

Éoliennes, la transition sans débat

Leny Patinaux

Alors que l'implantation d'éoliennes suscite régulièrement critiques et mobilisations, Leny Patinaux s'est intéressé aux enquêtes publiques organisées dans le cadre de projets développés dans les Hauts-de-France. Il pointe le déficit démocratique de la transition énergétique.

En réponse aux mobilisations qui s'élèvent de plus en plus systématiquement contre les projets de nouveaux parcs éoliens, la ministre de l'Environnement Barbara Pompili a annoncé le 5 octobre 2021 une série de mesures pour « un développement maîtrisé et responsable de l'éolien ». Ces mesures visent à améliorer l'instruction administrative des nouveaux projets et à réduire les nuisances environnementales qu'engendrent les éoliennes, par leur bridage sonore et la réduction de leur impact lumineux ainsi que le recyclage des machines et l'excavation de leurs fondations lors du démantèlement. La grande absente de cette annonce ministérielle reste cependant la question démocratique, pourtant au cœur des griefs locaux contre le déploiement actuel de la transition énergétique. Pas de « grand débat », pas de « consultation citoyenne » : l'inefficacité des outils de la démocratie participative est-elle désormais trop criante pour qu'ils figurent encore parmi les mesures cosmétiques permettant de poursuivre une politique industrielle en apaisant les conflits qu'elle génère ?

Actuellement, l'enquête publique est le seul moment où les riverains des futurs parcs éoliens ont la possibilité de s'exprimer. Cette « ingénierie participative » (Mazeaud *et al.* 2016) minimale – un commissaire enquêteur recueille les remarques de tout un chacun avant de rendre un avis au préfet – a des limites certaines, unanimement relevées. En particulier, les effets des dépositions sur la décision publique sont difficiles à évaluer : l'avis du commissaire est consultatif et le préfet est libre de sa décision. Néanmoins, cette vieille procédure (Graber 2012), mal-aimée et imparfaite, constitue un moment important de débat au niveau local¹. L'étude de la participation à ces enquêtes publiques, et de ce qui se joue dans leurs marges, montre quelle place est accordée aux riverains des installations d'énergie renouvelable dans les politiques publiques de transition énergétique. Elle met alors en lumière le déficit démocratique avec lequel se met en œuvre cette transition.

Cet article s'appuie sur l'observation ethnographique de sept enquêtes publiques dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais ainsi que sur une série de dix-sept entretiens conduits entre 2019 et 2021 avec des acteurs divers (développeurs de projets éoliens, juristes, maires, riverains, ornithologues, agents des services instructeurs de l'État). En revenant sur le processus d'implantation des projets éoliens, il analyse, dans un premier temps, l'usage du territoire et l'invisibilisation des riverains dans les politiques publiques de transition énergétique. Dans un second temps, il montre comment l'enquête publique reste un moment important d'expression pour ces riverains, malgré les critiques unanimement formulées contre cette procédure.

¹ Le caractère systématique de cette procédure pour l'implantation des installations classées est remis en cause par la récente loi Asap, qui laisse aux préfets le choix de la remplacer par une consultation en ligne lorsque l'impact environnemental d'un projet est considéré comme faible.

