifie qui est pointée. Or, précisément, la distance peut-être un facteur à prendre en compte dans la construction de l'acceptabilité. Mais la stigmatisation du terme NIMBY semble réduire le spectre à outrance, et ne permet donc pas de rendre compte adéquatement d'une situation.

En effet, ce type d'explication a été mis en question par de nombreux analystes (Breukers & Wolsink, 2007; Krohn & Damborg, 1999; Wolsink, 1996, 2000, 2007a, 2007b, 2010). Aussi, Wolsink (2000) a montré, dans une étude réalisée autour de trois parcs éoliens situés aux Pays-Bas, que les comportements de type free rider, propre au phénomène NIMBY, étaient en fait assez rares. Ensuite, en enfermant les individus dans le carcan inerte de l'égoïsme NIMBY, on tend à négliger le caractère fondamentalement dynamique des attitudes, comportements et croyances (Wolsink, 2000). Enfin, il semble aussi qu'en réduisant l'explication de l'acceptabilité locale faible à ce simple acronyme, on évacue la prise en compte d'autres facteurs.

Aussi, plusieurs études mettent en évidence d'autres facteurs pouvant influencer, et dès lors expliquer, l'attitude des riverains de projets de parcs éoliens par rapport à ceux-ci.

Comme l'ont mis en évidence de nombreux chercheurs, que ce soit en Suède, au Pays-Bas ou aux USA (Jobert, Laborgne, & Mimler, 2007), l'impact potentiel au niveau sonore (Wolsink, 1996) et visuel (Gipe, 2002) ou encore l'attachement au

lieu, et la « rupture » qu'est susceptible d'engendrer l'implantation d'un parc éolien sur ce lieu sont des facteurs influant l'attitude des riverains (Devine-Wright, 2011). Il a été, par exemple, empiriquement établi, dans le cadre de l'implantation d'une station de production d'énergie hydraulique, qu'au plus les riverains se sentaient attachés au lieu touché, au plus leurs attitudes étaient négatives envers le projet (Vorkinn & Riese, 2001). À cet égard, le type de paysage éventuellement menacé constituerait d'ailleurs un facteur explicatif plus important que le type et la taille du projet qu'on y planterait (Wolsink, 2007a). L'image que renvoie le développeur du projet, et le niveau de confiance dont il bénéficie auprès des riverains, sont également mis en avant : le développeur sera notamment mieux perçu s'il est considéré comme n'étant pas un étranger à la communauté, mais plutôt comme « l'un des leurs », ce qui influence de façon positive l'attitude des riverains envers le projet (Gipe, 2002; Krohn & Damborg, 1999; Toke, Breukers, & Wolsink, 2008; Wüstenhagen, Wolsink, & Bürer, 2007). La redistribution des bénéfices financiers de l'implantation incluant éventuellement les riverains, a été explorée comme un facteur à prendre en compte également, introduisant alors la notion de justice (et donc d'injustice) distributive (Aitken, 2010; Morthorst, 1999). Enfin, la qualité de la communication entre les acteurs, qu'ils soient promoteurs, acteurs institutionnels ou encore riverains, est aussi un facteur considéré comme structurant l'attitude des riverains. Un manque de communication entre ceux-ci, et une mauvaise qualité des échanges, semblent constituer un puissant catalyseur, transformant le scepticisme de certains riverains en attitudes et actions contre le projet (Krohn & Damborg, 1999).

Chacun des facteurs évoqués ici apporte un éclairage particulier sur la problématique. Notre étude se concentre sur le processus décisionnel afin d'apporter un regard qui soit à la fois complémentaire aux études précitées, mais aussi spécifique au territoire de la Région Wallonne qui n'a fait l'objet d'aucune étude récente à ce sujet. Ce type d'étude, centrée sur le processus décisionnel, en tant qu'instrument de l'action publique porteur de conception de la société et structurant les dynamiques (Lascoumes & Le Galès, 2005), semble particulièrement fructueux, comme l'a montré Wolsink (1996, 2000) au Pays-Bas. En effet, s'intéresser au processus décisionnel permet de dépasser une vision idéalisée de l'action publique axée sur les objectifs des politiques publiques, et de s'intéresser alors à l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent ses programmes, ce qui nous permet d'aborder des dimensions qui sont peu visibles autrement. L'intérêt de la démarche se justifie entre autre au travers du constat que « les instruments d'action publique ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes & Le Galès, 2005, p. 13).

