

**Le développement durable à l'épreuve des paysages d'Eole.  
Analyse de contestations sociales autour de parcs d'éoliennes :  
étude de cas français (Finistère) et québécois (Gaspésie).**

Sophie LE FLOCH  
Marie-José FORTIN

avec la collaboration d'Anne-Sophie DEVANNE

Programme « Paysage et Développement Durable » du MEEDDAT  
Rapport de convention n° CV05000086

avril 2009

## **Résumé.**

A partir de l'analyse de deux cas empiriques (Finistère, France ; Gaspésie, Québec), nous contribuons à montrer que les notions de paysage et de développement durable se nourrissent réciproquement. Dans deux contextes géographiques, sociaux, culturels et politiques différents, des contestations sociales émergent dès les premières implantations d'éoliennes, que celles-ci prennent la forme de petits parcs disséminés ou de grands parcs concentrés spatialement, qu'un objectif de développement économique régional soit affiché ou pas. Dans les deux cas, les acteurs locaux, publics et privés, se saisissent de la question du paysage – thème récurrent des contestations – pour initier des processus de concertation visant à élaborer des outils d'aide à la décision. Ainsi, le paysage porte l'enjeu de « localiser » un objet issu d'une politique globale de développement durable, l'éolienne, dans des contextes où les politiques nationales sont essentiellement énergétiques et industrielles. Le paysage voit sa dimension politique se renforcer : ainsi s'affirment la nécessité de prendre en compte les « représentations sociales » voire les relations parfois conflictuelles entre des regards pluriels ; la notion de paysage rejoint celle de participation des populations aux orientations collectives en matière de développement et d'aménagement des territoires. Toutefois, nous proposons que cette dimension politique soit pleinement assumée : au-delà de l'idée d' « acceptabilité sociale » qui domine, au-delà des dispositifs de participation qui se déclinent surtout sur les modes de la communication et de la négociation, il conviendrait de formuler des objectifs plus politiques que managériaux et de reconnaître que le sujet « percevant » se double d'un « sujet agissant ».

## **Summary.**

On the basis of two empirical case-studies (Finistère, France ; Gaspésie, Québec), we contribute to show that 'landscape' and 'sustainable development' are two notions which feed mutually. In two different geographical, social, cultural and political contexts, social contestations emerge just as the first windmills are build; this happens whether the windfarms are small and disseminated or large and concentrated, whether a regional development objective is edicted or not. In both cases, public and private local actors grab hold of the landscape question – a recurrent issue in the contestations –to launch processes of concertation, in order to elaborate decision-making tools. Thus, what is at stake behind the 'landscape' notion is the localising of an object – the windmill – that comes from a global sustainable development policy, whereas the national policies are essentially energy and industry policies. The political dimension of the 'landscape' grows: the necessity of taking into account the 'social representations' and even the conflictual relationships between plural visions is asserted; the notion of landscape converges on that of the participation of the populations in the collective orientations in development and spatial planning. However, we propose that this political dimension is completely assumed: beyond the idea of " social acceptability " which dominates, beyond the devices of participation which decline especially on the modes of the communication and the negotiation, it would be advisable to formulate objectives more political than managerial and to recognize that the "perceiving" subject is coupled with a " active subject ".

## REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient chaleureusement les personnes suivantes du Cemagref de Bordeaux :

- Rémi Chalmel, documentaliste vacataire ;
- Chantal Gardes, documentaliste ;
- Stéphanie Touvron, secrétaire ;
- Frédéric Saudubray, Chef d'Unité.

De même, elles remercient sincèrement les diverses personnes ayant accepté de participer aux entretiens.

## TABLE DES MATIÈRES

Remerciements .....	i
Table des Matières .....	ii
Liste des acronymes .....	v
Liste des Tableaux, figures et encadrés .....	vii
<b><u>PARTIE INTRODUCTIVE.</u> RAPPEL DES OBJECTIFS ET DES HYPOTHÈSES ; PRÉSENTATION DES TERRAINS ET DES MATÉRIAUX .....</b>	<b>1</b>
<b>Problématique, objectifs et hypothèses .....</b>	<b>1</b>
<b>Choix des terrains en France et au Québec .....</b>	<b>4</b>
Principes .....	4
Les terrains : le Finistère (France) et la Gaspésie (Québec) .....	5
<b>Le matériau .....</b>	<b>6</b>
Le matériau collecté sur le terrain français .....	6
Le matériau collecté sur le terrain québécois .....	14
<b><u>PARTIE I.</u> LA REFORMULATION DES QUESTIONS DU PAYSAGE ET DE LA PARTICIPATION AUTOUR DE LA FIGURE ÉMERGEANTE DE L’HABITANT. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE SUR LE CAS FRANÇAIS .....</b>	<b>18</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Les conceptions du développement éolien : durable ? économique ? territorial ?... ? .....</b>	<b>20</b>
1.1.1 Le développement durable : une boîte noire que l’énergie éolienne, en tant qu’énergie renouvelable, est susceptible d’incarner à elle seule .....	20
1.1.2 Le développement de la production énergétique éolienne : d’abord économique, par-dessus tout financier .....	22
<b>1.2 Les conceptions du paysage : une dimension politique forte amenée par un objet (l’éolienne) d’une grande « violence matérielle » .....</b>	<b>25</b>
1.2.1 Une question de nature paysagère évidente mais à reformuler .....	25
1.2.2 A l’échelle du parc éolien : le paysage comme acte technique « minimaliste » et comme acte discursif « maximaliste » .....	27
La pratique paysagiste traditionnelle réduite à sa plus simple expression .....	27
Le développement des mesures dans le domaine du visuel .....	28
Le paysage discursif .....	29
1.2.3 A l’échelle de territoires plus vastes : le paysage politique .....	30
Le paysage, boîte à outils réglementaire .....	30
Le paysage inspiration et expression d’un projet de territoire .....	32
Le paysage expression des tensions/conflits et des convergences de vues .....	35
Conclusions .....	38
<b>1.3 Les conceptions de la participation : un consensus rhétorique pour un certain flou participatif .....</b>	<b>38</b>
1.3.1 Un consensus rhétorique .....	38
1.3.2 La communication, l’éducation-pédagogie, l’information : des relations à sens unique visant à convaincre .....	39
Peut-on parler de « participation » ? .....	39
Les populations, une « matière molle » à in-former et/ou à ménager .....	40

Donner des « billes » aux populations .....	43
1.3.3 La validation et la consultation : l'ouverture à des échanges réciproques ? .....	44
La validation d'un scénario par les autorités locales.....	44
La consultation : active entre acteurs publics surtout, formelle avec les populations .	45
1.3.4 La discussion, la concertation et la négociation : des échanges réciproques actifs.	49
La discussion, mode d'échanges privilégié entre acteurs publics .....	49
La concertation : des expériences à géométrie variable .....	50
La négociation : rapports de pouvoir, rapports marchands .....	54
Conclusions .....	59
<b>1.4 Discussion : la participation aux choix collectifs en matière de paysage et l'émergence de la figure de l'habitant.....</b>	<b>64</b>
1.4.1 La domination d'une logique de gestion des relations entre acteurs.....	64
1.4.2 Croiser les questions du paysage et de la participation pour oser la logique politique ?.....	68
<b>Conclusions .....</b>	<b>76</b>

**PARTIE II** LE PAYSAGE, DÉFI DE TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.  
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE SUR LE CAS QUÉBÉCOIS..... 79

<b>Introduction .....</b>	<b>79</b>
<b>2.1 L'implantation de la filière énergétique éolienne au Québec.....</b>	<b>80</b>
2.1.1 Quatre phases d'implantation.....	82
Phase 1 : exploration technologique et expérimentation.....	82
Phase 2 : une politique publique mariant énergie et développement régional .....	82
Phase 3 : Des dynamiques sociales changeantes.....	83
Phase 4 : Des réponses de la part d'acteurs publics .....	87
2.1.2 Du technique au sociopolitique : nouveaux défis pour l'éolien .....	90
<b>2.2. Le paysage : demandes sociales variées autour de l'éolien.....</b>	<b>91</b>
2.2.1 Remarques méthodologiques .....	91
2.2.2 Éolien et paysage : quatre ensemble de demandes exprimées .....	93
Groupe no 1 : le paysage absent.....	94
Groupe no 2 : le paysage scénique .....	94
Groupe no 3 : le paysage-scénique comme ressource.....	96
Groupe no 4 : le paysage comme projet de territoire .....	97
2.2.3 Demandes de paysage : trois axes structurant les dynamiques sociales .....	99
<b>2.3 La réponse publique : démarches et pratiques de gouvernance en évolution .....</b>	<b>99</b>
2.3.1 En amont des propositions : un enjeu « social » décliné dans des « problèmes » .....	102
Des dysfonctionnements dans les démarches de planification territoriale.....	104
L'inégale distribution sociale et territoriale des impacts négatifs et positifs .....	105
Des pratiques de promoteurs remises en cause .....	106
2.3.2 La préparation des propositions : connaissance, élaboration et négociation.....	107
L'acquisition d'informations : des sources variées pour construire une connaissance .....	107
Source 1 : Les expériences étrangères en développement de l'éolien .....	107
Source 2 : les textes et normes existants .....	108
Source 3 : les préoccupations exprimées par la population .....	108
Source 4 : des connaissances antérieures, en matière de paysage ou d'aménagement .....	109
L'énonciation de propositions : adapter les connaissances au contexte spécifique ...	110

La discussion des propositions : négociation à l'intérieur et consultation à l'extérieur .....	110
2.3.3 Développement : cadre de référence des propositions .....	112
Du développement de l'énergie éolienne au développement de la filière éolienne ...	112
Du développement de la filière industrielle au développement économique régional .....	113
Le développement durable : conditions pour la pérennité de la filière éolienne.....	114
2.3.4 Place et conceptions de paysage.....	117
Dans les documents : des conceptions classiques et d'autres plus globales .....	117
Dans les entretiens : deux conceptions supplémentaires.....	120
2.3.5 Des propositions «participatives» : quelle mise en œuvre? .....	122
À qui s'adressent les documents ?.....	122
Les finalités des documents.....	123
L'échelle d'intervention des démarches proposées.....	125
Les méthodes et les savoirs valorisés dans les démarches .....	126
Des démarches misant sur le savoir expert .....	126
Une proposition comportant des paradoxes .....	128
En somme.....	130
<b>2.4 Discussion : vers de nouvelles pratiques en paysage? .....</b>	<b>131</b>
2.4.1 Dynamiques sociales autour des parcs éoliens : un facteur déterminant de la réussite des projets de parcs éoliens et des politiques publiques .....	131
2.4.2 Trois axes déterminants des positions d'acteurs et des dynamiques sociales.....	132
2.4.3 Le paysage comme réponse et comme thème d'animation de démarches....	134
2.4.4 Des démarches pour le développement durable... de l'éolien... d'une industrie... d'une région.....	135
Le développement durable : conditions pour la pérennité de la filière éolienne.....	135
2.4.5 Pratiques émergentes et zones de résistances.....	136
Des résistances à la dimension politique du paysage.....	137
<b><u>PARTIE III</u> SYNTHÈSE COMPARATIVE DES CAS FRANÇAIS ET QUÉBÉCOIS .....</b>	<b>139</b>
<b>3.1 Développement de la production énergétique éolienne et montée des contestations .....</b>	<b>139</b>
<b>3.2 De l'élaboration d'outils de régulation en matière d'aménagement du territoire à l'élaboration d'outils de gouvernance .....</b>	<b>141</b>
<b>3.3 L'émergence de la figure de « l'habitant » .....</b>	<b>144</b>
Proposition : pour une prise en compte de l'habitant ? .....	146
<b>3.4 Vers une catégorie de l'esthétique comme expérience de l'environnement ?.....</b>	<b>147</b>
<b>Conclusions .....</b>	<b>148</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>151</b>
<b>Annexe 1 – Activités de diffusion .....</b>	<b>155</b>
Articles et communications scientifiques (*avec arbitrage ou comité de lecture).....	155
Articles et communications de transfert de connaissances vers des réseaux d'acteurs impliqués dans des milieux de pratique ou d'élaboration de politiques .....	156

## LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ABF : Architecte des Bâtiments de France  
ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie  
APSA : Association pour la Protection des Sites des Abers  
ATR : Association touristique régionale  
BAPE : Bureau des audiences publiques en environnement  
BE : Bureau d'études  
CC : Communauté de communes  
CCCPP : Communauté de Communes de Châteaulin et du Pays du Porzay  
CCU : Comité consultatif d'urbanisme  
CDSPP : Commission départementale des sites, perspectives et paysages  
CG : Conseil général  
CLD : Comité local de développement  
CRE : Conseil régional de l'environnement  
CRÉ : Conférence régionale des Élus  
CREBSL : Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent  
CRÉBSL : Conférence régionale des ÉluEs du Bas-Saint-Laurent  
CPTAQ : Commission de la protection du territoire agricole du Québec  
DD : Développement durable  
DDE : Direction départementale de l'équipement  
DIREN : Direction régionale de l'environnement  
DRIRE : Direction régionale de l'industrie et de la recherche  
EI : Étude d'impacts  
EP : Enquête publique  
GES : Gaz à effet de serre.  
HQ : Hydro-Québec  
LAU : Loi sur l'aménagement et l'urbanisme  
MAMR : Ministère des Affaires municipales et des Régions  
MAMROT : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (nouveau nom du MAMR)  
MDDEP : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs  
MEDAD : Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (ancien nom du MEEDDAT)  
MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire  
MRC : Municipalité régionale de comté  
MRN : Ministère des Ressources naturelles (ancien nom du MRNFP)  
MRNF : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune  
MRNFP : Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (ancien nom du MRNF)  
NIMBY : Not in my backyard  
PC : Permis de construire  
PÉEIE : Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement  
PIIA : Plan d'implantation et d'intégration architecturale  
POPE : Loi de Programme fixant les Orientations sur la Politique Énergétique de juillet 2005.  
PQP : Personnes qualifiées en paysage

PRDTP : Plan régional de développement du territoire public  
RCI : Règlement de contrôle intérimaire  
SDAP : Service départemental de l'architecture et du patrimoine  
TNO : Territoires non organisés  
TP : Taxe professionnelle  
TPU : Taxe professionnelle unique  
UQAR : Université du Québec à Rimouski  
ZDE : Zone de Développement Eolien  
ZEC : Zone d'exploitation contrôlée  
ZIV : Zone d'Influence Visuelle  
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique



## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Exemples de guides d'entretien utilisés dans les enquêtes finistériennes.....	7
Tableau 1 bis: Guide d'entretien utilisé dans les enquêtes québécoises.....	15
Tableau 2: Les conceptions du développement durable selon nos enquêtés.....	21
Tableau 3 : Les conceptions du développement économique selon nos enquêtés.....	24
Tableau 4 : Les conceptions du paysage selon nos enquêtés.....	37
Tableau 5 : « paysages emblématiques » et « co-visibilités » : deux notions significatives des débats autour de l'implantation d'éoliennes.....	37
Tableau 6 : Les modes de participation selon Arnstein (1971) et Beuret et al. (2004).....	39
Tableau 7 : Les conceptions des différents modes de participation selon les enquêtés.....	61
Tableau 8 : Principaux événements entourant l'implantation de la filière éolienne au Québec (1975-2008).....	81
Tableau 9 : Bilan des parcs éoliens projetés ou construits dans les régions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent (hiver 2009).....	84
Tableau 10 : Conceptions de paysages selon trois paradigmes.....	93
Tableau 11 : Entretiens réalisés sur la production de documents d'encadrement et de planification des parcs éoliens.....	101
Tableau 12 : Les principaux éléments de méthode par document.....	130
Tableau 13 : Axes structurant les demandes sociales exprimées face à deux projets de parcs éoliens à partir du paysage (2005).....	134

## LISTE DES FIGURES ET DES ENCADRÉS

Figure 1 : Carte de localisation des parcs éoliens construits ou projetés dans l'Est du Québec (2008).....	85
Encadré 1 : Trois champs de préoccupations sociales récurrentes concernant les parcs et la filière éolienne (2005-2006).....	86
Encadré 2 : Quatre formes d'encadrement de la filière éolienne.....	88
Encadré 3 : Liste des documents proposés et étudiés pour accompagner l'implantation de parcs éoliens au Québec.....	100
Encadré 4 : Définitions du paysage adoptées dans les documents produits au Québec.....	118

# **PARTIE INTRODUCTIVE**

## **RAPPEL DES OBJECTIFS ET DES HYPOTHÈSES ; PRÉSENTATION DES TERRAINS ET DES MATÉRIAUX**

### **PROBLÉMATIQUE, OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES**

Le développement éolien se trouve pris dans trois axes de tensions qui interagissent : tensions entre local et global, tensions entre sphère publique et sphère privée, tensions entre environnement et/ou développement durable et paysage. Typiquement, il donne lieu à des conflits environnementaux d'un nouveau type, qui est mis en évidence d'une manière assez générale – pas uniquement dans le cas du développement d'une énergie renouvelable. Jusqu'à récemment, les conflits invoquant des thématiques environnementales opposaient des arguments environnementaux à des arguments d'autres ordres, économiques principalement, selon une ligne d'opposition bien définie. Or, depuis quelques années, les conflits dans lesquels des préoccupations environnementales sont convoquées transcendent les lignes d'opposition classique : d'une part, de plus en plus de groupes sociaux se saisissent de ces préoccupations, d'autre part les groupes classiquement constituées autour d'elles – les groupes environnementalistes – se situent de part et d'autre de la ligne d'opposition<sup>1</sup>.

Le débat social relatif à l'implantation d'éoliennes illustre parfaitement ces conflits d'un genre nouveau, ces conflits « ton sur ton », et plus précisément « vert sur vert » pour reprendre l'expression de *'green on green' debate* forgée dans la littérature de langue anglaise (Warren et *al.*, 2005). Ainsi, Olwig (2008) souligne les différentes idéologies dont est chargé le terme de « nature », tel qu'il est mobilisé dans les conflits éoliens au Danemark : la nature y est tantôt une entité abstraite dont les équilibres sont menacés – le réchauffement global –, tantôt un paysage particulier porteur de valeurs culturelles, écologiques ou scéniques, et ce sont parfois les mêmes qui oscillent d'une acception à l'autre. D'où la nécessité d'analyser la façon dont les préoccupations environnementales mobilisent et construisent différentes idées et esthétiques de la « nature », du « paysage », etc.

Le débat social relatif à l'implantation d'éoliennes se révèle particulièrement pertinent pour examiner les relations entre paysage et développement durable qui sont au cœur de ce programme défini par le MEEDDAT. L'hypothèse qui est faite, dans le cadre de cette recherche, est que les contenus des notions de développement durable et de paysage en exergue dans de tels conflits, loin de n'être qu'antagoniques, incompatibles, sont (re)négociés et s'alimentent mutuellement. Nous examinerons la façon dont ces deux notions sont renégociées, tant pour ce qui est de leurs contenus que pour ce qui est de ce que ces contenus impliquant en matière de décisions prises et d'actions mises en œuvre. On ne s'inscrit donc pas ici dans une perspective d'analyse de type NIMBY (Not In My Back Yard ou « pas dans ma cour »), d'ailleurs fortement remise en cause dans la littérature aujourd'hui (Wolsink, 2000 ; Wolsink, 2007 ; Devine-Wright, 2005) ; cette perspective est celle qui interprète les conflits comme provenant de l'antagonisme entre des acteurs capables de comprendre des

---

<sup>1</sup> Par exemple : Greenpeace France est pour l'éolien ; Vieilles Maisons Françaises, la Société pour la Protection des Paysages et l'Esthétique de la France sont contre ; dans le réseau Sortir du Nucléaire, on trouve des pour comme des contre ; *etc.*

enjeux environnementaux planétaires et d'autres, égoïstes et irresponsables, qui seraient focalisés sur leur paysage local à en loucher<sup>2</sup>.

Nous articulons notre recherche autour de deux axes : l'un est celui de l'esthétique, l'autre celui de la gouvernance. En effet, ces deux thèmes, dont le premier est inhérent à la notion de paysage<sup>3</sup> et dont le second est mis en relief dans les débats relatifs au développement durable<sup>4</sup>, sont majeurs et récurrents dans les débats autour du développement éolien. S'ils ne sont pas les seuls points débattus, ils constituent néanmoins les principales bannières argumentaires imposées par les opposants, alors que d'autres aspects sont alternativement soulevés un peu à la manière d'effets de mode – bruit, dégâts sur l'avifaune, influence sur la santé humaine, impact discutable sur la réduction des émissions de GES, considérations financières, ... Au moment où est rédigé ce rapport, par exemple, la question financière est mise sur le devant de la scène<sup>5</sup>, mais les thèmes de l'esthétique paysagère, de l'intérêt général et de l'implication des populations constitue la trame des discours d'opposants, à l'instar de la contribution, actuellement très médiatisée, de l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing<sup>6</sup> ; ils sont aussi mobilisés par le ministre en charge de l'environnement annonçant un plan en faveur des énergies renouvelables<sup>7</sup>.

Le postulat adopté dans la recherche est de considérer les conflits actuels comme symptomatiques d'une période d'ajustement des représentations et pratiques en aménagement. La période actuelle serait caractéristique de ce que B. Latour appelle l'*experimentalisme démocratique*, dans le sens où les acteurs tentent de réinventer, dans le cours de l'action, leurs pratiques traditionnelles. Le développement durable agirait comme un nouveau cadre de référence, mais dont les principes seraient encore à être précisés, partagés et, ensuite, traduits dans les processus de planification et la forme concrète. Dans cette perspective, la recherche pose l'hypothèse principale suivante : les paysages éoliens testent l'articulation concrète et territoriale des quatre piliers du développement durable, à savoir la vitalité économique, la pérennité écologique, l'équité sociale intra et inter-générationnelle et la gouvernance « participative »<sup>8</sup>. Les contestations sociales observées porteraient essentiellement la revendication d'une distribution équitable du droit à façonner les paysages locaux, pour qu'ils

---

<sup>2</sup> Cette formulation est un clin d'œil aux « *gens qui sont nés quelque part* », tels qu'évoqués par G. Brassens dans une de ses chansons...

<sup>3</sup> Sur le postulat culturel et esthétique du paysage, voir par exemple Roger (dir.) (1995), Cosgrove et Daniels (1998), ...

<sup>4</sup> Le souci d'une meilleure participation des populations aux processus de décision et aux choix collectifs est affirmé au sommet de Rio ; la convention européenne d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998), en est un prolongement.

<sup>5</sup> Depuis l'été 2008 et la parution d'un rapport de l'Institut Montaigne.

<sup>6</sup> Voir par exemple le numéro d'Aujourd'hui en France du 12 novembre 2008. V. Giscard d'Estaing dit s'opposer aux éoliennes d'abord parce qu'elles « *agressent notre paysage* », « *patrimoine* » qui a « *inspiré bon nombre de peintres et de poètes* » ; il en appelle à une consultation des populations concernées, sur la base d'une « *étude préalable (...) rendue publique pour mesurer leur impact sur les paysages* ». L'existence de tels dispositifs ne semble donc pas épuiser la question de l'esthétique paysagère et de la participation des populations aux choix d'équipement et d'aménagement...

<sup>7</sup> Le 17 novembre 2008, le ministre Borloo présente son plan pour les énergies renouvelables, qui fait la part belle au solaire et à la géothermie. Il annonce un changement de réglementation concernant l'éolien, au nom du « *paysage* » et de la « *concertation locale* », tout en affirmant que les modalités en restent à définir. La filière fait part de sa vive inquiétude, dans un contexte où les attaques des opposants bénéficient de l'intervention de personnalités (V. Giscard d'Estaing) et sont fortement médiatisées.

<sup>8</sup> La « nouvelle gouvernance » est considérée comme un quatrième pilier émergent. Elle serait caractérisée principalement par des rôles nouveaux joués par l'État, par l'établissement de rapports partenariaux entre les acteurs sociaux et une forte participation de la société civile (Juillet et Andrew, 1999 ; Theys, 2003).

répondent à des besoins essentiels des sociétés industrielles avancées (identité territoriale, pratiques socio-culturelles de nature) et qu'ils assurent ainsi le bien-être et la pérennité des populations locales.

Cette hypothèse est inspirée du constat<sup>9</sup> que les opposants mobilisent d'emblée la notion de « paysage » dans son acception esthétique et que, simultanément, ils réclament avec force la consultation des populations locales pour tout projet d'implantation d'éoliennes. Or, il y a là comme un paradoxe : pour dire qu'il faut « discuter » ensemble, les opposants mobilisent une notion qui est considérée classiquement comme ne se discutant pas (des goûts et des couleurs !). L'hypothèse concerne donc l'articulation entre l'esthétique paysagère et la gouvernance, déclinée en deux parties.

La première partie de notre hypothèse porte sur l'importance et la définition de la dimension esthétique du paysage. Dans le type de conflits soulevés par les éoliennes seraient réunies les conditions pour que l'esthétique ne soit plus conçue depuis sa stricte définition moderne, kantienne ; au contraire, les jugements esthétiques devraient être considérés de concert avec des considérations éthiques et pourraient être argumentés (Mattila, 2002). L'esthétique paysagère ne serait pas une dimension autonome du jugement social. Elle intégrerait les différentes dimensions du jugement portant sur l'intégration territoriale des stratégies d'aménagement et de développement. En ce sens, dès qu'une dimension est jugée non satisfaisante du point de vue de l'acteur, l'évaluation esthétique serait négative (Fortin, 2004). Dans le cas des éoliennes, si la dimension environnementale est satisfaisante – contrairement à d'autres types d'industries –, la dimension de gouvernance poserait problème ; d'où la seconde partie de notre hypothèse, présentée ci-dessous.

La filière éolienne rencontre le défi de l'application territoriale de stratégies de développement durable, souvent promues à une échelle nationale (Theys, 2002). La conception des parcs éoliens doit en effet transposer des principes théoriques, universels, du développement durable dans des projets concrets, locaux. Les contestations locales menées au nom du paysage pourraient être vues comme une réaction à une transposition jugée non satisfaisante. La demande de participation des populations viserait plus particulièrement à ce que le projet territorial intègre davantage les besoins culturels spécifiques, par exemple en articulant mieux les valeurs locales et « nouvelles » proposées par le développement durable, sur les plans symbolique et matériel.

Selon nos hypothèses, les paysages d'Éole testeraient l'articulation des dimensions culturelle (esthétique paysagère) et territoriale (gouvernance participative) des projets de production énergétique présentés au nom du développement durable.

---

<sup>9</sup> Observé suite à la consultation des arguments des « anti-éoliennes » (Cf. articles de presse, Internet).

## CHOIX DES TERRAINS EN FRANCE ET AU QUÉBEC

### PRINCIPES

Le partenariat avec l'équipe québécoise visait à l'origine la comparaison du cas québécois à d'autres cas européens. Il ne s'agissait pas de conduire des travaux approfondis sur ces terrains mais de brosser un panorama de situations internationales variées ; cette photographie synchronique devait par la suite être mise en perspective avec une analyse diachronique, l'étude approfondie d'un cas à choisir en Bretagne, région où le développement éolien battait son plein au moment du dépôt de notre projet de recherche – après une période où le Languedoc-Roussillon a été en première ligne. L'idée était que le Québec présentait deux spécificités intéressantes par rapport à ce qui se passait communément dans les pays européens à l'époque (2005). D'une part, le développement éolien en était à ses tout débuts, et les oppositions semblaient être relativement discrètes. Dans une région en dévitalisation – la Gaspésie –, les projets éoliens étaient vus comme susceptibles d'apporter des retombées économiques – les motivations environnementales semblaient en retrait. En outre, le Québec présente une tradition en matière de participation du public – enquête publique du Bureau d'Audiences Publiques sur l'environnement. Elle s'applique dès les débuts du développement éolien, à une époque où, dans les pays européens, il commençait à être admis que le « concept » ne pouvait pas rendre compte des phénomènes de contestations sociales et où se formait un consensus rhétorique autour de l'idée de la participation.

Lorsque les travaux de recherche ont commencé à se mettre en place, il est apparu que la situation au Québec évoluait significativement. Les contestations sociales montaient en puissance. Finalement, la situation ressemblait fort à celle de la France (en tout cas pour le cas examiné, c'est-à-dire le Finistère), à quelques années d'écart : suite à une brève période où les premiers projets se mettent en place sans rencontrer d'opposition, il y a une phase où les contestations éclatent et prennent très rapidement une grande ampleur alors que les projets se multiplient ; dans un contexte de « silence » des politiques publiques nationales, les acteurs publics locaux se livrent à un exercice d'intense élaboration d'outils d'aide à la décision et à l'action ; ils se saisissent notamment de la question du paysage, l'une de celles soulevées le plus fortement par les opposants.

Aussi, lorsque nous avons réalisé les enquêtes dans le Finistère, les premiers outils étaient adoptés depuis quelques années (ex. 2002 pour la Charte départementale des éoliennes). Pour autant, les acteurs se sentaient encore assez peu pourvus et prônaient le développement des Schémas locaux de développement éolien, notamment ; dans le même temps, des outils étaient en cours d'élaboration au niveau national. Le premier outil spécifique, la Zone de Développement Éolien introduite par la loi de juillet énergétique de 2005, ne commencera à exister concrètement que quelques années plus tard. Lorsque nous avons réalisé le travail de terrain au Québec, de premiers documents relatifs au développement éolien étaient plus récents (datant de 2004) et de nombreuses propositions d'action ont été construites par la suite. Cette proximité du contexte entre la France et le Québec nous a alors amenées à revoir les objectifs d'une comparaison entre pays. Il nous est apparu plus pertinent d'approfondir la comparaison entre les cas de la France et du Québec en conduisant une étude de cas approfondie sur un terrain québécois. Nous avons là l'opportunité de suivre des processus en cours, des évolutions dans les regards, *etc.* Cette opportunité nous semblait plus prometteuse que d'esquisser une photographie de la situation dans plusieurs pays sans pouvoir entrer en profondeur dans les mécanismes susceptibles d'expliquer les dynamiques à l'œuvre.

## **LES TERRAINS : LE FINISTÈRE (FRANCE) ET LA GASPÉSIE (QUÉBEC)**

Les terrains retenus sont le Finistère pour la France, la Gaspésie pour le Québec. L'intérêt de ce choix croisé tient aux similitudes et aux différences entre les deux zones géographiques.

Dans chacun des deux pays, nous avons ainsi choisi un terrain de recherches situé en zone littorale, concentrant, de ce fait, de nombreux enjeux, tant économiques (tourisme ; productions agricoles, aquacoles, ...) qu'environnementaux (qualité des eaux, biodiversité, paysages comme facteur d'attractivité pour des visiteurs comme pour des nouveaux résidents,...) ou encore urbanistiques et « logistiques » (développement de l'urbanisation résidentielle et tertiaire, besoins en énergie et en infrastructures, ...). En outre, dans les deux cas, il s'agit de deux régions parmi les premières à accueillir des parcs éoliens dans leurs pays respectifs et dans lesquelles de nouvelles implantations sont en cours de discussion au moment des observations que nous y conduisons ; des acteurs publics tentent alors de mettre en place des démarches d'aide à la décision et à l'action afin de répondre à des critiques montantes.

Deux différences sont à signaler entre ceux deux terrains, l'une d'ordre temporel, l'autre d'ordre spatial. Dans le Finistère, les premières implantations commencent quelques années avant que le premier parc ne voie le jour en Gaspésie. Si la première éolienne de cette nouvelle ère du développement éolien est dressée dans le Finistère en 1999, la plupart des projets ont toutefois moins de 5 ans dans les deux pays. Le développement des contestations sociales et des expériences tentées par les acteurs institutionnels se produisent de fait avec un certain décalage entre les deux pays. En France, on assiste à de manifestations de critiques et de contestations sociales portées par des associations environnementalistes déjà constituées voire par des citoyens se regroupant dans des collectifs « anti-éoliens » ; au Québec, ce phénomène, moins apparent au début de la recherche, va émerger pendant la période d'observations. En France, des réponses institutionnelles ont déjà fait l'objet d'élaborations et d'expérimentations, même si d'autres expériences émergent ; au Québec, les plus innovantes sont en élaboration à partir du début de la recherche. Finalement, s'il y a un décalage temporel, les situations paraissent se présenter de la même manière...

En revanche, sur le plan spatial, le développement prend des formes très différentes. Dans le Finistère, de petits parcs (de 1 à 9 éoliennes) se multiplient à un rythme rapide, pour une production modeste. Au Québec, la production se concentre dans de grands parcs de plusieurs dizaines de mâts. En 2006, le Finistère compte 13 parcs éoliens, comptabilisant 66 éoliennes pour un total de 68 MW raccordés au réseau (source, DDEA du Finistère). Dans l'est du Québec, à la même époque, 5 parcs fournissaient de 42 à 109 MW.

## LE MATÉRIAU

### LE MATÉRIAU COLLECTÉ SUR LE TERRAIN FRANÇAIS

Les résultats de la recherche conduite en France se fondent sur l'analyse d'un matériau d'enquête collecté essentiellement auprès d'acteurs intervenants dans le développement éolien à l'occasion de différents projets situés dans le Finistère. L'échelle d'intervention de ces acteurs peut être très variable, du niveau régional (DIREN, DRIRE, ADEME, ...) au niveau local (le propriétaire foncier porteur d'un projet éolien) en passant par les niveaux départemental (Conseil général, DDE, Préfecture, ...), intercommunal (communauté de communes, ...), communal (maires, ...).

Trois sites localisés dans la Communauté de communes de Châteaulin et du Pays du Porzay, la première en Bretagne voire en France à se doter d'un outil du type Schéma local de développement éolien, ont fait l'objet d'une attention particulière : l'un est l'un des plus anciens réalisés en Bretagne voire en France (commune de Dinéault), l'autre était en construction lors des enquêtes (Cast), un autre enfin était à l'état de projet (Saint-Coulitz). Cette zone a la particularité d'abriter le plus ancien site éolien ainsi que des projets à des stades différents (des éoliennes ont été installées fin 2006, d'autres sont en projet) ; et ceci alors même que ce secteur, situé à l'entrée de la presqu'île de Crozon, est un carrefour très fréquenté, et abrite des sites emblématiques dont le Menez Hom. Plusieurs entretiens ont été réalisés dans les communes concernées par les implantations et dans les communes voisines. Les acteurs interrogés aux niveaux régional et départemental ont aussi été invités à témoigner sur le montage de ces projets plus spécifiques. Nous avons entendu également des habitants non impliqués dans les débats autour de ces implantations, en frappant à quelques portes au hasard (riverains proches, habitants plus éloignés des éoliennes).

En outre, nous avons recueilli le témoignage d'acteurs intervenant dans d'autres territoires où des éoliennes sont implantées ou projetées, dans différentes zones du Finistère : plus rurales (Saint-Thégonnec, où un parc coopératif est implanté ; Goulien), plus littorales et urbanisées (Plouarzel), ...

A signaler également, des entretiens auprès d'acteurs « historiques » du développement éolien en France (BE). Leur rayon d'action est souvent national, certains d'entre eux sont donc intervenus sur le territoire breton.

A titre de complément, nous avons analysé des documents divers mentionnés par les enquêtés : documents d'archives (courriers, notes internes, rapports, études, ...), documents « officiels » (chartes, schémas, ...).

En tout, 54 entretiens ont été réalisés, intégralement enregistrés puis transcrits (2 personnes ayant été enquêtées deux fois à plus d'un an d'intervalle). Au total, 67 personnes ont été entendues. La moitié des entretiens a été dépouillée à l'aide du logiciel NVivo 8. A ce jour, tous n'ont pas été analysés en totalité : il reste donc du grain à moudre autour de ce projet de recherche... Les enquêtés se répartissent en plusieurs grandes catégories :

- acteurs publics :
  - \* collectivités territoriales (12) :
    - . Conseil régional de Bretagne

- . Conseil général du Finistère
- . Communauté de communes de Châteaulin et du Pays Porzay
- . Communes de Goulien, Plouarzel, Pleyber-Christ, Dinéault, Cast, Saint-Coulitz, Lothey, Châteaulin, Plomodiern
- \* services déconcentrés de l'État (5) :
  - . Direction régionale de l'industrie et de la recherche (DRIRE), Direction régionale de l'environnement (DIREN)
  - . Préfecture (2 personnes / 2 entretiens), Direction départementale de l'équipement (DDE), Service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) (3 personnes / 2 entretiens)
- bureaux d'études :
  - \* paysage (10) (dont 3 sont ou été paysagistes-conseil auprès de services concentrés)
  - \* développement éolien (6)
  - \* sciences humaines (études sociologiques, médiation, ...) (2)
- associations :
  - \* associations environnementalistes (4, dont 2 se positionnant en opposants à l'éolien ; 6 personnes / 4 entretiens)
  - \* association de riverain opposants à l'éolien (2 personnes / 1 entretien)
- porteurs de projet éolien : 2 (3 personnes / 2 entretiens)
- autre :
  - \* ADEME, Point info énergie du pays de Cornouaille
- habitants : 7 (sur les communes de Dinéault, Plomodiern et Cast ; ils sont agriculteurs, enseignants, ouvriers, comptables, cadre supérieur, gérant de camping, pompier ; 15 habitants / 7 entretiens)

**Tableau 1. Exemples de guides d'entretien utilisés dans les enquêtes finistériennes.**

<b>Guide d'entretien auprès des acteurs institutionnels de la Région Bretagne</b>
<p><u>Présentation du Cemagref et de la recherche.</u>            Organisme public de recherches finalisées sur la question de l'eau et des territoires.  <u>Cadre</u> : programme Paysage et Développement Durable du MEDD ;            projet en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal  <u>Objectif et terrains d'étude</u> : Comprendre les contestations sociales qui naissent autour des sites éoliens (en projet ou déjà en service). Notre démarche consiste d'une part à comparer des situations différentes au Québec et en Europe (politiques nationales et leurs évolutions, témoignages de quelques acteurs clés sur des exemples de contestations sociales qui ont abouti au blocage de projets ou qui ont au contraire été résolues) ; d'autre part à conduire une étude de cas approfondie en Bretagne, plus précisément dans le Finistère (secteur à définir ; enquête auprès des acteurs institutionnels et habitants).</p> <p><b><u>But de l'entretien :</u></b>            On aimerait            1°) connaître vos actions dans le domaine du développement de l'énergie éolienne – en faveur de ce développement ou au contraire en opposition à ce développement – ;            2°) que vous parliez des contestations sociales autour de l'implantation d'éoliennes que vous rencontrez ou dans lesquelles vous êtes impliqués dans le cadre de votre action : depuis quand et à propos de quels projets (où ?), quels sont les autres acteurs impliqués, quels sont les arguments développés, les actions entreprises, ...</p> <p><b>THÈMES À ABORDER DURANT L'ENTRETIEN</b>  <b>Présentation</b> du service / de la commune, des missions et actions, des principaux dossiers du moment.  <b>Histoire</b> de l'éolien dans le territoire d'intervention : les premières fois où on en a parlé (et en quels termes), qui, pourquoi, où... ; les premiers projets ...</p>



**Rôle** dans le développement de la filière éolienne dans le territoire d'intervention : actions, objectifs, partenaires / adversaires, ... Politique éolienne ?

**Outils** réglementaires **disponibles**, généraux ou spécifiques à l'éolien (lois, documents d'urbanismes, enquête publique, chartes, schémas, ...); outils **utilisés** (le développement éolien amène-t-il l'utilisation de nouveaux outils, ou bien une utilisation nouvelle d'outils classiquement mais différemment utilisés ?); outils **pas utilisés** (ne relèvent pas de votre domaine de compétences; sont hautement contestables, ...). **Articulation** entre tous ces outils (problématique, complémentaire, ...).

Les **projets**, réalisés, en chantier ou à venir : où, qui, problèmes, arguments, ... découpages territoriaux (communal, intercommunal...). Rôle de l'échelle communale dans la prise de décision, etc. (Ces découpages sont-ils de votre point de vue pertinents pour l'éolien ?)

Les **outils / guides d'information** que vous utilisez.

- L'information destinée à l'action (guides pratiques pour les acteurs d'un projet d'implantation),  
- l'information destinée à sensibiliser le public... qui est sans doute aussi, indirectement, destinée à faciliter l'action ...

En particulier : 1°) la place des recommandations en vue de la **concertation** dans les guides (certains sont même spécifiquement consacrés à la concertation : ADEME, « Outil d'insertion sociale et territoriale des éoliennes »). (Participez-vous à l'élaboration de tels guides ? Les utilisez-vous ? Comment ? Comment la « concertation » est-elle définie dans ces guides, comment vous la définissez-vous ?...)

2°) la place du **paysage**.

Projets éoliens visant la fourniture d'énergie à des **collectivités** ?

**Appellations** : « ferme éolienne », centrale éolienne, parc éolien,...

**Cadre politique** se fait du développement de l'énergie éolienne, son évolution (stratégie explicite ? objectifs lisibles (en matière de sécurité nationale, d'autonomie, de respect de l'environnement, ...)) ?

Charte départementale des éoliennes (29) dès 2002, puis « plan énergie » et « schéma éolien » du Conseil Régional récemment ?

ZDE

schémas communautaires, ...

Quels éléments, notamment **juridiques** (emprise foncière ???) et **financiers** (rachat de l'électricité, taxes pour les communes, ...) accompagnent cette politique ?

Intégration à une **politique énergétique** plus globale : politique en termes de production d'électricité (énergie nucléaire, énergies fossiles, énergies renouvelables, ...); politique de maîtrise de la consommation énergétique; politique énergétique concernant les transports (biocarburants, ...)? (L'ADEME parle d'une politique nationale d'utilisation rationnelle de l'énergie, vigoureusement relancée par les pouvoirs publics).

Cohérence avec la **politique environnementale** (loi littoral, sites classés, ...)?

Et avec la politique en matière de **santé** humaine (plan cancer, ...)?

## LES DÉBATS ET CONTESTATIONS SOCIALES SUR L'ÉOLIEN

A propos des contestations liées à l'installation des parcs éoliens : **Quand** et **où** ont-ils émergés, portés par **qui**? Quels sont les **arguments** qui reviennent le plus souvent ?

Quelle place le **paysage** occupe-t-il parmi ces arguments (principale ou secondaire; systématique ou anecdotique...), et comment est-il défini par les uns et par les autres ?

Et le **développement durable** ?

Et dans **votre service**, quels sont les éléments sur lesquels vous insistez le plus et pourquoi (pollution, paysage, activités humaines...)?

Avez-vous eu affaire aux collectifs et mouvements (« **lobbies** ») qui luttent contre / pour l'implantation de

l'éolien ? Dans quelles circonstances ? Sinon, les connaissez-vous ?

Avez-vous eu des retours quant à l'**appréciation** des parcs éoliens en activité aujourd'hui ? De qui : habitants, élus, touristes... ?

À votre avis, quel rôle jouent les **processus de concertation** dans le succès ou l'échec des projets éoliens ?

On entend parler de **consultation, concertation, participation, ...** Quels termes rencontrez-vous ? Menez-vous des actions dans ces domaines, quels termes utilisez-vous ? Comment les définiriez-vous (entre institutions, entre institutions et habitants, ...) ?

Finalement, le développement de l'énergie éolienne vous amène-t-elle à développer des compétences ou des actions peu abordées avant (paysage), ou à les développer autrement ? Qu'est-ce que ça induit comme évolution de votre rôle, de vos actions ?

### Guide d'entretien auprès de représentants de bureaux d'études

#### PRÉSENTATION DU CEMAGREF

Organisme public de recherches finalisées sur la question de l'eau et des territoires.

Equipe qui travaille plus précisément sur les significations que les différents acteurs, ou groupes sociaux, attribuent à leur environnement en fonction de la façon dont ils l'utilisent et l'aménagent.

Présentation enquêtrice(s).

#### PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

Cadre : programme Paysage et Développement Durable du MEDD ; projet en collaboration avec l'Université du Québec à Montréal

Objectif et terrains d'étude : Comprendre les contestations/réactions sociales qui naissent autour des sites éoliens (en projet ou déjà en service), et qui se posent justement, à première vue, comme une opposition entre « paysage » et « développement durable ». Notre démarche consiste d'une part à comparer des situations différentes au Québec et en Europe ; d'autre part à conduire une étude de cas approfondie en Bretagne, plus précisément dans le Finistère (secteur à définir ; enquête auprès des acteurs institutionnels et habitants).

#### But de l'entretien

On aimerait

1°) connaître vos actions dans le domaine du développement de l'énergie éolienne ;

2°) que vous témoigniez, le cas échéant, de la façon dont vous rencontrez, voire de la façon dont vous êtes impliqués dans des contestations sociales autour de l'implantation d'éoliennes : depuis quand et à propos de quels projets (où ?), quels sont les autres acteurs impliqués, quels sont les arguments développés, les actions entreprises, ...