Logiques publiques, logiques privées

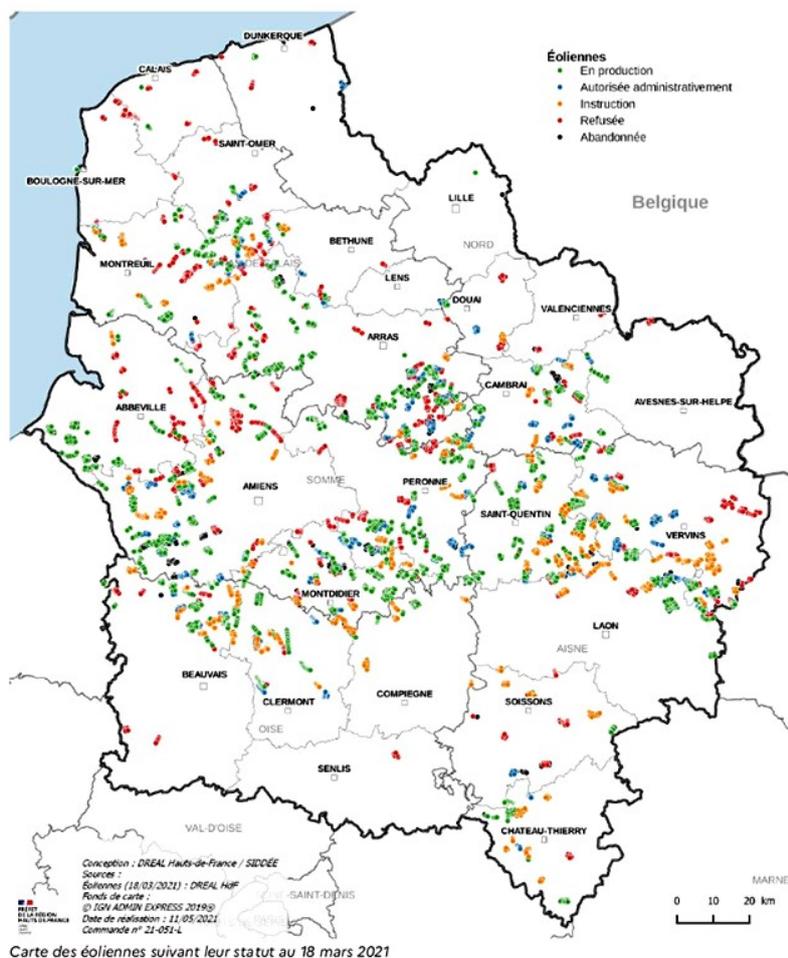
Concentrant 21 % de la production nationale, les Hauts-de-France sont aujourd'hui la première région française de production d'énergie éolienne². Cependant, les éoliennes ne sont pas réparties uniformément sur le territoire régional et elles se concentrent dans certains secteurs (voir carte ci-dessous). Au début des années 2010, suite au Grenelle 2 de l'environnement, des Schémas régionaux éoliens (SRE) sont instaurés, dans lesquels plusieurs Zones de développement éolien (ZDE) ont été sélectionnées. Si ces SRE ont été rapidement abandonnés, les critères utilisés pour déterminer les ZDE restent toujours d'actualité pour justifier ou rejeter un projet éolien. Ainsi, les radars météo ou aéronautiques engendrent autour d'eux de larges secteurs où l'implantation d'éoliennes est proscrite. De même, les paysages remarquables, valorisés par le tourisme, et les zones naturelles sensibles constituent des zones d'exclusion de l'implantation d'éoliennes. À plus petite échelle, la distance des habitations, ainsi que celle des haies et des boisements où nichent oiseaux et chauves-souris, constituent des critères d'encadrement du développement éolien. Ceux-ci restreignent par exemple les possibilités d'implanter des éoliennes dans les secteurs où l'élevage est largement présent : les haies y sont plus fréquentes que dans les zones de larges cultures. De plus, les campagnes où les fermes sont regroupées aux centres des bourgs constituent également des zones plus favorables à l'éolien que là où les fermes sont dispersées en de multiples hameaux. Ainsi, l'ensemble des règles qui encadrent l'implantation des éoliennes déterminent quelques zones plus propices au développement éolien : des territoires de larges plaines agricoles, peu boisés, peu peuplés, où la protection de la biodiversité constitue *a priori* un faible enjeu, et où le paysage est peu valorisé par le tourisme.

Par ailleurs, la transition énergétique est mise en œuvre par différentes entreprises : des géants de l'énergie comme EDF ou Engie mais aussi des bureaux d'études de quelques salarié·es. Tous ces acteurs industriels se livrent une concurrence féroce. Celle-ci a des répercussions locales. En effet, la première étape de l'implantation d'un parc éolien est la contractualisation de baux avec les propriétaires terriens. Dans certains secteurs venteux où l'occupation du territoire laisse ouverts de larges espaces, les propriétaires sont fréquemment sollicités par plusieurs entreprises qui font parfois fortement pression sur eux afin de « sécuriser le foncier » avant leurs concurrents. Seuls acteurs locaux à bénéficier des retombées économiques des éoliennes, les propriétaires terriens sont dès lors au cœur des tensions locales que provoquent les éoliennes.

Le déploiement local de l'éolien passe ainsi d'abord par une contractualisation privée et, jusque très récemment, rien n'obligeait les industriels à prendre contact avec les maires avant de déposer en préfecture la demande d'autorisation d'un projet éolien. De ce fait, l'enquête publique lors de laquelle le projet soumis à autorisation est dévoilé publiquement est un temps important d'information locale : les futurs riverains n'ont souvent connaissance qu'à ce moment du nombre de machines et de la localisation précise des éoliennes.

² Dreal des Hauts-de-France, Développement de l'éolien terrestre dans la région Hauts-de-France, mars 2021. En ligne : https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dev_eol_hdf_19-05-21-compresse.pdf.