Par conséquent, le processus décisionnel, en tant qu'instrument d'action publique, joue ici le rôle d'interface performative entre des objectifs généraux de politiques publiques et ses concrétisations. À ce titre, il est fondamental de s'y intéresser afin d'explorer les effets qu'il peut avoir sur les attitudes des riverains des projets éoliens, notamment en termes de justice procédurale (Gross, 2007; Kuehn, 2000; MacCoun, 2005; Maguire & Lind, 2003; Wolsink, 2007b). Enfin, cela permet de tenir compte de tous les facteurs, de manière systémique, tout en restant ouvert aux spécificités des situations locales étudiées, sans stigmatiser les opposants aux projets.

Très concrètement, en Région wallonne, la mise en place d'un parc éolien requiert l'obtention d'un permis unique qui s'intéresse aussi bien à des aspects urbanistiques qu'environnementaux (Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement). Le processus décisionnel légal comporte plusieurs phases qui se résument schématiquement comme suit :



Figure 1 - Processus d'implantation de parcs éoliens en Wallonie

Préalablement au lancement de la procédure légale, le promoteur établit des contacts informels avec les propriétaires privés et/ou la commune. Ensuite, la procédure légale débute par une réunion d'information publique obligatoire (RIP) et elle est suivie d'une étude d'incidences sur l'environnement (EIE). Par la suite, la demande de permis est introduite auprès de la ou des communes concernées chargées de transmettre le dossier aux fonctionnaires technique et délégué, une enquête publique obligatoire est lancée et le dossier est instruit auprès de différentes instances (en ce compris les communes) chargées de rendre un avis consultatif. Sur base de ces avis, de l'étude d'incidences et de l'enquête publique, les Fonctionnaires technique (du service du département permis et autorisation) et délégué (en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme) rendent une décision finale motivée d'octroi ou de refus du permis. Cette décision est susceptible de recours devant le Ministre, de même que la décision du Ministre est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. Le citoyen a la possibilité de faire entendre sa voix plusieurs fois durant la procédure : lors de la réunion d'informations publique préalable, de l'enquête publique, ou pour introduire un recours contre les décisions rendues (Stoffel, 2011).²

3. Quand le processus décisionnel met à mal l'acceptabilité locale

Les résultats de notre recherche ont permis de dégager quatre caractéristiques en lien avec le processus décisionnel, qui tendraient à influencer négativement l'acceptabilité des projets en cours d'élaboration ; le focus de la procédure autour des aspects technico environnementaux du projet, le caractère unilatéral de la communication entre les parties prenantes, le caractère sporadique de celle-ci et le manque de transparence lors de l'instruction du dossier.

² En d'autres termes, il peut le faire tout en amont du processus : lors de réunion d'informations publique préalable à l'étude d'incidences autrement dit, avant l'introduction de la demande du permis. Cette première réunion se veut avant tout informative puisqu'elle est l'occasion pour le promoteur de présenter l'avant-projet et pour le citoyen de poser des questions et de porter réclamations sur la future implantation. Notons qu'il peut encore s'exprimer quinze jours après le déroulement de celle-ci. Deuxièmement, lorsque l'étude d'incidences est clôturée et la demande de permis introduite, le citoyen peut consulter le dossier auprès de sa commune et également s'exprimer une seconde fois lors de l'enquête publique longue de 30 jours. Enfin, il a encore la possibilité contester la décision rendue introduisant un recours devant le Conseil d'Etat s'il est un tiers directement concerné. L'implication citoyenne dans la procédure se présente officiellement sous forme de réclamation écrite.

3.1. Focus sur les aspects technico-environnementaux du projet

Selon la logique du *siting* dans laquelle la procédure s'inscrit, chaque projet devrait faire l'objet d'une évaluation technique et sociale à la suite de laquelle l'octroi ou le refus du permis est décidée par d'administration régionale. Or, les orientations prises par l'EIE, ainsi que la nature des avis demandés aux différentes instances durant la procédure se base principalement sur les aspects techniques de l'objet. Les questions de potentiels de production électrique sont étudiées, l'adéquation avec le réseau de transport de l'énergie est évaluée, la proximité des aéroports, les risques éventuels s'y afférant ainsi que les mesures environnementales compensatoires sont envisagées. La dimension sociale n'est prise en compte que de façon marginale.