#### THÈMES À ABORDER DURANT L'ENTRETIEN

##### LE BUREAU D'ÉTUDES ET L'ÉOLIEN EN GÉNÉRAL

Pourriez-vous tout d'abord présenter **votre bureau d'études**, ses actions en général ; vous présenter (vos actions en particulier, éventuellement en dehors du bureau d'études).

Pourriez-vous nous retracer les **grandes lignes du développement** de l'éolien tel que vous l'avez vu, depuis votre structure : les premières fois où on en a parlé (et en quels termes), qui, pourquoi, où... ; les premiers projets dans lesquels vous avez été impliqués ... [ Et aussi : « comment en êtes-vous venu à travailler sur des projets d'implantations éoliennes ? » ??? ]

Quelle est votre **place dans le développement** de la filière éolienne :

1°) dans quelles actions êtes-vous impliqués ? (conseil / décision / mise en place / étude d'impact / information, communication / opposition, procédures de justice, ...). Êtes-vous spécialisés sur certains aspects ?

Sur quels types de projets intervenez-vous (privé / public ; éoliennes isolées / en parc, etc.) ?

2°) Dans quels secteurs géographiques ?

Qu'en est-il du marché actuel de l'éolien pour les bureaux d'études (un créneau porteur ? nécessite-t-il des BE spécialisés, ou des BE peuvent-ils se lancer sur ce créneau ?) ?

Comment accédez-vous à une étude pour un projet particulier : « on » vient vous chercher (qui ?), vous frappez aux portes lorsque vous avez vent de projets, ... ?

Quelles sont les **différentes problématiques** que vous rencontrez en fonction des sites mis en place ou en projet (des choses communes à chaque site / des choses propres à chaque site) ? (intérêt technique et économique des projets ; problèmes en tout genre rencontrés ; distinction éoliennes isolées et parcs éoliens ; etc.)

Quels sont les **outils réglementaires** qui cadrent vos interventions (ex. : cahiers des charges pour études d'impact ???) ou que vous avez à prendre en compte pour le développement de l'éolien (lois, documents d'urbanismes, règlement, procédure d'enquête publique...) ? Quels sont les aspects généraux et les aspects spécifiques à l'éolien de ces outils ?

Quelles sont les **évolutions du cadre réglementaire** dont vous avez été témoin ? Comment ressentez-vous cette évolution aujourd'hui (ses avantages, ses inconvénients) ?

Sur quel(s) **découpages administratifs** les projets éoliens sont-ils montés ? (on sait que c'est de l'intercommunal... mais comment et par qui la structure, type communauté de communes ou Pays, est-elle arrêtée ? Rôle de l'échelle communale (dans certains cas, apparemment, les maires seuls prennent les décisions) ? ) Ces découpages sont-ils de votre point de vue pertinents pour l'éolien ?

Y a-t-il des projets éoliens visant la fourniture d'énergie à des **collectivités** (i.e. autoproduction locale sans insertion dans le réseau), comme c'est le cas pour la filière bois énergie, par exemple ?

Que pensez-vous de l'appellation « **ferme éolienne** » ? Est-elle pertinente ? Si non, quelle est l'appellation pertinente (centrale éolienne ? parc éolien ? éoliennes ? ...) ?

Quelles sont les **énergies renouvelables**, comment définit-on une énergie renouvelable ? « Énergie renouvelable », est-ce synonyme d' « inocuité » pour l'environnement de votre point de vue ?

### **Plus précisément sur la politique éolienne et son articulation avec d'autres politiques publiques, vues depuis votre service, depuis vos actions**

Que percevez-vous du **cadre politique** dans lequel se fait le développement de l'énergie éolienne, et de son évolution ? Y a-t-il à vos yeux une stratégie explicite, des orientations bien définies pour une politique en matière d'énergie éolienne ? Quels sont les objectifs de cette politique (en matière de sécurité nationale, d'autonomie, de respect de l'environnement, ...) ? Où sont-ils consignés (programme Eole 2005, chartes, ...) ? À quelle(s) échelle(s) est définie cette politique (nationale, régionale, locale) ?

notamment : Eole 2005 : quelles(s) implication(s) ? qu'en est-il aujourd'hui ?

Charte départementale des éoliennes (29) dès 2002, puis « plan énergie » et « schéma éolien » du Conseil Régional récemment ?

ZDE

schémas communautaires, ...

Quels éléments, notamment juridiques (emprise foncière ???) et financiers (rachat de l'électricité, taxes pour les communes, ...) accompagnent cette politique ?

Comment s'intègre-t-elle, selon vous, à une **politique énergétique** plus globale : politique en termes de production d'électricité (énergie nucléaire, énergies fossiles, énergies renouvelables, ...) ; politique de maîtrise de la consommation énergétique ; politique énergétique concernant les transports (biocarburants, ...) ?

Comment selon vous entre-t-elle en cohérence, ou pas, avec la **politique environnementale** (loi littoral, sites classés, ...) ?

LES OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION ET/OU À L'ACTION QUE VOUS UTILISEZ ET/OU PRODUISEZ ; L'INFORMATION DESTINÉE À SENSIBILISER LE PUBLIC EN GÉNÉRAL

- L'information destinée à **l'action** (guides pratiques pour les acteurs d'un projet d'implantation),
- l'information destinée à sensibiliser **le public**... qui est sans doute aussi, indirectement, destinée à faciliter l'action ...

Nous avons pu nous rendre compte de la densité de l'information disponible pour les porteurs de projets éoliens. Nombreux sont d'ailleurs les documents directement accessibles depuis Internet (et donc à tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin au sujet... défenseurs comme détracteurs).

Quels sont ceux que vous produisez et à qui sont-ils destinés ?

Quels sont les documents que vous-mêmes utilisez ? Quelle information en tirez-vous ?

Avez-vous des retours quant à l'utilisation et l'appréciation de ces documents ?

En particulier : la place des recommandations en vue de la concertation dans les guides (certains sont même spécifiquement consacrés à la concertation : ADEME, « Outil d'insertion sociale et territoriale des éoliennes »). (Participez-vous à l'élaboration de tels guides ? Les utilisez-vous ? Comment ? Comment la « concertation » est-elle définie dans ces guides, comment vous la définissez-vous ?...)

Et quels sont les liens des différents documents entre eux (en gros... pas sûr que les docs de la Diren (2003) apportent beaucoup plus d'infos que, par exemple, la Charte du Finistère...)

Finalement, on a l'impression que les premiers développements de l'éolien sont rapidement suivis de (accompagnés par) la production de guides pour l'action (à la différence d'autres développements, par exemple le développement de plantations forestières en Bretagne centrale, où il a fallu attendre que les impacts se fassent largement sentir pour qu'apparaissent les premières études... et encore, apparemment il n'y a jamais eu de documents vraiment considérés comme des guides à suivre absolument à l'échelle régionale ou locale)... Est-ce que votre expérience dans le domaine confirme cela, ou avez-vous une autre vision ?

#### LES DÉBATS ET CONTESTATIONS SOCIALES SUR L'ÉOLIEN

A propos des débats liés à l'installation des parcs éoliens (en Bretagne) : **Quand et où** ont-ils émergés, portés par **qui** ? Quels sont les **arguments** qui reviennent le plus souvent ?

Quelle place le **paysage** occupe-t-il parmi ces arguments (principale ou secondaire ; systématique ou anecdotique...), et comment est-il défini par les uns et par les autres ?

Et le **développement durable** ?

Et dans **votre BE**, quels sont les éléments sur lesquels vous insistez le plus et pourquoi (pollution, paysage, activités humaines...)?

Avez-vous eu affaire aux collectifs et mouvements (« **lobbies** ») qui luttent contre / pour l'implantation de l'éolien ? Dans quelles circonstances ? Sinon, les connaissez-vous ? Existe-t-il une / des personnes identifiables et qui portent la lutte anti-éolienne en France ?

Avez-vous eu des retours quant à l'**appréciation** des parcs éoliens en activité aujourd'hui ? De qui : habitants, élus, touristes... ?

À votre avis, quel rôle jouent les **processus de concertation** dans le succès ou l'échec des projets éoliens ?

On entend parler de **consultation, concertation, participation**, ... Quels termes rencontrez-vous ? Menez-vous des actions dans ces domaines, quels termes utilisez-vous ? Comment les définiriez-vous (entre institutions, entre institutions et habitants, ...) ?

#### LES ÉOLIENNES DANS LE FINISTÈRE

Nous avons choisi de travailler sur des sites finistériens, le département étant le plus avancé dans le développement éolien de la Région.

Quels sont les **débats et problématiques** autour des éoliennes dans le Finistère ?

Avez-vous connaissance des **projets** en cours et de leur état d'avancement ?

Quels **sites** déjà mis en place nous conseilleriez-vous d'explorer en fonction des contestations et débats qu'ils

ont vu émerger (des installations “calmes” et d’autres plus houleuses) ?

Quelles **personnes ou institutions** nous conseilleriez-vous de contacter pour leur implication dans la filière éolienne (en Région, dans le Finistère ou plus localement... selon les sites évoqués plus haut) ?

### Guide d’entretien auprès des élus du Finistère

#### PRÉSENTATION DU CEMAGREF

Organisme public de recherches finalisées sur la question de l’eau et des territoires.

Equipe qui travaille plus précisément sur les significations que les différents acteurs, ou groupes sociaux, attribuent à leur environnement en fonction de la façon dont ils l’utilisent et l’aménagent.

Présentation enquêtrice(s).

#### PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

Cadre : programme Paysage et Développement Durable du MEDD ; projet en collaboration avec l’Université du Québec à Montréal

Objectif et terrains d’étude : Comprendre les contestations sociales qui naissent autour des sites éoliens (en projet ou déjà en service), et qui se posent justement, à première vue, comme une opposition entre « paysage » et « développement durable ». Notre démarche consiste d’une part à comparer des situations différentes au Québec et en Europe ; d’autre part à conduire une étude de cas approfondie en Bretagne, plus précisément dans le Finistère (secteur à définir ; enquête auprès des acteurs institutionnels et habitants).

#### But de l’entretien :

On aimerait

1°) connaître vos missions et vos actions dans le domaine du développement de l’énergie éolienne ;

2°) que vous témoigniez, le cas échéant, de la façon dont vous rencontrez, voire de la façon dont vous êtes impliqués dans des contestations sociales autour de l’implantation d’éoliennes : depuis quand et à propos de quels projets (où ?), quels sont les autres acteurs impliqués, quels sont les arguments développés, les actions entreprises, ...

#### LA COMMUNE ET L’ÉOLIEN

Pourriez-vous tout d’abord présenter **vo**tre commune.

Quels sont les **dossiers** en cours dans la communes, les projets qui vous occupent le plus actuellement ?

Quelle est la place de l’éolien parmi ces projets ?

Quels est/sont le ou les **projets éoliens déjà en place** sur la commune. Pourriez-vous nous dire comment s’est déroulé ce projet : par qui a-t-il été initié ? quelles en ont été les grandes étapes ? les événements particuliers ?, etc...

Prévu pour combien de temps ? Et pour l’ « après », y a-t-il quelque chose de prévu ???

Diriez-vous que vous êtes **satisfait** du ou des parcs actuellement en service ?

Existe-t-il des **retombées** sur la commune et lesquelles (qu’elles soient positives ou négatives) ?

Quels sont les **outils réglementaires** dont vous disposez pour le développement de l’éolien (lois, documents d’urbanismes, règlement, procédure d’enquête publique...) ? Quels sont les aspects généraux et les aspects spécifiques à l’éolien de ces outils ?

Est-ce que le développement de l’énergie éolienne vous conduit à utiliser des outils que vous n’utilisiez pas avant ? à utiliser différemment des outils que vous utilisiez déjà avant pour autre chose ?

Rencontrez-vous des difficultés pour les mettre en œuvre et lesquelles ?

Quelles sont les **différentes problématiques** que vous rencontrez sur les sites mis en place ou en projet (des choses communes à chaque site / des choses propres à chaque site) ? (intérêt technique et économique des projets ; problèmes en tout genre rencontrés ; distinction éoliennes isolées et parcs éoliens ; etc.)

Est-ce que le développement de l’énergie éolienne vous conduit à aborder des problématiques avec lesquelles vous étiez auparavant peu familier (paysage, participation population, ...) ? Ou à aborder autrement des problématiques rencontrées auparavant sur d’autres dossiers mais de manière différente ? Si oui, comment ?

En ce qui concerne l’**échelle** des projets éoliens, est-ce que la réflexion / discussion sur des projets vous a

conduit à reconsidérer les liens / partenariats avec les communes alentours ? Les découpages communaux / intercommunaux (CC, Pays...) sont-ils de votre point de vue pertinents pour l'éolien ?

Si un **autre projet** devait s'implanter dans votre commune, seriez-vous partant à nouveau ? et dans quelles conditions (de choses à changer, à améliorer, à ne pas faire) ?  
Et y a-t-il un tel projet en cours ?

**Plus précisément sur la politique éolienne et son articulation avec d'autres politiques publiques, vues depuis votre service, depuis vos actions**

Comment comprenez-vous et interprétez-vous les objectifs de la politique nationale en matière d'éolien ? Dans quel **cadre politique** se fait le développement de l'énergie éolienne, et comment évolue ce cadre politique ? Y a-t-il une stratégie explicite, des orientations bien définies pour une politique en matière d'énergie éolienne ?

notamment : Eole 2005 : quelles(s) implication(s) ? qu'en est-il aujourd'hui ?

Charte départementale des éoliennes (29) dès 2002, puis « plan énergie » et « schéma éolien » du Conseil Régional récemment ?

ZDE

schémas communautaires, ...

Comment vous positionnez-vous vis-à-vis de cette politique : existe-t-il une **politique communale** en la matière ? Comment entre-t-elle en cohérence, ou pas, avec d'autres politiques, la **politique environnementale** par exemple (loi littoral, sites classés, ...) ?

Qu'en est-il de la **taxe professionnelle** ? est-elle de votre point de vue un élément financier incitatif ?

LES OUTILS D'AIDE À LA DÉCISION ET/OU À L'ACTION QUE VOUS UTILISEZ ET/OU PRODUISEZ ; L'INFORMATION DESTINÉE À SENSIBILISER LE PUBLIC EN GÉNÉRAL

- L'information destinée aux élus et à l'**action** (guides pratiques pour les acteurs d'un projet d'implantation),  
- l'information destinée à sensibiliser le **public, les habitants...** qui est sans doute aussi, indirectement, destinée à faciliter l'action ...

Nous avons pu nous rendre compte de la densité de l'information disponible pour les porteurs de projets éoliens. Nombreux sont d'ailleurs les documents directement accessibles depuis Internet (et donc à tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin au sujet... défenseurs comme détracteurs).

Quels sont ceux que vous utilisez ou avez utilisé dans le cadre d'un projet éolien ? Pourquoi et Quelle information en tirez-vous ? Un guide ou document vous a-t-il apporté des réponses aux questions que vous vous posiez (lequel...) ?

Quels sont les documents que vous-mêmes utilisez ? Quelle information en tirez-vous ?

Est-ce que vous diffusez une **information** auprès de habitants ? de quelle nature et sous quelle forme ?

**EN TERMES DE CONCERTATION / INFORMATION / ...**

Y a-t-il eu concertation ou autre forme de consultation des habitants ?

Comment s'est passée la concertation pour le ou les projets éoliens de la commune ? :

- qui s'en est occupé (éventuellement un BE / intervenant extérieur ?)
- à quel stade du projet ?
- qu'est-ce qui a été mis en place concrètement ? (réunions publiques, expositions, sondages ou mini referendum, visite de sites déjà en service...)
- de votre point de vue, est-ce que ça s'est bien passé et/ou du moins comme il fallait que ça se passe ?

À votre avis, quel rôle jouent les **processus de concertation** dans le succès ou l'échec des projets éoliens ?

On entend parler de **consultation, concertation, participation, information...** Quel est pour vous le sens de ces termes ? Est-ce que ce sont des synonymes ou des moments / étapes différents dans un projet ?

Finalement, on a l'impression que les premiers développements de l'éolien sont rapidement suivis de (accompagnés par) la **production de guides** pour l'action (à la différence d'autres développements, par exemple le développement de plantations forestières en Bretagne centrale, où il a fallu attendre que les impacts se fassent largement sentir pour qu'apparaissent les premières études... et encore, apparemment il n'y a jamais

eu de documents vraiment considérés comme des guides à suivre absolument à l'échelle régionale ou locale)... Est-ce que votre expérience dans le domaine confirme cela, ou avez-vous une autre vision ?

#### LES DÉBATS ET CONTESTATIONS SOCIALES SUR L'ÉOLIEN

Le ou les projets éoliens de votre communes ont-ils soulevé des débats et contestations ? : **Quand** et **où** ont-ils émergés, portés par **qui** ? Quels sont les **arguments** qui étaient mobilisés ?

Quelle place le **paysage** occupe-t-il parmi ces arguments (principale ou secondaire ; systématique ou anecdotique...), et comment est-il défini par les uns et par les autres ?  
Et le **développement durable** ?

Et vous, à travers votre implication dans l'éolien, quels sont les éléments sur lesquels vous insistez le plus et pourquoi (pollution, paysage, activités humaines...) ?

Avez-vous eu affaire aux / entendu parlé des collectifs et mouvements (« **lobbies** ») qui luttent contre / pour l'implantation de l'éolien ? Dans quelles circonstances ? Sinon, les connaissez-vous ?

Avez-vous eu des retours quant à l'**appréciation** des parcs éoliens en activité aujourd'hui ? De qui : habitants, touristes... d'autres élus ou habitants d'autres communes... ?

#### LE MATÉRIAU COLLECTÉ SUR LE TERRAIN QUÉBÉCOIS

Le matériel collecté sur le terrain québécois est pour l'essentiel constitué de documents. Cela s'explique d'une part par la tradition québécoise de l'évaluation environnementale, qui aboutit à la production de nombreux documents consignants les positions et les discours d'acteurs variés (mémoires et rapports d'enquête du BAPE). Cela s'explique aussi par le fait que l'élaboration de documents d'aide à la décision démarre alors tout juste, ces documents revêtant une importance centrale dans les débats autour du développement éolien. Quelques entretiens viennent compléter ces analyses de documents.

- Articles de presse parus dans un quotidien national (*Le Soleil*, 2005-2008); revue en continu pour saisir l'évolution des dynamiques sociales.
- Quatre rapports d'enquête produit par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 2005 et 2006 (no. 216, 217, 231, 233) : examen pour dégager les grands champs de préoccupations sociales à cette période.
- Documents divers produits au Québec (incluant politiques institutionnelles, rapports d'études, pages Internet d'organismes publics, communiqués de presse) : examen pour comprendre le cheminement d'implantation des projets de parcs éoliens, pour repérer les stratégies de groupes d'acteurs et pour dégager les événements marquant l'implantation de la filière éolienne.
- Trente-trois mémoires soumis à une audience publique du BAPE tenue en 2005 et qui concernait deux projets de parcs éoliens (localités de l'Anse-à-Valleau et Baie-des-Sables) : Analyse de contenu thématique pour dégager les significations accordées aux notions de «paysage» et comprendre les diverses demandes des acteurs.

- Six documents concernant l'implantation de parcs éoliens (et abordant la question du paysage) qui ont été proposés par trois acteurs québécois, soit deux ministères (MAMROT, MRNF) et une association régionale en environnement (CRE) : Analyse de contenu thématique afin de dégager les postulats et «principes» communs et divergents adoptés dans ces démarches, incluant les significations accordées aux notions de «paysage», «développement durable», d'«acceptabilité sociale» et de «participation».
- Sept entretiens semi-directifs avec huit personnes impliquées dans l'élaboration des documents précédents provenant du MAMROT<sup>10</sup> (4), du MRNF (3) et du CRE (1) : analyse pour comprendre le processus d'élaboration de ces documents, depuis la formulation du problème jusqu'à la définition des propositions, en passant par les négociations dans les organisations.

### **Tableau 1 bis. Guide d'entretien utilisé dans les enquêtes québécoises.**

#### **Présentation de la recherche**

Présentation enquêtrice(s) (remettre un document de présentation succinct).

Cadre : recherche financée par le ministère français de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables et le Chaire de recherche du Canada en Développement régional et territorial, qui porte sur la question du paysage face à l'implantation de parcs éoliens en France et au Québec ; collaboration entre la Chaire de recherche du Canada en Développement territorial et régional de l'Université du Québec à Rimouski et le Cemagref de Bordeaux.

Objectif et terrains d'étude : Comprendre les réactions sociales et les pratiques de gouvernance autour des parcs éoliens (en projet ou déjà en service), et qui se posent entre autres en termes de paysage. Notre démarche consiste d'une part à examiner des situations différentes au Québec et en Europe ; d'autre part à conduire une étude sur les démarches d'implantation de parcs éoliens au Québec et précisément sur l'élaboration de documents qui accompagnent ces démarches. Nous interrogeons pour cela six groupes ayant proposé des démarches de soutien au développement de l'éolien au Québec. Les données recueillies lors des entrevues sont retranscrites et analysées en conservant l'anonymat des personnes rencontrées. Nous demandons à enregistrer les entrevues à la fois pour alléger le déroulement de l'entretien et pouvoir mieux nous concentrer sur son contenu (pas de prise de notes nécessaire) et pour rester au plus proche des mots des personnes enquêtées (pas de première interprétation à la prise de note).

#### **But de l'entretien :**

Nous aimerions : 1<sup>o</sup>) connaître vos missions et vos implications dans le domaine du développement de l'énergie éolienne, 2<sup>o</sup>) comprendre la façon dont a été réalisé le document que vous avez produit : quelle a été votre démarche, quelles étaient vos intentions, etc.

#### **Thèmes à aborder durant l'entretien**

##### **1. Le service / l'organisation et le développement éolien :**

Dans un premier temps, pourriez-vous présenter  **votre service/ votre organisation**, ses missions et ses actions en général ; vous présenter (vos missions et actions en particulier).

Quelle est la **place** de votre organisation dans le développement de la filière éolienne au Québec, à quel **moment** dans le déroulement d'un projet êtes-vous impliqué ? (conseil / décision / mise en place / étude d'impact / information, communication / opposition, procédures de justice, ...).

Pourriez-vous nous **décrire le développement** de l'éolien au Québec, dans ses grandes lignes ?

Selon vous, quels sont les **enjeux** les plus importants soulevés par le développement de la filière éolienne ?

Pour quelles **raisons** pensez-vous que le Québec a retenu la filière éolienne dans sa politique énergétique ?

<sup>10</sup> À l'époque, il s'agissait du MAMR (ministère des affaires municipales et des régions).



## 2. Outils d'encadrement et démarche proposée

Un certain nombre de guides ont été produits pour accompagner le développement de la filière éolienne au Québec. Vous-même, dans votre organisation, vous avez participé à la production d'un document de soutien. J'aimerais que nous revenions sur ce document, le contexte dans lequel il a été produit, ses objectifs, etc.

Est-ce que vous pourriez nous retracer l'**historique** de ce document : quand l'idée est-elle venue ? Les raisons qui ont conduit à son élaboration ? Est-ce qu'il répond à une demande spécifique et de qui émane-t-elle ? À un constat établi par vos services ?

Quelles sont les **intentions** visées par ce document ?

Comment ce document s'arrime-t-il aux autres **outils d'encadrement** existants (schéma d'aménagement et de développement, RCI, PIIA, etc.) ?

Quelle **démarche** a été adoptée pour produire ce document et comment avez-vous procédé pour rédiger : quelles **étapes** ? Qui l'a réalisé (une seule main ou la compilation de plusieurs contributions) ? Quelles ont été vos **sources de connaissances** ? Vous êtes-vous inspiré d'autres expériences en lien avec la filière éolienne ou avec d'autres domaines (lesquels), notamment d'expérience étrangères (références de documents) ?

À qui ce document a-t-il été **diffusé** ?

Avez-vous eu des **retours**, de qui (acteurs locaux, autres ministères, etc.) et de quelle nature ?

Avez-vous connaissance d'exemples d'utilisation / d'application de ce document ? Par qui ? Cela répond-il aux objectifs initiaux ou bien est-ce inattendu ?

Avez-vous connaissance d'**autres documents** du même genre et, si oui, comment se positionne votre propre document par rapport aux autres ? Est-ce que ce sont des démarches différentes ?

Avec le **recul**, referiez-vous les choses de la même façon ? Votre document a-t-il atteint les objectifs que vous vous étiez fixés ?

## 3. Acceptation sociale et participation

On observe une **évolution** dans la façon dont les **populations locales accueillent** les projets de parcs éoliens, depuis quelques années. Comment expliquez-vous ce changement ? Êtes-vous au courant de phénomènes de contestations / réactions autour de parcs ou de projets ? Quels sont les arguments ? Qu'en pensez-vous ? Qu'est-ce que le ministère et/ou d'autres décideurs peut faire face à ce type de réactions ?

On utilise beaucoup le terme d'**acceptabilité sociale**. Comment est-ce que vous comprenez ce terme par rapport à l'éolien ?

D'après vous, comment peut-on juger qu'une situation, qu'un projet, est socialement acceptable ou non ? Avez-vous un exemple concret de parc éolien pour illustrer cet aspect ?

Quel est, d'après vous, le **rôle des différents acteurs** concernés par le développement de l'éolien : votre ministère et les autres ministères, les élus, les aménagistes, les paysagistes, les promoteurs, les associations et la population locale ? Qui sont ceux qui décident et/ou ceux qui devraient prendre les **décisions** ? Et pour quel type de décision ?

En ce qui concerne la **participation**, il existe une forte demande de la population. Quelle forme devrait prendre la « participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent » ? (qui participe, quand, comment).

Que pensez-vous de la façon dont les populations locales sont effectivement « intégrées » aux décisions / projets en matière d'éolien ? D'après vous, quel rôle joue le processus de concertation dans la « réussite », l'acceptation des projets ?

## 4. Le paysage<sup>11</sup>

Il est question de « vision globale » du paysage pour une « implantation harmonieuse et cohérente des projets » : comment aboutir à cette « vision globale » ? Qui, selon vous, devrait la porter ?

Dans vos *Orientations*, vous proposez que la population soit « étroitement associée à la détermination des

<sup>11</sup> Des extraits spécifiques, tirés du document produit par l'institution de rattachement de l'intervenant interrogé, étaient introduits pour cette question. Le présent schéma illustre un entretien mené sur un document du MAMR.

paysages d'intérêt de son milieu, ainsi qu'aux choix qui seront faits quant à la pertinence d'y autoriser ou non l'implantation d'éoliennes et quant à la façon dont cette implantation sera réalisée dans les sites qui s'avéreront appropriés à un tel usage ». (p.13) Pensez-vous que les conditions de cette association de la populations soient aujourd'hui atteintes et, si oui, quelles sont-elles ? (quelle démarche ?) Qui, d'après vous, doit attribuer significations et valeurs aux paysages ?

En ce qui concerne les parcs éoliens déjà implantés, que pensez-vous / comment percevez-vous les parcs éoliens dans le paysage de la Gaspésie ?

Pourriez-vous nous citer des exemples de parcs que vous jugez bien intégrés ? D'autres moins bien intégrés ? Pourquoi ?

Comment, d'après vous, peut-on transposer la question du paysage dans les démarches d'implantation de parcs éoliens ?

### **5. le développement éolien futur**

Quelles **leçons**, quels apprentissages tirez-vous des projets existants par rapport au développement de l'éolien ?

Finalement, selon votre expérience et vos connaissances, quelles **conditions** doivent être réunies pour que la filière éolienne se développe de façon durable dans l'avenir ?

Est-ce qu'un ou plusieurs parcs déjà construits en Gaspésie / Bas-Saint-Laurent répondent à ces conditions ?

Est-ce que les dynamiques d'implantation auraient été différentes **dans une autre région** et pourquoi (notamment en termes de mobilisation de la population) ? Et comment pensez-vous que les choses vont se passer dans les autres régions, suite à l'appel d'offre ? Pourquoi ?

Comment percevez-vous le développement de l'énergie éolienne au Québec **dans les 10 prochaines années** ?

# PARTIE I

## LA REFORMULATION DES QUESTIONS DU PAYSAGE ET DE LA PARTICIPATION AUTOUR DE LA FIGURE ÉMERGEANTE DE L'HABITANT. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE SUR LE CAS FRANÇAIS

### INTRODUCTION

En France, l'impulsion du développement éolien s'inscrit dans le contexte de la diplomatie climatique internationale : dans les années 1990, il s'agit de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, notamment en visant à atteindre les objectifs du protocole de Kyoto<sup>12</sup>. Issu de préoccupations environnementales posées à l'échelle globale, l'intérêt pour l'énergie renouvelable éolienne est exprimé en France d'abord au travers d'une politique énergétique et industrielle<sup>13</sup>. Le programme Éole 2005, qui relève du régime d'appel d'offres, est lancé en 1996 par le ministère en charge de l'industrie. Les critères d'évaluation des propositions sont avant tout technico-financiers<sup>14</sup> ; si « le respect de l'environnement » et « l'avis des collectivités territoriales » sont mentionnés, le souci, en termes d'implantations spatiales, est plutôt celui de la dissémination géographique, et ce pour des raisons énergétiques – éviter de devoir installer des centrales thermiques d'appoint dans des zones où la production éolienne, par nature intermittente, serait trop importante. Ce premier dispositif est un échec relatif, puisque 11,4 MW seulement sont raccordés au réseau fin 1999, pour un objectif qui était initialement de 250 à 500 MW à l'horizon 2005. Un autre régime de soutien est alors envisagé avec l'adoption d'un tarif de rachat de l'électricité éolienne par EDF à partir de 2000<sup>15</sup>. Cette adoption est réalisée dans le cadre de la loi de février 2000, dite « loi de modernisation et de développement du service public d'électricité », qui fixe les conditions de libéralisation du secteur énergétique français et examine la question de la diversification énergétique.

---

<sup>12</sup> Étape essentielle de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Signé en 1997, entré en vigueur en 2005, échéance en 2012. Il contraint 36 pays industrialisés à réduire leurs émissions d'au moins 5% par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2008-12. Concerne 5 gaz à effet de serre (GES), dont le CO<sub>2</sub> et le méthane. Les pays émergents (Chine, Inde, Brésil, ...) ont simplement une obligation d'inventaire. Or, depuis 2000, les émissions de GES des pays industrialisés ont recommencé à croître ; sauf D, GB, F ... ; en fait, l'UE a réussi à les réduire de 1,5 %, alors qu'elle doit les réduire de 8 % en 2008-2012. La France a pris les premières mesures de réduction des émissions de GES en 1990 et commence à s'intéresser à l'éolien à partir de 1996 (programme Éole 2005).

<sup>13</sup> C'est néanmoins sa dimension énergétique qui est prédominante. Sur le plan industriel, la volonté de créer des emplois, essentiellement dans la fabrication d'éoliennes, a été assez secondaire dans l'élaboration de la politique publique éolienne (voir par exemple le discours d'inauguration des centrales éoliennes de la Haute Lys en 2005 par le ministre de l'industrie).

<sup>14</sup> Les 4 premiers critères énoncés concernent : le prix d'achat du kWh par EDF, l'intérêt économique, le caractère innovant des solutions techniques, la fiabilité technique et financière.

<sup>15</sup> 8,38 cts d'€/ kWh pendant 5 ans, puis de 3,05 à 8,38 pendant 10 ans selon capacités de production des sites. Tarif dégressif en fonction de la date d'entrée, afin d'accélérer les choses.

Une politique environnementale globale se trouve donc traduite, au moment de sa mise en œuvre, en une politique nationale énergétique et industrielle, essentiellement quantitative et mobilisant des outils financiers. A l'époque, les procédures du permis de construire et de l'étude d'impact pour les projets de plus de 12 millions de Francs demeurent les seuls outils réglementaires. Le développement éolien est « confié » presque aux seuls promoteurs privés, dans une vision décentralisée qui rompt avec la vision jusque là dominante en France, qui suppose, notamment en matière d'aménagement du territoire, que des outils de régulation soient élaborés au préalable. La question environnementale, pour le moins marginale, va pourtant rapidement prendre de l'importance, sous la pression des acteurs locaux. Ceux-ci se sentent en effet mal « armés » lorsqu'il s'agit de la sélection des projets éoliens et de leur instruction administrative, ainsi que lorsqu'il s'agit de répondre aux questions de plus en plus vives d'élus, d'habitants, voire d'opposants organisés. Car, dès le début des années 2000, de véritables conflits sociaux éclatent, conduits souvent par des opposants qui n'envisagent pas d'autres solutions que le retrait des projets<sup>16</sup>. Posée en amont, au niveau global, la question environnementale revient donc par l'aval, au niveau local.

La circulaire du 22 février 1999 émise par le ministère en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire constitue une première tentative de synthèse des éléments existants pour une prise en compte de l'environnement dans le développement éolien, à l'attention des préfets et, plus largement, des services déconcentrés de ce même ministère. Il est à noter que cette circulaire met en exergue le paysage comme un thème environnemental d'une importance particulière – les autres thèmes environnementaux abordés étant les oiseaux et le bruit. Le paysage est défini de manière visuelle : pour ce qui est de l'implantation des parcs éoliens, la question du paysage est celle de l'« impact visuel » et de « l'intégration d'un parc éolien au site d'accueil ». La prise en compte du paysage doit se faire à deux niveaux : au niveau « structurel » (relief, unité paysagère, covisibilités, ...) ainsi qu'au niveau du parc lui-même (aspect esthétique : taille, forme, couleur des machines). En outre, le lien entre la question du paysage et l'acceptabilité des projets éoliens par les riverains et associations environnementalistes est clairement établi : derrière la préoccupation pour le paysage, il est une préoccupation sociale. Au niveau du diagnostic, la question du paysage est posée comme une question sociale, celle des relations sociales à l'environnement. Il semble donc y avoir un décalage avec la méthode proposée, qui se fonde sur une définition du paysage strictement visuelle et plastique. Il aurait été plus cohérent qu'elle se fonde, par exemple, sur la notion de représentations sociales des paysages. Ici, le seul pas – timide – dans cette direction consiste à avancer l'idée d'une association des populations à l'élaboration du projet ; mais les moyens d'y parvenir semblent peu adéquats, puisqu'ils consistent en diffusion d'information par les porteurs de projets.

Il faut attendre 2003 (et la transposition de textes européens ?) pour que d'autres dispositifs réglementaires soient rendus obligatoires dans le cas d'équipements énergétiques éoliens – mais il s'agit toujours de dispositifs non spécifiques – : le permis de construire pour les équipements de plus de 12 mètres de haut, l'étude d'impact pour des sites dont la puissance excède 2,5 MW et l'enquête publique. Et ce n'est qu'en juillet 2005 que le premier dispositif réglementaire spécifique à l'éolien voit le jour, à l'occasion de la loi dite POPE – loi de programme fixant les orientations sur la politique énergétique – : la Zone de Développement Éolien (ZDE).

---

<sup>16</sup> En France, en 2004, 25 % des 175 permis de construire délivrés faisaient l'objet d'un recours auprès d'un tribunal administratif.

Mais, dans l'intervalle, ce sont les acteurs locaux qui vont petit à petit donner du corps à la question environnementale que pose le développement éolien. Face à l'insuffisance des énoncés environnementaux de la politique de développement éolien ainsi qu'à la faiblesse des outils réglementaires, la nécessité d'agir est rapidement ressentie par les acteurs dont les décisions ou interventions concernent l'aménagement des territoires : préfets, services déconcentrés de l'État, collectivités locales, ... Ceux-là vont impulser des démarches collectives visant à forger des outils d'aide à la décision (schémas, guides, chartes, ...) à deux niveaux interdépendants : accorder un permis pour tel ou tel projet d'implantation ; anticiper le développement éolien sur un territoire.

Dans cette partie du rapport, nous allons présenter les résultats de la recherche sur le terrain français en quatre sous-parties. Dans les trois premières, nous verrons successivement les conceptions du *développement* éolien, de la question du *paysage* et de la *participation* qui sont à l'œuvre chez les personnes que nous avons enquêtées. Nous proposerons ensuite une discussion sur des pistes qu'ouvriraient ces travaux et qui portent sur la participation des populations aux orientations collectives en matière de paysage et l'émergence de la figure de l'habitant.

## **1.1 LES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN : DURABLE ? ÉCONOMIQUE ? TERRITORIAL ?... ?**

### **1.1.1 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE BOÎTE NOIRE QUE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE, EN TANT QU'ÉNERGIE RENOUVELABLE, EST SUSCEPTIBLE D'INCARNER À ELLE SEULE**

Dans les entretiens, la notion de développement durable est très rarement explicitement mentionnée ; lorsqu'elle l'est, encore est-ce sans définition explicite, sans développements sur ce qu'elle implique en matière d'action, etc. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elle soit complètement absente de l'esprit de nos interlocuteurs lorsqu'ils évoquent le développement éolien (Cf. Tableau 2). En fait, il semble que toute énergie renouvelable s'inscrive de fait dans une logique de développement durable : l'énergie éolienne incarnerait donc implicitement cette idée de développement durable<sup>17</sup>. Cela nous est confirmé par la façon dont les quelques enquêtés mentionnant le développement durable rapprochent cette notion de celle d'énergies renouvelables, voire opposent développement durable et énergies « classiques » de type gaz, fioul, ... A l'arrière-plan se profile un problème formulé à l'échelle planétaire, le réchauffement climatique, et la réponse qu'il impose, la lutte contre les émissions de GES – ces aspects, comme par exemple l'existence des objectifs consignés dans le protocole de Kyoto, n'étant toutefois explicitement cités que par de rares enquêtés. Le développement durable apparaît donc comme la nécessité de protéger la planète de certains grands problèmes susceptibles d'affecter l'humanité toute entière.

Deux enquêtés (DRIRE + association environnementaliste opposante à l'éolien) « étoffent » un peu plus la notion de développement durable – si on peut dire que cette notion est « étoffée » dans nos enquêtes ! – en y associant, outre les énergies renouvelables, les économies d'énergie. Pour eux, le développement durable n'est pas constitué que de certaines

---

<sup>17</sup> A la lecture et à l'écoute des médias, il semble d'ailleurs que, réciproquement, la notion de développement durable soit fortement associée à l'énergie.

technologies de production – en l’occurrence énergétique – dites « propres », il se dote d’une dimension qui concerne nos modes de vie ; il implique, donc, tout un chacun dans ses activités quotidiennes. Il est à noter que plusieurs des citoyens enquêtés – hors acteurs publics et hors acteurs « organisés » tels que membres d’associations environnementalistes – ont développé ce thème des économies d’énergie, même si ils n’ont pas recours explicitement aux termes de développement durable.

Quelques paysagistes exerçant en bureaux d’études (BE) avancent l’idée que le développement durable est pour les opérateurs éoliens un simple argument de vente de projets répondant à des objectifs financiers, une coloration verte enjolivant leur image. Ce que ces paysagistes évoquent n’est pas à proprement parler du *greenwashing*, dans la mesure où un discours « vert » ne vise pas selon eux à masquer des pratiques peu respectueuses de l’environnement mais la nature essentiellement financière de leurs motivations. Par ailleurs, des membres d’associations environnementalistes opposent le développement durable à un développement qu’ils qualifient d’industriel et capitaliste. Le développement durable peut donc également être positionné en opposition à l’idée de profit financier.

Enfin, pour quelques uns, le développement durable est une idéologie, une vision du monde. Parmi ces quelques personnes, certaines n’y voient qu’un principe, une enveloppe vide servant le positionnement politique de personnalités qui, lorsqu’il s’agit de passer à la mise en pratique du principe, se transforment en farouches opposants. Le phénomène *Not In My Back Yard (NIMBY)* est donc pour quelques enquêtés l’apanage de politiques. Pour une personne d’un service de l’État, le développement durable n’est pas une vaine abstraction ; il n’est rien de moins qu’un nouveau cadre de pensée engageant les acteurs à refonder totalement l’action publique, en passant d’une « *culture juridico-administrative* » d’instruction des dossiers à une « *culture de projet* », où la réflexion collective et inter-sectorielle prime (DDE).

**Tableau 2 : Les conceptions du développement durable selon nos enquêtés**

<b>En résumé, le développement durable, c’est :</b>	
Implicitement, sans doute pour la plupart des enquêtés :	- des technologies de production (énergétique) « propres » : les énergies renouvelables
Implicitement, sans doute pour la plupart des enquêtés :	- la nécessité de protéger la planète des grands problèmes comme le réchauffement climatique
Pour de rares acteurs publics, pour des membres d’associations environnementalistes et sans doute implicitement pour plusieurs citoyens :	- un changement de nos modes de vie quotidien : les économies d’énergie
Pour quelques personnes dont plusieurs paysagistes de BE	- un argument marketing instrumentalisé par des opérateurs économiques : le discours sur le développement durable peut masquer des motivations financières avec lesquelles il est <i>a priori</i> peu compatible
Pour quelques personnes :	- un grand principe idéologique abstrait que des personnalités défendent tout en s’opposant aux aménagements locaux issus de sa mise en œuvre : phénomène NIMBY
Pour un acteur public	- un cadre de pensée pour refonder l’action publique

### 1.1.2 LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION ÉNERGÉTIQUE ÉOLIENNE : D'ABORD ÉCONOMIQUE, PAR-DESSUS TOUT FINANCIER

Lorsque nos enquêtés évoquent un « développement » en matière de production énergétique éolienne, il s'agit avant tout de développement économique. Et, plus encore, de développement financier. Pour ou contre le développement éolien, impliqué au titre de promoteur ou d'acteur public intervenant dans l'aménagement du territoire, simple habitant, ..., tous nos enquêtés le savent : la présence des éoliennes dans les territoires tient à une motivation fondamentalement financière (Cf. Tableau 3).

Il y aurait certes des nuances à apporter – certains employés de bureaux d'études oeuvrant dans le développement éolien ont une réelle sensibilité environnementale –, mais les développeurs et les opérateurs sont décrits et se décrivent eux-mêmes comme des *businessmen* qui doivent tout faire pour que des projets financièrement rentables voient le jour. L'adoption de la politique de soutien tarifaire est perçue comme le facteur impulsant le développement de cet équipement de « développement durable », précisément car elle permet la rentabilité financière de l'équipement. Apportant une certaine visibilité pour le secteur éolien, elle attire les investisseurs étrangers, marquant le début de ce que certains qualifient de « *ruée vers l'or* », de course des « *chasseurs de primes* ». Certains enquêtés exposent le fonctionnement et les stratégies de ces lobbies financiers, qui étendent leurs filiales au gré des opportunités, vendent ou achètent des études d'impact ou des permis de construire indemnes de toute procédure de recours juridique, réalisent des placements financiers défiscalisés, ... L'éolien est un objet financier, ce qui alarme un de nos enquêtés : que la rentabilité de l'investissement diminue, et l'argent partira ailleurs, laissant derrière lui un cortège de « *friches éoliennes* »...

Les motivations financières sont aussi celles qui amènent un propriétaire foncier à accepter l'implantation d'une ou de plusieurs éoliennes sur ses terres moyennant un revenu de location annuel<sup>18</sup>. Toutefois, ces motivations semblent prendre des formes diverses selon les enquêtés. Pour certains, les propriétaires, qui sont surtout des agriculteurs, acceptent car la production éolienne est une forme d'exploitation des ressources comme une autre, susceptible de fournir des revenus. Pour d'autres, dont l'agriculteur porteur de projet que nous avons enquêté, la location d'un fragment de parcelle par les promoteurs constituent un « plus » provenant de terres dont la valeur agricole est faible, un peu à la manière d'une subvention. Enfin, une personne a présenté ce revenu de location comme une « *compensation financière à une gêne* », qu'il est normal de verser aux personnes accueillant des éoliennes sur leurs terres.

L'attrait financier est aussi ce qui pousse les collectivités locales à soutenir l'élaboration de projets éoliens sur leurs territoires. Même si des élus ou animateurs de communautés de communes témoignent de motivations environnementales, la rentabilité financière est exigée et primordiale. La taxe professionnelle issue des parcs éoliens est d'autant mieux accueillie que les projets concernent souvent des communes rurales ayant peu de moyens et faisant face à un certain déclin de l'agriculture et/ou à l'arrivée de résidents travaillant dans d'autres endroits du département mais ayant des exigences en termes d'équipements locaux. Les membres d'une association environnementaliste dénoncent cette course à « *l'argent facile* » des élus, dont les motivations environnementales seraient proches du néant : ils évoquent,

---

<sup>18</sup> Ce revenu, variable, issu de négociations entre propriétaires et porteurs de projet, est difficile à évaluer. Selon les sources mais aussi selon les sites et les dates d'implantation, il serait compris entre 4 000 et 7 500 €/an et par éolienne.

pour nous en convaincre, le fait que les revenus de la taxe professionnelle servent à « *n'importe quoi* » alors qu'ils devraient, selon eux, être réinvestis dans la promotion d'autres énergies renouvelables par exemple.