Figure 1. Carte de l'implantation des éoliennes en Hauts-de-France au 18 mars 2021



Source : Dreal des Hauts-de-France, Développement de l'éolien terrestre dans la région Hauts-de-France, mars 2021, p. 8.

La démocratie aux marges de l'enquête publique

Moment de publicisation du projet, l'enquête publique est aussi un temps de débat. Si rien dans cette procédure n'est prévu pour qu'une discussion ait lieu, celle-ci est souvent un temps fort de mobilisation (Dechézelles 2018) et ses marges constituent des espaces importants d'échanges.

Les premiers parcs éoliens implantés dans les Hauts-de-France ont suscité peu d'oppositions. Toutefois, avec la multiplication des projets éoliens, de nombreux collectifs locaux se sont créés afin de dénoncer la « saturation » du paysage par ces machines qui clignotent dans la nuit et d'alerter sur les maux induits par le bruit continu des pâles dans le vent. Ces collectifs de riverains jouent un grand rôle dans la participation à ces enquêtes. En absence du porteur de projet et du préfet qui décide, le commissaire enquêteur (CE) est bien souvent la seule personne qu'il est possible d'interpeller localement pour faire valoir ses arguments. De ce fait, afin de multiplier les avis opposés aux projets, les collectifs de riverains mobilisent leurs réseaux locaux afin qu'ils contribuent à l'enquête publique. Fréquemment des rassemblements sont aussi organisés devant la permanence du CE. Les enquêtes publiques sont également un moment de mobilisation pour les porteurs de projets. D'une part, ils veillent scrupuleusement à ce que celle-ci se déroule dans les règles et que rien ne puisse être attaqué au tribunal administratif – une affichette non apposée sur une mairie par exemple. D'autre part, ils mobilisent aussi leurs réseaux pour que des avis favorables au projet soient déposés dans le registre d'enquête. Ils sollicitent alors notamment les propriétaires

terriens qui ont accepté la présence des éoliennes et qui recevront pour cela des loyers bien plus rentables que n'importe quel rendement agricole³.

Les permanences du CE ne sont pas toutes également fréquentées. Les premières permanences sont souvent plutôt calmes et la plupart des participant·es viennent contribuer à l'enquête publique lors de la dernière permanence. De ce fait, les premières permanences offrent la possibilité que de longs échanges s'engagent entre le commissaire enquêteur et les personnes présentes. Le CE recevant les déposant·es un·e à un·e, les dernières permanences produisent quant à elles souvent des rencontres imprévues entre les personnes qui attendent dans le couloir de la mairie afin de déposer leur avis. S'y croisent alors parfois des propriétaires qui empocheront un loyer pour la présence des éoliennes et des opposant·es au projet. L'observation de ces moments en marge de l'enquête, invisibles dans les rapports des CE, montre que ces échanges sont bien loin de la caricature d'une opposition binaire entre une droite traditionaliste rétive à tout changement et des écologistes convertis à l'idéologie du progrès.

Rares en effet sont les avis hostiles à une transition énergétique, mais les modalités de sa mise en œuvre choquent. Ces discussions montrent les rancœurs contre les propriétaires extérieurs aux villages qui acceptent de louer leurs terres pour l'implantation d'éoliennes, et contre les maires qui recommandent l'implantation d'éoliennes aux limites du territoire communal afin de bénéficier des retombées fiscales sans en subir les nuisances. Cependant, les critiques les plus dures sont formulées à l'encontre des démarcheurs fonciers des énergéticiens, dont l'insistance et la roublardise pour extorquer des baux suscitent l'indignation. Ces discussions mettent en lumière le mépris institutionnel pour les habitant·es des zones où se concentrent les éoliennes et qui en subissent les nuisances au quotidien sans jamais avoir voix au chapitre. Les discours contre la saturation de certains espaces par les éoliennes soulèvent ainsi des questions de justice territoriale dans le déploiement de la transition énergétique. Enfin, la concentration des éoliennes dans certaines zones périphériques, dans lesquelles haies et boisements ont été arrachés pour la modernisation de l'agriculture, condamne ces territoires à ne plus connaître que des printemps silencieux⁴.

Gouverner sans débat

Aujourd'hui, les installations productrices d'énergie renouvelable ne s'implantent que très rarement à la demande des maires ou des habitant·es. Les seuls acteurs locaux impliqués dans l'implantation locale des éoliennes ne sont souvent que les propriétaires terriens démarchés. Ainsi, de manière analogue à l'extraction minière, l'exploitation automatisée du vent par des industriels déconnectés des territoires qu'ils impactent repose sur la construction de certains espaces comme ressource (Dunlap et Jakobsen 2020). Les récentes déclarations ministérielles ne présagent d'aucune meilleure prise en considération des habitant·es impactés par les éoliennes. Pourtant, les marges des enquêtes publiques montrent que bien plus que la nécessité d'une transition énergétique, ce sont les modalités actuelles de sa mise en œuvre qui posent problème localement, et notamment l'imposition sans dialogue des éoliennes aux habitant·es.