Néanmoins, on note également dans les éléments ressortant des focus groups et de l'Atelier Scénario que l'objet est également hautement social. Celui-ci est le catalyseur d'un nombre important de rencontres, de confrontations, d'oppositions, de projections du monde. Ces interactions peuvent être de natures juridiques, économiques ou politiques. Bref, plus généralement, l'implantation d'un parc éolien est génératrice de relations sociales dans lesquelles s'exprime la complexité de la société. Or, finalement, il ressort de nos données que la procédure néglige en fait les aspects dits « non-techniques ». Certes, les riverains sont consultés, parfois même pour leurs compétences techniques pointues, mais le caractère hautement social du projet considéré est négligé au profit de l'évaluation de ses qualités techniques et environnementales. Cette caractéristique du processus a des implications importantes sur la nature des relations qu'elle suggère. En effet, puisqu'elle ne permet pas de mettre en débat l'ensemble des registres discursifs qui fondent l'action, la procédure ne joue pas le rôle de légitimation de l'action publique qui est le sien. Dès lors, la procédure devient un instrument de conservation et d'amplification du conflit, plutôt que de négociation et de création d'un consensus.

3.2. L'instrument est basé sur une communication unilatérale

Alors que formellement, différents moments dans la procédure sont dédiés à un dialogue entre les stakeholders du projet concerné, on note que les citoyens et représentants de ceux-ci, ainsi que certains membres de l'administration, déplorent le caractère unilatéral de ce dialogue. En effet, la RIP, qui est sensée être un moment d'échanges destiné à nourrir les points à étudier lors de l'EIE est en fait décrite comme étant une séance de marketing bien rôdée, animée par des représentants de l'entreprise promotrice du projet.

[...] c'est vrai que la présentation [lors de la RIP] étaient bien faite, c'est indiscutable... Elle n'était peut-être pas complète pour que la population à comprendre ce que peut être l'éolien dans son jardin. Mais quelque part, c'était un travail remarquable pour présenter un produit à vendre (Focus Group).

Durant cette réunion, les échanges sont trop rares. Le clivage entre les sceptiques et les enthousiastes est renforcé suite à cette réunion. Ceux qui cherchaient à y voir des avantages sont servis, ceux qui cherchaient des réponses à leurs craintes sont déçus.

On a eu l'impression de ne pas être entendu quoi. Le bourgmestre était là, sans tenir compte de l'avis des gens quoi. On avait l'impression que le projet était en

route et lancé. On a commencé à se lever dans l'assemblée, on ne se connaissait pas. Et le mouvement s'est fait, on s'est rencontré avec les gens ici. Les carottes sont cuites on s'est dit (Focus Group).

Dans un autre sens, l'enquête publique est basée sur l'idéal-type d'un système de communication unilatérale. En effet, les citoyens sont invités à formuler des réclamations et observations par courrier à la commune qui transmet celles-ci aux promoteurs. Ces courriers sont, au même titre que les avis des différentes instances, assimilés au dossier mais ne font l'objet d'aucun échange entre les citoyens et les promoteurs par la suite. Ils constituent une masse informe de remarques concernant aussi bien le projet précis que la politique énergétique du pays. Aussi, ces courriers sont basés sur des informations récoltées par les citoyens eux-mêmes, ce qui nécessite une pro-activité peu stimulée par le processus effectivement à l'œuvre.

Au niveau de l'enquête publique... On consulte le dossier à la commune. Donc on s'assied à un bureau, [mais] on ne peut pas faire de photocopie, et on consulte tout sur place... Notre but est aussi de participer, mais pas à n'importe quel prix. On a plein d'informations, mais on n'a pas nécessairement les ressources pour les juger (Atelier Scénario).

De plus, les riverains doutent de l'efficacité de cette démarche : le projet semble déjà défini dans ses moindres détails dès la RIP. Aussi, lors des focus group, il a été systématiquement indiqué par des participants qu'ils n'ont été informés du projet que très tard dans la procédure. Ceci témoigne encore de défaillances dans la communication entre les stakeholders, dans le cadre d'une procédure cumulative où la fin d'une étape induit le début d'une autre, créant de ce fait une irréversibilité. L'absence d'information, et l'absence d'espace dans lequel tout est renégociable est alors perçu comme une injustice par ces participants.