Si l'aspect financier de l'éolien est très largement évoqué dans les entretiens, les aspects économiques – emplois, structuration de la filière, ... – le sont beaucoup moins. Nos enquêtés ont à cœur de rappeler la « faute originelle » de l'État français en la matière : il n'y a pas eu en France de politique de développement d'une filière industrielle éolienne lors de l'impulsion donnée à cette production énergétique. Pourtant, rapidement, des emplois ont été créés. En premier lieu, il s'agit d'emplois en bureaux d'études : en quelques années a émergé un marché des études techniques, études d'impact, études paysagères, ... Les paysagistes enquêtés, en particulier, soulignent l'opportunité que le développement éolien constitue pour leur profession ; certains nourrissent d'ailleurs l'espoir que la façon dont ils sont amenés à travailler sur les dossiers éoliens, notamment au contact d'élus et d'acteurs publics divers, leur offrira à court ou moyen terme des débouchés sur d'autres problématiques. Mais les habitants enquêtés ne perçoivent pas ces créations d'emplois, et ce d'autant moins que les bureaux d'études concernés ont des échelles d'intervention géographique très larges.

Pour ce qui est de la fabrication des éoliennes, de la réalisation du chantier d'implantation, du suivi et de la maintenance, les enquêtés déplorent le recours massif à des entreprises étrangères. Dans les collectivités territoriales, certains toutefois estiment qu'en travaillant en concertation avec l'opérateur, il est possible de peser pour que ce soit au maximum des entreprises locales existantes qui soient sollicitées, notamment en matière de génie civil ; et qu'à terme cette pression favorisera la structuration de la filière – à défaut d'être impulsée par une volonté politique nationale<sup>19</sup>.

Le secteur éolien est rarement décrit comme susceptible de contribuer réellement au développement territorial : s'il fournit parfois du travail aux entreprises locales, il ne crée pas significativement d'emplois... De même, il peut aider à maintenir sur place des familles d'agriculteurs plus ou moins en difficulté : éviter la désertification, comme le dit un enquêté, plus qu'apporter du développement territorial. Ce point semble toutefois important pour les acteurs du monde agricole, pour lesquels des activités alternatives ne peuvent être uniquement offertes par le secteur du tourisme : ce dernier est considéré comme ne pouvant fournir une activité que ponctuellement – dans certains endroits, à certaines périodes de l'année – et, surtout, induit ce qu'ils ressentent et dénoncent comme une « *folklorisation* » des habitants. Un exploitant agricole porteur de projet éolien donne un sens bien particulier au terme de renouvelable emprunté au vocabulaire de l'énergie éolienne : il défend l'idée d'un lien très étroit entre « *renouvelable* » et « *local* », le sens de « *renouvelable* » étant de désigner le « *renouveau du local* ».

La question de l'impact du développement éolien sur l'activité touristique en tant que telle est peu abordée. Les détracteurs de ce mode de production énergétique mettent assez peu en avant l'argument d'un impact négatif. Les services de l'État refusent de prendre l'argument au sérieux. Certains de leurs représentants comparent les réticences des professionnels du tourisme à l'implantation d'éoliennes aux réticences que ces mêmes professionnels développaient dans les années 1970 à l'égard de la protection de l'environnement qui se

---

<sup>19</sup> A noter la position particulière d'un promoteur éolien, pour lequel la course à la technologie que se livreraient les concurrents de la filière de construction éolienne risquerait d'aboutir à ce qu'il nomme un « marché Kleenex », un « marché de riches » – à peine installées, les éoliennes sont « obsolètes » et remplacées –, où la collectivité aurait tout à perdre – bref, une dynamique contraire à l'esprit du développement durable ?...



mettait alors peu à peu en place ; ils soulignent combien aujourd'hui le tourisme a intégré dans son « fonds de commerce » les sites protégés ; ils se demandent, en outre, s'il ne faudrait pas inverser la question et se demander si ce ne serait pas plutôt le tourisme qui serait incompatible avec... « *tout le reste* »...

Nombreux en revanche sont les enquêtés évoquant la multitude de visiteurs qu'attirent les éoliennes. Ils ne savent cependant pas quoi penser du phénomène en termes de retombées pour les professionnels du tourisme : selon eux, si la majorité des gens viennent faire les curieux à l'occasion du passage dans le secteur, cela peut toutefois induire une augmentation de la fréquentation des bars et restaurants du coin ; si certains sont susceptibles de choisir un camping pour la proximité avec des éoliennes, d'autres en revanche fuiraient ce genre de sites... Si ce type de fréquentation ne constitue pas à proprement parler un développement touristique, elle a une grande importance aux yeux des acteurs publics et élus enquêtés dans la mesure où elle est l'occasion de façonner une image de la production énergétique éolienne et de son intégration dans les territoires. Cette population de curieux est ainsi souhaitée, accueillie, informée – journées portes ouvertes dans les éoliennes, panneaux d'information, ... Certains habitants, en revanche, en parle comme d'une nuisance induite par l'éolien dans leur environnement quotidien – va-et-vient de véhicules, gens qui s'égarent dans les propriétés, ...

Quelques personnes ont souligné que les représentants de différentes communes peuvent être amenés à discuter autrement autour de la question de l'usage de la taxe professionnelle unique issue de l'exploitation éolienne, à concevoir des objectifs partagés, ..., ce qui, en retour, garantirait une meilleure acceptation des projets éoliens par les élus et par les populations en général. Ainsi, la production énergétique éolienne aurait une influence à l'amont du développement territorial, c'est-à-dire en dynamisant la réflexion collective et en l'orientant vers un souci du développement durable.

**Tableau 3 : Les conceptions du développement économique selon nos enquêtés**

<b>En résumé, le développement économique induit par le développement de l'énergie éolienne, c'est :</b>	
Pour tous les enquêtés :	- un apport financier certain pour des investisseurs, des propriétaires fonciers et des collectivités territoriales - perçu différemment : placement financier défiscalisé, revenu, « subvention », compensation financière...
Pour tous les enquêtés :	- un développement économique local ténu : apport de travail à quelques entreprises locales existantes, mais pas réellement de créations d'emplois localement
Pour quelques professions spécialisées : bureaux d'études de développement éolien, de paysage, ...	- un développement économique certain : forte croissance d'un marché d'études techniques, créations d'emplois, perspectives de débouchés locaux sur d'autres problématiques
Pour tous les enquêtés :	- un développement territorial ténu : par exemple, au mieux, moyen d'éviter la « désertification » de certains secteurs agricoles - mais, en revanche, pas d'incompatibilité majeure avec d'autres activités économiques des territoires, notamment le tourisme
Pour quelques acteurs publics, élus et acteurs du développement éolien :	- les discussions autour de la TP/TPU comme moyen de dynamiser la réflexion en amont du développement territorial - l'objet éolienne comme vitrine du développement territorial : manifestations, panneaux d'informations, ...

Globalement, l'éolienne apparaît donc plus comme un objet financier que comme un objet de développement, quelle que soit la forme de ce développement – durable, économique, territorial. Plus que cela, on peut parler d'une réelle ambiguïté, voire d'une fêlure, au niveau de l'image même de l'éolienne : alors que l'idée de développement durable et la question énergétique sont étroitement associées dans la définition des grands enjeux de société actuels,

l'objet éolienne a bien du mal à fournir cette incarnation de l'idée de développement durable auxquels les groupes sociaux s'attendaient, le côté financier de son image étant incompatible avec la façon dont cette idée est alimentée.

## **1.2 LES CONCEPTIONS DU PAYSAGE : UNE DIMENSION POLITIQUE FORTE AMENÉE PAR UN OBJET (L'ÉOLIENNE) D'UNE GRANDE « VIOLENCE MATÉRIELLE »**

### **1.2.1 UNE QUESTION DE NATURE PAYSAGÈRE ÉVIDENTE MAIS À REFORMULER.**

Le paysage est rapidement identifié comme la thématique / le domaine d'intervention à mobiliser pour aborder le développement éolien sous l'angle de l'aménagement du territoire. Pour les acteurs publics « locaux » qui font face à une situation inédite où le développement d'un équipement est confié au seul secteur privé avant même toute définition d'outils de régulation, et ce dans un contexte de décentralisation totale, le paysage est une porte d'entrée vers une réflexion visant, sinon à établir des « règles du jeu » (c'est-à-dire un cadre fixé), du moins à aider la décision publique, et ce à deux niveaux interdépendants : accorder un permis de construire pour tel ou tel projet d'implantation (au cas par cas ; ainsi est décidé le passage de tous les projets éoliens en CDSPP) ; anticiper le développement éolien sur un territoire (aménagement du territoire et planification spatiale ; une Charte départementale des éoliennes est élaborée à l'initiative de la DDE avec le soutien du Conseil général ; elle est adoptée en 2002, c'est la 1<sup>re</sup> en France).

Cela se passe sur fond de contestations sociales montantes, le paysage apparaissant comme une thématique d'affichage des contestations récurrente (d'autres arguments se succèdent selon ce qui ressemble à des effets de mode) (« *dégradation de nos (beaux) paysages* »). Pour autant, lors des entretiens, les acteurs publics, les paysagistes et les ingénieurs de bureaux d'études, les élus, ..., – tous ceux qui interviennent dans le développement éolien – peinent à donner un sens à cet argument paysager. Voire, ils interprètent cet argument du paysage comme étant une enveloppe vide de sens, un simple effet rhétorique des partis prenantes des conflits éoliens, amené notamment par les opposants et qu'on ne retrouverait d'ailleurs pas chez les habitants (position défendue dans les BE de développement éolien, par exemple) ; ce serait un « *prétexte fallacieux* » (secrétaire de mairie).

« Bon c'est clair que pour un habitant lambda, (...) plus on se rapproche de l'habitat, plus les positions... enfin, le riverain proche aura une position affirmée par rapport à ce parc-là, quoi. Mais... c'est un peu une surprise par rapport au fait que la problématique paysagère n'était pas forcément une chose qui... Ils ont des positions, effectivement, mais [le paysage] c'est plutôt un argument des personnes qui sont contre. Et c'est aussi un argument des gens qui sont pour, hein ! » (BE en sciences humaines).

Dans ce contexte d'incapacité à donner du contenu à la question du paysage telle que soulevée dans les contestations sociales, la question paysagère que pose le développement de la production énergétique éolienne est présentée comme allant de soi ; elle est naturalisée, réifiée. C'est l'objet éolienne qui, de part sa « violence matérielle », imposerait cette question du paysage. De manière explicite et récurrente, les personnes interrogées soulignent combien l'éolienne est « *grande* », « *énorme* », « *inhumaine* »... Sa matérialité s'impose à nous, et

s'impose par la vue... La hauteur intervient dans l'absolu : nous sommes rarement confrontés à un objet haut de plus de 100 mètres, et cela peut engendrer un sentiment d'agression que même les défenseurs de l'éolien reconnaissent. Elle intervient de manière relative, d'abord en termes temporels – elle surgit brutalement –, ensuite en termes spatiaux – il y a le sentiment d'une rupture d'échelle entre l'objet et son environnement, qui est un sentiment d'écrasement. Quand elles « *sont là (...) elles campent vraiment tout le paysage quoi* » (membre d'une association locale d'opposants).

« Jamais la question de paysage ne va pas être abordée dans un débat. Et moi je dis pas simplement que c'est abordé parce que on sait pas quoi dire, ou uniquement parce qu'on est contre. Je pense qu'on l'aborde parce que c'est le vrai problème, parce que c'est réel : il suffit de regarder, quoi. » ; « Et ça, c'est vrai que, faut pas dire que les éoliennes c'est pas agressif ! Moi j'trouve que c'est, objectivement, une agression dans le paysage, puisque ça le modifie brutalement. (...) Donc du coup, ça suscite des réactions, c'est des réactions de rejet rapides, brutales, parce qu'il y a une agression, parce que c'est grand... » (BE sciences humaines).

Si la question paysagère est évidente, du moins dans sa nature, les outils qui permettraient de la traiter le sont beaucoup moins. Les enquêtés témoignent d'une inadéquation des outils « paysagers » existants à la problématique éolienne, qu'il s'agisse de la conception d'un projet d'implantation, de la réalisation d'une étude paysagère à l'échelle d'un territoire, ou encore de l'évaluation des dossiers par les personnels des services concernés. D'abord, les techniques classiques d'intégration paysagères ne marchent pas dans le cas de l'objet éolienne (Cf. ci-dessous). Ensuite, à un niveau plus large, les textes réglementaires sont perçus comme inopérants. Le périmètre de protection de 500 m fixé par la loi sur la protection des monuments et des sites n'est pas du tout à l'échelle d'un objet visible parfois à des communes de distance. Et que dire de la loi littoral et de sa bande des 100 m (association environnementaliste opposante aux éoliennes) ? Pour les enquêtés, la nécessité de forger de nouveaux outils fait partie d'un processus plus large, où la question du paysage doit être entièrement reformulée et où l'action publique en matière de paysage ainsi que l'intervention du paysagiste – voire le métier de ce dernier – sont à repenser.

Lorsqu'ils parlent d'intervention en matière de paysage, tous les enquêtés – acteurs publics impliqués à un titre ou à un autre dans le développement éolien, paysagistes, représentants d'associations environnementalistes, ... – font la distinction entre deux niveaux d'échelles très différents : celui du parc éolien et de son insertion dans son environnement « immédiat », qui requiert une intervention d'ordre essentiellement technique et où ceux qui interviennent en matière de paysage sont essentiellement les paysagistes et développeurs ; celui de la répartition des parcs éoliens dans les territoires, qui requiert une intervention d'ordre essentiellement politique et où ceux qui interviennent en matière de paysage sont très nombreux et diversifiés, des acteurs publics aux porteurs de projet privés en passant par des associations, élus, ... Nous allons examiner comment les initiatives que prennent les acteurs publics confrontés aux contestations sociales montantes dans le contexte de l'absence d'outils réglementaires vont modifier les contours du paysage dans le sens d'une plus grande attention à sa dimension politique ; et nous allons examiner comment, de fait, les contours de l'action de paysage s'en trouvent remodelés, dans le sens d'une plus grande prise en compte de la demande sociale de paysages, un sens qui implique qu'une part plus grande soit accordée à la participation.

## 1.2.2 A L'ÉCHELLE DU PARC ÉOLIEN : LE PAYSAGE COMME ACTE TECHNIQUE « MINIMALISTE » ET COMME ACTE DISCURSIF « MAXIMALISTE »

### La pratique paysagiste traditionnelle réduite à sa plus simple expression

Lors de l'impulsion du développement éolien, les paysagistes sont rapidement sollicités pour travailler avec les opérateurs au projet éolien, pour élaborer le volet paysager du PC et/ou de l'étude d'impacts ; certains travaillent dans des BE de paysage, d'autres intègrent directement des BE de développement éolien. La conception du paysage qui prévaut à l'origine est matérielle et visuelle. Classiquement, il s'agit de déterminer dans quelles conditions de formes, de couleurs, de textures de matériau, de dimensions, d'orientation et de localisation, des objets peuvent être insérés dans un paysage avec un impact minimal sur la vue. Or, l'objet éolienne remet immédiatement et irrémédiablement en cause le modèle d'intervention jusqu'ici dominant, celui de « l'intégration paysagère », et ce pour deux raisons : au-delà de la multitude de contraintes techniques qui pèsent sur les possibilités d'implantation (potentiel éolien, possibilité de raccordement au réseau, contraintes réglementaires civiles et militaires, opportunités foncières, ...), les caractéristiques matérielles de l'objet s'imposent.

« sur l'implantation, le rôle du paysage est pas si important que ça, y'a tellement de contraintes, en Bretagne en tout cas que ben, que on fait au mieux avec ce qu'on a et que les modalités de paysage elles permettent d'arbitrer sur des choses assez epsilon quoi » (paysagiste BE)

« moi je lutte un peu contre ce mot qui est un peu stupide. On n'intègre pas des ouvrages comme ceux-là » (paysagiste BE, paysagiste-conseil)

« Maintenant on fait service minimum sur les études. Pour vous expliquer c'est très simple, on voulait pas faire comme ça à l'origine ! (...) Alors maintenant ce qu'on fait c'est qu'on fait un projet, on va pas voir les administrations avant, et puis on leur balance le projet et puis ils se débrouillent avec ! On fait un gros projet, on fait un maximum [d'éoliennes] qu'on peut mettre selon les critères qu'on a mis en place, et puis « ah bah nan celle la c'est pas bien », « bon ben on va l'enlever », et puis on leur fait des projets au minima, enfin moi je déteste faire ça... mais bon... » (paysagiste BE)

Un seul des paysagistes rencontrés veut croire qu'une action significative est possible dans ce sens : il fait d'ailleurs de la question de la couleur des fûts un véritable combat pour le paysage, contre les contraintes aéronautiques. Il n'est pas suivi. Face à lui, certains défendent l'idée que, dans le cas d'un objet aussi particulier, qui relève de l'infrastructure majeure, de l'industriel, l'enjeu n'est pas de cacher – ce qui est de toute façon impossible – mais bien au contraire de montrer, d'affirmer une présence et de chercher à dire quelque chose autour de cette présence – ce qui renvoie aussi à une échelle plus large, territoriale : Cf. ci-dessous. Pour certains professionnels, le projet de paysage autour de l'implantation d'éoliennes devrait s'apparenter, dans l'idéal, à du Land Art ; mais cela n'est possible que dans certaines conditions – notamment, de vastes espaces, de faibles contraintes foncières, des composantes paysagères simples et peu nombreuses..., conditions qu'offriraient par exemple l'éolien offshore, ou certaines régions comme la Beauce<sup>20</sup>. A défaut, tous les paysagistes semblent d'accord : la marge de manœuvre pour ajuster significativement le dessin du projet sur un plan paysager est extrêmement réduite – faire déplacer une éolienne, choisir des

---

<sup>20</sup> Une intervention apparentée à du Land Art peut avoir lieu lorsque le paysagiste est amené à travailler à l'échelle de plusieurs sites éoliens. « On travaillait sur un schéma à l'échelle d'une CC : y avait forcément des interrelations, des covisibilités entre les différents parcs. Alors est-ce qu'il y avait des règles à établir pour une covisibilité entre 2 parcs ? Par exemple, je me souviens d'un schéma, (...) c'était de part et d'autre d'une vallée encaissée. On s'est dit que ce serait intéressant d'avoir un écho de part et d'autre de la vallée, par exemple 2 bandes d'éoliennes assez marquantes...donc on a établi quelques principes comme ça ; y a des choses qui ont commencé à se mettre en place. » (paysagiste BE)

aérogénérateurs de 100 m plutôt que de 120 m, ... <sup>-21</sup>, et les interventions « à la marge » ne sont pas pertinentes dans ce type de projet – accompagnements végétaux, *etc.* La ligne de conduite est l'intervention minimale.

« On intervient sur des histoires de couleurs...J'ai un petit peu envie de me battre là-dessus, parce que les éoliennes blanches, c'est ce qu'on trouve un peu partout et je trouve que c'est pas bien. Ce serait anthracite... (...). Plus les couleurs sont sombres plus ça passe dans le paysage. » (paysagiste BE, membre CDSPP).

« mon prédécesseur avait commencé à mettre en place 2-3 bricoles mais qui étaient pas forcément...on partageait pas tout a fait le même point de vue. En gros on s'y retrouvait mais il avait des exigences sur la couleur des éoliennes...bon qui moi me laissaient plus perplexe ! Enfin c'était pas que c'était pas intéressant, mais c'était pas adapté à une problématique industrielle je pense. (...) L'offshore c'est plus facile en terme d'implantation et on a la possibilité de faire des choses proches du Land Art (...). Enfin voilà, à situation exceptionnelle on aurait pu avoir des projets exceptionnels, mais ça s'est pas fait. Parce que le territoire ne s'y prêtait pas. Quand on a 2-3 éoliennes qui se battent en duel, c'est extrêmement difficile de faire un projet manifeste quoi ! [rires] » (paysagiste BE, paysagiste-conseil)

« Moi le projet que je trouve intéressant c'est celui de... – un des Iers, aussi – c'est celui qui se trouve à la pointe du Raz. Je trouve qu'il a une certaine cohérence, parce que d'abord, le paysage est extrêmement simple, c'est de la lande, des prairies, c'est plat, y a presque aucun relief, y a juste les objets éoliens qui [dépassent], et y a la mer tout autour. C'est extrêmement simple. Finalement, ailleurs, le paysage, plus il est complexe – et parfois il l'est en Bretagne –, et plus l'objet éolien va ajouter une complexité supplémentaire. Alors parfois ça peut bien s'organiser mais le plus souvent c'est compliqué parce que c'est pas anodin une éolienne, c'est un bel objet mais... Quand on a... je reparle du paysage bocager parce que c'est quand même une caractéristique importante, ça donne une identité déjà très forte à un paysage ; alors rajouter là-dessus une éolienne... ça peut marcher, mais c'est pas l'idéal. » (paysagiste BE)

Au niveau du projet éolien, la dimension technique du paysage apparaît également en matière de maîtrise d'œuvre. Plus exactement, certains paysagistes et élus enquêtés regrettent que cet aspect soit aujourd'hui négligé.

« On pourrait avoir des chantiers de maîtrise d'œuvre pour...justement l'aménagement paysager des al... C'est basique mais encore faut-il que ce soit bien fait. Et on n'est jamais consultés pour ça, on n'est jamais sollicités... Et après les mecs ils croient qu'ils savent faire quoi, parce que « c'est un talus bocager on sait faire ça, c'est marqué dans l'étude » ; « oui, mais c'est pas de la terre végétale que t'as foutu, il est pas du tout calibré, t'as planté n'importe quoi, ton paillage il est moche et puis ton chemin il est pas beau... », bon. Et donc tout le travail de finition qui fait la différence entre un joli parc et un parc moche eh ben là on oublie celui qui pourrait aussi être important : c'est le paysagiste. (...) on essaie de faire passer le message aux opérateurs avec qui on bosse de longue date, mais ça passe pas... Non, ils oublient, tant pis, c'est... Bon c'est vrai que l'échelle de perception la plus importante c'est déjà de les mettre là où il faut, mais après, quand même, c'est pas pour ça qu'il faut oublier les abords du site quoi ! » (paysagiste BE)

### **Le développement des mesures dans le domaine du visuel**

L'acte technique consistant à dessiner un projet de paysage éolien est réduit à sa plus simple expression ; et pourtant, l'intervention du paysagiste en termes d'études techniques – volet paysager du PC, EI – est importante et confère une place croissante à ce professionnel dans le domaine du développement éolien. Les compétences dans le domaine visuel vont être considérablement développées, avec le perfectionnement d'outils de simulation visuelle – simuler l'insertion d'un objet aussi grand pose d'innombrables problèmes, ce qui peut

---

<sup>21</sup> Cela ne veut pas dire qu'aucun critère paysager n'a présidé au choix d'implantation des éoliennes : des paysagistes témoignent de la sensibilité paysagère de certains opérateurs qui ont déjà, lorsque c'est possible à leurs yeux – c'est-à-dire en fonction des contraintes techniques, foncières, ... – pris en compte ces aspects lorsqu'ils font intervenir le paysagiste ; celui-ci n'a plus qu'à mettre en images et en discours les atouts paysagers du projet...

sembler paradoxal ; le photomontage est très prisé mais très discuté, la maquette revient en grâce chez certains –, mais aussi la mise au point de nouveaux « concepts » comme celui de ZIV (Zone d'Influence Visuelle), voire de formule mathématique – comme celle, issue de préconisations méthodologiques nationales, permettant de calculer le périmètre à prendre en compte dans une EI en fonction du nombre et de la hauteur des éoliennes. Le paysagiste se dote de nouvelles compétences cognitives et techniques (connaissances et mesures dans le domaine du visuel).

« Ce qui est apparu aussi par ces aspects de l'étude d'impact c'est que le paysagiste... Le paysage dans n'importe quel autre type de projet c'est 10% du boulot ; enfin, c'est un des aspects mais pas un aspect dominant. Et là on s'est aperçu que d'un coup, boum, c'est 50% du boulot, c'est vraiment le plus gros... enfin, le plus gros problème (...). Et donc, bon ça a été aussi la grande nouveauté qui a renforcé le rôle, effectivement, du paysagiste. » (paysagiste BE)

« L'aire d'étude d'une étude d'impact, quand c'est pour une zone industrielle c'est quelques centaines de mètres autour quoi ; enfin dès que tu le vois plus... C'est en gros jusqu'où on voit. Ça va pas loin, ça va à 1km-2km parfois pour certaines choses. Les carrières c'est pareil : 2-3km, 4-5 pour vraiment les cas où on est vachement haut et tout ça... Et là tout à coup, [ avec les éoliennes ] il a fallu courir à 15 bornes... (...) Donc voilà, en gros, rayon de 15km, en matière d'étude d'impact, c'était quand même une grande nouveauté. Donc ça après, ça introduit aussi la notion de zones d'influence visuelle, la ZIV, là. Donc ça c'est... du coup ça a changé aussi les modalités techniques puisque c'est de la modélisation technique du relief. En gros, d'où on voit, d'où on voit pas avec le relief mais ensuite aussi un peu la typologie des perceptions : où est-ce qu'on a des vues entières ? des vues tronquées ? des vues filtrées ? Et c'est vrai que c'est des choses qu'on faisait pas forcément avant parce que on avait pas des amplitudes pareilles. » (paysagiste BE)

### Le paysage discursif

Mais c'est essentiellement au niveau des compétences discursives que le métier de paysagiste connaît une évolution significative avec le développement éolien. Savoir argumenter pour présenter et défendre et vendre a toujours fait partie du métier du paysagiste. Mais, à l'issue de nos enquêtes, il semble que tout se passe comme si les paysagistes cherchaient à compenser l'impossibilité d'intervenir autrement que de façon minimaliste sur le dessin des projets éoliens par l'étoffement de son discours sur ce dessin. Aux yeux des développeurs, les projets doivent être « paysagèrement » correct en vue notamment de leur instruction par les administrations et c'est le rôle du paysagiste de leur donner cette tonalité « paysagère », de les enrober dans un discours paysager.

« On fait un argumentaire bidon sur des éléments sur la carte, on a l'impression que ça joue un rôle paysager, mais dans la vraie vie... pfff, rien du tout. Et on en arrive à de la masturbation intellectuelle comme j'appelle ça, c'est vraiment du flan quoi. (...) On a un argumentaire, enfin on a une méthodologie d'argumentation un peu comme ça où on prend en compte les autres critères et on développe, et puis ça tient, maintenant c'est accepté, on sait comment prendre les services instructeurs mais... et on s'aperçoit que finalement sur l'implantation le rôle du paysage est pas si important que ça que y'a tellement de contraintes (...). De toute façon, [même dans les cas où l'opérateur prend de lui-même en compte le paysage ] ils auront quand même besoin de nous pour monter le machin, ils savent pas causer paysage ! [rires] Nan, nan ils ont autre chose à faire, c'est sûr, chacun son métier. » (paysagiste BE)

Ainsi, dès la phase d'analyse du paysage – supposée intervenir préalablement à la conception du projet à laquelle elle doit servir d'appui –, le paysagiste prend soin de développer tout un vocabulaire spécifique sur lequel il greffera ensuite l'argumentaire justifiant le projet – souvent décidé *a priori*. En particulier, il cherche à repérer les grandes lignes structurant le paysage afin de voir quels types de relations peuvent être mis en évidence entre elles et les tracés d'implantation des éoliennes à venir, au niveau du discours.

« [Enquêteur] Sur les études que vous faites, comment vous arrivez à exprimer l'idée de projet, à faire passer le message comme quoi on les a pas implantées n'importe comment... Enfin je sais pas, comment vous arrivez à faire passer ça dans les documents ?

[Enquêté] : Euh, déjà on accorde une importance très importante à l'analyse. On décortique le plus possible le paysage existant et on le montre, on essaie de montrer l'intérêt aux élus, enfin... l'intérêt par rapport à l'éolien. On leur montre des choses qu'ils voient tous les jours mais qu'ils regardent peut-être pas de la même manière que nous. Et après on s'appuie le plus possible sur des éléments du paysage ; alors du coup, on arrive à faire passer... en général ils en veulent, des éoliennes, les communes... » (paysagiste BE)

### 1.2.3 A L'ÉCHELLE DE TERRITOIRES PLUS VASTES : LE PAYSAGE POLITIQUE

Au-delà de la question de l'insertion d'un parc éolien dans son environnement immédiat, le paysage est mobilisé par les acteurs publics dans leur tentative d'intervenir dans le développement éolien à l'échelle de territoires – département, pays, communautés de communes, ... Trois logiques co-existent. L'une, dans un souci d'opérationnalité directe, tend à concevoir le paysage comme une boîte à outils réglementaire – le paysage est ici une catégorie politique dans le sens où il renvoie à la mobilisation d'outils de politiques publiques. Une autre, dans un souci de susciter des projets collectifs relatifs au « vivre ensemble », conçoit le paysage comme une méthode, une façon de réfléchir – le paysage est ici une catégorie politique dans le sens où il renvoie à une réflexion sur tout ce qui a trait au collectif, aux rapports entre et au sein de groupes sociaux en vue de vivre ensemble. Une autre encore est celle qui envisage le paysage en ce qu'il exprime les tensions/conflits et les convergences de vues ; elle inscrit en particulier le paysage dans la conflictualité (cf. tableau 4).

#### **Le paysage, boîte à outils réglementaire**

La conception du paysage qui domine depuis le souci d'aménagement du territoire et la planification spatiale se traduit en termes spatiaux et cartographiques : l'idée est d'établir un zonage sur la base duquel examiner l'opportunité de donner une suite favorable ou défavorable aux projets à venir. Le paysage apparaît ici comme l'expression d'un pouvoir, qui s'appuie sur des aspects réglementaires existants ou à construire, par exemple par le biais de la notion de paysages emblématiques.

Pour toutes les personnes interrogées, le paysage se décline aussi de façon incontournable en une catégorie réglementaire et donne lieu à la constitution d'inventaires, de bases de données. Sont inventoriés les espaces faisant l'objet de protections réglementaires, par exemple au titre de la protection des sites et paysages.

« [Après l'étude du potentiel éolien, des possibilités de raccordement,] ensuite y a des choses plus simples qui sont l'application de tout ce qui est servitudes d'utilité publique, zones de contraintes, notamment toutes les zones environnementales. Monuments historiques et protection de 500m, voilà, c'est des choses plus faciles je dirais, à appliquer, c'est des règles, on n'a pas à se poser de questions. On exclut les secteurs sites classés, sites inscrits, secteurs protégés au titre de l'environnement. » (BE développement éolien)

« [Lors de l'instauration d'une ZDE] Alors soit on demande une étude poussée [pour ce qui est du volet paysager], mais c'est pas l'objet... Soit on se dit ben voilà, je ne prends, pour apprécier cet élément-là, que les contraintes réglementaires de paysage que je connais aujourd'hui... Donc espace remarquable, site classé... espace littoral... enfin bon, que ces éléments-là, éléments qui aujourd'hui sont dans les chartes. Donc on peut se dire, ben voilà, je ne prends que ça et l'aspect insertion paysagère je me dis, ben elle sera vue (...) de manière plus précise au niveau de l'étude

d'impact. Ma crainte c'est ça moi. C'est que les service de l'environnement... (...) veuillent aller très loin au moment de la zone de développement... » (DRIRE)

Mais les protections réglementaires existantes étant jugées peu pertinentes au vu de l'échelle de l'objet considéré – l'éolienne –, il y a d'autre part simultanément un travail d'élaboration de catégories qui seraient mieux adaptées. La catégorie « paysage emblématique » va ainsi rapidement devenir... emblématique de la problématique paysagère énoncée à propos du développement éolien. Il est à noter qu'elle exprime la volonté de mieux prendre en compte les représentations sociales des paysages, en ne se cantonnant pas aux paysages « légaux ». La Charte finistérienne énonce que les paysages emblématiques sont ceux qui jouent un rôle établi dans l'identité du département : outre les paysages faisant l'objet d'une protection réglementaire, on y trouve des paysages faisant l'objet de représentations artistiques ou des paysages valorisés touristiquement (brochures, guides, ...). La « demande sociale de paysages » est donc assimilée ici aux paysages référencés, qui ont une délimitation spatiale « institutionnalisée ». Cela convient à l'attendu opérationnel : la possibilité de s'appuyer sur une « base solide » pour légitimer des décisions.

« Alors moi je suis à la commission des sites de la préfecture. Et dans ce cadre (...) on a mis en place tout ce parcours de réflexion sur l'éolien et paysages emblématiques, on a essayé de bien cadrer. Quand vous me parliez de Châteaulin, (...) ... ils avaient 3 projets, on en a accepté 1 et moi je leur ai dit que c'était vraiment le dernier et qu'il n'y avait pas d'issue pour le reste, leurs 3 projets sont sur des paysages emblématiques. Alors ils sont un peu coincés territorialement » (paysagiste BE)

Toutefois, il y a des questions, des difficultés qui se posent par rapport à cette prise en compte du paysage, dont témoignent les acteurs interrogés. La catégorie de paysages emblématiques est jugée « molle » y compris par les acteurs qui interviennent dans le domaine du paysage, même dans le cas d'acteurs ayant contribué à sa construction<sup>22</sup>. Elle n'est pas comprise comme une tentative de mieux prendre en compte la « demande sociale de paysages » par des acteurs désireux de dialoguer et de réfléchir collectivement à l'aménagement des territoires susceptibles d'accueillir des parcs éoliens ; elle est plutôt perçue comme l'expression d'un pouvoir arbitraire par des acteurs désireux de prendre du pouvoir autour du développement éolien, d'asseoir leur contrôle sur le devenir des territoires, indépendamment de tout processus de concertation.

« Je trouve que l'approche paysagère a été extrêmement... très rapidement cadrée par les administrations, les institutions, c'est-à-dire que... c'est pas une problématique qui est importante dans l'acceptation sociale. Parce qu'elle a été rapidement prise en compte par les paysagistes. Et finalement... (BE sciences humaines)

– Ouais... Moi je trouve qu'elle a pas été bien prise en compte. Elle a été prise en compte... enfin, entre nous, hein, moi je trouve qu'elle a été... c'est du... c'est de la prise en compte bureaucratique, quoi. (...) C'est presque des gens dans leurs bureaux qui disent « ah oui, c'est vrai, ce paysage là il est bien ou pas », quoi ». (BE développement éolien)

« Donc au terme d'une étude qui n'a pas été présentée au maire, qui n'a pas été présentée à la communauté de communes, à personne, on s'est retrouvé un beau matin en emblématique majeur, comme la quasi-totalité du pourtour de la plaine du Porzay, partant du Ménez Hom, passant par le Ménez Quelc'h chez nous, montagne du Duc à Locronan. Donc tout ce qui encercle la plaine du Porzay est rouge [ sur la carte de la charte départementale ] (...), pour arriver donc à la mer, curieusement de moins en moins emblématique, mais avec l'intégralité quand même de la plaine

---

<sup>22</sup> Par exemple, le paysagiste ayant significativement contribué à l'alimenter témoigne de la façon dont la définition et l'utilisation de cette catégorie ont évolué dans sa pratique depuis l'expérience de la charte finistérienne. Il n'est pas tant critique de la notion elle-même que de la façon dont certains (en particulier des paysagistes-conseils, certains représentants de l'administration) l'utilisent, c'est-à-dire dans une acception restreinte accompagnant une vision conservatrice des paysages (protection des paysages).



du Porzay classée, quoi, ce qui à l'échelle du Finistère est énorme par rapport aux autres classements qu'on remarque dans les autres endroits. » (porteur de projet)

Du coup, le caractère opérationnel d'outils d'aide à la décision tel que la charte départementale, qui s'appuie largement sur cette catégorie de paysages emblématiques, se trouve dès l'origine contesté. Dans la pratique, le développement éolien est parfois totalement indépendant de l'existence de zones catégorisées en « paysages emblématiques » et de ce que cela suppose en termes de préconisations. Par exemple, le premier schéma local de développement éolien – celui de la Communauté de communes de Châteaulin et du Pays du Porzay (CCCP) – valide en particulier un gros projet d'implantations en « paysage emblématique ». Par ailleurs, ce qu'il est déclaré comme possible de faire dans les différentes catégories varient par exemple d'une charte départementale à l'autre. Rien que pour la Bretagne, « paysages emblématiques » signifie parfois « pas d'éolien », parfois « de l'éolien est possible », ...

### **Le paysage inspiration et expression d'un projet de territoire**

Pour l'essentiel des personnes interrogées, l'important est ce que la catégorie de paysages emblématiques masque et donc, simultanément, appelle. Car, au-delà des paysages emblématiques, il y a les « autres », ceux qui ont du mal à émerger dans les outils d'aide à la décision mais qui surgissent des échanges entre acteurs et lors de notre enquête ; c'est-à-dire, les « *espaces de vie quotidienne* ». Ceux-là concernent une fraction significative tant des territoires que des populations. Au final, c'est la notion de « paysages ordinaires », qui apparaît en creux dans les documents de planification, qui est importante. La nécessaire amélioration de la prise en compte de la « demande sociale de paysages » passe par la reconnaissance de cette notion.

« Bon, après on regarde, est-ce que par rapport aux paysages emblématiques... C'est-à-dire... y a une carte [dans la charte] qui a été faite, mais un peu en catimini (...). Avec 3 étoiles, 2, etc. Bon, j'aurais bien aimé savoir sur quels critères ils ont défini tout ça... Ils ont fait ça tout seuls dans leur coin et... (...) Bon en plus, si on connaît un peu ces côtes-là, c'est extraordinaire, quoi. C'est une côte [à l'est de la pointe du Raz]... il l'ont mis en vert, mais je comprend pas, c'est... je veux dire, ça vaut largement la pointe du Raz... C'est des vues magnifiques sur toute la baie de Douarnenez, avec la presqu'île de Crozon en face, des paysages vraiment... vraiment somptueux quoi ! avec des landes extraordinaires... Bon, sur quels critères ils ont défini ça... ? Je suis un peu... je suis un peu dubitatif, quoi. » ; L'important serait de « révéler les paysages de notre quotidien dits banals, qui sont aussi des paysages d'intérêt local, qui ne font l'objet d'aucune protection et méritent toute notre attention car ils participent à l'identification du territoire ou d'une région. » (paysagiste Conseil général).

« Je trouve que l'approche paysagère a été extrêmement... très rapidement cadrée par les administrations, les institutions, (...) (BE sciences humaines)

– Ouais... (...) c'est de la prise en compte bureaucratique, quoi. (...) C'est presque des gens dans leurs bureaux qui disent « ah oui, c'est vrai, ce paysage là il est bien ou pas », quoi. Voilà. Alors que le paysage c'est... c'est celui qui se vit tous les jours. Voilà. Bon après y a le paysage touristique, mais y a aussi le paysage qui se vit tous les jours. » (BE développement éolien)

« En gros dans l'approche du paysage que l'on avait, c'était très pragmatique, c'est les éléments constitutifs du paysage, les unités paysagère, (...). Et puis après le paysage perçu depuis les routes, depuis les habitants ; en gros, le paysage de madame Michu quand elle va acheter le pain quoi ! [rires] Je déconne mais c'est le paysage de tous les jours avec inventaire photo depuis les riverains. Et ça toute cette partie là du paysage perçu par le péquin moyen, il [le paysagiste conseil] en avait mais rien à foutre, c'était le dernier des mépris et il le balayait. (...) Pour eux c'est le grand paysage, le paysage vu de...je sais pas où d'ailleurs. » (paysagiste BE)

La notion de « paysages ordinaires » ouvre à une dimension politique conçue la nécessité de se préoccuper explicitement de tout ce qui est susceptible d'améliorer les relations sociales. Bien des acteurs sont dans cette logique, qui ne conçoivent pas la charte comme un outil directement opérationnel, mais plutôt comme un support de réflexion visant à aider une décision collective qui prendrait en compte tout ce qui relève du « mieux vivre ensemble ». Plusieurs enquêtés rappellent que le contexte de l'époque – tournant des années 2000, alors que les projets se multiplient – voit émerger l'idée d'une réflexion concertée entre les acteurs des territoires. La décision du préfet de faire passer tous les projets éoliens en CDSPP et de susciter une concertation des services de l'État sur chaque dossier avant réunion de cette commission, ainsi que la volonté conjointe du préfet et de la DDE – service instructeur des PC – d'élaborer une charte départementale s'inscrivent dans cette idée. L'objectif de la charte n'est pas d'encadrer les pratiques relatives aux implantations d'éoliennes, il est de poser le problème et de le comprendre, d'« analyser les enjeux de notre territoire » (DDE). L'intérêt se porte sur le processus plus que sur le produit : l'important est de mettre des gens à discuter ensemble, plus que de produire un document du genre « guide de bonnes pratiques »<sup>23</sup>... qui d'ailleurs ne serait qu'un document de plus dans un dossier déjà bien pourvu en guides jugés peu opératoires : « ça n'apporte pas les réponses (...); c'est des outils qui vont susciter des réflexions, mais est-ce qu'ils ont vocation à aller plus loin que ça ? » (Préfecture du Finistère). D'ailleurs, le comité de pilotage<sup>24</sup> qui a élaboré le document continue à fonctionner en tant que comité de suivi. En outre, fondamentalement, l'important n'est pas tant le dispositif « charte » en lui-même que son inscription dans d'autres dispositifs similaires à différentes échelles, comme les schémas locaux, construits à l'échelle des pays ou des communautés de communes. Bref, l'important, c'est que la question éolienne soit l'occasion de l'élaboration de projets de territoire.

« Et c'est quoi cette charte ? Ben c'est un document qui pose la problématique des éoliennes. Tout simplement. On dit « voilà pourquoi arrivent les éoliennes, voilà les impacts qu'elles sont susceptibles d'avoir en termes de paysage ». On pose le problème de la problématique paysagère et on la pose à la bonne échelle, hein ! enfin, du moins, aux bonnes échelles, au pluriel. (...) Elle se veut justement comme n'étant pas la solution. (...) Son rôle c'était de poser la question, correctement, suivant les bons angles et aux bonnes personnes. » ; « Et après la charte, eh bien c'est ... l'organisation de la cohérence des territoires, construire un développement éolien réfléchi, maîtrisé et organisé en fonction de ces différents impacts. (...) et c'est pour ça que depuis on a eu un certain nombre de schémas éoliens qui se sont mis en place. » (DDE)

« La démarche d'élaboration d'un schéma local de développement éolien est l'occasion pour un territoire, une communauté de communes, pays, de fixer des objectifs en matière de production d'énergie éolienne, et de dresser une photographie des projets éoliens réalisés ou en cours d'étude ou à venir, qui soient compatibles avec ses caractéristiques paysagères et son patrimoine. L'objectif principale des schémas est de fabriquer de la cohérence territoriale, du schéma, est de fabriquer de la cohérence territoriale. » (paysagiste, Conseil général)

« L'intérêt, c'est de citer le Finistère en exemple. (...) l'État a eu un rôle important à jouer, enfin, l'État au sens large, avec ses partenaires, en essayant de faire un peu de planification. Donc tout le monde y a trouvé un intérêt. On n'a pas fait de la planification pour faire un cadre contraignant supplémentaire. C'est bien la démarche en amont de concertation qui conduit, quand le projet arrive, à y aller rapidement. Donc je pense que c'est à prendre comme... à titre d'exemple, pour dire « ben si on en parle avant, si on se concerte avant, si on met les bons outils...enfin les bonnes réflexions ben on y arrive ». Ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui, enfin notamment dans le cas de l'Ille-et-Vilaine » (DRIRE)

---

<sup>23</sup> Il faut d'ailleurs remarquer la faible utilisation d'outils « paysagers » existants et opérationnels, notamment l'Atlas des paysages du Finistère, et ce malgré la participation d'un même paysagiste à la constitution des deux outils.

<sup>24</sup> Il est composé de 31 membres : services de l'État (préfet, DDE, DDAF, DIREN, ...), collectivités locales (CG, PNR Armorique, Pays de Brest, ...), associations environnementalistes (APSA, Bretagne Vivante, ...), PQP, divers (ADEME, Association Avel Pen Ar Bed, ...).

