



SciencesPo.

CERI
CNRS



**Les problématiques de l'acceptabilité sociale de l'éolien en Europe.
Une comparaison Allemagne, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Pologne**

**6 novembre 2015
Synthèse¹**

Le séminaire a été introduit par Christine Musselin directrice scientifique à Sciences Po et François Bafoïl, directeur de recherche au CNRS.

Acceptabilité sociale du développement éolien : une comparaison Bretagne et Ecosse
Romain Pasquier, Directeur de recherche CNRS, IEP Rennes

Romain Pasquier a comparé les monographies écossaise et bretonne. Dans les deux cas il s'agit de conflits qui ont émergé autour des énergies renouvelables : de l'éolien terrestre et d'une chaudière biomasse dans le Finistère et d'un parc éolien de 6 turbines dans le South Lanarkshire en Ecosse (sud de l'Ecosse). Deux éléments communs caractérisent les deux cas : la durée des conflits (7-8 ans en Ecosse, plus de 10 ans en Bretagne) ; des territoires marqués par des conflits entre les investisseurs, les élus locaux et la population dont les issues créent des gagnants et des perdants. Dans le cas écossais la décision du gouvernement écossais d'octroyer le permis de construire du parc éolien s'impose à tous à l'issue d'un processus de négociation – contrepartie qui atténue la conflictualité. Dans le cas breton, une forme de rudesse dans les rapports domine dans une logique gagnant-perdant.

Dans sa grille de lecture comparative, Romain Pasquier a tout d'abord souligné que les modèles nationaux de politiques publiques sont très différents. Historiquement les deux pays sont très centralisés mais par des canaux distincts. Au Royaume Uni la centralisation repose sur la capacité de Westminster de monopoliser le pouvoir normatif. La dévolution que Blair a lancée à la fin des années quatre vingt dix aurait pu avoir changé la donne et introduit une relation plus décentralisée, notamment dans la perspective des énergies renouvelables plus territorialisées. Or le cas écossais montre une forme de déplacement de la centralisation : Westminster reste au centre du jeu mais la centralisation régionale s'est reconstituée autour du parlement écossais qui soumet les autorités locales à la décision régionale. Une forme de double centralisation nationale et régionale s'est substituée à la centralisation nationale – centrale. La dévolution n'a donc pas favorisé une forme de territorialisation des ENR. Le mode de gestion de l'éolien a au contraire renforcé une régulation nationalo-régionale. Quant au cas français, il est révélateur de la décentralisation à la française qui se caractérise par le pouvoir d'un maire qui se trouve pris dans un entrelacs de conflits politiques et institutionnels multi-niveaux sans régulation normative claire. Le maquis normatif en matière d'ENR a rendu

¹ Le contenu de ce document n'engage que la responsabilité de son auteur.

la gouvernance et le jeu d'interdépendance entre les acteurs susceptibles de rendre une décision particulièrement complexes. Malgré ces différences, les situations bretonne et écossaise se ressemblent dans la mesure où il s'agit de deux démocraties représentatives caractérisées par la prégnance d'une centralisation forte. Or les deux cas révèlent une forme de malaise de ces démocraties au regard de la participation citoyenne car les citoyens ne sont pas ou peu intégrés dans la co-production du projet. Les sentiers institutionnels dessinent une cartographie des pouvoirs et des normes dans lesquels la participation citoyenne représente la variable d'ajustement.

Selon Romain Pasquier les deux cas relèvent d'un récit territorial particulier. Dans le cadre du développement éolien, des conceptions du territoire très fortes s'opposent entre une vision développementaliste et modernisatrice et un récit plus défensif du territoire. Ces oppositions contribuent à la montée en puissance des coalitions anti-éoliennes. Pour autant un récit territorial de l'indifférence est absent des deux monographies. En effet, à l'exception des parties prenantes au projet, le grand public ne s'intéresse pas au sujet.

Le rôle du leadership politique représente un élément distinctif des deux cas. Le Finistère présente un leadership politique particulièrement fort du maire qui va utiliser ses réseaux politiques pour sortir du conflit. Sa place dans l'intercommunalité pourrait être approfondie pour une meilleure compréhension de ses moyens d'action. L'Ecosse, quant à elle, semble se trouver davantage dans une logique d'assemblée délibérante.

Deux facteurs méritent d'être approfondis dans la compréhension de l'acceptabilité sociale du déploiement de l'éolien : les variables technologiques qui influencent la nature même du projet et partant l'acceptabilité ; et une comparaison des systèmes de régulation normative et leur ouverture aux mobilisations citoyennes.

Acceptabilité sociale du développement éolien : une comparaison Noord Holland (Hollande), Brandebourg (Allemagne) et Poméranie occidentale (Pologne)

Pierre Wokuri, Doctorant, IEP Rennes

Pierre Wokuri a rappelé que l'action publique environnementale repose sur un ajustement entre quatre intérêts contradictoires : la protection de la vie humaine et de la nature, le coût économique, l'intensité de la mobilisation et la capacité technique. L'approche du projet Soc&Phy a permis de renouveler les travaux sur l'acceptabilité à l'interface entre les sciences sociales et les sciences de l'ingénieur et de montrer que les conflits autour de l'acceptabilité sociale peuvent conduire à des formes d'innovation sociale, économique et politique.