Globalement, le système d'information entre les acteurs tend en fait, à être basé sur un modèle top-down, très peu dialogique. Si cette observation peut bien-sûr être renforcée par des éléments contextuels ou par les intérêts des promoteurs, il est indéniable que le caractère structurant de la procédure, et des routines qui l'entourent, ont une importance cruciale dans l'articulation des rapports entre acteurs, et dans la nature des discussions. Si le processus est porté par des acteurs inscrits dans un référentiel technico-scientifique, seules les informations en relevant sont considérées comme pertinentes, la constitution d'un dialogue authentique étant alors compromise. Les relations basées sur la récolte de données techniques s'imposent alors, et ce, jusque dans les attitudes les plus informelles.

Aussi, au-delà de la dichotomie entre social et technique, il ressort clairement que des effets de « certification » de l'information soient prégnants, évacuant ainsi la prise en compte de l'expertise d'usage des citoyens au profit des seules données dites « scientifiques » récoltées par le bureau d'étude réalisant l'EIE. Or, précisément, il semble que l'expertise d'usage des riverains puisse être particulièrement utile dans la réalisation de ce type de projet. Et au contraire, la négliger tend à catalyser des tensions latentes. Les propos de deux citoyens sont ici éloquentes :

Le gros souci, et c'est toujours comme ça pour tous les projets, c'est en fait l'EIE sont en générales très généralistes, et les aspects locaux sont oubliés, ou traités d'une manière très légère. [...] J'avais relevé des points de lacunes qui n'étaient pas abordés dans l'EIE, ou pas suffisamment développés (Focus Group).

Comment est-ce qu'on peut prendre une étude au sérieux quand on voit qu'entre la pompe 7 et 8, il y a la pompe [X] qui est installée et qui n'est pas prise en compte ? Que sur leurs cartes, il y a soit disant une maison expropriée alors qu'elle est toujours là. Alors, est-ce que ces gens sont venus ne fût-ce qu'une fois poser les pieds sur le terrain ? Et [ce sont eux] décident ou influencent une décision (Focus Group)

3.3. L'instrument comporte de longs moments de silence

Dans la suite logique de ce que l'on vient d'évoquer en termes de communication, on note que le processus questionné ici comporte de longs moments d'absence de communication vis-à-vis des citoyens. En effet, s'il semble que les promoteurs, l'administration, et les différentes instances chargées de remettre un avis soient régulièrement en contact tandis que les riverains sont laissés sans informations durant de longues périodes, particulièrement durant la réalisation de l'EIE qui prend plusieurs mois à un an. Ceci est le corollaire du type de communication impliquée par la procédure. Si un dialogue n'existe pas, et que l'on se trouve dans une situation de communication unilatérale basée sur la récolte d'informations techniques, on comprend vite que les citoyens sont peu consultés et qu'ils subissent dès lors des longs moments de silence. Or, on a pu le constater, ces moments de silence sont particulièrement propices aux rumeurs, à la désinformation, à l'amplification des craintes des riverains sceptiques.

Les villages, ce sont des familles aussi, des gens qui se côtoient, ont des familles, vont au magasin et il y a des concurrences, des difficultés, des positions qui se créent donc là, il y a un besoin de maturation qui est nécessaire. L'auteur de l'EIE là dedans, c'est un acteur essentiel mais il donne l'impression de retourner dans une tour d'ivoire, il analyse, ce qui est très bien mais ce qui me semble qu'il pourrait aussi faire, c'est qu'il soit alimenté par des acteurs en plus. Alors comment ? Je pense qu'au niveau de la citoyenneté, c'est intéressant de pouvoir faire en sorte que le citoyen soit mis dans la procédure (Atelier Scénario).

3.4. L'instrument, source d'incertitudes pour les promoteurs et les citoyens

De manière générale, on note que le processus en question et plus particulièrement sa phase d'instruction, est générateur d'incertitudes pour tous les stakeholders. D'une part, les promoteurs, dans une logique entrepreneuriale, espèrent voir aboutir le projet dans lequel ils investissent des ressources importantes. Or, tel qu'il est, le processus est composé à chaque étape de sources d'incertitudes, que ce soit concernant la location des terrains, les questions lors de la RIP, les conclusions de l'EIE, les avis des instances, et l'octroi du permis unique. Toutes ces incertitudes les invitent à mettre en boîte chaque étape le plus rapidement possible, pour créer des irréversibilités afin de passer à la suivante. Les promoteurs sont engagés dans une logique où seul le résultat compte, c'est-à-dire l'implantation du parc. Toute interférence, notamment les réticences de certains citoyens, sont perçues comme des freins à l'aboutissement de leur objectif. Ils sont donc tentés de passer au-delà.