L'idée qu'il faut mieux prendre en compte la demande sociale de paysages conduit les acteurs à rebondir sur la notion de projet de territoire ; mais quelle place et quel rôle le paysage peut-il tenir dans le projet de territoire ? Principalement, il est une manière de réfléchir autrement à la façon de concevoir des projets collectifs territoriaux, localisés. Il invite à dépasser la pensée par zonages, qu'ils soient d'ordre spatial ou sectoriel. Un des intérêts de la notion de « paysages ordinaires », qu'appelle celle de « paysages emblématiques », est explicitement qu'elle force à évoluer dans ce sens. Un interlocuteur au Conseil général, par exemple, énonce qu'il s'agit, à partir de la reconnaissance de la notion de paysages ordinaires, d'affirmer un objectif d'élaboration de visions du territoire résolument globales, fondées sur le refus de procéder par zonages étanches, c'est-à-dire par exclusion ; « *conduire les études de schémas éoliens locaux comme de véritables projets de paysage, qui permettent de fabriquer de la cohérence territoriale* ».

« On a établi la « carte des paysages emblématiques. (...) beaucoup étaient tentés de dire « ce qui est protégé on y touche pas et ailleurs on fait n'importe quoi ». Alors moi je raisonne pas du tout comme ça. Et c'est une mauvaise politique que de raisonner comme ça. (...) Eh ben c'est comme ça qu'on fabrique du désordre. La culture française marche comme ça en urbanisme. On fait pas d'urbanisme on fait de l'exclusion. On procède par exclusion. Où est-ce qu'il y'a des contraintes ? Alors là on fait rien et ailleurs on peut faire n'importe quoi, c'est pas un problème. Donc moi je dis non, le territoire il est entier, et on va raisonner... Et le schéma de Châteaulin c'est le plus bel exemple de cette démonstration là, puisqu'ils sont à 100% dans des paysages emblématiques. Et le plus gros projet éolien qu'on a dans le département, qui est en cours de réalisation, là, découle de ce premier schéma, qui a les deux pieds dans les paysages emblématiques. » (DDE)

Même pour le paysagiste de BE ayant contribué à l'atlas des paysages du Finistère ainsi qu'à la charte, la mobilisation de ces catégories de paysage doit alimenter la réflexion sur des enjeux définis à une autre échelle que celle d'un pays ou même d'un département : elle doit servir au paysagiste à contraindre les différents interlocuteurs de dépasser leurs frontières administratives propres.

« C'est-à-dire que là, on arrive ici en pays de la...en Loire Atlantique. C'est-à-dire que tout ce paysage de bocage qui s'étale sur tout le Morbihan, qui s'étale là [sur le Finistère], finit un tout petit peu après la limite ; et après démarrent d'autres types de paysages complètement différents. Et donc ce petit coin avec beaucoup de reliefs, avec boisements en mosaïque dans un paysage bocager, qui donnent un côté très pittoresque, très ceci, très cela...pour eux c'est emblématique...mais pour le morbihannais de base, c'est normal quoi ! Donc (...) c'était des personnes de la DDE qui se focalisaient sur le fait que « ouais, en Loire-Atlantique on n'a que là, donc c'est emblématique donc faut pas mettre d'éoliennes ». Et (...) on n'a jamais pu leur faire comprendre que madame Michu quand elle se promène, elle se fout de savoir de quel côté de la limite départementale elle est, et que ce paysage c'est le même que dans tout le département du Morbihan et qu'il n'est pas plus emblématique là que 500m plus à l'ouest quoi ! Et que après si on en voulait pas pour d'autres raisons parce que c'était en arrière du littoral, parce que c'était pas loin de l'estuaire de la Vilaine, je veux bien, mais ce prétexte du caractère emblématique à l'échelle d'une région administrative ne tient pas debout, c'est ridicule ! Nan, ça on n'a jamais...c'est vraiment un truc...ils sont incapables de sortir de leur poste administratif...enfin voilà...y'a un rideau de fer, y'a un mur, un grillage qui fait que t'es en pays de la Loire et c'est impossible d'aller de l'autre côté. T'es enfermé dans ton pays de la Loire. Voilà, donc tout ça c'était pour la place du paysagiste... » (paysagiste BE)

Ainsi, l'essentiel des acteurs pensent que des projets éoliens devraient être concevables dans les zones déterminées *a priori* comme paysages emblématiques, tout comme les projets concernant d'autres espaces devraient être soigneusement conçus, dans le respect du « *paysage de Mme Michu-quand-elle-va-acheter-le-pain* » (paysagiste BE). Des paysagistes insistent sur la nécessité d'évoluer, d'une vision du développement éolien qui se réaliserait par la négative – c'est-à-dire hors de certaines zones qui sont celles qui auraient un intérêt paysager particulier – à une vision positive, c'est-à-dire qui affirme la possibilité de créer un

projet de paysage éolien. Le paysage et ceux qui interviennent dans ce domaine – notamment les paysagistes – acquièrent une place privilégiée, très en amont des projets d'aménagement particuliers : « *c'est un acteur incontournable qui est pris très en amont et là, pour une fois, le paysagiste est tout content !* [rires] » (paysagiste BE).

« [Dans la charte du Finistère ] c'était les paysages emblématiques avec une hiérarchisation en 3 niveaux, là ou c'est archi impossible, ceux où « ouh la la, attention » et ceux, pourquoi pas mais avec des précautions. Et là encore on était encore dans le...un peu dans l'entrée en négatif entre guillemets. C'est-à-dire que le reste c'est grand vide, allez y quoi. Alors aujourd'hui la logique, et c'est la grosse différence, la logique qu'on a depuis la [charte de la] Manche, ... on reste en 4 niveaux de sensibilités mais avec un qui sera positif, c'est-à-dire vraiment secteur préférentiel et qui sera pas par défaut. Donc vraiment là, vraiment sur des éléments positifs de...un peu argumentés, quoi, sur lequel on veut bien accueillir de l'éolien. (...) En gros, le Finistère, si on avait du le faire aussi avec l'aspect positif, on aurait certainement eu, ici, dans le Léon, des choses plutôt positives (...). On aurait peut-être eu des choses un peu plus structurées qui auraient pu éviter des problèmes après à certains opérateurs. » (paysagiste BE)

Toutefois, ce « projet de paysage » que certains veulent réhabiliter en lui donnant une dimension politique qui le place au même niveau qu'un projet de territoire, n'est pas toujours très clairement défini dans sa réelle nature. Pour certains acteurs, il semble se confondre avec le projet de territoire. Ou bien, il représente l'image promotionnelle du projet de territoire : il esquisse le « beau » paysage qui découlera de la mise en œuvre du « bon » projet de territoire (paysagiste du Conseil général, paysagiste BE, ...). Pour deux paysagistes, cette réhabilitation du projet de paysage n'en est finalement pas une : le paysage, en amont, impulse un certain cadre de pensée propice à l'élaboration d'un projet de société dans et par le territoire ; en aval, est la résultante des actions qui s'inscrivent dans le projet de territoire. Mais il ne constitue ni l'enveloppe englobante ni un volet « sectoriel » de ce dernier.

« Y a pas besoin de faire passer l'idée de projet de paysage je crois... Non, moi je crois que c'est plus une manière de rentrer dans le projet. Y a pas un projet de paysage défini, c'est plus une manière d'aborder le projet d'aménagement et d'intégrer un certain nombre de paramètres que peuvent être les contraintes... enfin voilà, c'est plus un mécanisme intellectuel, une manière de faire de l'aménagement plutôt qu'un projet sectorisé. Après, le paysage, c'est le résultat de tous les projets d'aménagement. » (paysagiste BE)

Au-delà de la profession des paysagistes, les acteurs publics voient dans la question éolienne, posée notamment en termes de paysage, l'occasion d'affirmer un changement culturel au sein de certaines administrations dans le domaine de l'action publique. « *C'est une évolution dans la manière d'administrer les choses. Ce n'est pas à l'État de dire « c'est là qu'il faut les mettre [les éoliennes], c'est pas là qu'il faut les mettre » »* ; il s'agit de construire une « *démarche innovante* », qui passe par l'amorce d'une « *culture de projet* » plutôt qu'une « *culture juridico-administrative* » consistant à réagir au cas par cas en fonction des textes ou des outils disponibles (DDE). Ce serait cela, le développement durable : dans le contexte du processus finistérien, la DDE serait sortie de son rôle d'instructeur pour devenir partenaire du développement : « *Ce n'est plus l'État prestataire de services pour instruire des dossiers, mais l'État qui s'investit dans une politique de développement durable* ».

### **Le paysage expression des tensions/conflits et des convergences de vues**

A l'occasion de la multiplication des projets éoliens, l'idée qu'il faut mieux prendre en compte la demande sociale de paysages se formalise notamment dans la notion de « paysages ordinaires ». Celle-ci reconnaît donc l'existence et l'importance des représentations sociales des paysages qui sont celles de tout un chacun : habitants, usagers. Il est une autre notion, celle de « co-visibilité », qui, tout en renvoyant à la même idée – mieux prendre en compte la

demande sociale de paysages –, introduit toutefois un autre aspect : celui des inter-relations entre personnes ou groupes sociaux, notamment dans ce qu'elles peuvent impliquer de tensions voire de conflits (Cf. Tableau 5). Comme « *l'éolien est un équipement très particulier de par sa grande influence visuelle qui va bien au-delà des territoires d'implantation* », le problème n'est pas « *l'évaluation strictement paysagère* », celle qui vise à décrire les structures des paysages matériels et à évaluer les impacts d'une introduction d'éoliennes dans ces structures ; « *le problème, c'est les conflits sociaux* » (BE paysage) ; « *le champ de visibilité entraîne (...) un impact qui dépasse le... l'entourage immédiat. (...) donc, y a un phénomène d'acceptabilité à grande échelle qu'il faut traduire quelque part.* » (Préfecture du Finistère).

C'est tout un ensemble de termes qui sont significatifs de l'évolution de la problématique du paysage dans les débats éoliens : « co-visibilité », « intervisibilités », « Z.I.V. : Zone d'Influence Visuelle », ... Ces termes énoncent qu'il faut changer d'échelle spatiale quand on parle d'éolien. Il y a un élargissement de la focale, depuis le site éolien à la commune puis du même coup à un territoire beaucoup plus vaste : un parc éolien est visible parfois de plusieurs communes à la ronde et, pour peu qu'il soit relayé visuellement par un autre parc, ... l'étendue à prendre en compte peut se révéler très conséquente. « *Ça change l'échelle, effectivement : on se dit, c'est pas à l'échelle du projet [éolien], c'est à l'échelle du territoire.* » (DDE). La co-visibilité sert la rhétorique du besoin d'une « *visibilité d'ensemble* », « *d'une lecture globale* », omniprésente dans les entretiens. « *Lecture* » est ici prise au sens tant littéral que figuré. Elle renvoie au découpage et à la description du paysage matériel, phase que certains nomment « *1<sup>er</sup> niveau de l'analyse paysagère* », et qui doit être accompagnée d'un « *2<sup>nd</sup> niveau d'analyse paysagère* », d'ordre « *sociologique* » (paysagiste BE). Une telle « *approche globale compréhensive* » (DDE) vise à identifier et comprendre les divers points de vue.

« Le pays, le territoire pays, au sens loi Voynet, me paraît une bonne échelle de réflexion, plus encore que les communautés de communes, parce que... vu que les machines sont de plus en plus importantes, on parle de 140 m de hauteur,... leur perception dépasse complètement les territoires » (Conseil général).

« L'éolienne a une très grande Z.I.V. : elle va bien au-delà des limites administratives. Cela implique deux choses. Premièrement, il faut observer cette problématique à une échelle adaptée. Deuxièmement, (...) l'évaluation strictement paysagère ne suffit pas. Dans le paysage, il y a deux aspects. Un aspect objectif : on décrit tous la même chose. Un aspect subjectif : les uns et les autres ont des perceptions très différentes de cette chose. Pour l'éolien, le problème est moins dans l'évaluation de l'impact que dans l'évaluation des perceptions. Or, ces perceptions sont multiples ; ces perceptions sont évolutives. » (paysagiste BE)

Le « décrire » se double ainsi du « comprendre », le « spatial » du « social » : les éoliennes imposent, par la question du paysage, l'idée d'une nécessaire discussion publique qui accorde une large part à la participation des populations. Tous les points de vue doivent pouvoir s'exprimer ; tous sont légitimes, ceux des représentants de l'État comme ceux qui relèvent d'intérêts privés, ceux des acteurs organisés comme ceux des citoyens ordinaires. Le paysage n'est pas ici conçu comme la seule résultante des activités humaines : il est aussi conçu comme un processus, les relations sociales sous-tendant sa construction devant être explicitées, voire mise en discussion.

« Rapidement on s'est aperçu que c'était peut-être le préfet qui signait les permis de construire, mais que c'était au fond l'affaire de bien d'autres que le préfet, puisque c'était sur le territoire des collectivités, donc ça impliquait les maires. D'ailleurs c'est eux qui recevaient les gens qui venaient râler (...). Et puis ça intéressait les communautés de communes. (...) Et puis ben les habitants de manière générale, parce que c'est eux qui lisent la presse, ou qui habitent à côté, etc. Et puis de fil en aiguille, moi j'ai proposé au préfet de faire... de regrouper l'ensemble des personnes concernées, d'une manière ou d'une autre, autour d'une même table, que dans ce cas de

figure on appelle un comité de pilotage (...). C'est au fond la responsabilité de l'État que de poser les problèmes de société correctement et au bon moment et avec les bons partenaires. Aujourd'hui on appellerait ça la gouvernance » (DDE).

« Il nous a fallu plusieurs années pour que ces gens là [les opposants « organisés »] comprennent qu'ils avaient droit de cité. Mais droit de cité comme les autres, ni plus, ni moins. Mais pas plus. Parce qu'ils avaient fini par prendre la totalité du discours, parce que ce sont des gens peu nombreux qui parlent très bien et très fort. Et la majorité silencieuse, elle est peut-être silencieuse, mais c'est la majorité quand même. Donc il a fallu créer des conditions de confiance, qu'ils sentent qu'on les avait pas mis là pour les piéger. » (DDE)

**Tableau 4 : Les conceptions du paysage selon nos enquêtés**

A l'échelle du parc éolien : le paysage pratique <sup>25</sup>	A l'échelle de territoires : le paysage politique
<p>Le paysage expression d'un projet artistique (paysagiste) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acte technique de conception et de réalisation (maîtrise d'œuvre) : minimaliste.</li> <li>- acte discursif visant à justifier des choix d'implantation faits <i>a priori</i>, éventuellement à les discuter dans une certaine mesure.</li> </ul> <p>Le paysage comme projet d'orienter de manière particulière et intentionnelle le façonnement de l'environnement par les activités humaines est réduit à sa plus simple expression ; le paysage intervient plutôt comme légitimation d'une orientation du façonnement de l'environnement, représentation de cette orientation (manière de voir esthétiquement connotée).</p>	<p>Le paysage comme expression d'un pouvoir (institutionnel), comme boîte à outils (réglementaire) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- paysages « réglementaires » : paysages référencés au moyen de politiques publiques ; leurs représentations cartographiques, les partitions spatiales (zonages) ;</li> <li>- « paysages emblématiques » : tentative de construction d'une catégorie adaptée à l'échelle spatiale qu'impose l'éolienne.</li> </ul>
<p>Le paysage comme catégorie cognitive : développement de techniques de visualisation (le paysage comme étendue terrestre se présentant à la vue d'un observateur) : inventaires poussés des visibilités, simulations visuelles, ...</p>	<p>Le paysage inspiration et expression d'un projet collectif localisé (projet de territoire), en vue de vivre ensemble :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- façon de penser, mécanisme intellectuel (≠ zonages spatiaux ou sectoriels) ;</li> <li>- résultante plus ou moins intentionnelle des activités humaines, moyen de lire et d'évaluer le projet dans lequel elles s'inscrivent (un « beau » paysage est celui qui fonctionne comme l'expression d'un « bon projet »).</li> </ul> <p>Le paysage expression des tensions/conflits et des convergences de vues :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « co-visibilité » : appel à la participation des populations à la définition des choix collectifs d'aménagement.</li> </ul>

**Tableau 5 : « paysages emblématiques » et « co-visibilités » : deux notions significatives des débats autour de l'implantation d'éoliennes**

Paysages emblématiques	Co-visibilité
zonage, vue aérienne	vue en 3 D
paysage comme bien (donné, figé)	paysage comme devenir
paysages reconnus (institutionnalisés, ...)	paysages ordinaires
paysage expression de pouvoirs	paysages comme expression du degré de concertation à l'échelle des territoires
- négatif : limiter l'implantation (ou une certaine implantation) des éoliennes (différents degrés)	- négatif : à éviter (entre parcs éoliens, entre parc et certains monuments ou sites) - positif : permet les plus belles réalisations qui ne peuvent se faire qu'à l'échelle d'un grand territoire
- catégorie prescriptive, logique de protection	- logique de projet

<sup>25</sup> C'est-à-dire, le paysage comme expression d'une pratique professionnelle (le paysage du praticien).

## CONCLUSIONS

Les discussions qui entourent l'élaboration d'outils de réflexion relatifs au développement éolien soulignent l'importance des regards, de la « demande sociale de paysages ». La notion de paysages ordinaires met en avant la pluralité des regards – ceux des différents acteurs publics, élus, habitants ; pour ou contre ; organisés ou non, ... Celle de co-visibilité insiste surtout sur les relations – conflits, tensions, convergences, indifférence – entre tous ces regards et ouvre ainsi la question de la « gestion » de ces relations. Un objectif largement répandu auprès des acteurs publics interrogés étant de parvenir à « l'acceptabilité sociale », c'est-à-dire d'éviter que des contestations ne s'expriment et que des conflits n'éclatent. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement. Auparavant, il nous faut analyser les différentes conceptions de la participation, notion qui rejoint celle de paysage dans le cas du développement éolien et qui portée par l'idée de développement durable – Cf. sommet de Rio, convention d'Arhus. Nous allons donc examiner comment les personnes enquêtées évoquent l'idée de participation des populations aux choix collectifs d'aménagement du territoire : quels sont les différents niveaux ou degrés de participation envisagés, en quoi la participation permet de mieux prendre en compte la demande sociale de paysages, en quoi permet-elle de mieux gérer les inter-relations entre les différents regards ?

### 1.3 LES CONCEPTIONS DE LA PARTICIPATION : UN CONSENSUS RHÉTORIQUE POUR UN CERTAIN FLOU PARTICIPATIF...

#### 1.3.1 UN CONSENSUS RHÉTORIQUE

Lors du développement éolien, il y a donc montée en puissance du souci de la « demande sociale de paysages », qui rejoint le souci porté par la problématique du développement durable d'une meilleure participation des populations aux processus de décision, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ces soucis se rejoignent au point d'avoir tendance à se confondre : mieux prendre en compte le paysage équivaldrait à mieux faire participer les populations – voire : et réciproquement... Tous nos interlocuteurs – acteurs en poste dans les services déconcentrés de l'État, associatifs, habitants, ... – prônent cette « participation » ; ils témoignent de la mise en œuvre de dispositifs destinés à cette fin. Mais l'analyse montre une diversité de conceptions relatives au partage du pouvoir décisionnel avec « les populations » ; en outre, la « participation » apparaît mal définie, non pas tant pour ce qui est des modalités pratiques de sa mise en œuvre – dispositifs, techniques – que pour ce qui est des objectifs à lui assigner et des façons de la concevoir – objectifs et conceptions variant aussi en fonction des groupes « émetteurs » et « cibles ».

Nous allons ici identifier les différents termes associés à l'idée de participation par les enquêtés et analyser leurs objectifs et contenus – plus ou moins explicités –, toujours du point de vue de nos enquêtés ; nous identifierons les dispositifs mis en œuvre ou prônés par les uns et les autres relativement à chaque catégorie de « participation » évoquée (pour une synthèse des conceptions des modes de participation, Cf. Tableau 7). Nous mettrons ces résultats en perspective avec des travaux proposant des typologies relatives aux échelles d'intensité de la participation : échelle de participation d'Arnstein (1971), typologie de Beuret et al. (2006)

(Cf. Tableau 6), inventaire de Blondiaux (2004). Nous présenterons donc les différentes notions apparentées à la participation en fonction du degré d'intensité de participation et de réciprocité de la relation entre les parties prenantes : de l'information – les populations sont des récepteurs passifs – jusqu'à la participation au sens plein du terme – celle qui permet la construction collective grâce à un partage du pouvoir décisionnel.

**Tableau 6 : Les modes de participation selon Arnstein (1971) et Beuret et al. (2004)**

Échelle d'évaluation de la participation des acteurs, d'après Arnstein (1971)		Les formes de la participation dans l'espace public, d'après Beuret et al. (2006)	
Manipulation	Public passif à qui on fournit des informations partielles et partiales	Communication	Flux unique. Vise à obtenir l'adhésion d'un groupe cible
Education			
Information	Le public est informé sur ce qui va se produire, sur ce qui est en cours, sur ce qui s'est passé	Information	Flux unique. Donne du pouvoir dans la mesure où elle renforce la capacité d'agir
Consultation	Le public a la parole mais n'a aucun pouvoir afin d'assurer la prise en compte de ses points de vue	Consultation	Pas de partage du pouvoir de décision, aucune garantie sur la prise en compte des avis exprimés
Implication	Le public a quelque influence	Dialogue, échange	Vise à mieux se connaître. Acteurs mis sur un pied d'égalité
Partenariat	Le public commence à négocier avec les décideurs : il y a accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle	Concertation	Vise la construction collective de visions, d'objectifs, ... Il n'y a pas obligatoirement partage du pouvoir de décision
Délégation de pouvoirs	Délégation partielle des pouvoirs	Négociation	Vise l'obtention d'un accord. Rapports de force
Contrôle des citoyens	Délégation totale dans la prise de décision et de l'action		

### 1.3.2 LA COMMUNICATION, L'ÉDUCATION-PÉDAGOGIE, L'INFORMATION : DES RELATIONS À SENS UNIQUE VISANT À CONVAINCRE

De l'analyse des entretiens réalisés, il ressort d'abord un ensemble, sinon de modes de participation, du moins de modes d' « entrée en contact » des groupes entre eux, qui mettent en œuvre des relations essentiellement à sens unique. Les termes de communication, d'éducation, de pédagogie et d'information sont les plus employés pour relater les expériences de mise en relation des groupes qui ont un certain pouvoir de décision et d'action en matière de projets éoliens avec d'autres groupes, voire la population au sens large. Globalement, ils véhiculent un objectif qui est de chercher à convaincre, amener un groupe cible à croire et à adhérer à certaines visions de l'éolienne et de la production énergétique éolienne.

#### Peut-on parler de « participation » ?

C'est à peine si on peut parler de participation ici : pour Beuret et al. (2006), la communication n'en fait pas partie, l'information pouvant toutefois consister, d'une certaine manière, à « donner du pouvoir car cela renforce la capacité d'agir des protagonistes ». Pourtant, les acteurs qui évoquent ces notions les utilisent souvent de manière interchangeable avec celles de concertation, de participation, d'association. En particulier, ils sont convaincus qu'une information amorcée « le plus en amont possible des projets » – cette formule revient



comme un leitmotiv dans les entretiens – et conduite dans la durée suffit à garantir « *l'association* » des populations. Pourtant, ainsi que l'illustre involontairement la métaphore de la parallèle dans l'extrait d'entretien suivant, ceux qui ont le pouvoir et « les autres » ne se croisent pas vraiment... « *A la rigueur, il faut associer la population avant que le projet démarre, quoi. Il va se construire... le projet, la population, tout ça, ça va suivre un cheminement parallèle...* » (BE sciences humaines).

Les termes de communication, d'éducation, de pédagogie et d'information entretiennent un certain flou et une certaine confusion et ne relèvent pour ainsi dire pas de la participation ; toutefois, il est possible de distinguer derrière leur emploi des objectifs et des contenus différents. Tout d'abord, un objectif principal identifié est celui de chercher à convaincre en faisant valoir la forme – « notre attitude est la transparence » – comme le fond – « nous détenons la bonne information ». Tous les groupes impliqués sur le sujet de l'éolien visent cet objectif, défenseurs – opérateurs, élus, BE, ... – et opposants en tête. Ils mettent en œuvre une grande diversité de dispositifs afin d'atteindre de nombreux groupes cibles, comme les administrations, les élus, les riverains des projets, les habitants en général, voire les visiteurs et les touristes (voir tableau 7). Souvent, plusieurs moyens sont mobilisés pour « entrer en contact » avec les groupes cibles : par exemple, une association environnementaliste opposante aux éoliennes s'efforce de convaincre les élus en manifestant dans l'espace public, en sollicitant des entretiens, en distribuant des courriers ciblés, en étant présente lors des conseils municipaux, *etc.* Certains dispositifs sont plus spécifiquement adaptés à un groupe cible : les opérateurs privilégient les réunions « techniques » avec les élus, qu'ils alimentent de nombreux supports tels que les maquettes, les photomontages, ... Enfin, certains groupes se distinguent par des modes d'intervention plus spécifiques : l'association environnementaliste opposante citée ci-dessus privilégie les interviews dans la presse afin de toucher le grand public, ainsi que les contacts – courriers, entretiens, participation à des réunions – avec ceux qui détiennent l'essentiel du pouvoir décisionnel – préfet, services centraux de l'État, ...

### **Les populations, une « matière molle » à in-former et/ou à ménager**

Ce sont surtout les habitants qui constituent la cible de choix de ces actions de communication, d'éducation, d'information. Pour les porteurs de projets et ceux qui les accompagnent, ces actions sont d'autant plus importantes que la population acquiert un certain pouvoir d'influence depuis que l'enquête publique a été rendue obligatoire : « ... *donc, qui dit enquête publique dit forcément que la population soit en accord avec le projet...* » (BE développement éolien). Une idée trouvée de manière forte, y compris auprès de certains BE *a priori* spécialisés dans l'identification de la « demande sociale » – sociologues, ...–, est celle que « les gens » ne pensent pas, qu'ils ne pensent rien ; qu'il y a une « *pâte molle* » qu'il suffirait d' in-former, c'est-à-dire à laquelle il suffirait de donner une forme, pour que l'acceptabilité soit garantie. En effet, selon eux l'ignorance serait la porte ouverte aux peurs irraisonnées mais aussi aux influences de ceux qui diffusent de « fausses » informations – les lobbies du camp « adverse » – ; en leur diffusant les « vraies » connaissances, en répondant simplement à leurs questions ou à leurs inquiétudes lors de réunions publiques par exemple, on éviterait d'ouvrir la porte à ces peurs. Le témoignage d'un responsable d'une association d'opposants donnerait d'ailleurs raison à ce type de « croyance » – au moins pour un certain profil d'opposants.

« Au départ la population n'a pas forcément un... les dés ne sont pas jetés dès le départ, quoi. C'est ça que je veux dire. C'est qu'il y a une espèce de matière molle, là, et c'est un peu la manière

dont ça va se dérouler, que cette matière va être plutôt favorable à l'émergence d'un projet ou défavorable. » (BE sciences humaines)

« Le dossier du permis de [construire du site de] Plouvien a été déposé (...) je crois que c'est le 7 juillet. Et c'est le 22 juin je crois que ça a été annoncé officiellement, le coût de rachat [de l'électricité éolienne par EDF]... Donc tout était fait avant, mais ça n'a jamais transpiré pendant la campagne municipale. Les voisins des terrains pressentis pour les éoliennes étaient pas au courant non plus. Nous, habitants, encore moins. (...) C'est vrai qu'il y a eu une volonté de cacher. Une volonté délibérée des autorités – à l'époque c'était Jospin – de cacher. Parce que on s'est aperçu que les études étaient menées depuis bien longtemps. Depuis 96 ! Depuis 95 ! C'était le plan Eole 2005. Il était mené depuis très longtemps. Il y avait des gens qui étaient informés. Alors, on peut se poser la question : pourquoi est-ce que ces gens-là étaient informés, et pas tout le monde ? (...) Oui, mais après, on a commencé à chercher, des renseignements, sur Internet... Et là on a vu, mais des tas de gens qui s'en plaignaient... (...) Et on s'est dit, « mais c'est quand même bizarre, quoi, c'est pas normal »... Je me souviens, les gens qui disaient que dans leur cheminée ils entendaient le ronflement des pâles... Ben si nous on a notre éolienne à 300 m, qu'est-ce que ça va nous donner ? Et on a commencé à s'inquiéter de plein de sortes de bruits [ rumeurs ], comme ça, qu'on lisait... Oui, d'informations, qu'on lisait comme ça. (...) Et on a interrogé les promoteurs. Qui ne répondaient pas. À partir de ce moment-là, on s'est opposé ; à partir du moment où on n'avait pas la réponse à nos inquiétudes, bien légitimes, on s'est dit, « ben non, pas de réponses, c'est que ça cache quelque chose » ! » (association environnementaliste opposante)

Une autre idée forte qui existe auprès des enquêtés ayant voix dans le débat sur le développement éolien est celle que « les gens » sont susceptibles ; que leurs susceptibilités peuvent être ménagées grâce à des actions de communication-information à leur attention.

« C'est clair que des acteurs, par le fait qu'ils aient pas été forcément associés à des projets, se sont retrouvés frustrés et... et se sont regroupés autour d'associations... pour se faire entendre des élus locaux. » (BE sciences humaines)

Tous les moyens sont bons pour modeler cette « pâte » et ménager les susceptibilités : articles dans les journaux communaux, distribution – à domicile et/ou chez les commerçants – de comptes-rendus de conseils municipaux, échanges directs informels au quotidien, expositions dans les lieux publics – en mairie notamment –, journées portes ouvertes sur les chantiers éoliens, aménagement des sites éoliens en espaces publics, *etc.* Dans certaines municipalités, il y a des personnes qui insistent massivement sur les bienfaits à ce niveau du contact direct entre les populations et les éoliennes.

« On bloquait quand il fallait bloquer, pour la sécurité, mais on laissait les gens accéder, s'approprier le site, aussi, parce que ça les intéressait. (...) Y a eu aussi des journées portes ouvertes, où ils ont ouvert les éoliennes. Tout le monde pouvait pas monter dedans évidemment, mais on voyait la tripaillerie électrique, on voyait comment ça vivait, comment ça fonctionnait. Y'a eu les inaugurations, mais y a eu aussi la réception de classes, de groupes constitués, de chefs d'entreprise qui étaient intéressés pour voir tout ça. Ça aussi ça procède de... de liens qui sont créés entre tout ça. On avait vu aussi, avec le constructeur, qu'il fasse en sorte d'acquiescer au moins l'espace du parking, pour pas pénaliser le loueur de terrain, qu'il l'aménage à ses frais. Donc y a une partie aire de stationnement, une partie aire de pique-nique, sous les pales, sous les éoliennes, avec de l'herbe. (...) Et il avait été décidé que les 4 autres [éoliennes], pour ne pas perturber l'agriculture, seraient closes, seraient encloses, avec des barrières pour que l'agriculteur accède, mais quand même avec du grillage *etc.*, pour pas aller piétiner les cultures ou aller couper les clôtures auprès des bestioles, mais que la première serait libre (rires). Donc libre d'accès, mais vraiment libre. Donc les gens s'assoient, s'adossent, se posent adossés à... On peut la toucher, on peut sentir si ça vibre, on peut se mettre sous les pales, on peut enregistrer, on peut... on vit avec. Elle est totalement d'accès libre. Y a pas de grillage, y a pas de barrière, y a rien. » (secrétaire de mairie)

L'objectif principal de la communication-éducation-pédagogie-information, qui est de chercher à convaincre « l'autre » du bien-fondé d'une position, s'accompagne d'autres objectifs complémentaires (voir tableau 7). En particulier, les défenseurs comme les

opposants visent à mieux se structurer socialement, à renforcer leurs réseaux ; Internet est un outil privilégié pour ce type d'objectif. En outre, certains opérateurs ou bureaux d'études de développement éolien cherchent à établir la confiance avec les administrations locales, c'est-à-dire à « manager » les contacts locaux, en se déplaçant de temps à autre pour les tenir au courant de l'avancement des projets, leurs laisser divers documents – études avifaunistiques, plans, ... L'idée qu'ils ont en tête, comme le suggère la personne rencontrée à la DRIRE, c'est « *« je vais faire de la promotion chez un élu que je sens un peu sensible et... ben j'essaie de faire pousser mon projet » »*.

« On allait voir les gens, les administrations. On faisait le tour des popotes et puis si on les connaissait, ou on ne les connaissait pas, parce que bon, on travaille toujours dans les mêmes départements... Enfin voilà, moi j'y ai été souvent ; on allait à la DIREN, au SDAP ; et parfois on passait au CAUE, y avait le responsable de projet local, qui s'occupait du département et puis y avait le responsable de projet développement en France. On y allait à 3, on arrivait les mains dans les poches « on travaille ça, on est une boîte allemande, voilà... ». C'était très drôle, les gens nous regardaient, mais ça permettait de dire, « voilà, ils sont là, ils existent ». Et à chaque étape du travail (...) on leur disait « bon, ben, voilà, on va faire ci, on va faire ça » et on leur donnait... Si on avait des résultats avifaune, on leur donnait des études intermédiaires, au fur et à mesure, ça avançait comme ça. (...) Donc on a des relations, avec les services de l'état, qui sont assez proches. » (paysagiste BE)

Enfin, une stratégie de décrédibilisation de « l'adversaire » est mentionnée par deux acteurs : le refus de polémiquer, voire le mutisme de l'opérateur et de ses « alliés » – élus – lors des interventions virulentes des opposants, en réunion publique, est censé convaincre l'auditoire des habitants de la non pertinence de leurs propos.

« Les maires étaient là mais ils disaient rien, les maires de la communauté de communes ; ils ont écouté. J'ai dit : vous dites rien, vous laissez faire la réunion, n'importe qu'est-ce qu'ils [*les opposants*] disent, vous dites rien, vous les laissez s'enfoncer. Donc j'ai réussi à convaincre les maires de faire comme ça. Personne n'a ouvert la bouche, et puis quand ils avaient fini, ils étaient morts. » (porteur de projet)

Il y a également les actions d'information et de communication réalisées par simple acquis de conscience ou bien stratégiquement, c'est-à-dire afin qu'il ne puisse pas être reproché aux développeurs / opérateurs de ne pas avoir communiqué. Cet objectif peut rejoindre celui qui consiste à ménager les susceptibilités.

« Mais souvent on fait une réunion, c'est encore le plus simple, (...) avec [le BE en paysage] et les élus qui portent ce projet-là [projet de ZDE]. Et dans le cadre d'une étude d'impact [pour un projet éolien] aussi, en général... Là non plus c'est pas obligatoire, mais on considère que c'est plus intéressant d'informer les gens de ce qu'il se passe. Même si la plupart du temps dans les réunions publiques c'est toujours pareil, c'est les opposants qui se déplacent... ceux qui sont pas d'accord ; donc c'est parfois un peu houleux... mais au moins ça présente l'avantage qu'on ne peut pas ensuite nous reprocher de ne pas avoir communiqué sur le projet et c'est quand même relativement important ! Les gens pourront dire « moi je suis pas d'accord » mais ils pourront pas dire « on m'a jamais écouté ni tenu informé de ce qui se passait ! ». Ce qui, effectivement ne serait pas très normal... (...) Les élus sont quand même globalement favorables à ça. Parce que justement, quand on n'en fait pas, les gens savent bien le rappeler aux élus en disant « ben, attendez, vous avez fait ça dans votre coin, sans me le dire, comptez pas sur moi pour que je vous file ma voix aux prochaines élections ! », par exemple. Donc finalement y a un intérêt à peu près commun même si parfois ce genre de réunions ça a tendance à cristalliser un peu les opposants qui s'étaient pas forcément réunis entre eux et qui se retrouvent entre eux dans une salle ce jour-là et bon... qui peuvent continuer à se voir, monter une association... Mais je pense que le jeu en vaut largement la chandelle. Et puis moi, personnellement, je préfère éviter qu'on me dise un jour qu'on n'a pas donné l'information à qui de droit... Parce que c'est quand même aux riverains, aux gens qui habitent à côté qu'on se doit de la donner... Je préfère ça, je préfère essayer une volée de bois vert en réunion de temps en temps qu'ensuite on vienne me dire « attendez, vous avez fait ça en douce pour le compte du porteur de projet sans prendre en compte aucun de nos avis. » » (BE développement éolien)

## Donner des « billes » aux populations

Dans nos enquêtes, on trouve rarement l'idée qu'il est nécessaire de diffuser une information la plus neutre, la plus objective, auprès des populations. Elle émane toutefois de certaines municipalités, qui ont à cœur, certes de faire adhérer leurs administrés à l'idée du bien-fondé de l'énergie éolienne, mais aussi de ne pas tromper – de ne pas elles-mêmes se tromper – dans leurs orientations, car elles en porteraient la responsabilité. Ces municipalités définissent un de leur rôle comme étant celui de relais de l'information : elles sont bien placées pour avoir accès à de la « bonne information » – auprès d'organismes, d'autres collectivités territoriales, voire de chercheurs – et la diffuser dans le public – qui peut s'étendre bien au-delà des seuls habitants des communes concernées.

« Nous, de notre côté, on se renseigne aussi auprès des anti, et on se renseigne aussi auprès de l'ADEME, on se renseigne auprès de plein de partenaires susceptibles de nous apporter... et auprès d'élus d'autres régions, en Cornouaille Anglaise ou ailleurs. Donc y a eu des voyages d'études, ... (...) Là on a eu une demande ! on n'arrivait plus à fournir les plaquettes, *etc.* Bon, l'ADEME nous a quand même aidés, là, à l'époque. (...) Parce qu'alors là, des étudiants, des élèves ingénieurs... que ce soit tout, de l'aspect sociologique à l'aspect technique en passant par l'aspect... commercial ou autre,... Inimaginable le nombre de gens que j'ai pu recevoir. (...) Et... beaucoup, beaucoup d'étudiants, beaucoup de classes, beaucoup aussi de... de demandes de la part des enseignants, tout simplement, qui voulaient se renseigner avant d'essayer de faire passer l'information auprès de leur élèves. Des gens d'assez loin, parce qu'il y a des régions où il n'y en avait pas du tout. Donc avant que ça s'installe chez eux. Beaucoup d'élus aussi, avant que les parcs s'installent chez eux, qui non pas s'inquiétaient, mais voulaient se renseigner, voir ce que ça donnait, partout, dans le paysage ou ailleurs. Donc voilà. C'est vrai qu'on a reçu énormément de gens. » (secrétaire de mairie).

« Il s'agit pas de forcer la main aux gens, il s'agit de mettre à leur disposition des choses et après de leur dire, « nous, en notre âme et conscience, en tant qu' élu ou administratif chargé du dossier, on pense que c'est faisable, on pense que c'est pas mal, que c'est intéressant, que ça vaut le coup ; est-ce que oui ou non vous êtes d'accord qu'on tente l'expérience ? C'est oui ? Eh bien, on va juger sur pièce et de toute façon rien n'est irréversible ». » (secrétaire de mairie).

Cette volonté de réellement « donner des billes » à de larges pans de la population est exprimée également par un paysagiste du Conseil général. Selon lui, le paysage peut être un outil pertinent en vue d'une compréhension mutuelle des uns et des autres pour ce qui est de leurs attentes et de leurs actions sur l'environnement. Il ne l'est pas de manière naturelle, toutefois : les spécialistes du paysage en particulier doivent faire un effort pour forger cet outil de manière adaptée à des fins pédagogiques. La notion de pédagogie autour du paysage est défendue fortement par cet acteur.

« Remarque sur la forme du cahier de l'étude paysagère. Les termes utilisés pour parler de paysage doivent être compréhensibles par tous et donc pas seulement par des professionnels du paysage. La rédaction d'un cahier des charges peut être l'occasion de faire de la pédagogie sur la question du paysage. Donc il est préférable d'éviter des expressions trop abstraites comme les motifs de paysage, substrat paysager *etc.* (...) Mais moi j'ai quand même insisté en disant : ben, faites de la pédagogie, quand même, essayez de... justement d'insister sur... Expliquez ce que c'est que le paysage, en quoi les éoliennes modifient les paysages et créent de nouveaux paysages, donnez des outils de compréhension, faites de la méthodologie de paysage. » (paysagiste Conseil général)

### 1.3.3 LA VALIDATION ET LA CONSULTATION : L'OUVERTURE À DES ÉCHANGES RÉCIPROQUES ?

L'analyse des discours des enquêtés relatifs à leurs positions et actions dans le domaine du développement éolien fait apparaître d'autres formes de participation qui, si elles sont toujours orientées de manière dominante dans un sens, ouvrent ou pourraient ouvrir à des échanges plus réciproques. Nous en identifions et caractérisons deux : la validation et la consultation.

#### La validation d'un scénario par les autorités locales

La validation est un mode de mise en relation particulière entre un développeur – avec son client opérateur si les deux rôles ne sont pas tenus par la même entité, éventuellement aussi avec un BE de paysage – et des personnes que ce(s) dernier(s) estime(nt) être importantes pour le devenir de leur projet. Les élus des collectivités territoriales – communes, communautés de communes, pays – en particulier sont perçus comme des personnes qui, si elles n'ont pas de pouvoir décisionnel direct, ont tout de même un pouvoir « symbolique », en ce qu'elles peuvent se révéler des moteurs capables d'entraîner l'adhésion de larges groupes sociaux pour les projets éoliens. En outre, récemment et suite à la loi POPE de juillet 2005, c'est à leur initiative que peuvent s'élaborer les ZDE, devenues obligatoires si l'opérateur veut que son électricité soit rachetée par EDF. Leur soutien est fortement recherché, voire considéré comme un passage obligé afin de garantir le succès de l'entreprise.

Des lieux d'échanges spécifiques sont ménagés – réunions, comités de pilotage –, avec emploi de techniques particulières qui sont censées permettre le recueil de leur avis favorable sur un projet et même, dans une certaine mesure, de leur parole : les supports de présentation susceptibles de favoriser « l'interactivité » font l'objet de soins attentifs. Parmi les paysagistes travaillant avec (pour) les opérateurs/développeurs, il y a les adeptes de la maquette et les adeptes des photomontages. Mais, pour tous, c'est la méthode des scénarii qui est importante : l'idée est de présenter aux élus plusieurs scénarii d'un projet, afin qu'ils puissent réagir.

« C'est pour ça que j'ai travaillé en maquette, c'est que la maquette, clac clac clac et hop ! ça se fait comme ça c'est super ! (...) Et puis on cale le cadastre, on cale tout... Pour communiquer, c'est des petits objets qui sont super. (...) Et je discute avec Guillaume, qui lui est graphiste, « nan faut faire des trucs interactifs... »... avec des ordinateurs : non, ça marche pas ! La maquette, on peut discuter, on peut vraiment être ensemble. L'objet interactif, t'as ta souris, y a un gars qui l'utilise, un opérateur qui fera que traduire ce que lui ressent sur la manière dont il va voyager sur sa représentation et ce sera toujours biaisé, y aura toujours une espèce de parasitage avec ce que les autres personnes regardent... Alors que la maquette on la voit, elle est là ! Comme quand on va sur le site, on est là, « t'en penses quoi ? ». C'est vraiment une expérience. » (paysagiste BE)

« Puisque souvent c'est – systématiquement même – les collectivités qui nous commandent ces études [en vue d'élaborer une ZDE] et donc on a ce qu'on appelle des comités de pilotage, où on vient présenter les résultats intermédiaires de l'étude comme ça aux élus qui valident ou non ce qui a été fait. Voilà, arrivé à un moment on leur propose des scénarios parmi un ensemble de zones accessibles et là aussi ils en valident un plutôt qu'un autre et c'est donc celui-là, à ce moment-là qui fait l'objet... enfin qui est à la base du dossier de ZDE. » (BE développement éolien)

Dans la pratique, il semble que la parole ainsi recueillie ne soit prise en compte que pour des modifications à la marge de projets déjà ficelés à l'avance. Dans certains cas, on pourrait même parler d'un simulacre de recueil de parole, dans la mesure où celle-ci est fortement orientée par les présentations – les mises en scène – qui sont réalisées. La méthode des scénarios est révélatrice : il s'agit toujours de présenter trois scénarii, deux volontairement particulièrement marquants pour le paysage – souvent qualifiés par leurs auteurs d'

« *extrêmes* », qui reconnaissent parfois ouvertement qu'ils n'ont de raison d'être que de faire acter l'autre scénario –, un plus modéré – qualifié de « *raisonnable* ».