A l'instar du Danemark qui connaît une évolution de son modèle participatif et consensuel en raison de l'augmentation des conflits autour des projets renouvelables, les monographies néerlandaise, allemande et polonaise soulèvent des interrogations sur la manière dont les énergies renouvelables font évoluer ou non les modes de gouvernance existants. Il est donc essentiel d'articuler les études de cas territoriales avec les politiques publiques de l'éolien au niveau national. Avec cette grille de lecture comparative en tête, quelques constats s'imposent.

Le premier renvoie au modèle de gouvernance qui ne laisse rien présager de la présence ou de l'absence de conflits. Ces derniers sont tout aussi importants dans un système centralisé comme en Pologne, dans un modèle où les échelons locaux disposent d'un pouvoir important comme aux Pays Bas ou dans un système fédéral comme en Allemagne.

En outre l'organisation socio-économique d'un projet éolien paraît fondamentale pour comprendre les attitudes des différents acteurs et leurs relations avec les populations locales. Ce constat vaut pour les grands groupes comme pour les coopératives. Il s'agit de comprendre quelles ressources les différents acteurs peuvent tirer d'un projet pour mieux appréhender les positions qu'ils défendent en cas de conflit. La Pologne illustre par exemple un cas où les municipalités s'avèrent favorables à l'éolien grâce aux revenus qu'elles espèrent en tirer.

Par ailleurs, les trois études de cas révèlent l'ampleur des contradictions de la transition énergétique et les différents registres de légitimité mobilisés pour défendre l'intérêt général. Le cas allemand montre comment le « *Energiewende* » se heurte aux intérêts d'une région, le Brandebourg, dont le développement repose avant tout sur le charbon et comment le tournant énergétique devient un enjeu pour les emplois locaux. De leurs côtés, les Pays Bas légitiment le choix des renouvelables pour préserver leurs champions nationaux.

Les incertitudes sont également des éléments importants de la compréhension des conflits autour de l'acceptabilité sociale de l'éolien. Elles sont juridiques en Pologne. En effet, c'est le vide juridique qui entoure le développement de l'éolien qui donne une certaine liberté aux différents acteurs. Par exemple à défaut de définition légale de la distance entre éoliennes et habitations, des éoliennes peuvent être construites à moins de 200 mètres des maisons. Les acteurs locaux profitent de cette marge de manœuvre pour accorder des permis de construire à des entreprises qui, certes, alimentent les revenus locaux mais provoquent également le mécontentement des populations locales. Aux Pays Bas, les conflits entre les municipalités et la province du Noord Holland révèlent des incertitudes dans les rapports de pouvoir entre les échelons de gouvernance. En Allemagne l'incertitude est économique : la révision des tarifs d'achat risque de conditionner l'échec ou la réussite d'un projet.

On constate également l'usage d'une rhétorique populiste de certains partis. Par opportunisme politique, certains utilisent l'éolien comme un enjeu politiquement clivant pour se démarquer. C'est le cas par exemple en Hollande où le parti du peuple et de la liberté s'oppose à l'éolien par calcul politique pour capter les voix des mécontents. Associer les populations les plus modestes à la dynamique de production renouvelable par le biais des coopératives pourrait représenter une réponse à cette rhétorique populiste.

D'un point de vue plus positif, l'éolien peut aussi devenir un outil de dynamisation des territoires. Certaines zones à fort potentiel éolien se trouvent dans des territoires confrontés à des situations économiques difficiles. Dans ce cas, l'éolien apporte de nouvelles perspectives de développement dont souhaitent se saisir les acteurs locaux. Pour autant ils ne sont pas exempts de conflictualité. Les instruments des politiques publiques conditionnent également les dynamiques d'acteurs et le développement plus ou moins important, plus ou moins rapide de l'éolien.

Pour conclure Pierre Wokuri a montré que l'acceptabilité représente une dynamique à comprendre dans le temps. En effet, elle peut évoluer en fonction de l'association des citoyens à la prise de décision, de l'organisation socio-technique du projet, de la perception qu'ont les populations des institutions et de la justesse des processus de décision, et des controverses pré-existantes. Si l'éolien terrestre renforce les modèles de gouvernance nationaux dans les trois cas étudiés, un changement de variable technologique peut avoir un impact différent. C'est le cas par exemple avec l'éolien offshore qui contribue au contraire à faire converger les

modèles nationaux. Les systèmes d'appel d'offres contribuent en effet à standardiser les processus de décision.

Les débats

- La transition énergétique permet-elle d'inclure davantage d'individus ?
- Comment les populismes jouent-ils sur l'acceptabilité sociale de l'éolien ?
- Comment l'offshore s'inscrit-il dans les débats sur la transition énergétique et sur l'acceptabilité ? Peut-il représenter une alternative ?
- En quoi les études de cas reviennent-elles aux arguments de la finalité de la transition énergétique ?
- Comment expliquer les trajectoires différentes du développement éolien dans les différents pays étudiés ?
- Quelle est la part des arguments sanitaires évoqués dans l'inacceptabilité sociale ?
- Que signifie « énergie citoyenne » ?
- Quelle est la vision de la transition énergétique dans un contexte dominé par les énergies fossiles ?