D'autre part, l'étude des aspects techniques des projets font l'objet de questionnements de la part des citoyens. L'objectivité de l'EIE est souvent mise en cause par les riverains qui considèrent que la nature de la relation entre le promoteur

et l'auteur de l'EIE est problématique, dans la mesure où le premier paie le second afin de donner un avis objectif sur la qualité du projet.

Les riverains considèrent donc que l'étude est biaisée dès le départ, ce qui génère encore un sentiment de flou quant au projet. D'autant plus que la définition des rôles de chacun n'est pas toujours claire.

Un des problèmes par rapport à la RIP, c'est la confusion qui peut exister [...] pour les gens dans la salle entre l'auteur de l'EIE et l'auteur de projet. J'ai pu remarquer un peu trop souvent que l'auteur de projet se substitue à l'auteur de l'EIE pour présenter son projet et ça ne fait qu'accentuer ce [qu'on] disait : finalement, l'auteur de l'étude de projet est à la solde de l'exploitant puisque c'est finalement lui qui va le payer et également présenter le projet. Ça, je trouve que c'est une habitude un peu mauvaise et qui va à l'encontre de la bonne compréhension et de la bonne localisation de chacun des protagonistes dans l'ensemble du projet (Atelier Scénario).

3.5. L'instrument et ses conséquences sur les prises de position des acteurs.

Si l'on constate les difficultés auxquelles les promoteurs et des citoyens sont confrontés lors du processus décisionnel légal, d'autres acteurs, comme les communes et les instances d'avis, sont également amenées à prendre position sur le projet.

Aussi, on remarque que les responsables politiques locaux sont souvent coincés entre des intérêts et des aspirations très différentes et contradictoires que le processus ne permet pas d'exprimer. D'une part, les ressources financières potentiellement dégagées par ce genre de projet sont susceptibles de séduire les représentants communaux. D'autant plus au regard de l'état souvent précaire des finances publiques locales. Aussi, on ne peut négliger l'intérêt suscité par le fait de s'inscrire dans un projet politique porté au niveau régional, répondant à des objectifs européens. Cela peut d'ailleurs être électoralement très intéressant si le projet abouti, comme on l'a vu dans certaines communes.

D'autre part, les responsables locaux sont tributaires des électeurs devant lesquels ils se présentent. Or, si les riverains du projet s'opposent vigoureusement au projet proposé, les responsables politiques locaux risquent leur siège lors du projet scrutin communal. Un mouvement d'opposition à la majorité en place peut en effet prendre rapidement de l'envergure. Les responsables locaux sont donc tiraillés entre des intérêts et aspirations différentes en raison de l'incertitude relative à la réaction des riverains face au projet. Ceci en pousse certains à ne pas prendre une position claire sur la question.

Mais je crois qu'un manque de communication entre les projets est aussi imputable à la commune. Ce sont des dossiers très sensibles politiquement, à un tel point qu'il y a parfois une volonté de laisser ce flou... On ne sait pas si la commune est pour ou contre... (Atelier scénario).

Ce qui devient alors très inconfortable à la fois pour les promoteurs qui ne savent pas s'ils bénéficient du soutien des responsables communaux, et des citoyens qui ne savent quelle est la position de la commune, qu'ils soient opposés au projet ou non finalement. La commune ne peut alors jouer efficacement un rôle d'intermédiaire entre les promoteurs et les citoyens.

Les représentants des administrations et des instances d'avis consultées lors de l'instruction du dossier déplorent également que le manque de concertation entre les instances d'avis alimente l'opacité du mécanisme de décision et la présence de lobbying parallèlement à la procédure légale qui complexifie davantage la procédure. En effet, en plus de juger de l'opportunité du projet, l'instance décisionnelle se retrouve à jouer un rôle d'arbitrage (qu'il faut pouvoir motiver) entre les différentes instances d'avis dont les prises de position sont parfois intangibles. En effet, 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. Pour illustrer les instances fonctionnant de manière très autonome, le cas particulier du Département Nature et Forêt (DNF) est souvent pris en exemple.