« En général on fait plusieurs propositions pour essayer d'instaurer aussi un dialogue. (...) C'est assorti de photomontages, donc les élus ils ont tous... enfin, des outils pour voir un peu les impacts que ça va avoir, ce que ça va changer au niveau de la perception et tout ce qui est rejet de CO<sup>2</sup> évité, y a tout l'aspect écologique aussi. Et puis on fait plusieurs scénarios : voilà, si vous en mettez sur tous vos sites ça va vous donner ça, si vous en mettez un minimum ça va vous donner ça ; et puis le scénario qu'on pourrait dire « raisonnable ». Voilà, c'est celui qu'on soutient nous, c'est pour ça qu'en général on fait excessif dans un sens : « voilà, si on vous remplit tout ben vous aurez plein d'électricité mais voilà le paysage que vous aurez... Si vous mettez le minimum... » » (paysagiste BE)

« On en arrive à des discours complètement hypocrites qui consistent à dire : « le scénario n°1 se basera sur telle grande ligne de force du paysage, machin... Mais il peut être aussi intéressant de développer un 2<sup>e</sup> scénario qui sera plus réduit sur telle emprise ». Et on fait un argumentaire bidon sur des éléments sur la carte, on a l'impression que ça joue un rôle paysager, mais dans la vraie vie... pfff, rien du tout. Et on en arrive à de la masturbation intellectuelle comme j'appelle ça, c'est vraiment du flan quoi. Et pour dire « ben, au niveau paysager, les 3 sont vachement bien » et puis « ah, bah finalement, y a une ZNIEFF, machin, donc le scénario n°1 on va l'écartier... on va arriver à ce scénario n°3 qui est super bien pour le paysage et en plus il colle très très bien avec les autres », alors qu'en fait, nan, c'est un scénario bancal entre guillemets, bah parce que c'est un scénario du meilleur compromis quoi ! » (paysagiste BE)

### **La consultation : active entre acteurs publics surtout, formelle avec les populations**

La consultation, dans les entretiens analysés, correspond bien au recueil de la parole de personnes ou de groupes sans qu'il n'y ait de garantie quant à la prise en compte de cette parole recueillie. Elle est de deux types principaux, si l'on considère les objectifs qui lui sont assignés ainsi que les groupes ciblés.

D'une part, il y a un type de consultation mise en place au sein des acteurs qui possèdent un pouvoir d'influence sur le devenir du développement éolien. Cela exclut toutefois la redéfinition du partage du pouvoir en la matière – le pouvoir décisionnel reste aux mains des mêmes. Ainsi, sans qu'aucun cadre formel spécifique ne soit élaboré, il y a d'actives consultations entre les acteurs publics au sens large – représentants et services de l'État : préfecture, DDE, SDAP, DIREN, *etc.* ; paysagistes conseil –, entre les opérateurs éoliens d'une part et les acteurs publics et les élus d'autre part. Cette consultation est avérée très importante dans la phase de construction par les acteurs locaux de règles collectives relatives à la question de l'aménagement du territoire posée par la multiplication des parcs éoliens. Son but est d'évaluer les projets éoliens, ou plus précisément de définir des critères d'évaluation des projets communs aux acteurs publics intervenant sur le sujet du développement éolien et de les porter à connaissance des opérateurs. Pour ces derniers, le but est de repérer les critères d'évaluation des projets afin d'adapter le contenu de ces derniers et garantir ainsi des procédures plus rapides.

Cette consultation peut se faire de manière classique dans le fonctionnement des administrations, par exemple par la voie de la production de notes internes ou de rapports lors de la procédure d'instruction des dossiers. La procédure du permis de construire est ici une occasion majeure de mettre en place une telle consultation. Ou bien, cela peut être des personnels du Conseil général rédigeant des notes à l'attention des élus de cette même structure, en vue de faciliter à ces derniers la préparation des CDSPP où ils siègent. Ce qui est toutefois plus spécifique au cas des projets éoliens, c'est la circulation élargie des dossiers, décidée, dans le cas du Finistère, à l'initiative du service instructeur – la DDE – et du service responsable de la décision finale – la préfecture. Par exemple, dès que les projets commencent

à se multiplier, l'avis de la DIREN est ainsi sollicité. Une autre spécificité est la décision de la préfecture de faire passer tous les dossiers en CDSPP, que le préfet consulte avant d'accorder ou de refus un permis de construire éolien : une surcharge de travail soulignée par certains, qui toutefois vaut la peine puisqu'elle a contribué à la définition d'une position collective en matière de développement éolien et d'aménagement du territoire (voir aussi plus loin, à propos de la concertation).

« Et dans notre bureau, qui est inclus dans une direction de l'environnement, on assure aussi le secrétariat de la commission départementale des sites, qui a vocation à examiner des travaux... des travaux en sites, mais qui peut aussi avoir à examiner, et c'était le cas en matière d'éoliennes, tous les projets dont l'impact sur le paysage pourrait justifier une consultation. C'est un pouvoir d'appréciation du préfet de pouvoir soumettre à la commission des sites des dossiers qui ont un impact important sur le paysage. Quelque part, la commission des sites est un peu son expert technique de... de l'insertion dans les paysages des projets. Sachant que, ben, l'éolienne, c'est vrai que c'est pas neutre pour un paysage. » (préfecture)

« Les projets éoliens, je les vois quand même à un moment donné, puisqu'ils sont présentés tous en commission départementale des sites. (...) Y a des élus du Conseil général qui siègent à cette commission, et donc ils souhaitent avoir un avis des services pour... ben pour pouvoir s'exprimer sur un projet. » (paysagiste Conseil général)

« chaque domaine a des personnes plus compétentes dans nos services pour répondre. Alors quand je dis dans nos services, c'est dans les services de l'État. Alors parfois ces gens-là je les ai dans mon propre service, ou on va les trouver à la DIREN sur les questions d'environnement, ou on a un paysagiste conseil sur les questions de paysage, ou dans d'autres services d'autres ministères, à la direction de l'agriculture et de la forêt par exemple, pour les impacts agricoles. Donc vous voyez, on va chercher les compétences. Enfin toujours est-il qu'on va boucler notre analyse et on va dire au préfet « eh bien voilà, on pense que le projet est faisable ». Donc la structure administrative se conclue positivement. Donc ça c'est la première chose qu'on dit au préfet. La deuxième, le préfet du Finistère avait initié sur les questions un peu sensibles du paysage, une consultation de la commission départementale des sites et des paysages. C'est une initiative qu'on a prise dans le Finistère, que tous les autres départements ont relayé ensuite ailleurs en France, ben parce que c'est un collègue, un peu, de gens compétents. Donc ils ont éclairé la lanterne du préfet sur le volet paysager. Les autres aspects étant instruits par ailleurs. Donc ça venait compléter l'analyse des services. Donc c'est le deuxième avis. Et puis le préfet il a un troisième avis aujourd'hui, qui est l'avis du public au travers de l'enquête publique, le rapport du commissaire enquêteur, chose qu'il n'avait pas au début, quand elles étaient pas soumises à enquête publique. » (DDE)

Cette consultation peut aussi prendre des formes plus originales. Notamment, lorsque le nombre des projets croît, des visites sur le terrain se mettent en place, qui associent opérateurs, élus, services de l'État, paysagistes conseil, ...

« Au début, effectivement, ils [les opérateurs] nous amenaient des trucs tout ficelés. Donc on a hurlé pour que, justement, on fasse plutôt en amont. Donc quand ils prospectaient, ils avaient plusieurs sites en vue, c'était avant négociation [avec les propriétaires fonciers] d'ailleurs, et on y allait ensemble pour voir, justement si c'était un lieu sensible ou pas, quels étaient les éléments à prendre en compte. Et je leur disais « bah écoutez, là, *a priori* ce sera plus facile sur celui-ci que celui-ci... ». Donc on faisait un 1<sup>er</sup> tri ensemble... sans...enfin, ça restait un conseil quoi. Et dans ces visites, je me souviens, au tout début on y allait simplement l'opérateur économique, la DDE et moi et après on demandait... et on fait de même, d'y aller avec le responsable de la communauté de communes pour impliquer tout le monde. » (paysagiste BE anciennement paysagiste conseil)

Toutes ces procédures de consultation, réalisées dans une certaine durée, ont permis de sélectionner certains points cruciaux des projets, comme l'impact sur les chauve-souris et sur l'avifaune. Mais elles ont aussi favorisé un changement dans la façon d'aborder la question de l'introduction d'un nouvel objet dans les territoires : pour ce qui est du paysage, en particulier, elles ont permis d'explicitier la nécessité de sortir du mode de pensée formulé en termes d'« intégration paysagère », par exemple (Cf. précédemment).

D'autre part, il y a un type de consultation dont le groupe cible est la population en général, notamment celle des habitants des communes concernées par les projets d'implantation. Depuis 2003, elle est rendue obligatoire dans sa forme institutionnalisée, c'est-à-dire l'enquête publique. Cependant, si quelques acteurs l'évoquent en passant, comme une étape du montage d'un projet éolien, peu en parlent réellement. Ceux qui en parlent le font surtout comme d'une procédure purement formelle dont les résultats n'influencent ni sur le cours ni sur le contenu des projets. Pour certains développeurs, l'enquête publique serait perçue plus comme une phase de validation d'un projet par la population (« ... donc, qui dit enquête publique dit forcément que la population soit en accord avec le projet... » (BE développement éolien)) que comme une réelle consultation, c'est-à-dire comme un recueil des avis ; d'où l'importance qu'ils accordent aux actions de communication (Cf. précédemment). Au début du développement éolien, cependant, la DDE du Finistère avait tenté de promouvoir l'outil, dans un souci de développer la « concertation ». « [On a dit aux opérateurs, aux communes], « l'enquête publique, elle est pas obligatoire ? ben c'est pas parce qu'elle est pas obligatoire qu'elle est interdite. Donc faites-là de votre propre gré ». » (DDE)

Même les opposants organisés, s'ils critiquent vivement au passage la façon dont les commissaires enquêteurs sont choisis – et dont la figure semble à elle seule rendre la procédure vaine –, ne semblent rien attendre de l'enquête publique et misent sur d'autres formes d'expression, directes, de leurs opinions. Si l'une des deux associations les plus actives dans le Finistère privilégie des modes d'expression dans l'espace public – manifestations, interventions dans les réunions publiques et dans la presse, ... –, l'autre préfère se positionner au plus près du « pouvoir ». Elle fait valoir que ses principaux membres, eux-mêmes « gens de pouvoir » dans leur carrière professionnelle – directeur de banque, officiers de marine, ingénieurs, ... –, ont un certain crédit auprès des représentants de l'État ; de fait, non seulement ils sont consultés mais encore leur avis est-il parfois suivi. Pour de tels groupes, la question de la consultation de la population au sens large n'est en fait pas cruciale. Ce qui leur importe est celle de la consultation de groupes organisés, « autorisés » à donner de la voix car mieux au fait que d'autres de la problématique éolienne et qui revendiquent un partage des pouvoirs.

« Enquêtrice - Est-ce qu'il y a eu une enquête publique ?

Enquêté - Oui : au 2<sup>e</sup> permis. Pas au 1<sup>er</sup>.

Enquêtrice - Et donc à cette occasion-là, est-ce qu'il y a des gens... Vous, par exemple, est-ce que vous avez pu vous exprimer ?

Enquêté - Oui !

Enquêtrice - Et donc ça n'a pas été repris ?

Enquêté - Ben il faudrait peut-être qu'on arrête de prendre des retraités de la gendarmerie ! ou de la Marine ! ou de l'Armée ! comme commissaires enquêteurs, sans compétences particulières en environnement, quand on parle d'environnement. Déjà. On prend des gens disciplinés. Qui ont eu l'habitude d'obéir, ou de commander toute leur vie. Et on le met à la tête d'une enquête publique. À Guissény, le commissaire enquêteur avait considéré qu'il fallait rejeter la position de l'association des Abers parce que, n'importe comment, les associations d'environnement sont toujours contre ! Un ancien officier de Marine ! Bon sang ! Il n'est pas dans son rôle ! Et le problème des commissaires enquêteurs, c'est ça : vous retrouvez, à 80 %, d'anciens fonctionnaires, plutôt des gendarmes, plutôt des officiers, disciplinés. Voilà. Silence dans les rangs ! Alors, même quand on leur met le nez dans l'évidence, leur conclusion : y a pas de problème ! Sauf quelques exceptions. » (association environnementaliste opposante)

« Alors on est intervenu également... on nous a demandé notre avis sur le schéma éolien du pays de Morlaix. On avait fait un certain nombre de remarques et de commentaires. On est intervenu sur celui de Châteaulin. On nous avait demandé notre avis et ils ont... On avait demandé notamment qu'on écarte trois zones : celle qui domine la baie de Douarnenez, celle qui entoure l'Aulne – là on a été suivi – ; on avait demandé également qu'on exclue une partie de Saint-Coulitz, Cast, etc., et là on n'a pas été suivi ! » (autre association environnementaliste opposante).



Mais, comme nous l'avons vu précédemment, de nombreux dispositifs sont mis en œuvre par les acteurs du développement éolien afin de cibler la population au sens large. Communication, éducation-pédagogie, information, visent principalement à les convaincre du bien-fondé d'une position vis-à-vis de la production d'énergie éolienne, mais les dispositifs déclinant les actions qui s'y rapportent permettent aussi – qu'ils soient prévus pour ça ou pas – le recueil de la parole du public ; la consultation est d'ailleurs parfois, pour certains enquêtés, explicitement associée à la communication-information-*etc.* Toutefois, son objectif principal n'est pas tant de recueillir des avis que de ménager les susceptibilités. En outre, aucun acteur n'a mentionné des cas de prise en compte de la parole du public, à l'occasion par exemple de la tenue de réunions publiques ; quelques personnes déplorant quant à elle cette absence de prise en compte.

Nous sommes face à un paradoxe. D'un côté, l'essentiel des acteurs enquêtés pensent que « les gens » ne pensent pas grand-chose de la production énergétique éolienne, voire des énergies renouvelables et de la question énergétique en général (voir précédemment). Ce qui amène certaines personnes interrogées à sous-entendre qu'on ne peut pas encore se préoccuper de consultation puisque les gens n'ont pas d'avis et qu'il est nécessaire de d'abord les former. D'un autre côté, il y a quasi-unanimité pour dire qu'il est nécessaire de mettre en place des procédures apparentée à une quelconque participation. Pas parce que cela relèverait d'un devoir moral, mais parce qu'il y a le sentiment confus que la population sent qu'elle est de plus en plus fondée à demander à être *a minima* consultée sur toute décision concernant les territoires où elle vit, travaille, se déplace, ... Il y a donc le sentiment que, au moins sur la forme, il est indispensable de prévoir quelque chose en ce sens. Pour autant, personne parmi nos enquêtés n'est capable de dire si les procédures de consultation ont un effet positif sur le processus d'élaboration des projets éoliens. Tout se passe comme si, dans le doute, il valait mieux présupposer du pouvoir de la population à freiner voire à entraver un projet, et miser sur l'obtention de son « acceptation » par le biais de modes de participation, si possibles pas trop contraignants, telle que la consultation – surtout lorsqu'elle s'apparente, dans la pratique, à la communication-information... A l'analyse des entretiens, la consultation paraît tenir plus de la réponse à des questions dans un processus d'information des populations en vue de s'assurer de leur adhésion à un projet ou à une opinion : consulter se résumerait souvent à permettre aux gens de poser les questions sur des points qui les angoissent.

« On sent que les gens... que le sujet de l'électricité commence à émerger de manière... Enfin, que les gens commencent à en prendre conscience. Mais on est loin encore de... « ben OK y a un problème d'électricité en Bretagne, donc je suis... en tant qu'individu je suis prêt à moins consommer et je suis prêt à voir de l'éolien devant chez moi ou je suis prêt à incinérer la fiente de volailles pour produire de l'électricité locale »... Donc on sent que ça évolue mais qu'on est encore dans une phase d'explication... » (DRIRE)

« Enquêté – Bon, nous on a quand même laissé le porteur de projet s'expliquer, hein. C'est quand même son boulot hein ! Par contre, on a quand même, non, disons favorisé quand même le débat, hein. On a amené les éléments par les journaux communaux, aussi, quoi. (...) Pour pouvoir répondre... Ben quand on est convaincu, on essaie quand même d'étoffer un peu son raisonnement quoi.

*Enquêtrice - Et vous pensez que ça a eu un impact, que ça a joué sur l'acceptation ?*

Enquêté - Ouais ! La preuve c'est que le troisième projet a été moins... y a eu moins d'opposition. Bon, moins élevé aussi, moins important aussi, plus loin du bourg aussi, quoi. Mais je pense qu'à mesure qu'on avance ça entre dans les mœurs, quoi. » (maire)

« La sociologie de l'opposant, on a pas réussi à la déterminer précisément. Par contre, ce que je me suis aperçu, c'est que ces personnes-là, quand tu essaies de dérouler historiquement pourquoi ils se sont retrouvés à gérer une association d'opposants, à chaque fois ils disaient « mais c'est parce que, au départ, on n'a pas voulu m'associer à tel ou tel projet ».(...) Donc on s'aperçoit qu'au départ, ces gens-là n'avaient pas forcément une opposition affirmée sur l'éolien, ils avaient simplement envie d'être entendus dans les débats. Et... c'est clair que après ils se sont informés et

aujourd'hui on peut dire que c'est... c'est des gens qui sont très, très informés. Alors le problème c'est que... est diffusée des informations vraies et des informations qui sont totalement erronées. »  
(BE sciences humaines )

#### **1.3.4 LA DISCUSSION, LA CONCERTATION ET LA NÉGOCIATION : DES ÉCHANGES RÉCIPROQUES ACTIFS.**

Le développement de la production énergétique éolienne fait aussi l'objet de modes de participation basés sur des échanges réciproques entre groupes ayant un plus ou moins grand pouvoir de décision et d'action. Pour l'essentiel, les groupes concernés sont ceux qui portent l'élaboration des projets éoliens – opérateurs, développeurs, BE associés, ... – ainsi que les acteurs publics – services de l'État, élus, ... Ces modes de participation impliquent relativement peu la société civile : lorsque c'est le cas, ce sont plus précisément quelques individus ou quelques groupes sociaux bien identifiés qui sont admis ou sollicités pour des échanges – certains riverains, des membres d'associations d'opposants, ...

##### **La discussion, mode d'échanges privilégié entre acteurs publics**

La discussion est un de ces modes d'échanges réciproques. A l'occasion du développement éolien, elle a lieu entre personnes ou groupes de statut ou de pouvoir équivalent – typiquement, des services de l'État entre eux. Elle peut impliquer également des personnes qui ne sont pas directement acteurs du développement éolien mais qui sont porteurs de connaissances – scientifiques, techniques, ... – particulières qui leur donnent une légitimité à s'exprimer sur la question ; dans les discussions, ils se trouvent en quelque sorte sur un pied d'égalité avec les autres acteurs. Des dispositifs comme le comité de pilotage puis le comité de suivi de la Charte départementale, ou comme les groupes de travail thématiques du Conseil régional, sont des lieux de discussion majeurs entre les services de l'État, les collectivités territoriales, les professionnels de l'énergie, les scientifiques, ... et même les opposants. Le but affiché est l'augmentation globale, collective, des connaissances sur le sujet. Mais comme l'acquisition de connaissances est difficilement dissociable de l'élaboration de l'action, il est un délicat de réellement distinguer la discussion de formes d'échanges *a priori* plus explicitement tournées vers l'action, telle la concertation ou la négociation. Comme le rappelle la personne de la DRIRE enquêtée, la discussion a pour but d'alimenter la réflexion en vue de mieux définir la politique et l'action en matière d'énergie éolienne.

« Donc le Conseil Régional a proposé de mener une réflexion sur un plan régional énergie... un plan énergie en Bretagne et donc pour élaborer ce plan... il a organisé 4 groupes thématiques. Un sur la sécurisation de l'alimentation de la Bretagne (...). Le deuxième, la maîtrise de l'énergie, mais dans tous les secteurs d'activités, hein ! En passant par l'agriculture, la pêche... Les énergies renouvelables, donc là aussi sur tous les sujets. Et un puis un quatrième groupe sur la capitalisation de données. Puisque notre objectif commun c'est d'aller vers un observatoire régional de l'énergie. Bon aujourd'hui c'est une perspective alors, après, comment on l'organise, tout ça reste à faire... Et donc pour... ces quatre thèmes, alors tous les lundis après-midi, selon les thèmes, y a une réunion au Conseil Régional, sur l'un des thèmes proposés, animés par les... par des références sur tel ou tel sujet. Nous, la DRIRE, on y est assez systématiquement, puisqu'on est en partenariat avec l'ADEME et le Conseil régional sur ce sujet-là. Mais autrement ce sont des professionnels. EDF, RTE, Gaz de France... Mais y a pas mal de collectivités, des professionnels... des chercheurs, notamment en termes d'énergie marine, puisque je pense qu'il y a le sujet pour la Bretagne... et puis... et puis des étudiants... Enfin bon, y a vraiment un échange assez fourni sur les différents sujets. Pour aboutir à l'automne vers différents plans d'action, selon le thème hein ! Pour que le Conseil Régional puisse définir des moyens de subventionnement ou de soutien financier de telle ou telle démarche. » (DRIRE)

### La concertation : des expériences à géométrie variable

Nombre de situations de concertation ont été rapportées par les personnes enquêtées. Le terme est l'un des plus employés lorsqu'il s'agit d'évoquer la participation, même si, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, il est parfois utilisé de manière interchangeable avec ceux de communication et d'information notamment. De fait, l'analyse de ses contenus et objectifs – explicites ou implicites – révèle sa géométrie variable et, bien souvent, sa proximité avec les notions d'information et de communication (par exemple, le but du schéma régional en construction est perçu par une personne du Conseil général comme étant « *de renforcer la communication, la concertation... (...), d'expliquer les choses... Un gros travail de concertation...* »). Comme pour la validation et la consultation, la réunion mettant en présence physique différentes personnes est le dispositif privilégié. Elle s'inscrit cette fois le plus souvent dans un cadre formel, tels des comités de pilotage constitués à l'occasion de l'élaboration de charte, schémas, ...

Ainsi, il est une forme de concertation qui est définie comme répondant à l'objectif d'identifier la position des uns et des autres. Étant sous-entendu que l'acquisition de ce type de connaissances portant sur les autres groupes en présence doit permettre par la suite de mieux manœuvrer dans les phases de négociation. Cette forme d'échanges est très proche de la discussion. Dans les échanges qualifiés par nos enquêtés de « discussion », il s'agit de partager des connaissances sur le sujet de l'énergie éolienne – c'est du moins ce qui est affiché – et le but final d'un tel partage est d'orienter la politique éolienne aux niveaux locaux ou en tout cas infra-national. Dans la concertation visant à identifier la position des uns et des autres, les connaissances à partager sont plutôt d'ordre sociologique et le but final est de mieux « naviguer » dans les jeux d'acteurs. Dans ce dernier cas, les dispositifs sont assez peu formels : les réunions publiques sont l'occasion de tels échanges ; rarement, des réunions spécifiques peuvent être programmées.

Les entretiens analysés témoignent d'une autre conception de la concertation chez ceux qui interviennent dans le développement éolien, qui rejoint une définition donnée classiquement à ce terme (Cf. tableau 6) : cette concertation a pour objectif la construction commune de visions, d'objectifs, d'actions, ...

Dans les exemples analysés, une telle concertation a lieu, d'une part, au niveau de tous les acteurs qui ont voix dans le débat public concernant la production énergétique éolienne. Plusieurs dispositifs et lieux d'échanges existent. Tout d'abord, il y a une réelle concertation entre les services de l'État, sans doute assez exemplaire. Elle semble répondre à un besoin « viscéral » des personnes en poste dans ces services : c'est « *le rôle de l'État, qu'on accorde bien nos violons* » (paysagiste BE, ex-paysagiste conseil). « *La politique ici, c'est que, lorsqu'il y a des visions différentes, on se met autour d'une table entre les différents services, et puis on trouve... On travaille en interne, et puis en public on a une position commune* » (SDAP). Par exemple, des enquêtés signalent l'importance des réunions préparatoires aux CDSPP devant examiner des projets éoliens, durant lesquelles les services de l'État impliqués doivent définir une position commune. Mais la construction d'une vision commune de la problématique éolienne, voulue par ces acteurs et mise en œuvre à leur initiative, a bénéficié d'apports bien plus larges : les services de l'État ont en effet d'emblée reconnu que l'ensemble des points de vue, y compris ceux des opposants, étaient requis pour alimenter la réflexion sur un sujet aussi vierge et conflictuel. Des dispositifs existants, comme la CDSPP, voient ainsi leur rôle évoluer : sous la volonté du préfet, cette commission n'a plus seulement un avis consultatif, elle est perçue comme un véritable dispositif de concertation venant appuyer la décision publique.

« Le préfet a possibilité d'inscrire à l'ordre du jour les sujets qui lui semblent liés au paysage. Dans ce cas c'est un avis consultatif de la Commission des Sites. Le préfet a toute possibilité d'inscrire à l'ordre du jour les projets éoliens, puisqu'il y a forcément une incidence sur le paysage. (...) Pour le préfet, c'est une aide à la décision. Puis ça permet d'avoir aussi un débat public, puisque la Commission des Sites est composée à la fois de représentants d'élus, d'élus municipaux, élus régionaux, départementaux ; représentants aussi... les associations de protection de l'environnement, différentes administrations... Donc y a une espèce de... Ça donne un espèce d'avis collégial qui permet d'éclairer le préfet, ses choix. » (SDAP)

La DDE du Finistère revendique un rôle moteur dans la mise en place d'une concertation beaucoup plus ample sur la question éolienne, que les autres acteurs lui reconnaissent bien volontiers. Le processus d'élaboration de la charte départementale des éoliennes, décidé à l'initiative de ce service, comprend l'instauration de lieux d'échanges qui ont permis la construction de visions communes quant aux enjeux de l'implantation d'éoliennes dans les territoires et quant aux façons d'aborder ces enjeux. Ces lieux d'échanges prennent principalement la forme d'un comité de pilotage, transformé en comité de suivi après l'adoption de la charte, qui se réunit régulièrement ; en outre, ces comités donnent lieu à diverses émanations sous forme de groupes de travail, selon les besoins.

« Ça hurlait dans la presse que c'était pas joli dans le paysage, que ça faisait du bruit, que ça faisait tourner le lait des vaches, comme pour les locomotives en 1850, enfin bref, il se dit tout et n'importe quoi. Et puis la presse relaye allègrement, (...) et puis le public commence à s'alarmer (...). Donc je dis « il faut absolument qu'on analyse les impacts d'une éolienne pour qu'on puisse, nous, l'instruire en fonction de la réalité de ces impacts. Encore faut-il les connaître ». C'est ce qu'on a commencé à faire, un petit peu, dans notre cercle État, et puis rapidement on s'est aperçu que c'était peut-être le préfet qui signait les permis de construire, mais que c'était au fond l'affaire de bien d'autres que le préfet, puisque c'était sur le territoire des collectivités, donc ça impliquait les maires. D'ailleurs c'est eux qui recevaient les gens qui venaient râler (...). Et puis ça intéressait les communautés de communes. On en est largement doté et tout le territoire en est doté dans l'ouest, là, enfin, Finistère en tout cas, ce qui est une différence avec d'autres régions sans doute. Et puis ben les habitants de manière générale, parce que c'est eux qui lisent la presse, ou qui habitent à côté, etc. Et puis de fil en aiguille, moi j'ai proposé au préfet de faire... de regrouper l'ensemble des personnes concernées, d'une manière ou d'une autre, autour d'une même table, que dans ce cas de figure on appelle un comité de pilotage, tout simplement. Enfin, il en prend progressivement le nom. Et le préfet, dont c'est au fond la responsabilité, c'est la responsabilité de l'État que de poser les problèmes de société correctement et au bon moment et avec les bons partenaires. (...) Donc toutes ces passions s'expriment et tant mieux, il faut qu'elles s'expriment. (...) Et rapidement, ben une des premières commandes que fait ce comité de pilotage qui est réuni, je sais plus, en mars 2002 sous l'égide du préfet du Finistère, c'est de dire, un peu, ben faudrait justement avoir une grille de lecture, une grille d'analyse.... (...) Ce qui nous a permis en juin 2002 de sortir la première charte départementale des éoliennes. » (DDE)

« Notre comité de pilotage, qui a permis d'élaborer la charte, après s'est transformé en comité de suivi. Et se réunit (...) une fois par an pour faire le point (...) sur l'avancement de l'éolien en France, en région et puis dans le Finistère. De se pencher ensemble, parce que c'est toujours les mêmes qui participent, hein, de se pencher sur les problèmes du moment. Et l'année dernière on a senti le besoin de refaire un groupe de travail spécifique sur chacun des 4 sujets que je viens d'énoncer [paysage, bruit, ...]. Et dans chaque groupe, y avait une émanation de tous les membres du comité de pilotage. Y avait autant des représentants de l'État que des collectivités, que des associations pour, que des associations contre, que d'experts sur le sujet, de paysagistes, par exemple, pour le paysage. J'ai même fait venir un sociologue, parce que pour moi y a une dimension sociologique qui est majeure, et c'est pas forcément dans notre culture que de l'intégrer. » (DDE)

La façon dont ils interprètent le document qui a été produit dans le cadre de ces échanges, à savoir la « *Charte départementale des éoliennes* », montre combien la charte est pour eux avant tout un processus – plutôt qu'un produit –, et un processus de concertation, qui s'inscrit dans la durée et qui est susceptible de faire évoluer les rôles des uns et des autres, y compris sur des sujets tout autre que le développement éolien. D'une part, les enquêtés soulignent que

le document de la charte ne consigne pas un ensemble d'outils, de règles, de contraintes, mais qu'elle est plus une proposition d'orientation de la façon de poser le problème éolien. D'autre part, ils insistent sur l'inscription de ce document dans un processus encore plus vaste que celui de la seule charte : la charte n'a de sens que si elle est prolongée par des schémas locaux de développement éolien, c'est-à-dire par des processus de concertation à une échelle plus restreinte.

« Et c'est quoi cette charte ? Ben c'est un document qui pose la problématique des éoliennes. Tout simplement. On dit « voilà pourquoi arrivent les éoliennes, voilà les impacts qu'elles sont susceptibles d'avoir en termes de paysage ». On pose le problème de la problématique paysagère et on la pose à la bonne échelle, hein ! enfin, du moins, aux bonnes échelles, au pluriel. (...) Et puis, ben elle se veut justement comme n'étant pas la solution. La charte n'a jamais été la solution. La charte était la façon de poser le problème. (...) Voilà, donc vous voyez, un raisonnement où on commence par poser le problème avant de le résoudre. Et la charte, ça ne vous aura pas échappé, termine par « et après la charte »... Et après la charte, et bien c'est le rôle... l'organisation de la cohérence des territoires, de construire un développement éolien réfléchi, maîtrisé et organisé en fonction de ces différents impacts. Eh bien en faisant ça, elle renvoie la balle dans le camp des collectivités locales qui depuis 82 ont la responsabilité de l'organisation du territoire. Rappelé haut et fort par la loi SRU en 2000, qui dit ben les SCoT et les PLU c'est fait pour ça. Donc l'État remet chacun dans son rôle. Enfin, l'État via ce comité de pilotage, mais c'est bien l'État qui a pris l'initiative, qui a porté cette démarche, eh bien au fond il dit pas « je vais m'occuper de tout à votre place », il remet chacun dans son rôle. Et ça s'est passé comme ça et c'est pour ça que depuis on a eu un certain nombre de schémas éoliens qui se sont mis en place. (...) Et on s'aperçoit *in fine* que un permis de construire qui découle d'un schéma qui lui-même découle de la charte, eh ben il a quasiment plus aucune fragilité juridique. (...) Il a tout pris en compte. Et lorsqu'il est porté devant le tribunal administratif par un éventuel voisin qui serait pas content, eh bien le juge peut apprécier, et on l'a vu sur le schéma de Châteaulin en l'occurrence, que le juge observe que ce projet est conforme à un schéma qui lui-même est conforme à la réalité du territoire, qui a été fait en concertation avec les élus, avec... enfin par les élus et en concertation avec les acteurs de ce territoire, y compris les associations et les... Et les collectivités qui ont fait ce schéma ont eu la même prudence que nous pour la charte, c'est-à-dire de mettre un tour de table avec les associations, y compris les pour et les contre et ceux qui en avaient peur et ceux qui étaient de farouche partisans. Ce qui fait que tout ça a montré au juge ben que tout ça, ça découlait d'un processus maîtrisé, et tout a fait respectueux de tout. Et respectueux en tout cas de l'intérêt général. (...) Notre charte (...) incitait dès le départ à une concertation maximale. (...) On a dit aux opérateurs, on a dit aux communes « ne faites pas ça dans votre coin, parlez-en. Plus vous en parlerez, plus vous allez désamorcer l'appréhension des uns ou des autres. Plus également vous allez pouvoir prendre en compte les raisons de cette appréhension, ajuster le projet pour qu'il pénalise pas les gens qui habitent à côté. Ben vaut mieux le faire. Mais c'est en en parlant qu'on le sait, hein ! » (DDE)

« [sur] la communauté de communes de Châteaulin... y a un site inscrit, donc c'était niet ! pas d'éoliennes, *etc.* (...) et finalement... y a eu une énorme concertation ! Mais alors là, les services de l'État aussi étaient porteurs, voulaient... ils disaient que finalement ce site là était pas mal, *etc.* Donc y a eu un schéma, c'est le premier schéma local qui a été fait, sur la communauté de communes, et où finalement le site inscrit a été proposé comme scénario et le projet va se faire. (...) Où là, vraiment... là c'est de la construction paysagère, parce que cette fois-ci on a... on a effectivement... y a eu une réflexion globale et même si c'était un site inscrit, on s'est dit que ça pouvait construire le paysage... Donc là, ouais, c'est vrai que finalement c'est un cas d'école. » (BE développement éolien)

« L'intérêt c'est de citer le Finistère en exemple. (...) on arrive à démontrer que (...) l'État a eu un rôle important à jouer ; enfin, l'État au sens large, avec ses partenaires, en essayant de faire un peu de planification. Donc tout le monde y a trouvé un intérêt. On n'a pas fait de la planification pour faire un cadre contraignant supplémentaire. C'est bien la démarche en amont de concertation qui conduit, quand le projet arrive, à y aller rapidement. Donc je pense que c'est à prendre comme... à titre d'exemple, pour dire « ben si on en parle avant, si on se concerte avant, si on met les bons outils... enfin les bonnes réflexions, ben on y arrive ». » (DRIRE)

Le but ultime étant, toujours, de mieux garantir la réussite du développement éolien, dans un contexte où « l'acceptabilité sociale » est une des conditions de cette réussite.

« Le paysage en premier a été monté en épingle et a fait les gros titres. Alors soit parce que les gens, spontanément, et ils ont raison, ça, de s'inquiéter, c'est une bonne question de s'inquiéter... soit parce que les opposants se servaient de cette appréhension pour générer des situations de blocage. (...) Notre démarche charte a allègrement, je pense, calmé le jeu, en objectivant les choses. En montrant que c'était un problème qui a été appréhendé sérieusement par les pouvoirs publics. (...) Ben il a fallu trouver un autre sujet. Ça a été le bruit. (...) Jusqu'à ce que, effectivement, les effets de la charte, du groupe de travail qu'on a fait, enfin, bref, du travail de... sur le sujet, d'objectivation et toujours en toute transparence, a un peu désamorcé ça aussi. (...) Donc en fait derrière tout ça, y a toujours une réalité, c'est vrai qu'on ne peut pas faire n'importe quoi dans le paysage, c'est vrai que les vieilles éoliennes faisaient du bruit, c'est vrai qu'il y a des éoliennes qui ont perturbé les faisceaux de télévision, et puis c'est vrai que ça fait des obstacles pour la circulation aérienne. Donc derrière tout ça, y a toujours du vrai. Donc ce qu'il faut c'est effectivement objectiver la réalité des problèmes. (...) Comme c'est un problème d'acceptabilité sociale (...)... Donc l'opinion aujourd'hui je pense qu'elle est rassurée par le fait que l'État régule correctement le problème. » (DDE)

En quelque sorte, la charte et les schémas locaux constituent un vaste processus de concertation qui vise la construction de visions et d'objectifs, dans un cadre de pensée qui est lui-même à réorienter selon certains acteurs, celui du développement durable. Au regard de certains enquêtés, on assisterait à un véritable renversement dans les façons de voir et de faire classiques dans le domaine de l'action publique. Pour les plus enthousiastes, une révolution culturelle serait en marche. « *C'est une évolution dans la manière d'administrer les choses. Ce n'est pas à l'État de dire « c'est là qu'il faut les mettre, c'est pas là qu'il faut les mettre » » ; il s'agit de construire une « démarche innovante », qui passe par l'amorce d'une « culture de projet » plutôt qu'une « culture juridico-administrative » (DDE).*

« Ce n'est plus l'État prestataire de services pour instruire des dossiers, mais l'État qui s'investit dans une politique de développement durable, qui joue son rôle au fond de mettre les acteurs en situation de jouer leur propre rôle. » (DDE).

Dans les exemples que nous venons de décrire, les services de l'État sont au cœur du processus de concertation, même s'ils associent d'autres acteurs dont des collectivités locales, des « personnes qualifiées », selon les besoins ; le public en tant que tel n'est pas directement associé, si ce n'est par le biais de représentants d'associations « environnementalistes » ou d'associations de riverains. Nous relevons d'autres formes de concertation qui revendiquent beaucoup plus explicitement et plus largement la participation du public en général. D'ampleur moindre que les précédentes, elles émergent çà et là à l'initiative non plus des services de l'État mais de porteurs de projet privés et de tous ceux qui les accompagnent : BE de développement, BE en concertation ou en communication, associations pour la promotion de l'énergie éolienne, par exemple. Mentionnons à nouveau la proximité de la préoccupation relative à l'information des personnes, la proximité de l'objectif qui est de convaincre, de faire accepter un projet – proximités légitimes puisque le moteur de la participation sont ceux qui portent les projets.

« Sur Saint-Coulitz, (...) on a travaillé avec un bureau d'étude qui s'appelle ETD, (...) qui s'est occupé de faire l'étude d'impact, sur ce projet, ainsi que de faire la communication. Alors l'idée d'ETD c'est de... c'est de faire en sorte que les riverains et que toute personne intéressée et qui habite la commune, ben puissent participer au choix. Aux choix réalisés sur le parc. Comment ça se met en place ? ça se met en place *via* des groupes de suivi. Donc dès le début on propose aux gens de s'inscrire dans ces groupes et y a 3 ou 4 réunions qui ont lieu pendant toute la phase d'élaboration du projet. Donc ça sert à bien mettre... à bien informer les gens sur l'évolution des études et sur les impacts éventuels. (...) Alors c'était ETD qui organisait ; nous on était présent avec eux bien sûr, en tant que porteur de projet. (...) Alors pourquoi on a choisi, quand même, cette façon de travailler, c'est parce qu'on... dans le Finistère, eh bien on s'est vite rendu-compte, dès le début, que c'était un département plus difficile pour faire des parcs éoliens et que l'acceptation locale était pas facile. Et donc ça nous paraissait plus simple, et plus sûr, de travailler avec une personne... un groupe.. enfin, pas un groupe, mais une entreprise indépendante,

spécialisée dans ce type de choses, et qui nous aide donc à faire le lien entre... entre la population et nous. C'est-à-dire entre les attentes de la population et nos exigences techniques et économiques. Voilà. Donc ils ont fait ce lien, ça a bien marché. (...) Donc le secret c'était de travailler très en amont du dépôt de la demande de permis, hein, et de... et de bien intégrer les attentes de la population... » (BE développement éolien).

Les développeurs revendiquent en quelque sorte la paternité de l'élaboration d'outils d'ordre « sociologique », destinés à associer les populations aux projets afin de mieux faire accepter ceux-ci. Toutefois, ils soulignent bien que tous les porteurs de projets ne s'inscrivent pas dans une telle logique ; et qu'il en est même qui ont montré des pratiques peu respectueuses en la matière, causant ainsi du tort à l'ensemble de la filière. Plusieurs enquêtés montrent du doigt un porteur de projet finistérien, par exemple.

« Ben y a une stratégie affichée qui est... qui est quantitative, c'est-à-dire qu'on avait l'objectif [national] d'obtenir 10 000 MW en 2007... et pour atteindre cet objectif, on met donc un... un tarif préférentiel, pour l'électricité d'origine éolienne. Bon, c'est très bien, sauf que ça a été lancé comme ça, au niveau national, mais sans aucun relais, ensuite, au point de vue local. Ce qui fait que les porteurs de projets, et bien, se sont appuyés sur la nouvelle offre tarifaire et ont lancé les choses, ont démarré les choses, ont provoqué les choses... Et ensuite on leur a dit « stop ! attendez ! ça va pas » – enfin, localement, je parle – « ça va pas, y en a trop, vous êtes trop nombreux, etc. ». Mais on (...) n'a fait que notre travail. Maintenant, l'État était déficient, justement, dans la planification et dans les outils donnés aux élus pour garantir une acceptation locale correcte et une cohérence entre les parcs éoliens. Donc il a vraiment manqué une réflexion sur la manière dont l'éolien pouvait être fait et pouvait s'incorporer dans... dans le cadre de vie des gens. On a complètement oublié cet aspect-là des choses, et c'est nous, nous, qui l'avons mis en place. Comme je le disais, on a provoqué les schémas éoliens, on a provoqué tout ça. Maintenant l'État revient... prend en main cet aspect-là, via les ZDE, mais ça intervient 3-4 ans plus tard (...). Si ces ZDE avaient été obligatoires dès le départ, on n'aurait pas été... on n'aurait pas eu ces soucis-là, ça se serait fait de manière beaucoup plus transparente. Et y aurait eu, aussi, une acceptation locale bien supérieure. Bon nous on a tout fait pour que ça soit bien... on a pallié, en fait, les manques de l'État, je trouve, dans ce domaine. Mais certains porteurs de projets ne l'ont pas fait, n'ont pas du tout eu une attitude transparente, envers la population... Là je parle pas des gros porteurs de projets, je parle souvent... d'initiatives locales, c'est-à-dire les agriculteurs locaux, les... les entrepreneurs locaux qui ont décidé de faire un parc éolien, qui se sont basés sur la réglementation et qui n'ont pas vu, forcément, la nécessité d'informer et de communiquer. Donc... Et ça, ça crée vraiment des réticences et des... et des refus clairs, parce que... Et donc on a souffert de ça pendant quelques années ! » (BE développement éolien).

« A l'origine, c'est le premier projet éolien de Bretagne. Et... donc qui a été initié par Avel Pen ar Bed, une association de... de Brest... qui faisait la promotion du développement éolien. Et donc, Monsieur [X], qui est propriétaire des éoliennes là-haut était, donc, membre de cette association. Et donc c'est l'association qui, elle, n'est pas... nullement... Moi je remets pas en cause l'association, on a gardé de très bons contacts avec l'association par contre Monsieur [X] aujourd'hui n'en fait plus partie, il a été considéré comme une personne qui avait de mauvaises pratiques, et donc qui était pas compatible avec les principes de l'association. (...) donc l'association, elle, elle a voulu mettre en place un groupe de pilotage et une... une concertation avec des riverains. Ce qui a été très bien fait. Et donc y a eu concertation pour mettre une éolienne, donc... et en plein milieu de la concertation, on a appris qu'il y en aurait 4 et non 1. Il a déposé un permis de construire sans en parler. Donc on s'est dit mais ce type-là, c'est quelqu'un qui n'est pas convenable. Et après ça a commencé à dégénérer puisque ensuite on s'est renseigné sur la qualité des machines, et on a su que c'était des machines de très mauvaise qualité, c'était des machines d'occasion qu'il a récupérées... » (adjoint-maire)

### **La négociation : rapports de pouvoir, rapports marchands**

Enfin, le développement éolien donne lieu à une forme d'échanges largement répandue mais pas toujours visible, et ce pour trois raisons : elle s'inscrit dans des dispositifs « informels » voire secrets ; elle n'implique à la fois qu'un nombre relativement faible de personnes ; les

acteurs enquêtés ne sont pas toujours enclins à faire de longs développements à son propos. D'ailleurs, elle est peu nommée explicitement. Pourtant, elle est avérée très importante dans la façon dont se fait le développement éolien et elle suppose des rapports de force réels et réciproques entre acteurs. Il s'agit de la négociation. Celle-ci a pour objectif principal l'obtention d'un accord sur un projet ou, s'il s'agit d'opposants éoliens, l'obtention du rejet d'un projet. En fait, il s'agit de la promotion / dénonciation d'un projet auprès de personnes ayant un pouvoir de décision significatif, s'accompagnant soit d'une démonstration de force – menaces juridiques par exemple –, soit d'une proposition d'échange de type « un prêté pour un rendu », soit d'une proposition d'échange de type marchand. L'objectif n'est pas guidé par un souci de l'intérêt général ; il ne s'agit pas de construire ensemble – des visions, des projets, ...