En 2001, dans leur livre annonçant l'avènement prochain d'une « démocratie technique », Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe montraient que l'implication du plus grand nombre

³ Ces loyers ne sont pas régulés et ils varient en fonction des industriels et des lieux. Dans le Pas-de-Calais, ceux-ci peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros par an et par mégawatt installé – les éoliennes ont actuellement des puissances proches de 3 mégawatts.

⁴ Voir S. P. Gaultier, G. Marx et D. Roux, *Éoliennes et biodiversité. Synthèse des connaissances sur les impacts et les moyens de les atténuer*, Office national de la chasse et de la faune sauvage-LPO, 2019. En ligne : https://eolien-biodiversite.com/IMG/pdf/lpo_oncfs_2019.pdf ; Société française pour l'étude et la protection des mammifères, *Le Déploiement des éoliennes, un problème majeur pour la biodiversité : assisterons-nous silencieusement à la disparition des chauves-souris ?*, mai 2021. En ligne : https://www.sfepm.org/sites/default/files/inline-files/Manifeste_Eolien-25mai2021-SFEPM_0.pdf.

dans les projets technoscientifiques permettrait de répondre aux critiques de plus en plus nombreuses de la « double délégation » du savoir aux expert·es et des décisions aux élu·es (Callon *et al.* 2001). Malgré l'espoir qu'a suscité cette démocratisation des questions technoscientifiques, les dispositifs participatifs mis en œuvre durant les deux dernières décennies n'ont pas permis d'apaiser les conflits que suscitent toujours les grands projets (Angeli Aguiton 2018). Au contraire, sur des sujets comme les nanotechnologies, la biologie de synthèse ou l'enfouissement des déchets nucléaires, les dispositifs participatifs ont contribué à donner de l'ampleur aux mobilisations contre ces projets. Les espoirs de démocratisation des questions technoscientifiques n'ont ainsi duré qu'un temps, désormais révolu, et aucun nouveau mode de gouvernement de ces questions n'a émergé depuis. La transition énergétique s'implante désormais sans débat, mais non sans conflits.

Bibliographie

- Angeli Aguiton, S. 2018. *La Démocratie des chimères. Gouverner la biologie synthétique*, Lormont : Le Bord de l'eau.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Éditions du Seuil.
- Dechézelles, S. 2018. « Composer avec les affects en enquête publique. Le travail émotionnel dans les conflits autour de projets éoliens terrestres en France », in L. Blondiaux et C. Traïni (dir.), *La Démocratie des émotions. Dispositifs participatifs et gouvernabilité des affects*, Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Dunlap, A. et Jakobsen, J. 2020. *The Violent Technologies of Extraction: Political Ecology, Critical Agrarian Studies and the Capitalist Worldeater*, Cham : Palgrave Pivot.
- Graber, F. 2012. « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIII^e siècle », *Participations*, n° 3, p. 93-117. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-participations-2012-2-page-93.htm>.
- Mazeaud, A., Nonjon, M. et Parizet, R. 2016. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, n° 14, p. 5-35. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-participations-2016-1-page-5.htm> Veuillez.

Leny Patinaux est actuellement Ater en science politique à l'Université de Lille et chercheur associé au Ceraps. En 2017, il a soutenu une thèse au Centre Alexandre Koyré intitulée *Enfouir des déchets nucléaires dans un monde conflictuel. Une histoire de la démonstration de sûreté de projets de stockage géologique, en France (1982-2013)*. Ses recherches portent désormais sur l'inscription locale des parcs éoliens et l'articulation entre les politiques publiques de transition énergétique et celles de protection de la biodiversité.

Il a récemment publié « Prospector un site où enfouir des déchets nucléaires. Un engagement géologique depuis la surface » (*Revue d'anthropologie des connaissances*, 2020) et, avec Julie Blanck, « Histoires et mémoires de deux centres de stockage de déchets nucléaires » (*Socio-anthropologie*, 2020).

Pour citer cet article :

Leny Patinaux, « Éoliennes, la transition sans débat », *Métropolitiques*, 27 janvier 2022. URL : <https://metropolitiques.eu/Eoliennes-la-transition-sans-debat.html>.