4. Vers une meilleure appropriation du projet : quelles sont les attentes des stakeholders ?

Face à ces constats, de nombreux chercheurs analysant les processus d'implantations de parcs éoliens soulignent l'intérêt d'approches collaboratives, ouverte aux aspects sociaux des projets considérés. Gibbs (2000, p. 13) par exemple, s'est interrogé sur les pratiques décisionnelles qui augmentent réellement l'implantation d'énergie renouvelable. Selon lui, elles requièrent une *strong ecological modernization*, dont les caractéristiques sont :

- Un processus de décision ouvert et démocratique, plutôt qu'un processus technocratique et corporatiste
- Une participation accrue des parties-prenantes, plutôt qu'une décision prise en charge par les élites économiques, politiques et techniques.
- Des approches ouvertes, permettant l'expression du pluralisme, plutôt que l'imposition d'une vision unique axée sur un objectif prédéfini.
- Des larges changements institutionnels, prenant en compte les problèmes environnementaux, plutôt que des solutions techniques ponctuelles à ces problèmes.

Ceci fait évidemment écho aux développements classiques sur les processus participatifs et délibératifs, favorisant les apprentissages collectifs (Holden, 2008). Or, l'impact de ce type de processus est souvent sous-estimé par les décideurs politiques ou même les promoteurs (Wolsink, 2007a). C'est exactement ce que l'on a pu observer dans le cadre de l'Atelier Scénario ainsi que dans les focus groups et qui a été soulevé lors de l'Atelier Scénario par le responsable d'un organisme indépendant d'intérêt public travaillant à la promotion d'un développement durable :

Il me semble qu'à côté de l'apport scientifique, il manque cette enquête sociale si on peut dire : quel est le niveau d'acceptation ? Quels sont les problèmes ? Comment sont-ils perçus ? Comment peuvent-ils intervenir ? Comment peuvent-ils être intéressés par le projet ? Donc il y a toute une analyse qui peut être intégrée dans l'enquête et ça permettrait aussi au citoyen non pas d'augmenter les troubles mais d'essayer de voir comment avec un bon niveau de compréhension, ils peuvent arriver soit à proposer des alternatives, soit proposer des compensations, des éléments qui pourraient faire en sorte que le projet soit accepté ou tout simplement parce que le projet est inacceptable et qu'ils puissent au moins dire pourquoi ils le considèrent comme tel » (Atelier Scénario).

Une partie de la journée « Atelier Scénario » abordait les améliorations susceptibles d'être apportées à la procédure wallonne. Aussi, le groupe de participants à cet Atelier, composé de représentants politiques au niveau local, provincial, régional, de développeurs, de représentant de mouvement citoyen, d'experts scientifiques intéressés, de représentants des instances d'avis consultées durant la procédure ont débattu sur la définition d'une « procédure idéale ». Bien que ces réflexions ne constituent que des pistes, et sont donc généralement peu développées, elles constituent sans doute une base intéressante pour des recherches futures d'une part, mais aussi pour les débats politiques à venir qui pourront ainsi s'ancrer dans un socle démocratique important.

Il ressort clairement des résultats collectés que la volonté des participants est de réduire l'incertitude de tous les acteurs, y compris la leur bien sûr, durant tout le processus d'implantation. Plusieurs propositions sont avancées pour ce faire : permettre la participation financière des communes et riverains au projet, clarifier les critères de décision, et mettre sur pied un système de communication continu et dialogique.

Il apparaît que le fait pour le promoteur de permettre la participation financière des communes et riverains au projet puisse être l'occasion de construire un projet commun avec ces *stakeholders*. Le projet peut alors être perçu au-delà de son aspect technique, proposant des prises sociales et économiques aux citoyens. Bien entendu, cette proposition n'est en aucun cas miraculeuse. Mais on note que si ce projet commun est envisagé de manière très précoce, dans le cadre d'un débat ouvert et transparent, cela peut catalyser un sentiment général positif envers le celui-ci. *A contrario*, si la participation financière de la commune est cachée aux citoyens, et si le processus reste fermé et flou, alors celle-ci sera perçue de manière très négative par les citoyens. Il semble donc fondamental de préciser dès maintenant que les pistes de solutions proposées par les participants ne peuvent être considérées que combinées les unes aux autres, adressant chacune de multiples aspects des problèmes évoqués dans la première partie de cette contribution.