Bien sûr, il y a les négociations entre les acteurs privés du développement éolien. Un enquêté relate des ententes secrètes entre développeurs afin de se partager l'espace, qui ont pu avoir cours en particulier au début de ce développement. A peine plus visibles, des négociations sont parfois conduites entre des opérateurs et des services de l'État et/ou des élus. Elles paraissent souvent très proches de simples processus d'information et de communication. Ainsi, des membres de BE de développement éolien développent des contacts avec des DIREN, des SDAP, ... ; ils affichent le souci de se faire connaître ainsi que celui d'acquérir des connaissances sur ce qui a des chances de recevoir un avis favorable et ce qui n'en a pas (voir précédemment) ; mais ils évoquent aussi parfois l'ouverture de réelles négociations sur les localisations ou l'ampleur de certains sites – du style, « on évite tel secteur car l'ABF y est très attaché, mais laissez-nous faire ailleurs ». Comme l'énonce un paysagiste, de tels échanges se résument pour l'essentiel à « *des histoires de personnes* » (paysagiste BE développement éolien NA). Ce type de négociations permet à un maire d'obtenir, par exemple, une répartition équitable des éoliennes sur les différentes propriétés agricoles d'un secteur de la commune ; ou bien la localisation d'une éolienne sur les terres d'un agriculteur ayant été victime d'un accident du travail. L' élu local échange ainsi son soutien à un projet contre une certaine configuration – socio-spatiale – de celui-ci.

« On va voir l'ABF – y a une voie romaine qui passe à côté qui est classée –, l'ABF il dit, « putain il est génial votre projet ! Et la ligne c'est trop bien, ça va bien avec la voie romaine ! ». La voie romaine, on la voit pas, c'est un chemin de terre comme tout... « Mais justement, pour souligner la voie romaine, en mesure de compensations vous pourriez pas planter des peupliers comme ça sur la voie romaine ? ». C'est génial de trouver un mec comme ça qui fait du projet ! Ça veut dire n'importe quoi, c'est pas très pertinent mais bon ! La manière dont on travaille avec les éoliennes, c'est un jeu pour nous, c'est-à-dire que c'est très très amusant... » (paysagiste BE)

Certaines actions d'associations d'opposants peuvent s'apparenter à de la négociation, lorsqu'ils tentent d'exercer un pouvoir avec des menaces d'ordre juridique, en vue d'obtenir un refus de permis de construire par exemple. Les représentants de ces associations enquêtés nous ont présenté divers tracts ou courriers mettant en cause la responsabilité – morale mais aussi pénale au besoin – des élus ou des services de l'État. Des maires ou des fonctionnaires de services de l'État nous ont rapporté avoir reçu des coups de téléphone désagréables, voire franchement agressifs, de personnes désireuses de les voir donner des avis défavorables aux dossiers éoliens.

« Et nous ce qu'on reproche à l'administration, c'est de nous exposer à ce genre de risques. Et c'est vrai qu'aujourd'hui on vient de publier un tract qui est perçu comme très... Comment disait le préfet ? Choquant ! Ben oui, parce qu'on donne son nom. C'est-à-dire que sur notre tract qui est en préparation, on a identifié les responsables du dossier de Plouvien. C'est exactement la même démarche qu'on a utilisé avec M. [l'ancien préfet], en 2001, à Plouguerneau, Guissény. On a distribué des tracts, où on lisait : « si M. [l'ancien préfet] autorise les éoliennes, il nous expose à un risque. Certain. Connue. Ce ne sera pas comme d'autres problèmes – à l'époque c'était la vache



folle –, où on aura du mal à identifier les responsables. Là nous savons qui a signé le permis ; nous savons qui est le maire qui a donné un avis favorable ; en cas de difficultés, nous irons chercher directement ces responsables. » Pas que le promoteur ! Bon, ça, je pense que ça a fait réfléchir M. [l'ancien préfet]. » (association environnementaliste opposante)

Les enquêtes montrent aussi la façon dont des outils présentés comme outils de concertation peuvent également être « instrumentés » en tant qu'outils de négociation. Cela nous semble être le cas du schéma local de développement éolien de la Communauté de communes du Pays de Châteaulin et du Porzay. C'est en tout cas la vision qu'en défend l'opérateur, qui revendique être le moteur de cette initiative. C'est aussi ainsi qu'un bureau de développement éolien présente les choses (Cf. précédemment). Des acteurs publics, enfin, en parlent comme d'un lieu de négociations entre différents acteurs, dont plusieurs services de l'État porteurs au départ de visions divergentes. Le SDAP, par exemple, expose la façon dont il a argumenté pour une localisation des éoliennes dans le secteur le plus dense en infrastructure et en bâti afin d'éloigner l'attention d'endroits qu'il entend protéger, notamment les différents « menez » et la plaine agricole du Porzay. Le rôle du paysage comme catégorie discursive pour la négociation est mis en avant (Cf. précédemment).

« Et c'est là que, donc, j'ai été voir tous les maires et pis j'ai dit : ben voilà, M. [X, autre porteur de projet sur la même commune] ne veut pas [qu'on revoie les deux projets en vue de leur cohérence, à la demande de l'administration], donc ma seule solution maintenant, c'est qu'on fasse un schéma. Et je leur ai dit : ben, le schéma accepté, on va sans doute s'enliser... parce que ça va... on sait jamais, quoi, quand on commence un truc comme ça. Ça avait jamais été fait en France. Donc ben il faut y aller. Donc, ben j'ai fait tous les papiers et puis c'est parti. Six mois après, on avait une unanimité des maires votée, emmenée au préfet. Alors là, le préfet il était surpris, parce que c'était encore [M. X], il savait pas quoi faire avec, il l'a mis sous le coude pendant encore six mois ! Mais on n'a quand même mis que 6 mois à faire l'étude intercommunale, donc, la première en France, délimitant des zones de... de la communauté de communes de Châteaulin et du Porzay, délimitant donc des zones, la seule zone retenue étant donc l'arc de Châteaulin, partant de Dinéault, passant par Plomodiern, (...). Et donc nous on se trouvait au milieu, intégré, et puis... Donc là, en même temps que ça, quand j'ai vu que ça aboutissait, ben du coup comme ils voulaient pas d'une, ils voulaient pas de quatre, on en a mis huit... Parce que la cinquième... celui qui a la cinquième éolienne, il vient me voir, il me dit : ouais, t'as été voir chez Untel, c'est dégueulasse, t'as une éolienne chez lui, tu comprends, moi j'ai aussi mes enfants à l'école... gnan-gnan... tannnn... Bon, je lui dis je veux bien voir, cinq y a pas de soucis, on aura bien le permis, je dis, mais ça va être boiteux, tout ça, parce qu'il y a pas les mêmes distances... pff ! c'est compliqué. Après l'autre va faire la gueule plus loin, alors je vais voir l'autre qui est plus loin (rires) et je lui dis : mais bon, je m'arrête là ? je vais chez toi ? Oh ! Tu viens chez moi.. Je vais voir l'autre plus loin : tu viens chez moi. Et puis le dernier c'était un parent, une sœur, donc... : ben t'es le dernier, qu'est-ce qu'on fait ? Oh ! tu viens jusqu'au bout ! Et puis alors, poum ! 8. (...) Et avec un abandon, lors de l'instruction, de toutes les procédures en cours, sur les deux autres permis, qui étaient toujours au tribunal administratif, parce qu'après ça... Voilà comment ça s'est fait. Et l'administration a dit : OK, on vous donne votre permis si vous retirez tout ce qui est au tribunal. Mais enfin, bon, ça se fait pas en un jour non plus quoi. » (porteur de projet)

« 1<sup>er</sup> collègue - Ce qui est intéressant, en fait, c'est que là il y avait un avis divergent entre les 3 services [DDE, préfecture, SDAP]... Et même avec la DIREN ! Disons que notre service était pratiquement le plus prescriptif, on va dire. Parce que la DIREN était prête à lâcher le Menez Locorn. (...) Le schéma éolien retenu a pris en compte uniquement ce qui avait été proposé ici, c'est-à-dire le plus en arrière possible, en accompagnement de la voie expresse et puis de parties déjà urbanisées. (...) Ça c'était la position du SDAP. Qui n'était pas la position de la DDE. Et cette position-là a été suivie par la préfecture. C'est-à-dire que la position la plus dure a été suivie par la préfecture.

2<sup>e</sup> collègue – L'argumentaire aussi qu'on développait, c'était que l'image de l'éolien pouvait être aussi... Pour nous, c'était pas une image qui dépréciait le paysage lorsqu'on était dans un tissu de... à la fois de carrefour routier – plus que carrefour routier, puisqu'on a un nœud de voies de grande circulation. On a ici, autour de ce nœud de circulation, des activités qui viennent s'installer.

Autour du nœud de circulation, Châteaulin est un peu décalé, hein. Nous ce qu'on disait, c'est que là, on pouvait à ce niveau-là, même si on est sur point haut, conforter l'image d'une...

1<sup>er</sup> collègue – Oui, c'était même valorisant aussi pour la commune, c'était ça l'idée.

2<sup>e</sup> collègue – Oui, une activité respectueuse de l'environnement... Enfin, on peut faire tout un discours... (...)

1<sup>er</sup> collègue – C'était ça qu'on voulait dire ! Alors que quand on est ici, ce qu'on vient voir c'est un paysage préservé. (...) [Un collègue] avait fait une belle note, là-dessus. C'était bien argumenté ! Parce que je crois que ce qui a bien accroché auprès de tout le monde, c'est le fait de dire... On aurait dit, « écoutez, on repousse les éoliennes là où ça nous dérange le moins »... On a plutôt valorisé l'éolien là où ça pouvait être valorisant. (...) Mais, en tout cas, ce qu'on a sauvé c'est le Menez Locorn et puis la baie du Porzay et surtout Saint-Nic ! » (SDAP)

Les négociations marchandes sont monnaie courante dans le développement éolien. Elles impliquent les porteurs de projet et les propriétaires fonciers : les premiers proposent aux seconds un revenu annuel pour la location des surfaces correspondant à l'emprise des éoliennes – cette source de revenu pouvant être considérée différemment, comme nous l'avons vu précédemment : revenu complémentaire, « subvention », compensation financière à une gêne. Il est assez difficile de connaître précisément le montant de ces revenus, car les négociations sont souvent tenues secrètes. Il semblerait qu'il oscille entre 4 000 et 7 000 € par éolienne et par an. De même, les montants de la taxe professionnelle sont négociés entre l'opérateur et les responsables communaux ou intercommunaux. Et puis, il y aurait tous ces arrangements financiers occultes, par exemple entre développeurs et autres BE, entre développeurs et fabricants de matériel, entre les différents « associés » d'un projet lorsqu'il s'agit de particuliers propriétaires fonciers montant eux-mêmes leur parc, ...

« Donc y a 5 autres agriculteurs avec nous [qui ont des éoliennes sur leurs terres, dans le cadre de ce projet]. Ils touchent 7 500 € par an pour... et par éolienne... Oui et indexé sur l'inflation. Pendant 15 ans. Après on verra. Après donc c'est... suivant le prix de l'énergie. (...) Donc c'est moi qui fais les prix hein ! c'est pas des prix... c'est des prix à moi, quoi ! Comme on avait tout en main, on a aussi fixé notre prix. Et c'est le prix que la CIFE, à l'époque, EDF, faisait aux communes ; et ils faisaient même pas la moitié aux agriculteurs. Ça je l'avais découvert dans les dossiers. Donc les communes étaient toujours mieux payées que les agriculteurs. Donc moi j'ai pris ce que les communes avaient. J'ai pas inventé ce tarif. Mais c'est énorme... c'est-à-dire que dans certains cas, c'est plus que le revenu du troupeau laitier quoi... parce que les revenus, ils sont pas épais hein ! Parce que y a rien à faire, hein ; à ce prix-là, ils ont rien à faire si vous voulez... Ils ont ce bout de terrain, mais qui vaut rien, c'est-à-dire que si y avait pas eu ça sur leur bout de terrain, leur terrain il vaut 5000 francs l'hectare... ça vaut rien. La plupart sont même pas travaillés, c'est des pâtures, c'est... c'est de l'extensif, quoi. Et la crête là, c'est vraiment... (...) Y a que des cailloux ! » (porteur de projet)

« On connaît bien [une grosse société de fabrication d'éoliennes], on bosse bien avec eux. (...) Nous on les aime beaucoup parce qu'ils sont vachement sympas, ils nous filent du blé en plus ! [rires] Alors pareil pour le développement éolien, y a cette histoire d'études : une étude ça coûte très cher pendant 4 ans, nous on a dépensé 1 million d'euros par an et on rapportait que dalle, donc il fallait bien des sous ! Donc notre maison mère nous donnait des sous, mais y a un moment ça allait quoi... Donc on est allé voir un développeur et on a signé un partenariat avec eux... Bon ça tu le gardes pour toi quoi... (...) ça se sait un peu quoi, mais c'est pas officialisé. En fait ils nous filaient 500 000 euros par an et on s'engageait, en fait, à prendre leurs machines, à utiliser leurs machines à eux et ils obtenaient en fait, sur par exemple un permis déposé pour 5 machines enfin de 3...de 4 machines, par exemple ils obtenaient la moitié du permis de construire sur lequel eux pouvaient investir et poser leurs machines. (...) Donc, ben, pour nous c'est bien, ça mangeait pas de pain. Et en plus, nous on était prioritaires sur la fourniture des machines, c'est-à-dire qu'actuellement y a un an et demi à 2 ans d'attente suivant les constructeurs. Quand on avait un permis de construire on allait pas attendre 2 ans que ça se construise. Donc finalement ils les prélèvent sur la chaîne et ils nous les filent. C'est quand même plus confortable... Donc c'est des partenariats. La filière est vraiment intégrée, quand on dépose un permis de construire on dépose un permis pour 1 machine, on est forcés d'avoir des contacts avec le constructeur. Donc voila

comment ça se passe... je sais plus trop, on en était où ? Ah oui, donc ça déploie beaucoup, beaucoup d'argent l'éolien. » (paysagiste BE)

« En fait, le champ,... le champ, y a 4 éoliennes, y en a 3 qui m'appartiennent et une qui appartient à un... ce qui est devenu un ami (...). Et on exploite en commun. C'est-à-dire qu'on vend le courant à EDF par le biais d'un seul poste de livraison et on se partage le... On se partage, je dirais, les gains que l'on fait, et les dépenses, au *pro rata* de nos productions et de nos puissances. Donc c'est... c'est une coopérative au sens propre du terme, c'est-à-dire que chacun est responsable de sa production, mais y a une... bon, une coopérative, si on veut, qui possède le poste de livraison, et qui vend en une seule facture l'électricité à EDF. (...) On économise sur le poste de livraison qui est très cher, en le mettant en commun. Donc c'est similaire au système agricole ou... ben où le producteur de blé ou de maïs en fait vend à sa coopérative qui elle se charge de conserver le blé et de... et de le commercialiser, mais le gars, s'il cultive pas bien son champ ben il a moins d'argent que... (...) Sachant que sinon y a d'autres systèmes... plus habituels dans l'industrie, où chacun prend une part dans une éolienne. Bon, là c'est pas une coopérative exactement, ça s'appelle plutôt former une société. (...) Les gens qui prennent une part dans une éolienne sont pas... sont simplement des associés dans une entreprise. » (porteur de projet)

Certains enquêtés semblent penser que la négociation sur le mode financier serait en passe de s'étendre. Selon un porteur de projet, l'expression d'une « demande sociale » pour une participation plus large serait motivée par la volonté de négocier des compensations, et tout particulièrement des compensations financières. Une personne travaillant en BE de développement éolien affirme que de telles compensations financières sont effectivement parfois versées par le porteur de projet : le silence de certains riverains serait acheté. Un paysage expose les pratiques d'un développeur avec lequel il travaille, confirmant ces pratiques d'« arrosage » assez large, ciblée sur des propriétaires fonciers susceptibles d'accueillir une éolienne sur leurs terres : il s'agit du « système de la zone d'intérêt ».

« Un peu bizarres, ces réunions publiques. Soit on fait de l'information, et puis le public dit : « ben alors pourquoi le projet est ficelé » ? Soit on dit : « ben on vous écoute et on prendra en compte vos remarques », et à ce moment-là c'est un peu... je dirais... la course à la compensation. Les gens se disent : « ah bon ! si on me demande mon avis, si on va prendre en compte mon avis c'est que... c'est que je veux quelque chose... Donc combien vous pouvez me donner pour que je me taise, pour que je dise pas n'importe quoi ? »... Et... Donc c'est un peu... c'est difficile à gérer dans ce sens-là. (...) Entre autres, la réunion où j'étais, je connaissais bien un des participants qui était restaurateur, donc au moins il connaissait les éoliennes que... Il est revenu, il a dit : « mais j'ai compris, moi ! j'ai un terrain à côté, je peux très bien demander une compensation ! » (rires) Donc ça devient un peu... ça donne une image de la France, je dirais, une image du... du public un peu... un peu sicilienne, en fait. (...) Finalement, j'ai un terrain à 500 mètres de l'endroit... c'est un peu... presque chez moi, quoi, et donc je peux avoir une compensation. Et donc c'est... ça devient malsain, un peu, ça crée un climat qui quelquefois est malsain parce que les gens reviennent en se disant : « je peux avoir... On m'a demandé mon avis, donc ça veut dire que si je donne un avis défavorable, c'est que... Comment je vais monnayer mon avis ? » » (porteur de projet)

« [Dans les réunions publiques, parmi les opposants,] on retrouve assez fréquemment les mêmes, qu'on retrouve sur certains sites Internet d'ailleurs... Toujours les mêmes. C'est... Y a le visuel : « c'est moche ! j'en veux pas... et puis vous voulez défigurer nos paysages qui sont magnifiques ! ». Et puis ensuite c'est beaucoup plus terre-à-terre, j'ai envie de dire. « Ça va dévaloriser le prix du foncier, donc la valeur de ma maison parce que moi je suis riverain », donc sous-entendu « faites-moi un chèque et on n'en parle plus ! ». C'est à peu près ça... Et c'est souvent comme ça que ça se règle, d'ailleurs, avec le porteur de projet... Bah les gens demandent de l'argent... C'est pas forcément le cas à chaque fois mais on est susceptible de répondre à leur demande, donc... Enfin, le porteur de projet est susceptible de le faire. » (BE développement éolien)

« La première chose qu'ils [les personnes du BE de développement] ont fait faire, c'est qu'ils ont été voir tous les propriétaires des zones : ils travaillent avec le système de la zone d'intérêt. C'est-à-dire que on va voir tous les propriétaires de la zone et on leur dit « On va faire une étude de parc éolien ». Tu connais un peu le système ? C'est... c'est vachement bien en fait ! (...) Alors faut aller au cadastre, faut aller récupérer tous les plans, faut prendre rendez-vous avec tous les gens, faut

faire une réunion, alors ça prend énormément de temps. Et puis on leur dit « Voila, on vous propose une promesse de bail que vous signez et vous vous engagez par cette promesse à avoir une éolienne ou ne pas en avoir après les études. (...) Et puis on vous proposera à terme un projet ; si vous avez signé que vous n'avez pas une éolienne au final, vous aurez quand même quelque chose ». (...) Ça évite d'avoir un voisin qui va se retrouver avec une éolienne et puis le voisin, bah, que dalle quoi ! Donc au niveau de l'acceptation au niveau du foncier, ben c'est très bien ; c'est très bien vu au niveau des communes et c'est relativement bien vu au niveau des administrations sur le retour que j'en ai eu. Donc ça permet de faire avancer beaucoup mieux un projet et puis alors pour la phase de développement du paysagiste ou de l'environnementaliste, si l'éolienne il faut qu'on la bouge, moi je fais ce que je veux, c'est-à-dire que quand j'arrive sur un site, on me dit « là, tu vois, tout ça c'est signé, tu fais ce que tu veux » et puis, bah, les éoliennes je les bouge, je les mets comme ça. Alors ça pour travailler c'est vraiment royal. » (paysagiste BE)

Plusieurs des acteurs enquêtés sont d'ailleurs séduits par l'idée que le développement d'échanges sur le mode marchand est une solution pour garantir l'acceptabilité sociale des projets : la participation du public est ici conçue selon une acception uniquement financière<sup>26</sup>. Ces solutions sont toutefois peu mises en pratique. Parmi les exemples retenus pour cette recherche, un seul site éolien est le produit d'un projet coopératif, entre agriculteurs. Il ne distingue pas des autres pour ce qui est des réactions de riverains – opposition de quelques « râteaux » locaux, permis de construire annulé, critiques sur la qualité du matériel, ...

## CONCLUSIONS

Notre analyse des objectifs, des dispositifs et des lieux associés à l'idée de participation montre donc le flou et les confusions qui règnent sur ce sujet parmi les acteurs concernés, qu'ils soient privés ou publics, qu'ils interviennent à un titre ou à un autre : opérateurs, développeurs, propriétaires fonciers, élus locaux, services de l'État, associations d'opposants, ... Elle montre aussi que si les échanges sont actifs et multiformes entre les acteurs ayant un pouvoir de décision et d'action en matière de développement éolien, le public au sens large est relativement peu impliqué, si ce n'est sous la forme d'un groupe cible pour des dispositifs de communication – mais peut-on parler dans ce cas de participation (Cf. échelle d'Arnstein) ?

S'il existe des manifestations de la participation conçue dans le sens plus restreint et plus exigeant de « participation du public aux décisions et aux actions », elles sont peu nombreuses, localisées à l'échelle de projets particuliers – généralement une, rarement quelques communes voisines. Elles sont en outre mises en œuvre, et ce dès les premières années du développement

---

<sup>26</sup> Ce qu'on appelle « l'éolien participatif », ou « l'éolien citoyen » qui peut prendre différentes formes, l'idée générale étant que les personnes qui le souhaitent peuvent participer en vue de bénéficier de retombées financières. Il existe deux dispositifs principaux. 1°) L'investissement sans risque. Le développeur cherche des capitaux pour acheter et installer des éoliennes, soit auprès d'investisseurs locaux dans le cadre de parcs spécifiques (moins de 100 investisseurs), soit à travers des organismes financiers pour faire de la défiscalisation. 2°) L'investissement plus risqué. C'est un investissement en amont du projet. Par exemple, le financement participatif vient en complément d'un développeur pour financer d'abord des études de développement (études naturalistes, étude du gisement, études de bruit et paysagères, etc.) (le projet peut ne pas se concrétiser : Le 1<sup>er</sup> projet éolien participatif français, pour une éolienne à La Rochelle, n'a pas abouti : 99 investisseurs ont perdu leurs fonds.). Ou l'investissement se fait dans un cadre associatif (par exemple, sous la forme d'une société coopérative d'intérêt collectif susceptible d'accueillir des collectivités locales : dans le Morbihan, à Silfiac, à l'initiative de la commune, avec l'association Avel Silieg, une épargne de proximité a été récoltée, pour 5 % de l'investissement total soit 220 000 euros (aux côtés des 2 co-investisseurs : Natenco et Nass and Wind) ; les dividendes sont reversés pour moitié aux porteurs de parts, pour moitié dans un pot commun servant à soutenir des opérations de développement durable et de créations d'emplois sur la commune).

éolien, à l'initiative d'opérateurs privés, épaulés par les structures qui les accompagnent dans les différentes phases de leur démarche de projet éolien : divers BE – spécialisés dans les études techniques, parfois dotés de compétences en paysage, en sociologie ; voire BE de paysage, de médiation, ... Ces acteurs bénéficient le plus souvent du soutien des pouvoirs publics locaux – municipalités, communautés de communes. Ils semblent avoir très tôt compris que, dans un contexte de concurrence entre opérateurs – pour le foncier, pour l'instruction des dossiers – et de « saturation » des autorités, l'aboutissement des projets ne se jouerait pas que sur les parties financières et techniques.

A échelle plus vaste, les acteurs publics ne cessent de faire de la participation du public une profession de foi ni d'encourager le recensement des méthodologies s'y rapportant ; et pourtant, ils peinent à trouver la place et les formes à donner à la participation. Dans ce domaine encore, les ou plutôt l'outil réglementaire existant est avéré non pertinent : l'enquête publique, censée permettre une consultation large des populations, recueille peu d'expressions citoyennes et ses conclusions sont perçues comme biaisées par les personnalités des commissaires-enquêteurs. Le schéma régional éolien, qui intervient relativement tardivement au vu du développement éolien en Bretagne – il est en cours d'élaboration lors de nos enquêtes –, en proposant principalement un vaste guide de bonnes pratiques en la matière, est une illustration de ce paradoxe : la participation – qu'elle se nomme concertation, médiation, ou autre –, tout le monde en parle mais on en est encore à affirmer sa nécessité et recenser ses pratiques<sup>27</sup>.

Et pourtant, les acteurs enquêtés sont tous préoccupés par ce « public » ; constamment, en filigrane de leurs témoignages, une double préoccupation, paradoxale, apparaît. D'un côté, il y a l'idée que « les gens » n'ont pas d'avis sur la question de l'énergie en général ni sur celle de l'énergie éolienne en particulier – d'où l'idée qu'il est possible de communiquer, d'éduquer, d'expliquer ou d'informer dans le sens d'in-former, c'est-à-dire de donner une forme à cette « *matière molle* ». De l'autre côté, il y a la crainte de réactions négatives susceptibles de surgir çà et là et d'entraver le bon déroulement de l'élaboration des projets en ces temps où la participation du public est un sujet sensible – d'où l'idée qu'il faut consulter, concerter, *etc.*, dans le but de ménager les susceptibilités. Ainsi, le public est peu à peu doté d'un certain pouvoir, réel ou fantasmé – ce qui, dans ce dernier cas, revient à le rendre réel au final...

Les débats accompagnant le développement éolien mettent donc en exergue la question du paysage, en affirmant sa dimension politique – celle, notamment, qui pointe les tensions et les conflits entre regards différents. Ils mettent également en exergue la question de la participation, par définition politique. Ces deux tendances se rejoignent mais au vu de l'analyse que nous venons de faire de chacune d'elles on peut se demander si elles se rencontrent réellement, si elles ne se confondent pas plutôt l'une et l'autre. En particulier, la question de la demande sociale de paysages finirait par se diluer dans celle, qu'elle appelle, de la participation des citoyens aux processus d'aménagement du territoire et de planification spatiale. Nous allons maintenant proposer des pistes de réflexion sur ce que pourraient être les bases d'une participation des personnes et/ou des groupes sociaux aux choix collectifs en matière de paysage. Nous commencerons par exposer que cela nécessite de lever certains obstacles qui, plus que d'ordre méthodologique, sont d'ordre conceptuel : ils tiennent aux conceptions respectives du paysage et de la participation ainsi qu'aux conceptions sous-jacentes du « public ».

---

<sup>27</sup> La littérature souligne, par exemple avec Blondiaux (2004), le contraste entre « la rhétorique participative » et les moyens réellement mis en œuvre.



	<p>Parvenir à une « structuration sociale », constituer des réseaux</p> <p>Eviter de se voir reprocher le manque d'information / communication</p> <p>Fournir une information la plus objective possible, « vérifiée »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- défenseurs / habitants, grand public,</li> <li>- opposants / habitants, grand public</li>   <li>- développeurs, opérateurs, BE / tous ceux qui le souhaitent</li>   <li>- certaines municipalités / habitants</li> </ul>	<p>infos pratiques sur la réalisation de tracts, les procédures juridiques, ...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion publique</li>   <li>- diffusion de documents « officiels »</li> <li>- réunions avec interventions d' « experts »,</li> <li>- etc.</li> </ul>
<b>Validation</b>	Faire acter un projet, éventuellement avec modifications à la marge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opérateurs, BE / élus, CC, pays</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunions, parfois sous forme « comité de pilotage », avec utilisation de supports favorisant « l'interactivité » (présentation de plusieurs scénarii, maquettes, photomontages)</li> </ul>
<b>Consultation</b>	<p>Evaluer les projets, identifier des éléments à prendre en compte pour leur « réussite »</p> <p>Ménager les susceptibilités</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opérateurs / services instructeurs PC (DDE + paysagiste conseil), collectivités locales</li>   <li>- préfecture / services de l'État, élus, experts, opérateurs</li>   <li>- élus du CG / services du CG</li>   <li>- préfecture / services instructeurs PC</li>   <li>- services instructeurs PC / autres services de l'État</li>   <li>- acteurs publics / population</li>   <li>- municipalités, opérateurs, (médiateurs) / habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunions</li> <li>- visites sur sites</li>   <li>- CDSPP (certaines spécifiquement sur le thème « éolien »)</li>   <li>- notes internes</li>   <li>- dossier d'instruction du PC</li>   <li>- dossier d'instruction du PC</li>   <li>- enquête publique</li>   <li>- réunions publiques</li> </ul>
<b>Discussion</b>	Nourrir la réflexion en vue de définir la politique éolienne (plans d'action, soutiens financiers, ...), échanger de connaissances.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- services de l'État, collectivités territoriales, professionnels de l'énergie, chercheurs, ... voire opposants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- groupes de travail (ex. : groupes de travail thématiques du Conseil Régional)</li> <li>- comité de pilotage de la Charte départementale</li> </ul>
<b>Concertation</b>	<p>Identifier la position des uns et des autres (en vue de négocier plus efficacement ?)</p> <p>Nourrir les réflexions collectives, construire des visions communes et adopter des principes de « bonnes manières » pour (ré)agir plus rapidement et pertinemment face aux projets qui se montent</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- divers acteurs entre eux</li>   <li>- services de l'État</li> <li>- services de l'État, collectivités territoriales aux niveaux (inter)communal, départemental et régional, associations (y compris opposants), BE / développeurs, ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunions</li> <li>- réunions publiques</li>   <li>- élaboration de documents de planification, tels chartes départementales et régionale, schémas locaux ; comités de pilotage puis de suivi</li> <li>- CDSPP</li> </ul>

	Construire des projets qui intègrent les préoccupations et les attentes des populations	- opérateurs, médiateur, élus locaux / population	- groupe de pilotage mis en place sur Dinéault par l'association Avel Pen ar Bed, incluant des riverains - groupes de suivis sur St-Coultz : 3-4 réunions (bien informer les gens sur l'évolution du projet et les impacts éventuels) - intervention d'une entreprise de communication en appui à l'opérateur sur certains projets
<b>Négociation</b>	Obtenir un accord / un rejet sur un projet  Monnayer un accord sur le foncier, dans un contexte de concurrence foncière entre opérateurs et d'émergence de contestations sociales  Monnayer un accord « commercial »  Monnayer l' « avis » des riverains ?  Négocier les termes d'une exploitation en commun	- opérateurs / opérateurs  - opérateurs / services de l'État, élus, ...  - certains opposants / administrations, ...  - opérateurs, collectivités territoriales, services de l'État / autres services de l'État  développeurs, opérateurs / propriétaires fonciers  - bureaux d'études / développeurs, fabricants  opérateurs / propriétaires riverains  opérateur / opérateur	- contacts « secrets »  - divers dispositifs et lieux supposant des contacts directs : entretiens, contacts téléphoniques, ...  - courriers, tracts (avec menaces en termes juridiques) - contacts téléphoniques  - schémas locaux de développement éolien  - contacts directs, négociations bipartites plus ou moins « secrètes » - « système de la zone d'intérêt » : réunion des propriétaires d'une zone sur invitation, proposition de signature d'une promesse de bail (avec indemnisation pour ceux qui ont signé mais n'ont pas d'éolienne chez eux au final ; pour les autres, paiement d'un revenu locatif)  - partenariats financiers officieux  - versements de compensations financières ?  - système « coopératif » - association à une entreprise, participation financière



## 1.4 DISCUSSION : LA PARTICIPATION AUX CHOIX COLLECTIFS EN MATIÈRE DE PAYSAGE ET L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DE L'HABITANT.

### 1.4.1 LA DOMINATION D'UNE LOGIQUE DE GESTION DES RELATIONS ENTRE ACTEURS

Le développement de la production énergétique éolienne donne donc lieu à de nombreux et divers processus de participation, impliquant des acteurs diversifiés à de multiples échelles. La conception de la participation qui est lisible en filigrane derrière les objectifs – souvent plus implicitement qu'explicitement –, les dispositifs et les lieux censés s'y rapporter, répondent selon nous à une logique de type managérial et non à une logique démocratique (Blondiaux, 2004) : il s'agit d'œuvrer à la « bonne gestion des relations » entre les acteurs susceptibles d'intervenir dans une phase ou dans une autre de l'élaboration et de l'instruction des dossiers de projets éoliens.

Pour l'essentiel, la participation est conçue comme s'exerçant entre groupes ayant un certain pouvoir de décision et d'action pour ce qui est de l'implantation d'éoliennes – opérateurs, développeurs, propriétaires fonciers, élus locaux, services de l'État, associations d'opposants, ... – selon une logique principale n'est pas celle du partage des pouvoirs mais celle de la mise en jeu des rapports de force. D'où l'importance des dispositifs mettant en présence un nombre restreint de participants, dans des lieux le plus souvent « privés » – un bureau professionnel, voire un domicile. D'où aussi le fait que les modes de participation mettent en jeu des dispositifs et des lieux de plus en plus « fermés » à mesure qu'ils sont censés correspondre à des degrés d'implication plus élevés (Cf. tableau 7, à comparer au tableau 6 récapitulant les échelles d'Arnstein et de Beuret et *al.*).

Par exemple, la communication ou bien la concertation entre certains acteurs vise principalement à renforcer une position pour faire face à d'autres groupes susceptibles de défendre d'autres positions – communication entre développeurs et services de l'État en vue d'établir une confiance *a priori* propice à ce que les projets soient considérés d'un œil plus favorable par les services instructeurs puis la préfecture ; concertation entre services de l'État pour parler d'une même voix face à des opérateurs ou à des opposants ; ... Le but ultime porte sur le sort des projets éoliens bien plus que sur leur définition, leur contenu : pour les uns, il est de tout mettre en œuvre pour garantir la réussite des projets dans un contexte réglementaire qui rend impossible le passage en force, et ce le plus rapidement possible – la durée des procédures est le véritable « point noir » pour les développeurs – ; pour d'autres, il est de tout mettre en œuvre pour que les projets soient rejetés tout en évitant d'emprunter la voie juridique, longue et surtout coûteuse.

Cette logique managériale est manifeste dans l'importance qui est accordée au mode de participation correspondant à la négociation (voir précédemment). La négociation évoque même souvent une logique de marché. C'est le cas lorsqu'elle s'accompagne d'échanges monétaires ; plus largement, elle prend la forme d' « un prêt pour un rendu ». Au final, les échanges mis en œuvre autour du développement éolien correspondent avant tout à un vaste champ de négociation<sup>28</sup>, dans lequel la participation tend à être instrumentalisée : à l'analyse

---

<sup>28</sup> « On peut pas imposer à un opérateur un espèce de cahier des charges. Réglementairement parlant c'est pas possible. On peut pas demander à un élu d'avoir une forte conviction... il ne tient qu'à lui ! On peut pas

des témoignages et à l'examen des dispositifs mis en œuvre, il semblerait en effet que nombre d'acteurs veuillent, consciemment ou non, faire des différents modes de participation – communication, information, validation, consultation, concertation, *etc.* – des outils de négociation. Quelques personnes font certes part d'un souci en termes de fonctionnement démocratique : l'idée avancée est alors celle d'un processus de construction partagée, guidé par le souci de l'intérêt général. Mais, hormis les quelques cas mis en œuvre à l'initiative de promoteurs privés – voir ci-dessus –<sup>29</sup>, ce souci est mentionné en termes de perspective, comme quelque chose à développer. Certains y voient par exemple l'une des raisons d'être du schéma régional en construction. Mais même dans ces cas, les allusions à la participation demeurent guidées par une logique plus managériale que politique. Pour le moment en tout cas, il ressort de ce que nous avons pu observer que l'idée de participation renvoie peu à celle de partage, alors que ces termes aux origines étymologiques communes sont censés entretenir une proximité conceptuelle.

« Enfin oui, l'enjeu financier est prédominant. C'est clair qu'un élu local il est attiré par sa redevance ; le propriétaire riverain, il est attiré la location qu'il y aura... le loyer qu'il y aura sur l'éolienne. Mais c'est pas... enfin, ça c'est une réalité, c'est-à-dire que l'éolien ne se ferait pas sans ce type de relations. Donc il faut faire avec, c'est-à-dire que... C'est pour ça que je vous parle de rééquilibrage. C'est-à-dire que de toute façon faut pas rêver, on est dans un système qui est... qui est un système d'offre et de demande, avec... un espèce de marché, donc y a un échange entre acteurs ; maintenant il faut faire en sorte que cet échange se fasse dans les meilleures conditions possibles. C'est pas... c'est pas l'initiative de quelques-uns qui pose un problème, c'est simplement que cette initiative n'a pas été partagée. Voilà. Et c'est un peu l'esprit du guide [guide de concertation inclut dans le schéma régional], c'est-à-dire faire... faisons en sorte que ce projet mené par quelques-uns soit partagé par le plus grand nombre, même si effectivement, faut pas le négliger, y a des enjeux financiers derrière. Mais y a pas que... Faut pas voir que les enjeux financiers. Y a bel et bien un enjeu énergétique derrière (...), un enjeu territorial et énergétique. »  
(BE sciences humaines)

Il faut par ailleurs souligner que les opposants à l'implantation d'éoliennes que nous avons rencontrés revendiquent finalement assez peu la participation de la population au sens large aux décisions ; en tout cas moins que nous le supposions au départ de cette recherche – Cf. proposition de recherche. Dans les discours versés dans le débat social – ceux qui prennent la forme d'interviews dans la presse ou bien de textes diffusés par le biais d'Internet, par exemple –, ils énoncent souvent, parmi leurs critiques, l'absence de concertation des populations au moment de l'élaboration des projets. Mais dans les entretiens, ces aspects ne sont pas ceux qui donnent lieu à d'amples développements, notamment par les principales associations d'opposants. Plutôt, les opposants enquêtés insistent longuement sur le fait qu'eux-mêmes doivent être entendus, notamment au motif qu'ils sont devenus de véritables spécialistes de la question éolienne. En outre, ils soulignent que, dans les sites éoliens existants, les riverains estimant que les éoliennes ont des impacts négatifs sur leur santé devraient être entendus. A leurs yeux, le principal semble donc être la consultation de « témoins capitaux », s'accompagnant d'un minimum de garantie quant à la prise en compte de leur parole. Que les personnes souffrant de la proximité des éoliennes soient une minorité n'est pour eux pas une raison valable de la non prise en compte de leurs points de vue – ils

---

demander à des riverains d'adhérer à des.. à un projet éolien absolu. Donc tout ça se négocie. C'est un champ de négociation. » (BE sciences humaines)

<sup>29</sup> Selon Beuret et Trehet (2001), la forme, l'intérêt et les problèmes posés par la concertation dépendent essentiellement de l'origine des initiatives (initiative ascendante et/ou descendante) et les problèmes sont plus nombreux dans le cas d'initiatives fortement ou strictement descendantes. Mais les auteurs soulignent aussi que, dans le cas d'initiatives ascendantes, la démarche reste très fragile si elle émane de leaders voulant défendre une cause à laquelle ils sont très attachés, tant qu'elle n'a pas de support institutionnel. Dans les cas de projets éoliens, nous retrouvons effectivement des situations où des initiatives ascendantes peuvent mal se passer, même avec un soutien des autorités locales (communales).

sont bien conscients de ce que l'opposition se construit sur la base d'un petit nombre de gens<sup>30</sup> – ; qu'un aspect « psychologique » propre à chaque individu intervienne dans leur ressenti ne doit pas non plus amener à négliger l'existence de problèmes sur la santé et le bien-être humains<sup>31</sup>.

Ainsi, une autre figure s'esquisserait à côté de celle du « citoyen éclairé », érigé au rang d'expert ou de spécialiste car ayant acquis des connaissances de même ordre que celles qui sont classiquement mobilisées dans les processus de décision – connaissances techniques, scientifiques – : celle de l'habitant qui a une légitimité à témoigner de son vécu, de son ressenti le plus quotidien et le plus subjectif<sup>32</sup>. Si les opposants organisés ont un souci de la démocratie, c'est celui d'une démocratie de proximité ; celle qui porte le risque, selon Blondiaux (2004), de rendre légitime le point de vue de minorités politiques – les responsables d'un comité de défense à l'échelle d'une commune utilisent d'ailleurs, quant à eux, les termes de « démocratie locale » à plusieurs reprises. Sauf que ces minorités tentent d'apparaître non plus uniquement comme politiques mais également selon une dimension plus subjective, celle d'êtres humains soucieux de leur bien-être et de leur santé<sup>33</sup>.

Le poids de la logique managériale est également visible dans la façon dont les enquêtés mettent l'accent sur la forme plus que sur le fond, sur le processus plutôt que sur le contenu. Nous l'avons vu, ils témoignent peu de dispositifs de participation qui permettent une co-

---

<sup>30</sup> « Oh ! le problème... l'association, en fait, ben elle a été mise en place autour de quoi ? de 4-5 personnes. Parce que c'est vrai qu'on n'est pas très, très nombreux dans le coin. » (association de riverains opposants à l'éolien).

<sup>31</sup> Les personnes d'une des deux associations environnementalistes très présentes dans les débats éoliens au niveau finistérien, en particulier, développent longuement ces aspects. « Mais y a la psychologie du bruit supporté ou supportable. Mais il y a aussi les effets du bruit sur l'organisme, quand même. Le bruit insidieux, vraiment ce que racontent M. [ X ] et M. [ Y ], c'est des bruits qui ne sont pas... qui sont à peine perceptibles. Et qui agissent, sur le corps. Sans que les gens en soient conscients. »

<sup>32</sup> Tous les aspects mis en avant par notre enquête ne peuvent être détaillés ici. Mais il est en particulier un aspect des entretiens réalisés qui vient étayer cette affirmation : l'insistance avec laquelle les opposants, voire des acteurs publics, soulignent l'importance du « ressenti » des habitants à proximité des éoliennes. C'est vrai sur le plan visuel, mais également sur le plan du bruit. Ainsi, plusieurs enquêtés défendent l'idée qu'au-delà du phénomène « objectif » – que l'on peut quantifier, pour lequel on peut établir des normes à respecter –, le bruit est avant tout un phénomène vécu, donc ressenti très différemment d'une personne à l'autre. « Au fur et à mesure de l'implantation des éoliennes, on s'est aperçu que les riverains – ils ne sont jamais nombreux –, subissaient des troubles divers. Bon. Et puis il s'est avéré que ces riverains subissaient des troubles divers sans se connaître. Identiques. Alors la DDASS nous a dit, « oui, mais c'est vous qui leur avez donné l'information ». Je dis « non : on ne les connaissait pas, ils ne se connaissaient pas ». Donc y en avait un dans les Côtes-d'Armor, le 1<sup>er</sup> à Plougras (...). [ Sa femme ] était malade. Elle n'arrivait pas à dormir. Elle était stressée. Lui était énervé de par l'état de sa femme. Lui supportait le bruit : il entendait, mais il supportait. Mais voir sa femme devenir malade comme ça, ça le rendait aussi... malade. C'est là qu'on peut parler de psychologie. Mme [ X ], pareil. Elle était à 1 km à peu près du site : elle était malade. (...) Les gens ne se plaignent pas, en général, du bruit de la machine, de l'aérogénérateur lui-même. (...) [ Le problème ] c'est le bruit induit par la pâle qui passe devant le mât, qui est creux. Vous avez un fût métallique, creux. Y a un effet de résonance, avec des pâles de plus en plus grandes. Et c'est ce bruit-là, apparemment, qui gêne le plus les personnes. Ça dépend de la vitesse, aussi. C'est un bruit sourd qui induit, selon certains médecins, ... (...) C'est pour ça qu'on avait demandé au préfet, à faire vraiment une étude là-dessus. Réunir tous ces témoignages – parce que là, on vous cite quelques uns – ; puis y a d'autres personnes qui vivent d'autres phénomènes... (...) Dans les études d'impact, trop souvent les promoteurs se contentaient de vérifier l'émergence. Alors que, réglementairement, ils devraient vérifier l'incidence du bruit sur la santé des populations voisines. C'est ce que dit l'étude d'impact. Ils font pas ! » (association environnementaliste opposante)

<sup>33</sup> Les débats actuels sur les nuisances dues aux antennes relais, aux lignes haute tension, aux systèmes wi-fi, etc., viendraient confirmer l'émergence d'une telle figure : si des antennes ont récemment été démontées au titre de la nuisance visuelle, l'existence chez certains individus d'une hypersensibilité se manifestant par des troubles tant psychiques que somatiques semble en voie de reconnaissance.

construction – des représentations d'un territoire, des objectifs en termes de développement éolien, *etc.* ; ils semblent bien en peine d'explicitier les effets sur le contenu des projets d'une concertation lorsqu'il y en a eu une – exemples des groupes de pilotage communaux. En revanche, la nécessité d'impliquer les populations, et de les impliquer le plus en amont possible, revient comme un leitmotiv, au niveau d'un principe de base à suivre comme au niveau d'actions réalisées concrètement. Et, pour tous les dispositifs évoqués, qu'il s'agisse de communication, de consultation, *etc.*, l'objectif de « ménager les susceptibilités » apparaît de manière récurrente, implicite ou explicite. Il y a une volonté d'esthétiser les relations sociales, particulièrement évidente dans l'importance accordée à tout ce qui relève de la communication. Faire participer les populations à la communication autour des projets ne revient pas à instaurer une véritable délibération impliquant les citoyens autour des projets. Cette esthétisation des relations sociales revient plutôt à contourner, à éviter que soit posée pleinement la question politique.