Ensuite, il semble fondamental de mettre sur pied un système de communication continu et dialogique. Nous avons en effet pointé le caractère sporadique et unilatéral de la communication. À cet égard, et bien qu'ils ne s'entendent pas sur les modalités pratiques de mise en œuvre, les *stakeholders* s'accordent sur la nécessité d'assurer une continuité dans le processus de communication dès le début du processus légal et même avant. Plusieurs solutions sont proposées : assurer une permanence communale, une médiation entre les parties prenantes, multiplier les réunions intermédiaires entre les étapes clés de la procédure afin de suivre l'évolution du projet, mettre en place un site internet avec un forum interactif, faire du porte à porte avant la réunion d'information préalable pour présenter un avant projet.

Quand on participe à un projet, il est plus facile de faire passer des choses qui sont plus délicates quand on est à l'origine ou à la source, quand on se sent inclus dans les décisions, la préparation du projet (Citoyen, Focus Group).

Enfin, concernant la clarification des critères de décision, les participants à l'Atelier Scénario considèrent que l'opacité ressentie lors de la phase d'instruction du dossier menant à la prise de décision pourrait être atténuée par la l'établissement préalable d'un cadre de décision clair, basé sur des critères précis. Celui-ci

reprendrait ainsi tous les avis émis par les différentes instances. Ce cadre, plus contraignant pour l'administration, les instances d'avis et les promoteurs, permettrait dès lors de réduire les incertitudes du promoteur et des citoyens quant à l'aboutissement du projet. Les stakeholders proposent également de lier ce cadre référentiel avec une cartographie du potentiel éolien en Région wallonne. Cette carte couvrant l'ensemble du territoire de la Région wallonne reprendrait les zones de potentiel venteux, et tiendrait compte également des contraintes environnementales, techniques et paysagères. Ainsi couplée au nouveau cadre de décision, la clarté du processus serait largement renforcée.

Si l'implantation d'un parc éolien est un projet complexe, force est de constater que la construction de l'acceptabilité autour de celui-ci l'est tout autant.

5. Conclusion

Les résultats de la recherche ont permis de montrer que les relations structurées et suggérées par le processus d'implantation de projets éoliens en Région wallonne étaient traduites de manière technocratique, top-down, discontinue et donc source de nombreuses incertitudes. Le processus, tel qu'il est vécu, met en lui-même à mal le sentiment de justice procédurale des riverains, entendue comme le droit à un traitement équitable, comme le droit aux mêmes respect et considérations que les autres dans le cadre d'une décision politique concernant la manière dont des biens et opportunités doivent être distribués (Kuehn, 2000).

Les développements évoqués précédemment font écho à ce qui a pu être analysé dans de nombreux pays européens (Wolsink, 2007a). Le processus à l'œuvre en Wallonie, s'il peut comporter formellement certains moments d'ouverture, se traduit en fait de manière typiquement technocratique. Les rares moments propices à l'ouverture aux citoyens sont finalement dénaturés. Ceci tend à renforcer le sentiment de rejet du projet considéré par certains riverains, dont l'attitude d'opposition est souvent diversifiée et dynamique (Wolsink, 2000).

Il n'est pas question ici de dire que l'opposition des riverains au projet est la source principale d'échec de ceux-ci. Au contraire, on note clairement dans les projets que nous avons étudiés ayant échoués que l'impact de l'action des opposants n'est qu'un facteur parmi d'autres susceptible d'entraîner un refus d'octroi de permis par l'autorité régionale. C'est d'ailleurs encore ce qu'a observé Wolsink (2007a, p. 2693) dans d'autres pays européens, où l'impact des attitudes des citoyens est souvent surestimé. Cependant, l'acceptabilité locale reste une préoccupation importante pour la filière éolienne, les populations concernées et les pouvoirs publics.

À cet égard, la Région wallonne, aussi désireuse de clarification et d'intégration citoyenne, continue de questionner la procédure. En effet, bien qu'aucune mesure ne se soit encore concrétisée, l'actualisation du cadre de référence est à l'ordre du jour. Puisse la réflexion autour de cette actualisation se faire dans le sens de l'ouverture des procédures suggérées dans cette contribution.

6. Bibliographie

- Aitken, M. (2010). Wind power and community benefits: Challenges and opportunities. *Energy Policy*, 38, 6066-6075.
- Breukers, S., & Wolsink, M. (2007). Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison. *Energy Policy*, 35, 2737-2750.
- Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.
- Devine-Wright, P. (2011). Place attachment and public acceptance of renewable energy: A tidal energy case study. *Journal of Environmental Psychology*, 31, 336-343.
- Fung, A. (2007). Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. In S. W. Rosenberg (Ed.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 159-183). New York: Palgrave Macmillan.
- Gibbs, D. (2000). Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies. *Geoforum*, 31, 9-19.
- Gipe, P. (2002). Design As If People Matter: Aesthetic Guidelines for a Wind Power Future. In M. Pasqualetti, J. , P. Gipe & R. Richter, W. (Eds.), *Wind Power in View* (pp. 173-212). San Diego: Academic Press.
- Gross, C. (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy*, 35, 2727-2736.
- Holden, M. (2008). Social learning in planning: Seattle's sustainable development codebooks. *Progress in Planning*, 69, 1-40.
- IPSOS. (2010). Perception de l'énergie éolienne en Wallonie. Résultats d'enquête. In Service Public de Wallonie & EDORA (Eds.).
- Jobert, A., Laborgne, P., & Mimler, S. (2007). Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies. *Energy Policy*, 35, 2751-2760.
- Krohn, S., & Damborg, S. (1999). On public attitudes towards wind power. *Renewable Energy*, 16, 954-960.
- Kuehn, R. (2000). A Taxonomy of Environmental Justice. *Environmental Law Reporter*, 30, 10681-10703.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In P. d. S. Po (Ed.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44).
- Morthorst, P. E. (1999). Capacity development and profitability of wind turbines. *Energy Policy*, 27, 779-787.
- Nadaï, A., & Labussière, O. (2010). Acceptabilité sociale et planification territoriale : éléments de réflexion à partir de l'éolien et du stockage du CO2. In H. D. Minh & C. Naceur (Eds.), *Le captage et le stockage du CO2 : enjeux techniques et sociaux en France*. Paris: Quae.
- Pires, A. (1997). La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques, pp. 113-169. Montréal: Gaëtan Morin, Éditeur, 1997.
- POL, E., DI MASSO, A., CASTRECHINI, A., BONET, M. R. & VIDAL, T. 2006. Psychological parameters to understand and manage the NIMBY effect. *Revue Européenne de Psychologie Appliquée/European Review of Applied Psychology*, 56, 43-51.
- Sintomer, Y. (2007). Le pouvoir au peuple : Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative. Paris.

- Stewart, D. W., Shamdasani, P. N., & Rook, D. W. (2007). Focus groups: theory and practice: SAGE Publications.
- Stoffel, attaché du Fonctionnaire délégué de la Province du Luxembourg, entretien le 12 avril 2011
- Toke, D., Breukers, S., & Wolsink, M. (2008). Wind power deployment outcomes: How can we account for the differences? *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 12, 1129-1147.
- Vorkinn, M., & Riese, H. (2001). Environmental Concern in a Local Context : The Significance of Place Attachment. *Environment and Behavior*, 33, 249-263
- Wolsink, M. (1996). Dutch wind power policy: Stagnating implementation of renewables. *Energy Policy*, 24, 1079-1088.
- Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*, 21, 49-64.
- Wolsink, M. (2007a). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy*, 35, 2692-2704.
- Wolsink, M. (2007b). Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11, 1188-1207.
- Wolsink, M. (2010). Contested environmental policy infrastructure: Socio-political acceptance of renewable energy, water, and waste facilities. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 302-311.
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35, 2683-2691.

* Céline Parotte, PhD Student, SPIRAL, Département de Science politique, Université de Liège (Belgique), Boulevard du rectorat 7, bte 29, Bât. 31, 4000 Liège, Celine.Parotte@ulg.ac.be, téléphone +32(0)495.870.895.

** Nicolas Rossignol, PhD Student, SPIRAL, Département de Science politique, Université de Liège (Belgique), Boulevard du rectorat 7, bte 29, Bât. 31, 4000 Liège, n.rossignol@ulg.ac.be

*** Catherine Fallon, Professeur à l'Université de Liège et Directrice du centre de recherches SPIRAL, Département de Science politique, Université de Liège (Belgique), Boulevard du rectorat 7, bte 29, Bât. 31, 4000 Liège, catherine.fallon@ulg.ac.be