La notion d'« acceptabilité sociale », omniprésente dans les entretiens – hormis chez les opposants, bien sûr –, est bien symptomatique des conceptions de la participation que nous avons mises en évidence précédemment, ainsi que des conceptions du « public » qui les accompagnent. Pourtant, elle n'est jamais définie explicitement. Dans le domaine de la morale, elle peut signifier « donner son adhésion volontaire à », avec l'idée d'agrément, donc d'un certain engagement ; ou bien elle peut signifier « subir ce qui arrive, par abandon de la volonté ou résignation » (Trésor de la langue française informatisé). La façon dont cette expression est employée, associée à la façon dont les enquêtés conçoivent l'engagement des populations, fait penser qu'on ne se situe pas tant dans ce domaine de la morale que, toujours, dans celui de la gestion des relations entre acteurs. Il s'agit avant tout que les populations ne réagissent pas face aux projets éoliens ; un dispositif comme les réunions publiques ne vise pas vraiment à recueillir leur adhésion volontaire, mais surtout à désamorcer toute velléité de manifester publiquement des craintes ou des contestations.

Le public, les personnes sont loin d'être reconnues comme des sujets agissants. La conception à sens unique prévaut : il y aurait, d'un côté, des acteurs – agissants, donc – qui élaborent et proposent ; de l'autre, des populations, percevantes et réceptives – mais pas agissantes, donc –, qui acceptent, soit par adhésion volontaire soit par résignation. Le fait que celles-ci puissent ne pas accepter est perçu comme un problème : dès lors qu'elles contestent, qu'elles deviennent réactives, elles sont susceptibles de s'engager, de devenir agissantes – ré-agissantes, en l'occurrence – ; le spectre du conflit n'est pas loin. Or, le conflit est communément vu comme paralysant. Il serait à éviter. Les situations où il n'y a pas d'acceptation sont considérées comme ayant des causes liées aux processus plutôt que des causes essentielles – liées aux contenus – : lorsqu'un projet cristallise des réactions sociales, ce serait d'abord parce que la façon dont il a été présenté aux populations serait défailante.

La domination d'une logique managériale, portant sur la gestion des relations entre acteurs – et ce dans le but ultime d'éviter les contestations et les conflits –, s'accompagne d'une vision du public en général comme une sorte de réceptacle passif. Plus précisément, l'analyse des entretiens fait apparaître différentes figures que les acteurs enquêtés font surgir de cette masse indifférenciée du « public »<sup>34</sup>. Les associations d'opposants et les promoteurs éoliens – ainsi que les BE qui travaillent pour eux – privilégient la figure du « riverain » : celui qui serait incapable de s'exprimer sur la scène publique, et dont on peut, soit « traduire » les ressentis et

---

<sup>34</sup> Tous ces points qui concernent les conceptions associées au « public » – y compris celle, abordée précédemment, qui touche à la figure de l'habitant soucieux de bien-être et de santé telle qu'elle est mise en exergue par les opposants – mériteraient de plus amples traitements ultérieurs.

les craintes<sup>35</sup>, soit négocier ou acheter l'acceptation<sup>36</sup>. Les acteurs publics tendent à privilégier celle du citoyen dans une démocratie délégative : les « autorités », élus ou responsables administratifs, sont mandatés pour décider au nom de tous et dans un souci de l'intérêt général. Quant aux élus, ils se considèrent comme mandatés pour assurer l'expression de leurs administrés mais aussi pour arbitrer en cas de besoin, c'est-à-dire pour décider, aller de l'avant. Dans la partie développée sous l'intitulé qui suit ce paragraphe, nous reviendrons sur ces figures, notamment pour en souligner une en construction, celle de « l'habitant ».

#### **1.4.2 CROISER LES QUESTIONS DU PAYSAGE ET DE LA PARTICIPATION POUR OSER LA LOGIQUE POLITIQUE ?**

Nous sommes face à un paradoxe apparent. D'un côté, la conception du « public » qui domine chez les acteurs ayant voix dans les discussions autour du développement éolien est celle d'un réceptacle passif, voire d'une « matière molle » à in-former. De l'autre côté, la peur d'une réaction de ce même public susceptible de déboucher sur une situation de conflit génère une abondante rhétorique de la participation / concertation / association, *etc.* Dans la pratique, ce paradoxe se traduit soit par une marchandisation – à l'œuvre dans les dispositifs de négociation –, soit par une esthétisation – à l'œuvre dans les dispositifs de communication notamment – des relations sociales. Dans tous les cas, la volonté managériale d'éviter les conflits ressemble à une volonté de poser pleinement la question politique du développement éolien.

Un autre paradoxe renvoie, de même, au manque de « courage » des acteurs publics vis-à-vis de cette question politique. D'un côté, le paysage est un thème central des discussions et il est abordé de plus en plus depuis sa dimension politique : c'est-à-dire celle des représentations sociales des paysages, dans leur diversité voire dans leur conflictualité. De l'autre côté, la participation est l'autre grand thème des discussions ; un thème quant à lui politique par nature. Or, la question du paysage et celle de la participation se rejoignent dans le débat social autour de l'énergie éolienne mais ne se croisent pas réellement. La question de la demande sociale de paysages finit par se diluer dans celle de la participation des citoyens aux processus d'aménagement du territoire et de planification spatiale : « prendre en compte le paysage, c'est faire participer les gens aux choix collectifs d'aménagement » ; réciproquement, « faire participer les gens aux choix collectifs d'aménagement, c'est prendre en compte le paysage ».

Il nous semble pourtant que les deux notions gagneraient à être croisées pleinement. Nous voudrions discuter de pistes pour une réflexion sur la façon d'articuler la question du paysage et celle de la participation : qu'est-ce qu'une participation aux orientations collectives en matière de paysage ? quelles conceptions du public seraient susceptibles d'étayer une telle participation ?

La notion de paysage gagnerait à un tel croisement. Sa dimension politique, certes de mieux en mieux reconnue, pourrait s'en trouver encore affirmée : ce croisement pourrait en effet encourager les acteurs à admettre pleinement l'idée que le paysage n'est pas dans le

---

<sup>35</sup> Exemple : lorsque les représentants d'associations d'opposants se présentent comme des personnes capables de devenir des spécialistes du dossier éolien (connaissances) ainsi que des bons « argumenteurs », susceptibles de produire un discours audible et de le porter dans certains cercles influents.

<sup>36</sup> Exemple : lorsque les promoteurs estiment qu'en négociant directement avec les riverains propriétaires, il est possible de les faire adhérer aux projets, moyennant une entente sur l'allocation d'un revenu annuel.

consensus mais dans le conflit. L'idée que le paysage peut agir comme médiateur dans les processus de décision et d'action pourrait ainsi être dépassée : le paysage n'est pas ce qui peut mettre tout le monde d'accord, il peut mettre une diversité de personnes à discuter ensemble de leurs façons de voir leur environnement, d'y agir, de le transformer. Il se prête ainsi à la possibilité d'une co-construction. Mais autant il est acquis que le paysage au sens matériel est une co-construction – le produit matériel des activités humaines à la surface de la terre –, autant il est moins évident pour les acteurs que les représentations sociales aussi sont des produits et des processus de constructions collectives<sup>37</sup> et qu'elles peuvent donc faire l'objet d'actions spécifiques de construction.

L'importance accrue donnée par les acteurs au « paysage discursif »<sup>38</sup> – discours sur le paysage ; voir précédemment – va bien dans le sens d'une dimension politique accrue ; mais encore faut-il que l'usage de cette catégorie ne soit pas restreint, accaparé par une logique de type « communication » ou de type « négociation » ; un réel effort sur le contenu, et sur son contenu argumentatif, demeure à faire. L'esthétique, dimension fondamentale voire fondatrice du paysage, serait ici à questionner fortement : elle n'interviendrait plus comme une catégorie autonome du jugement qui ne se discuterait pas, mais serait indissociable d'autres considérations, économiques, éthiques, sociales, pratiques, ... dans lesquelles elle ne se diluerait toutefois pas entièrement (Devanne et Le Floch, 2008). De fait, la question esthétique apparaît, au même titre que d'autres registres, dans les argumentations. Un objectif assigné à la participation aux orientations en matière d'implantations d'éoliennes pourrait donc être la construction collective de représentations sociales des paysages, étant entendu que le contenu de celles-ci ne peut uniquement faire référence au plaisir engendré par la contemplation visuelle de telle ou telle composition scénique ; étant entendu, en particulier, qu'esthétique et politique sont indissociables et qu'il convient d'explicitier leurs liens. L'esthétique dit toujours quelque chose des relations des personnes entre elles, et entre elles et leur environnement, que cette dimension avance masquée ou qu'elle soit revendiquée, qu'elle se fonde sur l'exclusion « d'autres » ou qu'elle se nourrisse « d'autres » et des liens sociaux qu'ils entretiennent (Duncan et Duncan, 2001 ; Devanne et Le Floch, 2008).

En outre, le paysage du « projet de paysage », celui du paysagiste, gagnerait également à une articulation à la notion de participation qui serait elle-même ainsi consolidée. En effet, la notion d' « acceptabilité sociale », qui illustre la faiblesse conceptuelle actuelle de la participation (voir plus loin), bride aussi la créativité du paysagiste. En la dépassant, ce professionnel pourrait concevoir des projets plus audacieux, autour d'un objet pour lequel le seul projet de paysage qui vaille s'apparente à du Land Art (voir précédemment)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Certains enquêtés montrent que, même lorsqu'ils évoquent des « représentations sociales », ils voient surtout la dimension « subjective » (« psychologique », etc.) des façons de voir et d'apprécier le paysage ; d'autre part, ils ont une conception relativement figée de ces représentations, estimant souvent qu'une fois modelées elles n'évoluent pas – d'où aussi l'insistance d'acteurs publics sur la nécessité de toucher les populations le plus en amont possible des projets, lorsqu'elles sont encore indemnes de toute influence ayant contribué à forger leur opinion...

<sup>38</sup> Par rapport à une conception plus classique, visuelle et esthétique.

<sup>39</sup> « Ce qui était très dur, c'était qu'on avait en tête quelques beaux projets notamment offshores. L'offshore c'est plus facile en terme d'implantation et on a la possibilité de faire des choses proches du Land Art, alors que là c'est plus difficile quoi. Et en fait ce qui se passe c'est que pour pouvoir faire un projet vraiment très audacieux, il faut être dans un site qui s'y prête avec des gens qui ont envie. (...) Ce qui est difficile c'est que souvent, comme on est devant des gens pas très compétents et qu'ont pas trop envie, on légifère après sur le fait d'avoir des trucs, on va dire acceptables mais qui sont pas forcément folichons. Et du coup ça a bridé aussi toute créativité exceptionnelle. Enfin voilà, à situation exceptionnelle on aurait pu avoir des projets exceptionnels, mais ça s'est pas fait. (...) Quand on a 2-3 éoliennes qui se battent en duel, c'est extrêmement difficile de faire un projet manifeste quoi ! [rires] » (paysagiste BE, ex-paysagiste conseil)

A nos yeux, la notion de participation aussi gagnerait à un croisement avec celle de paysage ; là encore, il s'agirait d'un renforcement de la dimension politique. La participation est souvent présentée comme un objectif désirable : elle peut être l'objectif, mais encore faut-il que les hypothèses sous-jacentes soient claires (Shortall, 2008 ; Blondiaux, 2004). La nécessité de faire un effort pour formuler les objectifs de la participation dans le domaine du paysage aiderait à réfléchir aux objectifs de la participation « tout court » : objectif managerial (soigner la forme pour faire passer le fond) ? objectif démocratique (s'assurer d'un bon fonctionnement de la démocratie) ? objectif de co-construction (et si oui, de quoi : une vision partagée des paysages, une façon de décliner techniquement le paysage dans les projets éoliens, ...) ? Les moyens pour penser cette nouvelle forme démocratique qu'est la participation sont actuellement insuffisants : la participation ne se fonderait pas, ni dans la conception ni dans la mise en œuvre, sur l'idée de connaissances partagées, de savoirs à construire ensemble. Sur ce point, nous retrouvons dans nos travaux empiriques « l'impensé conceptuel » et « l'impensé politique » soulignés par Blondiaux (2004). Le paysage peut être une accroche dans la mesure où il invite tout un chacun à s'exprimer depuis ses pratiques propres – d'habitant, d'agriculteur, de promeneur, ...

Nous l'avons vu, l'objectif de prendre en compte la « demande sociale de paysage » rejoint l'objectif aujourd'hui consensuel de « faire participer » les populations aux orientations collectives ; la difficile articulation des deux tient à l'insuffisante clarification de chacun de ces concepts. Mais elle tient aussi à l'absence d'une définition claire et explicite de ceux qui sont susceptibles de participer : les « populations », le « public ». Carrel (2007) a souligné ces difficultés à penser l'habitant, le citoyen, les associations d'habitants, dans la perspective de leur participation. Une difficulté qui croise des enjeux en termes de proximité – la participation est-elle plus « légitime » quand on est plus proche de l'aménagement en question ? – et des enjeux en termes d'organisation des habitants et de procédures de participation – les représentants d'associations sont-ils plus « légitimes » que les habitants « inorganisés » ? Le cas du développement des parcs éoliens pose cette question de manière aiguë : mettant d'abord l'accent sur le « riverain », la question se déplace peu à peu vers « l'habitant » en général – l'habitant des territoires voire l'habitant de la planète.

Dans les discussions autour de l'implantation d'éoliennes, la notion de « riverain » est d'emblée centrale. Elle désigne celui qui est quotidiennement à proximité de l'éolienne. Selon les acteurs, elle se décline toutefois différemment, tout comme elle semble connaître une certaine évolution dans le temps. Parmi les promoteurs et les opposants, c'est la figure du « propriétaire riverain » qui s'impose. Elle correspond à une logique marchande. Pour les promoteurs éoliens, il est possible, moyennant rétribution, de négocier l'implantation d'éoliennes en terrains privés ; ou bien de s'assurer de l'« acceptation » de leur projet auprès des habitants du voisinage. Pour les opposants, il s'agit d'insister notamment sur la dépréciation de leur patrimoine bâti et/ou foncier du fait de la proximité d'éoliennes. Nous pouvons nous demander si cette figure marchande du riverain ne tend pas à s'accroître. Récemment, par exemple, la presse s'est fait l'écho de l'initiative d'habitants de Domptail-en-l'Air, commune de Meurthe-et-Moselle concernée par un projet d'implantation. En guise de protestations, ces habitants ont accroché des panneaux « à vendre » sur leurs maisons, mettant ainsi en avant leur argument principal : les éoliennes dégraderaient le paysage et entraîneraient de fait la dépréciation monétaire de leur bien immobilier. Des chiffres sont d'ailleurs avancés çà et là, dont on se demande d'où ils peuvent bien venir... Leur fourchette reste large : la perte de valeur supposée des maisons irait de 20 à 40 %.

Une autre conception du riverain est à l'œuvre. Elle émane en particulier d'opposants, certains d'entre eux s'efforçant de lui donner une importance accrue. C'est celle de la personne humaine soucieuse de son bien-être et de sa santé, que nous avons déjà eu l'occasion de mentionner précédemment. Dans ce cas, le riverain est celui qui, de par sa proximité physique quotidienne avec les éoliennes, est susceptible de ressentir les effets de ces dernières à bien des niveaux, pas seulement sur le plan financier. Des témoignages précisent la façon dont ces objets, très visibles, assez bruyants, émetteurs d'infrasons, *etc.*, peuvent affecter la vie des personnes, tout en précisant que toutes n'ont pas la même sensibilité : stress, problèmes de sommeil, maladies de peau, *etc.* Les opposants que nous avons enquêtés semblent dépeindre ce riverain-là comme un « citoyen handicapé » : celui-ci ne s'exprime dans aucune procédure participative, notamment car il serait persuadé, d'une part qu'il ne possède pas de connaissances « légitimes » sur le sujet pour participer au débat politique, d'autre part qu'il n'y a pas de place aux éléments purement subjectifs, émotionnels, psychologiques, dans le débat politique. Certaines associations d'opposants se voient donc dans un rôle de porte-voix de minorités politiques ou a-politiques. Ce rôle consiste d'une part à argumenter sur les plans technico-économique et scientifique, grâce à l'acquisition de connaissances pointues sur le sujet ; il consiste d'autre part à verser dans le débat des connaissances relevant d'autres registres, comme la santé, le ressenti personnel, *etc.*, et à peser pour faire reconnaître leur légitimité<sup>40</sup>.

Les acteurs publics aussi mobilisent une figure du riverain. Assez présente dans les premiers temps des débats autour de l'éolien, elle disparaît toutefois peu à peu. Elle est définie dans un sens géographique restreint, celui qui se résume à une question de distance, en étant toutefois motivée par un enjeu politique : éviter que des enjeux de participation ne surgissent dans les espaces implantés. Les entretiens recueillis rapportent les premières discussions afin de savoir à quelle distance minimale des habitations des éoliennes peuvent être placées. Le riverain a ainsi été la personne résident à moins de 300 mètres, puis 500 mètres, puis 1 kilomètre... Toutefois, la faible pertinence de cette figure est rapidement apparue, tant au regard des caractéristiques de l'objet éolien que des attentes sociales croissantes en matière d'information voire de participation. Les acteurs publics ont avancés alors une autre figure, quasiment affranchie de limites géographiques, et qui s'apparenterait à celle du citoyen en ce qu'ils expriment l'idée que c'est aux responsables élus ou administratifs de décider au nom de la collectivité – mais le terme est pratiquement absent de nos entretiens, tout comme ceux de démocratie, de délégation de pouvoirs,... En revanche, il est un terme beaucoup plus présent et qui nous semble en voie de devenir une figure importante dans le développement éolien : l'habitant.

Derrière l'emploi de ce terme qui n'est pas propre au vocabulaire des acteurs publics et que nous allons évoquer ci-dessous, une motivation importante de ces derniers semble être de chercher à s'affranchir des associations d'opposants, ou du moins à relativiser leur place dans le débat. Dans les différentes formes de participation évoquées, on a bien du mal à en trouver qui accorde(nt) une place aux associations d'opposants aux éoliennes. Les acteurs impliqués ne parviennent pas à considérer ces dernières autrement que comme des lobbies mobilisés à la

---

<sup>40</sup> Une association d'opposants relate ainsi ses pressions auprès d'un préfet pour que celui-ci constate sur place l'expérience qui est celle de riverains souffrant de stress jusqu'à en être malades. « Et on a eu plusieurs réunions avec le sous-préfet après une manifestation qu'on avait organisée, sur place. Rendez-vous avec le sous-préfet. Et au cours de la réunion, je lui dis, « ben écoutez, M. le préfet, j'y suis allé un soir de tempête, tout fermé, à l'intérieur de la maison on entendait les éoliennes ! De dehors on ne les entendait pas » ! Il m'a dit, « monsieur, c'est pas vrai ». « Écoutez, M. le préfet, prenez votre voiture, et allez-y, tout seul, un soir, vous verrez » ! Et il est allé. Réunion suivante : « ah oui, M. [ X ], vous aviez raison. C'est curieux ». Bon. Entre temps, il a été muté à Abbeville. Puis les choses en sont restées là. Pas d'études sanitaires. »



défense d'intérêts privés – ce qui serait jugé incompatible avec leur pleine participation à un processus de construction commune. En outre, leurs discours sont considérés comme « bétonnés » et donc offrant peu de perspectives d'ouverture en vue de réels débats. Enfin, les représentants de telles associations ont un comportement jugé violent, totalement inadéquat avec un exercice démocratique – violences verbales y compris aux personnes, voire violences physiques prêtes à éclater. Si les acteurs publics cherchent donc à affirmer que ces associations ne peuvent être qu'une voix d'un processus polyphonique, ils n'en sont pas pour autant à reconnaître les potentialités citoyennes de tout un chacun...

Les prémisses de l'émergence d'une nouvelle figure semble prometteuse, celle de « l'habitant », celui qui se tient dans les « paysages ordinaires » mis en avant dans les débats autour du développement éolien. Irait-on vers une définition de celui qui participe qui ne soit plus seulement, soit économique (le « riverain » des promoteurs et des opposants), soit sociologique et politique (le « citoyen », l' « administré », ...), mais qui intègre des considérations géographiques au sens plein du terme ? Une définition dans laquelle l'espace ne soit pas restreint à son sens de distance / proximité spatiale – le « riverain » des acteurs publics – mais soit pris également dans ses dimensions sociale et politique voire sensibles : l' « habitant » des acteurs publics ainsi que celui des opposants, c'est celui dont *l'expérience* de l'environnement compte<sup>41</sup>. Une définition qui achèverait la reconnaissance du « sujet percevant » et amorcerait son articulation avec le « sujet agissant » ? Cet « habitant » serait un être humain géographique – un « être-au-monde » –, vivant les changements de son environnement – un environnement où local et global sont en interrelation – voire y participant, et pas seulement par l'intermédiaire d'une participation à des décisions ou actions

---

<sup>41</sup> Nous n'avons pas pu développer ici cet autre aspect de l'analyse de nos enquêtes qui mériterait des approfondissements ultérieurs. Il apparaît clairement dans les témoignages que cette dimension de l'expérience se voit accorder de l'importance, tant par les opposants que par les acteurs publics, les élus, ... – et pas uniquement par les paysagistes. Le corollaire de la « violence matérielle » de l'éolienne est sa propension à inspirer des sentiments à ceux qui la cotoient. Plusieurs témoignages insistent sur le contact presque charnel qui peut s'établir avec l'éolienne, sur la façon dont les gens sont susceptibles d'en faire l'expérience comme s'il s'agissait d'un être vivant. En bref, l'éolienne entre dans l'expérience intime des habitants, que ce soit de manière négative ou positive. Quelques exemples d'extraits d'entretiens en rapport avec cette thématique :

« Donc les gens s'assoient, s'adossent, se posent adossés à... On peut la toucher, on peut sentir si ça vibre, on peut se mettre sous les pales, on peut enregistrer, on peut... On vit avec. (...) Quand il y a une révision ou quand elles sont arrêtées – bon, y a eu une fois (...) Les gens étaient tout malheureux. Ils appelaient « mais qu'est-ce qu'elles ont ? (...) elles sont malades ! » » (secrétaire de mairie)

« Y a deux aspects dans le bruit. Y a vraiment les gens qui se sentent dérangés, qui se sentent agressés. (...) Et puis les autres qui aiment ça, qui... J'en ai vu, même, des personnes âgées, qui (...) disent : ah mais oui, mais nous, on va dans le Cap Sizun, quand on n'est pas en forme, on va un peu sous les éoliennes et puis se requinque, on fait un petit somme »... » (porteur de projet)

« Y a aussi l'aspect paysage, où des gens, surtout personnes âgées, qui ont... même des gens à faible constitution, comme ça, qui sont sur le pas de leur porte, à un moment donné ils s'approprient les éoliennes, ils les connaissent, ils disent : « celle-là elle tourne plus que l'autre » et ils finissent par... parce qu'on les voit de loin, ils ont une vie et on voit... Les gens ils finissent par vivre avec leurs éoliennes, ils les connaissent, ils savent que celle-là, c'est tel champ, machin, même qu'ils viennent pas sur place, ils les voient de loin : « tiens ! elle tourne ce matin ! le vent est à tel endroit. Ah ! tiens ! elle tourne plus vite qu'hier »... Y a tout un... une vie qui se remet... » (porteur de projet)

« Ça vaut le coup de voir où il habite, parce que quand vous serez dans son séjour, vous ne verrez que des éoliennes. D'un côté ou d'un autre. C'est fou ! Même assis sur ses toilettes ! Ah oui oui, ah mais c'est... envahissant ! (...) Et c'est vrai que le côté psychologique... On l'accorde... C'est vrai qu'on peut se dire, « c'est la tête »... (...) Mais tu ne vas contre cette partie psychologique ! Tu peux pas affronter ça, non plus ! Ça existe ! Moi je te dis, quand j'entends un canon [pour effaroucher les oiseaux venant sur les cultures] : le 1<sup>er</sup> coup ça va, le 2<sup>e</sup>, mince, ça m'énerve ; et après j'ai la tête... C'est fini ! C'est terminé, je n'en peux plus ! Et je dis, « mais qu'est-ce que tu es sotté » ! Je me sens bête... ! Mais je peux pas y arriver, c'est plus fort que moi. (...) Je ne peux pas supporter. Le corps ne supporte pas. » (association d'opposants)

collectives *via* des procédures démocratiques ; il y participe ne serait-ce que parce qu'il partage une portion de surface terrestre avec d'autres (participation : même étymologie que partage).

Précédemment, nous avons vu qu'un croisement des questions du paysage et de la participation permettrait d'entériner l'importance de la dimension politique du paysage, dans un mouvement qui inviterait à expliciter la dimension politique de l'esthétique. Il nous semble en outre que la notion d'esthétique serait également à ré-interroger depuis une réflexion sur cette figure émergente de l'habitant. La perspective théorique de la phénoménologie propose une conception de l'esthétique étroitement liée à l'expérience que l'être humain a du monde. Elle œuvre à délivrer l'esthétique d'une stricte inféodation à la vision et à l'art, à en faire un outil pour considérer l'indissociabilité du sujet et de l'objet / l'environnement et comprendre l'expérience humaine dans ses différentes dimensions sensorielles et sensibles<sup>42</sup>. En adoptant une telle perspective, il ne s'agit plus tant d'analyser la façon dont des groupes expriment leur existence, voire leur domination sociale ou culturelle, au travers de certaines productions esthétiques – paysages matériels ou représentations de paysages ; il s'agit plutôt d'examiner comment les personnes ordinaires font exister le paysage depuis leurs pratiques quotidiennes, en le rendant pertinent pour leurs propres vies. En d'autres termes, il s'agit de privilégier la question « comment le paysage se construit-il ? ». Or, en plaçant une telle figure de l'habitant au cœur de la participation, cette question permet de rejoindre une autre question, celle de « pour qui et pourquoi se construit-il ? » (Rose, 2002). Là encore, le lien entre esthétique et politique peut être souligné. Cependant, il s'agit de bien réfléchir à la distinction entre le « citoyen » et l' « habitant ». Ce dernier ne se confond pas avec le premier, dont la dimension n'est « que » politique : il porte sur le devant de la scène d'autres valeurs habituellement non argumentées dans le débat politique, en particulier des valeurs que nous qualifierons de « sensibles » pour aller vite.

Il pourrait même être entendu que cet « habitant » ne souhaite pas participer aux processus de définition des orientations collectives, sans qu'il soit pour autant considéré comme un « exclu » ou un « réfractaire », ou autre... Des gens refusant de participer aux processus de discussion autour du développement éolien peuvent être très bien intégrés dans d'autres réseaux sociaux engagés dans d'autres causes. Il se pourrait, simplement, que certains habitants n'aient pas envie de participer à un processus qui à leurs yeux répond à de stricts objectifs économiques – création d'emplois, croissance... – voire financiers – création de revenus pour quelques personnes voire collectivités locales. Shortall (2008) montre que, pour certaines personnes, l'engagement citoyen se fait sur le thème des valeurs ; celles-là participeraient peut-être plus volontiers si les axes principaux s'affichaient en termes

---

<sup>42</sup> Elle se construit à partir des années 1960 et surtout 1970 en réaction à la nouvelle géographie, positiviste et quantitative, qui donne de l'homme une vision mécaniste et « desséchée ». D. Lowenthal, Y.-F. Tuan, E. Relph et A. Buttimer définissent l'être humain comme un être social géographique, dont le rapport à l'étendue terrestre fonde significativement les conditions d'existence (Entrikin, 1976). Ils s'inscrivent dans la lignée d'E. Dardel (1990) qui redéfinit la notion de paysage, pertinente pour aborder « l'être-au-monde » de l'homme. En rupture avec la conception classique visuelle, le paysage devient déploiement, expression de l'existence de l'homme sur terre ; il exige un corps de chair, un regard incarné, une intentionnalité. Porteur de sens, il est insertion de l'homme dans le monde, base de son être social (Devanne et Le Floch, 2008 ; Le Floch, 2009). La perspective phénoménologique connaît actuellement un certain regain d'intérêt. Définissant l'écoumène comme « ce en quoi la terre est humaine, et terrestre l'humanité », le géographe A. Berque (2000) rejette l'idée d'une esthétique qui serait une affaire d'esthète imposant ses goûts, pour y voir plutôt ce qui touche tout un chacun dans sa vie de tous les jours. Dans le domaine de la philosophie, l'engagement esthétique d'A. Berleant (2007) puise également dans la tradition phénoménologique. Selon cet auteur, l'appréciation esthétique ne peut être réduite à un acte conscient de nature contemplative ; elle est inhérente à toute expérience – pas seulement artistique, mais plus largement environnementale – et implique la présence active du corps (« *embodied aesthetic* »).

d'énergie « propre », de réduction des consommations énergétiques, ... Considérer la figure de l'habitant plutôt que celle du citoyen invite même à se demander si les personnes ne participeraient pas plus volontiers autour de thèmes tels que l'évolution des modes de vie et des paysages ordinaires... Ainsi, lorsqu'on se soucie de participation, il faut certes qu'il existe une action publique qui fasse en sorte que la participation soit possible (mise en place de dispositifs *ad hoc*) ; mais il faut également un examen de ce que signifie l'engagement public des citoyens voire, au-delà, celui des habitants. La participation n'est pas une inclination inhérente à la nature humaine<sup>43</sup> ; les personnes ont besoin d'une motivation (Shortall, 2008).

Les difficultés liées à l'articulation entre les deux questions du paysage et de la participation sont donc d'abord conceptuelles. Pour ce qui est des méthodes de la participation, il en existe, elles sont relativement bien connues et ont fait l'objet d'abondantes recensions et propositions appliquées au développement éolien. Il existe de nombreux documents et guides insistant sur ces aspects – dont le schéma régional éolien de la Bretagne. Par exemple, l'étude conduite par Otaèdre Conseil, ABIES et l'Atelier Fauré-Turner – « L'éolien en France. Initiatives de concertation et de planification. Analyse de 20 cas exemplaires. », Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement – détaille qui il faut associer, quel accompagnement des projets il faut prévoir, comment informer<sup>44</sup>, ... Nous ne sommes pas rentrés dans leur analyse détaillée, préférant souligner les problèmes conceptuels qu'elles posent pour ceux chargés de leur mise en œuvre – comme pour tous les acteurs impliqués dans la question éolienne au sens large, d'ailleurs. Cependant, au vu des témoignages analysés, nous souhaitons faire quelques remarques sur les aspects pratiques de la mise en œuvre de la participation ; c'est notamment en adoptant la perspective d'une participation aux orientations collectives en matière de paysage qu'il serait possible d'esquisser quelques pistes méthodologiques.

En général, les méthodes prônées et les méthodes mises en œuvre tournent autour d'un dispositif, celui de la réunion publique. Or, l'idéal serait de multiplier les contextes où s'expriment et se (re)définissent les représentations sociales, en particulier des paysages, afin de mieux appréhender celles-ci. Il s'agirait de faire en sorte que des mêmes personnes puissent s'exprimer dans des contextes différents, c'est-à-dire à des moments différents et dans des lieux de discussion différents. Dans le cadre d'une collaboration entre des acteurs publics et des personnes extérieures spécialisées dans les enquêtes – BE, chercheurs, ... –, il pourrait être fructueux d'instaurer par exemple un dispositif qui prévoit, d'une part, des entretiens individuels avec des habitants – en face à face chez eux, depuis leur environnement et pratiques quotidiens, afin qu'ils puissent développer leurs attentes, leurs préoccupations par rapport à leurs relations propres à un territoire donné – ; d'autre part, des dispositifs qui permettent des situations d'interaction – enquête auprès de groupes témoins, groupes de travail, réunion publique.

Il nous semble que multiplier les contextes d'expression et de production des représentations sociales pourrait remplir plusieurs objectifs. Cela aiderait à mieux cerner la diversité des représentations sociales – des paysages, notamment –, à mieux comprendre ces représentations – en profondeur –, ainsi qu'à évaluer quelle configuration sociale peut

---

<sup>43</sup> Blondiaux (2004), citant l'exemple de Porto Alegre, où la tentative d'associer les citoyens aux choix collectifs a été le plus loin, rapporte que seuls 8 à 9 % de la population participent. C'est toujours une minorité qui participe.

<sup>44</sup> De telles méthodes sont expérimentées dans d'autres domaines, notamment celui des transports (Cf. Plateforme interdisciplinaire « Débat public », ...); elles tournent souvent autour d'enjeux tels que : ouvrir l'élaboration des projets à la participation suffisamment en amont, créer un tiers organisateur des débats, ...

permettre d'aller vers l'élaboration de représentations partagées : qui dans la population est susceptible de participer, quelle ampleur à donner au dispositif de participation, sous quelle forme – réunions informelles, groupes de travail structurés avec animation forte, ... ? En outre, les méthodes à mettre en œuvre doivent ménager une place pour les rencontres « fortuites ». Il est important de rencontrer « au hasard » des habitants. Par cette affirmation, nous récusons la vision du public en tant que « matière molle » : ce n'est pas parce qu'on n'entend pas la voix de certains dans les débats sociaux qu'ils n'ont pas d'avis. Bien au contraire, les entretiens que nous avons réalisé auprès de personnes non impliquées dans les débats autour de l'implantation d'éoliennes démontrent une forte sensibilisation à la question des énergies renouvelables, une capacité à aborder la question énergétique dans son ensemble, à la relier à d'autres problématiques – développement local, modes et qualité de vie, ...<sup>45</sup> En outre, il faut veiller à ne pas concentrer les pouvoirs dans les mains des plus « extrémistes » : Fiorina, 1999 (cité par Shortall, 2008) montre que les plus enclins à participer peuvent être les plus motivés et déterminés, donc les plus « extrémistes ».

Dans le contexte du développement de l'implantation d'éoliennes, les acteurs publics se saisissent préférentiellement de la question du paysage pour intervenir. Nous pouvons y voir une manifestation de ce que Debarbieux (2007) nomme l'« émergence d'une société de l'empaysagement ». Pour cet auteur, ce dernier terme renvoie au « tournant dans la façon qu'ont les sociétés contemporaines de se penser elles-mêmes et de penser leur inscription matérielle par l'entremise de la représentation et de l'action paysagère ». En particulier, les institutions politiques locales voient dans le paysage un moyen d'infléchir leur perte de capacité à avoir prise sur leur territoire et à en donner une image susceptible de renforcer leur propre pouvoir. L'empaysagement selon Debarbieux relève tantôt de la nostalgie et du passéisme, tantôt du souci de reconstruire du projet politique territorialisé sur de nouvelles bases. L'institutionnalisation moderne du paysage révèle la capacité amoindrie de l'individu à être agissant ; « la composante politique de la captation de la ressource symbolique du paysage par les États modernes ne repose pas, tout au contraire, sur une mobilisation des individus comme acteurs politiques de ce processus ». Dans notre recherche, nous retrouvons cette double tentation du passé et du projet dans l'oscillation entre, d'une part, le recours à la catégorie de « paysages emblématiques » et, d'autre part, la mobilisation de la notion de « co-visibilité » qui incite à concevoir le paysage comme moyen d'engager des « projets de territoire ». Nous avons souligné le fait, également, que si le sujet percevant est de mieux en mieux reconnu, le sujet agissant, en revanche, ne l'est pas.

Toutefois, en parallèle à cette appropriation du paysage au sein de l'intervention publique, il existe un mouvement en direction de la participation du public aux choix collectifs. Nous posons l'hypothèse qu'une conceptualisation et une mise en œuvre de la participation du public à des orientations collectives formulées en termes de paysage éviteraient la forme d'aliénation qu'est aujourd'hui, selon Debarbieux (2007), l'instrumentalisation du paysage par les collectivités. L'articulation, donc, des questions du paysage et de la participation, seraient selon nous propices à l'élaboration de projets – de territoire, de paysage – qui témoigneraient d'une convergence d'attentes sociales et d'une véritable participation collective à leur élaboration, que Debarbieux appelle de ses vœux. En s'appuyant sur les travaux d'Arendt, ce dernier « propose de voir dans cette reprise en main des préoccupations paysagères dans le cadre de nouvelles pratiques politiques et démocratiques, une illustration

---

<sup>45</sup> Avec, en outre, une conscience énergétique qui a une épaisseur historique : il est bien rare qu'un enquêté ne nous rappelle pas les années 1970, la première crise énergétique et la lutte des Finistériens contre le projet de centrale nucléaire de Plogoff, puis le fait que les premières tentatives de développement des énergies renouvelables soient rapidement tombées en désuétude...

de ce que peut être le paysage-comme-action » (action au sens d'Arendt). Il rappelle qu'Arendt a d'ailleurs beaucoup insisté sur le rôle des objets, comme œuvres, dans la définition du « public » et du « commun » dont se dotent les hommes pour vivre ensemble. Il cite sa définition du « vivre ensemble dans le monde : c'est essentiellement qu'un monde d'objets se tient entre ceux qui l'ont en commun, comme une table est située entre ceux qui s'assoient autour d'elle ; le monde, comme tout entre-deux, relie et sépare en même temps les hommes ». Pour Debarbieux, le paysage « peut devenir un tel objet – une « œuvre » – et être visé par la construction d'un « commun » – une « action » –, et cela d'autant plus que les pratiques spatiales des individus tendent, de par leur diversité, à ne plus avoir grand-chose en « commun ». »<sup>46</sup>

## CONCLUSIONS

La multiplication des mâts d'éoliennes sur le territoire national français doit son origine à une politique internationale environnementale – la lutte contre le réchauffement climatique, déclinée notamment en objectifs de réduction des émissions de GES par le protocole de Kyoto –, traduite au plan national en une politique énergétique, quantitative et financière. Le développement éolien est confié à des opérateurs privés et s'inscrit dans une vision décentralisatrice : il y a absence d'outils de régulation autres que financiers, en particulier d'outils spécifiques en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, ... Face aux contestations sociales et aux conflits qui montent en puissance, les acteurs publics tentent de pallier aux défaillances des politiques publiques en s'engageant dans l'élaboration d'outils d'aide à la décision – faut-il accorder tel ou tel permis de construire ? quelle place accorder au développement éolien sur un territoire ?

L'élaboration de ces outils se fait dans la mise en œuvre d'un double mouvement. D'abord, les acteurs du développement éolien, publics comme privés, se saisissent de la notion de paysage, au double motif que, d'une part, l'objet éolienne possède une « violence matérielle » et que, d'autre part, les contestations sociales mobilisent explicitement le thème du paysage et posent donc la question des représentations sociales des paysages. Ensuite, les acteurs se retrouvent autour de l'objectif de faire participer les populations aux orientations collectives en matière de production énergétique éolienne, cet objectif de la participation étant porté par la diffusion d'une préoccupation en termes de développement durable. Les deux notions de paysage et de développement durable se rencontrent donc ici et entrent en frottement. Toutefois, leur alimentation mutuelle ne semble encore que s'esquisser.

Poser explicitement les bases d'une participation des populations aux orientations collectives en matière de paysage – et dans lesquelles la production énergétique éolienne se verrait définir une place – permettrait une consolidation de l'une comme de l'autre notion. Au contact de la « participation », notion politique par nature, le paysage pourrait affirmer encore sa dimension politique, l'oser pleinement. Celle-ci ne serait plus restreinte à l'idée qu'il est

---

<sup>46</sup> Mitchell (2007) rapproche également la notion de travail de celle de paysage ; pour lui, défendre les paysages revient à défendre tout un chacun dans sa vie, son travail, etc. Le travail est une condition nécessaire, indépendante de toute forme de société, de l'existence de la race humaine ; le travail rend possible les échanges matériels entre l'homme et la Nature, et donc la vie ; ses formes, en revanche, sont le résultat d'une longue histoire de luttes. La pensée dialectique du paysage est apparue parce que ceux qui sont réprimés devaient être défendus ; le paysage comme expression d'un pouvoir et d'un privilège est toujours l'envers des paysages de l'exploitation et de l'oppression (Mitchell 2002).

nécessaire de prendre en compte la diversité des représentations sociales des paysages ; elle reconnaîtrait la nécessité d'examiner les relations, y compris et surtout conflictuelles, entre ces représentations et ouvrirait à l'idée qu'il est possible de co-construire des représentations des paysages. Plusieurs notions présentes dans les discours des acteurs nous semblent révélatrices de l'amorce d'un tel mouvement. La catégorie de « paysages ordinaires », qui sort de l'ombre de celle de « paysages emblématiques » dans un premier temps mise en avant, ouvre à la reconnaissance de la pluralité des regards. La notion de « co-visibilité » est quant à elle mobilisée pour ouvrir à la question des relations entre cette pluralité de regards – conflits, tensions, convergences, indifférence, ... – ; elle invite aussi à reconsidérer la logique « top-down » classique, celle qui sous-tend la catégorie de « paysages emblématiques », pour envisager des formes de gouvernance différentes.

Au contact du « paysage », la participation pourrait évoluer d'une logique aujourd'hui essentiellement managériale – celle qui considère qu'il faut gérer les relations sociales pour faire aboutir / rejeter les projets d'implantations – qui la réduit surtout à de la communication et à de la négociation, vers une logique plus politique. En ce sens, la figure émergente de l'habitant, celui qui se tient dans les « paysages ordinaires », est prometteuse. Elle offrirait un contrepoint par exemple à celle, actuellement dominante, du riverain, cette figure marchande de celui dont on peut négocier / acheter l'adhésion, ou encore cette figure « démocratiquement handicapée » de celui qui serait incapable de participer à la parole publique – par manque de connaissances « légitimes » ou parce que ce qu'il a à faire passer semble irrecevable car relevant du ressenti, du vécu, ... Voire, cet habitant pourrait être conçu comme un être géographique : c'est-à-dire un être social et politique certes, mais aussi géographique, c'est-à-dire dont le rapport à l'étendue terrestre fonde significativement les conditions d'existence – la dimension géographique ne se réduirait plus à son sens de distance / proximité spatiale comme dans le cas du « riverain » – ; un être qui vit et participe aux changements de l'environnement ; un être dont c'est l'expérience de l'environnement qui compte. Ainsi, la conception de la participation pourrait sans doute être élargie au-delà de la seule participation à des procédures démocratiques.

Il est une notion, dans les débats autour du développement éolien, qui nous semble révélatrice des façons de penser dominantes et de leurs limites, que nous venons d'exposer : celle d'« acceptabilité sociale ». En effet, elle ne peut tenir lieu d'objectif politique – ou alors, tellement minimaliste. Elle répond essentiellement à une vision managériale : celle qui considère qu'il faut à tout prix éviter les conflits. Elle ne peut aboutir qu'à la mise en œuvre de dispositifs de participation de type communication ou négociation. Ceux-ci, les plus répandus, ne correspondent pas à un partage du pouvoir décisionnel avec de larges pans de la population. Cette vision de la participation s'appuie sur une vision de la population en tant que réceptacle passif ; ou, « au mieux », « matière molle » à in-former ; ou, « au pire », masse d'où se distinguent quelques sujets ré-agissants... ce qui ne peut manquer de conduire à une situation de paralysie – le conflit. La notion d'« acceptabilité sociale » serait à dépasser, en vue de considérer pleinement la question de la participation, dans sa dimension politique ; en vue de considérer pleinement la figure de l'habitant, dans sa dimension géographique telle que définie ci-dessus – y compris sociale et politique.

« L'acceptabilité sociale » ne peut être, de toute façon, qu'un leurre : au vu des cas de terrain que nous avons explorés ou dont nous avons connaissance au travers de la littérature, il n'apparaît pas de liens entre les caractéristiques formelles des projets et la nature et l'intensité

des réactions sociales qu'ils suscitent<sup>47</sup>. Il y a une indépendance relative – ou en tout cas relations complexes – entre les formes matérielles et la façon dont elles sont interprétées et appréciées, voire entre la forme que prend la conduite du processus de projet – réunions publiques en amont ou pas, concertation large ou non, ... – et les réactions. Agir sur les formes – produit matériel – et sur la forme – processus de production – ne fait pas tout. Le croire conduit à tomber dans le piège de l'esthétisation : esthétisation des formes, esthétisation des relations sociales par des actions de simple « communication ». Il est important de faire attention aux processus. Mais à trop vouloir mettre l'accent sur eux, le risque est de négliger les contenus<sup>48</sup>.

Or, aujourd'hui, le problème de la production énergétique éolienne devrait être prise à bras-le-corps dans sa dimension politique – dans le sens générique du terme, c'est-à-dire renvoyant à tout ce qui a trait au collectif, aux rapports entre et au sein de groupes sociaux en vue de vivre ensemble. Les notions de paysage et de participation, issue de l'idée de développement durable, peuvent y contribuer, moyennant des efforts d'explicitation de leurs conceptions et des hypothèses sous-jacentes, notamment celles qui permettrait de passer du « sujet percevant » au « sujet ré-agissant » et, enfin, au « sujet agissant ».

---

<sup>47</sup> Ce serait vrai y compris pour les projets dits « participatifs », avec une définition de la participation qui est ici avant tout financière. En France, les projets fleurissent en ce moment, on n'a pas trop de recul. A noter que le 1<sup>er</sup> parc éolien coopératif du Finistère, propriété d'agriculteurs, a connu les mêmes critiques et péripéties que d'autres (contestations locales, recours en justice, etc.). Au Danemark, il y a eu des projets coopératifs très tôt, et le pays pas indemne de conflits sociaux autour de l'éolien. Par ailleurs, les travaux de Warren et al. (Warren et McFayden, 2009), par exemple, montrent qu'il y a certes des différences dans l'appréciation des parcs éoliens selon que ceux-ci soient propriété de la communauté ou non, mais que ces différences restent de l'ordre du degré d'appréciation.

<sup>48</sup> Risque présent même chez les théoriciens actuels de la participation ? Pour sortir des difficultés de mise en œuvre de l'idée de participation, Blondiaux (2004) propose d'embrancher sur l'idée de « démocratie délibérative ». Il met l'accent sur le fait que la légitimité d'une décision repose largement sur la procédure qui a permis de la produire. Avec trois principes : inclusion, argumentation, publicité. Or, deux d'entre eux portent juste sur les processus.

**PARTIE II**

**LE PAYSAGE, DÉFI DE TERRITORIALISATION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES.**

**PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE  
SUR LE CAS QUÉBÉCOIS**

**INTRODUCTION**

Pour le programme de recherche «les paysages d'Éole», nous avons misé sur la comparaison de deux cas, en France et au Québec. La présente partie expose le deuxième cas étudié, celui dit de l'Est du Québec. Le contenu et la structure proposés ne sont pas entièrement identiques à ceux introduits dans la partie sur le cas français. Différentes raisons expliquent ce choix. D'une part, nous présumons que la situation sur le dossier éolien du Québec est moins connue du lectorat français. Il semble alors judicieux de détailler davantage certains aspects, comme la description du contexte et de l'évolution de la situation. D'autre part, certaines spécificités «empiriques» du cas québécois, devenues apparentes à mesure que nous prenions connaissance du terrain, ont posé des contraintes méthodologiques pour la comparaison.

Pour résumer, l'ampleur et la maturité différenciées des parcs de production énergétique en France et de ceux au Québec semblent avoir créé des situations très différentes, dans le premier cas plus stable et plus dynamique dans le second. Par exemple, en France, des procédures «adaptées» avaient été mises en place pour répondre au «problème» éolien depuis quelques temps avant la période d'observation et la conduite des entretiens. À l'inverse au Québec, des propositions outils ont été amenées pendant la période d'observation. De fait, ceux-ci ont été amenés en «catastrophe», selon les termes de concepteurs, pour répondre, dans l'urgence, à un besoin pressant exprimé par plusieurs acteurs et pour trouver des réponses à ce qui était perçu comme une «crise» qu'il fallait dénouer (notamment pour assurer la pérennité de la filière éolienne). Une demande d'information et un besoin de connaissances étaient exprimés par de nombreux acteurs pour non seulement répondre mais d'abord pour comprendre la situation et lui donner un sens. Le mode d'implantation des parcs éoliens de grande envergure (de 30 à 150 éoliennes), leur nombre, leur concentration dans une même région et le rythme de leur implantation peut expliquer ce besoin, ces divers éléments participant, notamment, à un contexte de «changements» importants, réels ou anticipés.

La situation observée était donc très dynamique au Québec pendant les trois années d'observation (2006-2008). Alors qu'au début de notre recherche, le cas québécois semblait «calme» par rapport aux contestations visibles en France, en l'espace de quelques mois, des critiques et des oppositions ont émergés. Plusieurs intervenants publics, locaux et nationaux, ont réagi à ces mouvements. Des outils réglementaires existants ont été adaptés, de nouveaux documents et propositions ont été proposés (quatre en 2007). Si le cadre institutionnel en matière d'aménagement du territoire a évolué aussi rapidement, pour essayer de répondre aux critiques, c'est aussi dire que la compréhension du «problème» éolien l'était tout autant.



Dans cette perspective, notre investigation ne pouvait englober le regard réflexif que des acteurs pourraient porter *a posteriori* sur leurs pratiques ou sur la performance de leurs outils (les premières très récentes, la plupart pas appliqués), comme nous l'avions envisagée au départ dans notre proposition de recherche soumise au MEEDDAT. Tout de même, des angles différents sont apparus et qu'il semblait pertinent d'éclairer, notamment l'idée que les acteurs sont en situation d'apprentissage accéléré, ce qui influence leur compréhension du dossier éolien et leurs points de vue des acteurs évoluent rapidement. Aussi, il nous apparaissait moins pertinent de concentrer tous nos efforts pour saisir en profondeur leurs perceptions et leur opinion à un moment donné que d'essayer de suivre, dans le temps, l'évolution des regards d'acteurs (non seulement ceux d'intervenants publics), de même que de tenter de mettre en relation différents éléments de la situation qui semblaient expliquer des changements de regards. Dans cette perspective, tout en accordant une attention aux acteurs de l'action public, nous avons choisis de prendre connaissance de leur action – des outils mis en place – et de la situer par rapport à une dynamique plus large.

Cette partie est donc structurée en trois points : 1) Une description des dynamiques d'implantation de la filière éolienne dans l'Est du Québec; 2) Un examen des demandes sociales affirmées en matière de paysage, telle qu'exprimée lors d'une audience publique; 3) Une description des réponses qui ont été apportées par des acteurs publics à ce sujet.

## 2.1 L'IMPLANTATION DE LA FILIÈRE ÉNERGÉTIQUE ÉOLIENNE AU QUÉBEC<sup>49</sup>

Le Québec est dans les énergies renouvelables depuis les années soixante. Après avoir nationalisé une partie du réseau privé de production d'hydroélectricité, le gouvernement québécois a construit de grands barrages et centrales sur des rivières du nord de la province. En 2006, presque 97%<sup>50</sup> de sa capacité provenait de l'énergie «bleue», c'est-à-dire de l'hydroélectricité. L'intérêt pour l'énergie éolienne ne se pose donc pas de la même façon que pour d'autres pays qui souhaiteraient prendre un virage «vert». Des investissements ont tout de même été consentis dans cette énergie, jugée «complémentaire», et qui sont devenus plus importants à la fin des années 1990s.

L'histoire étant toute récente et se déroulant toujours sous nos yeux, nous tentons tout de même une saisie des grands moments ayant marqué l'implantation de l'énergie éolienne au Québec. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les efforts faits par d'autres avant nous<sup>51</sup>, ainsi qu'un examen sommaire de la presse écrite, de rapports du BAPE. Une série d'événements et de stratégies d'action ont ainsi été recensés (Cf. Tableau 8). De cette lecture diachronique, nous dégagons quatre grandes phases d'évolution de la situation autour de l'implantation de la filière énergétique éolienne au Québec, qui sont ensuite décrites succinctement, soit :

1. l'exploration et l'expérimentation technologique;
2. la conception et implantation d'une politique publique en énergie;
3. l'émergence de mouvements de contestation;
4. l'adoption de mesures d'encadrement en aménagement du territoire.

---

<sup>49</sup> Ce point combine des extraits tirés d'une communication faite lors du congrès SIFÉE (Fortin *et al.*, 2008) et d'un rapport remis à Ruralys dans le cadre d'un travail d'accompagnement (Fortin et Devanne, 2008).

<sup>50</sup> Source : <http://www.hydroquebec.com/developpementdurable/approche/choix.html>, consulté 29 février 2008.

<sup>51</sup> Mentionnons les chapitres de Dufour et Côté dans un guide destiné aux élus (Feurtey *et al.*, 2008) ainsi que le site web d'Hydro-Québec (Cf. citation précédente). De même, soulignons qu'une partie importante de ce travail a été fait par Mathias Lamérant, doctorant en Développement régional (UQAR), que nous remercions.

**Tableau 8 : Principaux événements entourant l'implantation de la filière éolienne au Québec (1975-2008)**

<b>Année</b>	<b>Événements, actions</b>
<b>Phase 1</b>	<b>Exploration et expérimentation technologique</b>
1975	Activité de recherche sur l'éolien, par l'Institut de Recherche en Énergie du Québec (IREQ) par Hydro-Québec (HQ)
1987	Mise en opération d'une éolienne à axe vertical ( <i>Éole</i> ) à Cap-Chat
1995	Création d'une première carte des vents du Québec par HQ; MRN, UQAR, consultant externe
1996	Audiences publiques du BAPE sur le projet de parc éolien Le Nordais
1998	Mise en opération du parc éolien Le Nordais, à Cap-Chat
1999	Mise en opération de la section de St-Ulric et de Matane du parc éolien Le Nordais
<b>Phase 2</b>	<b>Conception et implantation d'une politique publique en énergie</b>
2000	Crédit d'impôt accordé par le gouv. du Québec pour la fabrication d'éoliennes ou leurs composantes dans la région de Gaspésie et MRC de Matane
2000	Mise en place du Techno-centre éolien ayant pour objectif de favoriser la naissance d'une filière éolienne en Gaspésie, aux Îles-de-la-Madeleine et dans la MRC de Matane
avril 2002	Signature de la politique ACCORD, reconnaissant l'éolien comme «créneau émergent» de développement pour la Gaspésie
2003	Entente gré à gré entre HQ et le promoteur 3Ci pour la mise en place de trois parcs éoliens à Murdochville
mai 2003	Lancement du premier appel d'offres de 1000 MW lancé par Hydro-Québec
novembre 2004	Adoption d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) pour l'implantation d'éoliennes sur le territoire de la MRC de Bonaventure (région de la Gaspésie)
2004	Adoption d'un RCI pour l'implantation d'éoliennes sur le territoire de la MRC de Haute-Gaspésie
2004	Adoption d'un RCI par la MRC d'Avignon
Mars 2004	Adoption d'un RCI par la MRC de Côte-de-Gaspé
2004	Adoption du <i>Plan régional de développement du territoire public-volet éolien</i> par le MRNF
Octobre 2004	Annonce des résultats du premier appel d'offres de 1000 MW lancé par HQ : 8 projets de parcs pour la région désignée
A2004-H2005	Tenue de la Commission parlementaire québécoise sur l'Énergie
2005	Diffusion du <i>Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères: projet d'implantation de parcs éoliens en territoire public</i> par le MRNF
2005	Audience publique du BAPE sur le projet de parc éolien à Murdochville par Énergie Éolienne Murdochville inc.
<b>Phases 3 et 4</b>	<b>Émergence de mouvements de contestation et adoption de mesures d'encadrement en aménagement du territoire</b>
juin 2005	Adoption d'un RCI par la MRC de La Mitis (région du Bas-Saint-Laurent)
octobre 2005	Lancement du second appel d'offres d'HQ pour des projets totalisant 2000 MW issus de diverses régions du Québec
19 décembre 2005	Entrée en vigueur du RCI de la MRC des Basques
22 octobre 2005	Affirmation par des représentants autochtones d'être actionnaires et initiateurs de projets éoliens pour le 3 <sup>e</sup> appel d'offres d'Hydro-Québec
2005	Contestation de citoyens lors de l'ouverture du chantier du parc éolien de Baie-des-Sables
12 avril 2006	Entrée en vigueur d'un RCI par la MRC de Kamouraska
avril 2006	Création de Vigilance Éolienne, comité d'opposants au projet de parc éolien de Rivière-du-Loup.
avril à août 2006	Audiences publiques du BAPE sur le projet d'aménagement d'un parc éolien à St-Ulric, St-Léandre et St-Damasse par Northland Power inc.
mai à septembre 2006	Audiences publiques du BAPE sur le projet de développement d'un parc éolien dans la MRC de Matane par le groupe Axor inc.
mai à septembre 2006	Audiences publiques du BAPE sur le projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de Rivière-du-Loup par Skypower
juillet 2006	Négociations sur la localisation d'éoliennes entre le promoteur Skypower et la MRC de Rivière-du-Loup, en marge des audiences
2006-2007	Audiences publiques du BAPE sur le projet de parc éolien de Carleton-sur-Mer par Cartier énergie éolienne inc.
2006-2015	Stratégie énergétique du Québec
2007	Création du centre de promotion et de formation sur l'éolien CORUS
2007	Diffusion du document <i>Orientations du gouvernement en matière d'aménagement: pour un développement durable de l'énergie éolienne</i> par le MAMR
2007	Diffusion du document <i>Guide d'intégration de éoliennes au territoire: vers de nouveaux paysages</i> par le MAMR
mai 2007	Entré en vigueur d'un RCI par la MRC de Témiscouata
juin 2007	Entrée en vigueur d'un RCI par la MRC de Rivière-du-Loup (région du Bas-Saint-Laurent).
19 juin 2007	Mandat accordé par la CRE à la firme Ruralys pour caractériser et évaluer la qualité des paysages de la région du Bas-Saint-Laurent
27 juin 2007	Adoption d'un RCI par la MRC de Matapédia
14 juillet 2007	Contestation de citoyens à Ste-Anne-des-Monts au regard du projet de Northland Power
15 janvier 2008	La CPTAQ exige le déplacement de la moitié des éoliennes du projet
5 mai 2008	Annonce des résultats du deuxième appel d'offres de 2000 MW lancé par HQ : 15 projets de parcs retenus (sur les 66 déposés), répartis dans l'ensemble du Québec
mai	Création d'un groupe de citoyens s'opposant au projet proposé par Kruger énergie pour Sainte-Luce (Bas-Saint-Laurent)
mai 2008	Contestation de citoyens d'un projet de parc éolien au pied du Parc des Hautes-Gorges, retenu dans 2 <sup>e</sup>

Année	Événements, actions
	appel d'offres (région Charlevoix).
Août 2008	Adoption d'une résolution par la municipalité de Ste-Luce qui retire son appui au projet de Kruger «conditionnel» à l'issue d'un référendum favorable et début d'un processus menant à l'adoption d'un PIA excluant toute éolienne sur le littoral
7 octobre 2008	Diffusion du document <i>Guide à l'intention des élus municipaux du Québec: Énergie éolienne et acceptabilité sociale</i> par quatre CRÉ et UQAR
12 novembre 2008	Diffusion de l' <i>Étude de caractérisation et l'évaluation des paysages du Bas-Saint-Laurent</i> par l'organisme Ruralys
29 octobre 2008	Adoption du règlement du gouvernement du Québec en vue du 3 <sup>e</sup> appels d'offres de 250 MW d'énergie éolienne issues de projets communautaires et autochtones
15 septembre 2008 au 15 janvier 2009	Audiences publiques du BAPE sur le projet de parcs éoliens de Montagne Sèche et de Gros-Morne par Cartier énergie éolien inc.

Compilation à partir de la consultation de plus de 14 sources écrites, incluant : les chapitres 1, 4 et 5 dans Feurtey *et al.* (2008), le site d'Hydro-Québec (<http://www.hydroquebec.com/developpementdurable/approche/choix.html>, consulté le 29 février 2008), des rapports du BAPE, des éditions du journal *Le Soleil*, les sites Internet de MRC.

## 2.1.1 QUATRE PHASES D'IMPLANTATION

### **Phase 1 : exploration technologique et expérimentation**

La mise en opération, par Hydro-Québec, d'une éolienne de 4 MW à axe vertical, haute de 96 mètres, dans la petite municipalité gaspésienne de Cap-Chat, en 1987, constitue un des premiers pas significatifs dans la mise en place de la filière éolienne au Québec. Elle est suivie de la mise en service d'un premier grand parc d'éoliennes au Québec, *Le Nordais*, qui regroupe 76 turbines de 750 kW à Cap-Chat (1998) et 57 à Matane (1999). Entre temps, en 1995, de premiers inventaires cartographiques situent les «gisements de vent»<sup>52</sup> et, ce faisant, les territoires offrant le plus de potentiel pour la production de ce type d'énergie. Cette première période d'une dizaine d'années constitue donc une phase d'expérimentation.

### **Phase 2 : une politique publique mariant énergie et développement régional**

Un aspect original du développement éolien au Québec est qu'il croise des objectifs nationaux de production d'énergie à d'autres de développement économique régional. Concrètement, pour y arriver, une équation sophistiquée a été conçue dans le cadre du système d'appel d'offres lancé par Hydro-Québec. Rappelons en les grandes lignes. En 2003, puis en 2005, les promoteurs ont été invités à soumettre des projets qui devaient répondre à une série de conditions dont : le prix de vente proposé, le respect des règles d'aménagement du territoire, un avis favorable des élus locaux et régionaux et, surtout, dont celle d'assurer un minimum de retombées économiques en Gaspésie. Le système d'appel d'offres mise sur l'équation suivante : pour être plus concurrentiels, les promoteurs devraient idéalement miser sur de très grands parcs d'éoliennes afin de générer des économies d'échelles. La présence de plusieurs parcs dans un territoire rapproché issu du 1<sup>e</sup> appel d'offres surtout devrait, à son tour, créer une sorte de marché local qui inciterait de grands fabricants d'équipements éoliens étrangers à venir construire des usines dans la région concernée, qui comprend la région administrative de la Gaspésie et la MRC de Matane, située à l'ouest<sup>53</sup>. De fait, les promoteurs de parcs éoliens doivent s'assurer qu'une part des retombées économiques associés à l'assemblage des éoliennes sera assurée dans ce territoire. Une clause de «contenu régional» est ainsi liée au

<sup>52</sup> Ce travail est le fruit d'une collaboration entre le ministère des Ressources naturelles, l'UQAR et WECTEC (<http://www.hydroquebec.com/comprendre/eolienne/historique.html>, consulté le 29 février 2008).

<sup>53</sup> La délimitation de ce territoire a par ailleurs fait l'objet de débats entre les élus.

contrat de rachat d'énergie signé avec Hydro-Québec<sup>54</sup>. Ces usines constitueraient les bases d'un nouveau tissu industriel en Gaspésie, contribuant ainsi à diversifier son économie, et, aussi, à développer une nouvelle expertise québécoise dans le domaine qui serait ancrée dans la région. Cette stratégie est appuyée par une autre politique publique, l'entente *Accord*, adoptée par Québec en 2002. Celle-ci reconnaît le secteur de l'éolien comme un créneau d'excellence «émergent» pour la Gaspésie et elle prévoit une série de mesures pour appuyer des initiatives publiques et privées. Les projets de plus de 9 MW qui ont été retenus par Hydro-Québec sont ensuite soumis à la procédure d'évaluation environnementale, qui comprend des audiences publiques.

La perspective retenue, croisant objectifs énergétiques et objectifs de développement économique régional, est généralement supportée par les groupes socioéconomiques concernés qui d'ailleurs ont signé l'entente *Accord* en ce sens. Elle rejoint une demande sociale soutenue pour diversifier et relancer l'économie régionale. Soulignons en effet la situation économique difficile que traverse des localités de la région depuis plusieurs années. L'économie de plusieurs régions non-métropolitaines du Québec repose historiquement sur l'exploitation des ressources naturelles qu'on y retrouve. Dans l'Est du Québec qui inclut la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent, il s'agit des secteurs de la pêche, de la forêt et des mines. Pendant une bonne partie du 20<sup>e</sup> siècle, les industries construites autour de ces ressources assuraient des revenus pour une grande partie de la population régionale. À partir des années 70 cependant, elles ont connu des difficultés majeures, en partie causées par l'épuisement de ressources (morue, forêt) et aussi par les effets de la mondialisation (fusion d'entreprises, délocalisation d'activités et fermetures d'usines). Dans cette continuité historique, le vent constituerait une nouvelle ressource naturelle qui pourrait être exploitée pour diversifier, voire relancer l'économie régionale.

Sur papier l'équation apparaît ambitieuse et prometteuse en termes de développement économique régional. Dans la pratique cependant, elle rencontre des critiques qui amorcent, selon notre lecture, une troisième phase de l'implantation de la filière éolienne au Québec.

### **Phase 3 : Des dynamiques sociales changeantes**

À partir de 2005, des personnes et des groupes commencent à exprimer des préoccupations et même des oppositions à des projets de parcs. Il faut dire que l'implantation de la nouvelle filière éolienne se déroule à un rythme accéléré. Sur une période de 10 ans, plus de 21 projets pourraient être construits dans la région ciblée couvrant la région administrative de la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent (Cf. Tableau 9). La taille des parcs construits ou proposés regroupe de 30 à 100 éoliennes (voire 150 dans un cas récent), ce qui équivaut à des capacités de 42 MW à 150 MW de puissance installée (voire 300 MW dans dernier cas).

De 1995 à 2007, huit audiences publiques ont été tenues dans le cadre prévu de l'évaluation environnementale, certaines dans un temps rapproché. Ces audiences ont permis à divers locaux de prendre conscience du nombre important de grands parcs proposés et, aussi, de leur grande taille : les projets discutés peuvent regrouper de 30 à 100 éoliennes, voire 150 dans un cas. Si tous étaient réalisés, c'est plus d'un millier d'éoliennes qui seraient construites dans la région. Enfin, autre point non négligeable, la majorité serait située sur les littoraux du fleuve

---

<sup>54</sup> Selon les données d'un sondage réalisé en juin 2008 par le MRNF, plus de 847 emplois étaient liés aux activités des usines de fabrication (488) ou à celles touchant la construction et l'entretien des parcs (359) (<http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-retombees.jsp>, consultée le 4 avril 2009).

Saint-Laurent et de la baie des Chaleurs, des paysages très valorisés où se concentre l'habitat (Cf. Figure 1). Dans cette perspective, l'effet de concentration recherché pour des objectifs de développement économique créeraient d'autres impacts cumulatifs que certains jugent négatifs pour la qualité de vie.

**Tableau 9 : Bilan des parcs éoliens projetés ou construits dans les régions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent (hiver 2009)**

Nom du parc	Municipalités	État du projet	Type de contrats	Nombre d'éoliennes	Puissance du parc (MW)	Année de construction (effective ou projetée)	Numéro de rapport du BAPE (année)
Le Nordais (Cap-Chat)	Cap-Chat	Construit	Gré à gré	76	57	1998	109 (1997)
Le Nordais (Matane)	Saint-Ulric, Saint-Léandre, Matane	Construit	Gré à gré	57	42,75	1999	109 (1997)
Murdochville - Mont Copper	Murdochville	Construit	Gré à gré	30	54	2004	190 (2004)
Murdochville - Mont Miller	Murdochville	Construit	Gré à gré	30	54	2005	190 (2004)
Baie-des-Sables	Baie-des-Sables, Métis-sur-Mer	Construit	1 <sup>er</sup> appel d'offres	73	109,5	2006	217 (2005)
Anse-à-Valleau	Anse-à-Valleau	Construit	1er appel d'offres	67	100,5	2007	217 (2005)
Carleton	Carleton	Construit	1er appel d'offres	73	109,5	2008	238 (2007)
Saint-Ulric - Saint-Léandre	Saint-Ulric, Saint-Léandre, Damase	Non-construit	1er appel d'offres	100	150	2009	231 (2006)
Les Méchins	Les Méchins	Non-construit	1er appel d'offres	100	150	2009	
Mont-Louis	Mont-Louis	Non-construit	1er appel d'offres	67	100,5	2010	
Montagne-Sèche	Montagne-Sèche	Non-construit	1er appel d'offres	39	58,5	2011	255 (2008)
Gros-Morne	Gros-Morne	Non-construit	1er appel d'offres	67(Phase 1) + 74 (phase 2) = 141	100,5 (phase 1) + 111 (phase 2) = 211,5	2011 (phase 1) et 2012 (phase 2)	255 (2008)
Le Plateau	Matapédia, L'Ascension-de-Patapédia	Non-construit	2ème appel d'offres	60	138,6	2011	
New-Richmond	New-Richmond, Bonaventure	Non-construit	2ème appel d'offres	33	66	2012	
Saint-Luce	Sainte-Luce, Sainte-Flavie	Non-construit	2ème appel d'offres	34	68	2012	
Lac Alfred	Sainte-Érène, La Rédemption, Saint-Zénon-Lac-Humqui, TNO du Lac Alfred, TNO du Lac-à-la-Croix	Non-construit	2ème appel d'offres	150	300	2012 (phase 1) et 2013 (phase 2)	
Vents du Kempt	Causapscal, Sainte-Marguerite-Marie, Sainte-Florence	Non-construit	2ème appel d'offres	50	100	2014	
Murdochville	Murdochville	Non-construit	Gré à gré	36	54	non-déterminée <sup>(1)</sup>	216 (2005)
Saint-Ulric <sup>(2)</sup>	Saint-Ulric	Non-construit	Gré à gré	50	75	non-déterminée	233 (2006)

Sources :

<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-potentiel-projets.jsp>, consulté le 20 février 2009

[http://www.hydroquebec.com/comprendre/eolienne/parcs\\_eoliens.html](http://www.hydroquebec.com/comprendre/eolienne/parcs_eoliens.html), consulté le 20 février 2009

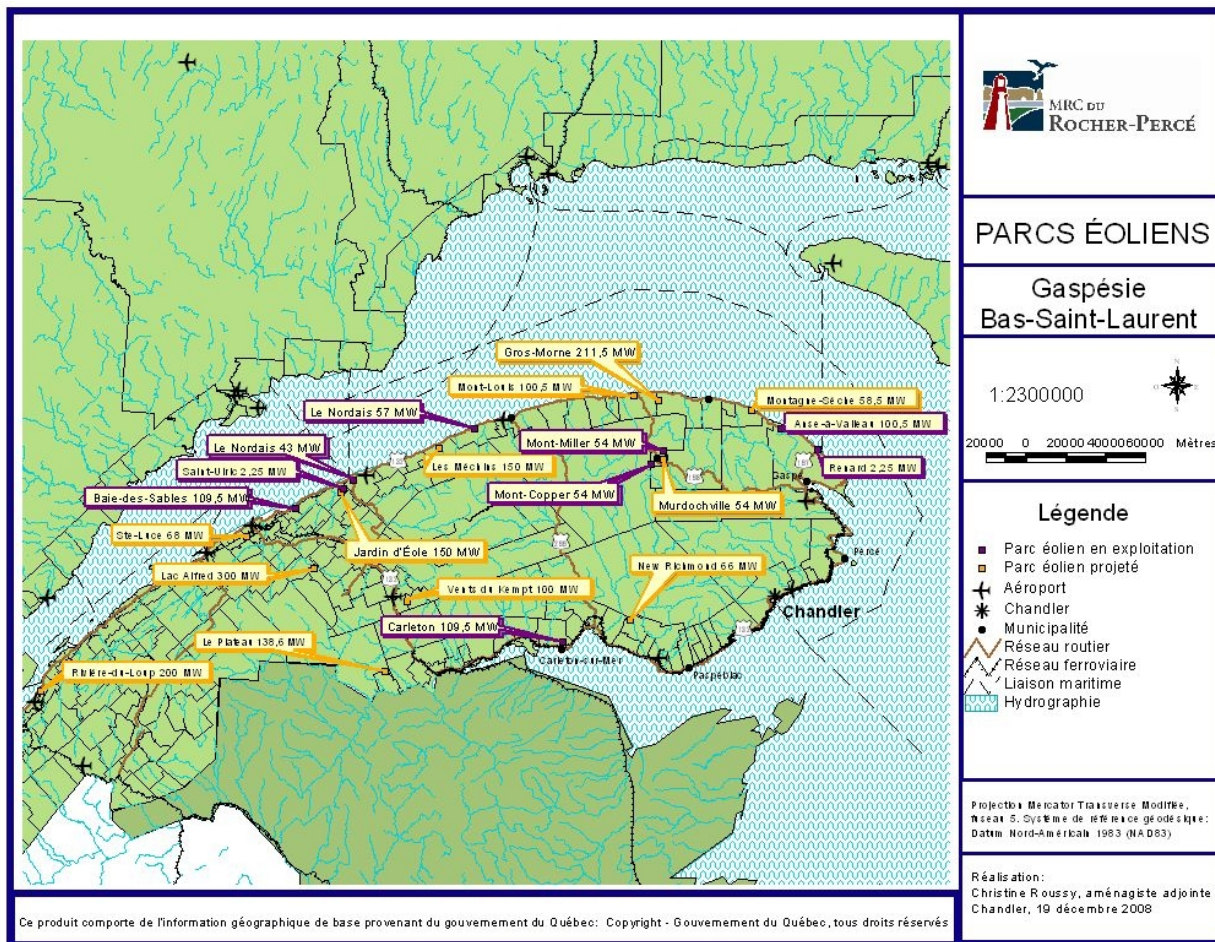
[http://www.hydroquebec.com/distribution/fr/marchequbecois/parc\\_eoliens.html#](http://www.hydroquebec.com/distribution/fr/marchequbecois/parc_eoliens.html#), consulté le 20 février 2009

<sup>(1)</sup> [http://www.hydroquebec.com/comprendre/eolienne/parcs\\_eoliens.html](http://www.hydroquebec.com/comprendre/eolienne/parcs_eoliens.html), consulté le 20 février 2009

<sup>(2)</sup> BAPE 233



Figure 1 : Carte de localisation des parcs éoliens construits ou projetés dans l'Est du Québec (2008)



Carte conçue par C. Roussy, MRC du Rocher-Percé (2008)

Si une première génération de parcs a été accueillie sans trop de critiques, les suivants ont progressivement soulevés des réactions plus sévères et des contestations dans des communautés d'accueil. Certaines oppositions sont devenues particulièrement fortes, au point de remettre en question la faisabilité de projets. Pensons à ceux de Skypower à Rivière-du-Loup, de Trans Canada Énergie dans le secteur de la ZEC du Bas-Saint-Laurent et, enfin, celui de Kruger énergie inc. dans la localité de Sainte-Luce-sur-Mer toujours en discussion.

Un examen sommaire de la presse (quotidien national *Le Soleil*, notamment) et de quatre rapports du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) produit à cette période charnière (2005-2006) permet de voir comment les dynamiques sociales évoluent sur le dossier et cela parfois très rapidement. Il permet aussi de saisir les préoccupations de divers groupes d'acteurs. Certaines ressortent de façon récurrente, touchant l'économie locale et régionale, l'occupation du territoire et la gouvernance (Cf. Encadré 1).

## **Encadré 1 : Trois champs de préoccupations sociales récurrentes concernant les parcs et la filière éolienne (2005-2006)**

### Économie : du parc à la filière industrielle

Les retombées économiques sont à l'avant-plan des demandes sociales, que ce soit en termes d'emplois créés ou de redevances accordées aux propriétaires terriens et aux municipalités d'accueil. L'importance accordée à la question des retombées ne surprend pas, considérant les difficultés économiques vécues dans les régions de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent, visées par le premier appel d'offres d'Hydro-Québec. On espère que la filière éolienne permettra de développer un véritable tissu industriel qui générera des emplois permanents et de qualité. Toujours sur la question économique, mais sous un angle moins positif cette fois, des élus s'interrogent sur les capacités de leur municipalité rurale à assumer les coûts susceptibles d'être engendrés par l'entretien de chemins et autres infrastructures associés à ces nouveaux «parcs industriels» déconcentrés. Enfin, les intervenants touristiques sont, quant à eux, soucieux des changements apportés aux paysages, une ressource fondamentale pour cette autre industrie importante en région : les potentiels de ce grand produit d'appel risquent-ils d'être minés par la présence de nombreuses éoliennes? Dans ce premier champ de préoccupations, les impacts appréhendés sur le paysage semblent donc opposés à ceux attendus sur l'économie locale et régionale : risque-t-on de perdre la qualité de l'un pour gagner l'autre?

### Occupation du territoire: usages et représentations

La problématique de l'occupation du territoire est également au centre des débats lors de cette période. Les éoliennes, d'une hauteur équivalente de plus de 30 étages et regroupées par dizaines, voire centaine dans des parcs se déployant sur des kilomètres, marquent forcément l'espace régional. Or, ces territoires ne sont pas vierges, d'autres occupations, d'autres groupes, sont déjà présents. La cohabitation entre ce nouvel usage du territoire et ceux plus traditionnels nécessitant de grands espaces, qu'il s'agisse de l'agriculture ou de la foresterie, représente tout un enjeu. Mais la cohabitation avec l'habitat et des activités liées à la nature, comme la chasse ou la randonnée pédestre, pose un défi encore plus délicat. Effectivement, la cohabitation territoriale ne se construit pas seulement en des termes physico-spatial et fonctionnel, mais aussi symbolique.

Un tel registre renvoie à la manière par laquelle les individus perçoivent et se représentent le territoire. Les choix faits en matière de modes d'occupation, hier comme aujourd'hui, reposent sur un ensemble de besoins, de valeurs et de représentations plus ou moins explicites, et qui évoluent. Dans le cas de l'éolien, un conflit d'ordre symbolique, exprimé dans plusieurs des arguments des opposants, renvoie au gigantisme des éoliennes et des parcs. Les infrastructures sont souvent associées à une imagerie moderne «industrielle» qui se situe en décalage par rapport à une représentation paysagère du milieu de vie qui semble privilégiée par plusieurs groupes (Ruralys, 2008). Au Bas-Saint-Laurent, il nous semble que celle-ci soit fondée sur un modèle paysager reposant sur une ruralité agro-forestière, s'appuyant sur la présence d'un patrimoine architectural et de noyaux villageois et sur une topographie particulière, formée de longues terrasses en bordure du fleuve Saint-Laurent, qui offre des vues panoramiques. Le conflit est vécu encore plus vivement lorsque plusieurs grands parcs sont concentrés dans des parties du territoire particulièrement valorisées, comme le bord du fleuve et de cours d'eau, comme c'est le cas dans le Bas-Saint-Laurent. La «banalisation» des paysages ressort alors comme un argument phare pour porter ce conflit culturel concernant l'occupation et l'aménagement du territoire.

### Gouvernance : déficit de participation et de connaissances

Enfin, un troisième champ de préoccupations important concerne les pratiques de planification des projets de parcs éoliens. Plusieurs groupes dénoncent le rythme trop rapide des implantations et le caractère privé des négociations. Par exemple, les propriétaires terriens ayant signé des ententes avec des promoteurs sont tenus de respecter une clause de confidentialité en ce sens. Même lorsque des tribunes sont offertes pour s'impliquer, comme les audiences publiques, il peut devenir difficile de suivre le *tempo*. Au «printemps de 2006, trois commissions du BAPE siégeaient simultanément dans la région du Bas-Saint-Laurent pour des projets de parcs éoliens», faisaient remarquer des commissaires.

Par ailleurs, la participation des acteurs régionaux ne se pose pas seulement en termes de processus, mais aussi sur le plan de l'information disponible. Pratiquement à chacune des audiences, des groupes dénoncent le manque de connaissances concernant les impacts générés par un parc éolien. Les connaissances sont jugées encore plus déficientes en ce qui a trait à l'effet conjugué de la présence de plusieurs parcs, c'est-à-dire leurs impacts cumulatifs : quels seront les effets de la concentration de centaines d'éoliennes dans une même région? La question est pertinente, car comme le résumait une commission du BAPE (no 233), «si durant la dernière décennie près de 200 éoliennes (...) ont été mises en service, c'est plus de 850 qui pourraient s'ajouter durant les prochains six ans» dans le Bas-Saint-Laurent et en Gaspésie.

Le déficit de participation et de connaissances vécu crée, pour plusieurs, l'impression que l'expansion de la filière éolienne est faite de façon «anarchique», qu'elle souffre d'un manque de vision d'ensemble. On se questionne notamment sur la capacité environnementale et sociale d'un territoire à recevoir tant de grands sites de production : existe-t-il un seuil critique? Pourtant, des outils et des pratiques de planification sont en place. Pensons aux schémas d'aménagement et aux plans d'urbanisme. Mais, comme la problématique de l'éolien est récente, elle y a rarement été prévue et intégrée avant l'arrivée des projets. Des règlements de contrôle intérimaires sont alors adoptés, pour pallier ce manque. De nouveaux outils de planification sont également expérimentés : plan régional de développement du territoire public, guide pour l'intégration et l'harmonisation paysagère. Cependant, mesures ne semblent soit pas connues du point de vue de groupes d'acteurs affectés, soit ne pas répondre de façon satisfaisante à leurs demandes.

Source : Examen de quatre rapports du BAPE (no. 216, 217, 231, 233)

#### **Phase 4 : Des réponses de la part d'acteurs publics**

L'ampleur et la vigueur des oppositions suscitent des réactions d'acteurs locaux et nationaux. Les réactions sociales sont de plus en plus vives comme une condition de mise en place des parcs éoliens, et même de la filière industrielle qui en dépend. Il importe que les projets reçoivent un accueil favorable de la part des communautés locales, exprimé dans les termes d'«acceptabilité sociale». Pour ce faire, des mesures et démarches ont été amenées de diverses façons, pour compléter les outils d'encadrement existants jugés insuffisants (ex. : aménagement du territoire, évaluation environnementale), notamment sur la question du paysage. Dans l'ensemble, elles peuvent être regroupées dans quatre grandes catégories, décrites dans l'encadré suivant (Encadré 2), soit :

- 1) l'approche réglementaire
- 2) l'approche de négociation au cas par cas
- 3) l'approche de planification territoriale
- 4) l'approche de planification territoriale participative

Ainsi, les expériences et pratiques relatives à ces quatre approches sont autant de façons prises, parfois en complémentarité, pour essayer d'encadrer l'implantation de parcs éoliens sur les territoires, soit au niveau de projets spécifiques ou encore plus en amont, au niveau de la planification territoriale. Plus largement, le contexte d'implantations accélérées de grands parcs éoliens dans la région a incité à réfléchir à la qualité du territoire habité et à son importance dans les dynamiques de développement, entre autres comme facteur d'identité et d'ancrage des populations locales et comme ressource pour l'industrie touristique. Une réflexion sur les zones où il serait souhaitable de localiser les parcs a été amorcée, soit lors de l'élaboration de Règlement de contrôle intérimaire (RCI), soit lors de discussions avec des promoteurs. Pensons notamment à l'important exercice de négociation réalisé entre des représentants de la MRC de Rivière-du-Loup et ceux du promoteur SkyPower pour la localisation d'éoliennes.

À première vue, la volonté d'éloigner toute éolienne du bord du fleuve Saint-Laurent semble cohérente avec le fait qu'une partie importante de la population bas-laurentienne y habite et, de plus, parce que ce paysage rural et maritime est fortement valorisé, autant par les habitants que par les touristes. Cependant, une telle orientation ne permet malheureusement pas de résoudre entièrement le problème de l'acceptabilité sociale. En effet, par effet de balancier, cette orientation conduit à repousser les projets plus à l'intérieur des terres, soit dans les villages de l'arrière-pays ou sur les terres publiques. Or, ces territoires ne sont pas vierges. Des résidents tout comme des usagers y sont déjà présents, même de façon temporaire, pour diverses activités récréatives (villégiature, randonnée, chasse, pêche, etc.). C'est notamment ce que montre la mobilisation des représentants de la ZEC du Bas-Saint-Laurent : ce territoire est aussi, à sa façon, habité et important pour certaines pratiques sociales dans la région<sup>55</sup>. Ce constat explique pourquoi, là aussi, des groupes expriment des préoccupations face aux impacts possiblement apportés par les grands parcs d'éoliennes. La présence de ces grandes infrastructures modifiera-t-elle l'expérience vécue avec la nature? Affectera-t-elle la qualité de la flore et de la faune, dont le gibier? Les paysages forestiers font-ils aussi partie de l'identité bas-laurentienne?

---

<sup>55</sup> Les dirigeants se sont mobilisés pendant deux ans contre un projet avancé par Trans énergie inc. Ils posaient les raisons de leur opposition dans les termes suivants : «Notre ZEC est la plus fréquentée dans la province et son territoire constitue un joyau régional à protéger à tout prix. Nos utilisateurs y trouvent la beauté des paysages, la quiétude et une forêt giboyeuse. Un parc industriel éolien n'y a pas sa place (...) Ce projet ne fera que semer la discorde chez nos 1200 membres et diriger les retombées financières vers Québec et Calgary, laissant des miettes à la région » (*Le Progrès-Echo*, 07 octobre 2007).



Dans cette perspective, le problème de la localisation des parcs éoliens demeure entier. De plus, le questionnement soulevé par les acteurs critiques porte au-delà de la localisation : il touche la pertinence de tels projets pour l'avenir du Bas-Saint-Laurent. Si cette pertinence est reconnue, alors seulement la question devient de savoir à quelles conditions ces projets devraient-ils s'inscrire dans le territoire habité, incluant à quels endroits. La réponse collective à ces questionnements apparaît donc comme un défi récent, mais conçu comme essentiel à relever pour assurer la mise en place et la pérennité de cette filière énergétique et industrielle.

## Encadré 2 : Quatre formes d'encadrement de la filière éolienne

### 1) L'approche réglementaire

L'approche réglementaire constitue une première voie d'encadrement. L'industrie éolienne étant nouvelle, les plans d'urbanisme et les schémas d'aménagement et de développement ne prévoyaient pas l'implantation de cet usage lorsque de premiers projets de parcs ont été proposés par des promoteurs. Aussi, les municipalités et les MRC se sont généralement dotées de règlements de contrôle intérimaires (RCI) pour encadrer d'éventuels projets. Le principe généralement retenu consiste à exclure des portions du territoire comme lieu de localisation possible. Deux principaux types de critères servent à délimiter ces zones d'exclusion soit : **1)** une distance d'implantation pour «éloigner» les éoliennes de certains lieux accueillant des usages particuliers. Les RCI de la région du Bas-Saint-Laurent misent ainsi sur un périmètre d'exclusion autour des aires urbaines et villageoises où se concentrent l'habitat résidentiel, des sites récréotouristiques et des aires vouées à la conservation de la nature (ex : 500 mètres à l'extérieur des limites du périmètre d'urbanisation défini au plan d'urbanisme) et **2)** exclusion de sites et périmètres qui bénéficient déjà d'un statut institutionnel leur accordant une forme de protection dans les outils réglementaires existants (ex : distance séparatrice du corridor des routes 132, 232, etc., sites d'intérêts esthétiques). Signalons que les normes ont évolué en quelques années. Depuis 2007, les distances séparatrices sont devenues de plus en plus importantes.

Par ailleurs, le zonage issu du RCI, fondé sur de tels critères généraux standardisés, ne semble pas toujours suffisamment adapté aux spécificités des territoires d'accueil. Par exemple, que faire pour l'habitat situé hors des périmètres urbains et au cœur de paysages ruraux de qualité? De même, faut-il juger de la même façon un projet comportant des dizaines d'éoliennes et un autre n'en incluant qu'un nombre restreint? Face à ces limites, des alternatives sont évoquées. Entre autres, Thériault, Chaumel et Feurtey (2007, p. 12-19) proposent des «RCI modernes», reposant sur des principes plus variés afin que cet instrument réglementaire soit plus adapté au contexte d'implantation. De même, comme le rappelle le MAMR (2007b), il importe de situer le RCI comme un outil temporaire, devant éventuellement être remplacé par d'autres instruments légaux permanents offerts par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, comme les grandes affectations du territoire ou les territoires d'intérêts esthétiques.

### 2) La négociation au cas par cas

Une deuxième approche d'encadrement, dite de la négociation au cas par cas, se situe sur un autre registre que la première, dans le sens où des mécanismes réglementaires permettent des échanges et pourparlers avec le promoteur concerné pour définir, de façon discrétionnaire, des principes qui régiront l'implantation de son projet. Une telle négociation tenue autour de chaque projet vise à offrir un cadre plus souple que les outils réglementaires standardisés comme le zonage et, ainsi, de tenir davantage compte des spécificités du contexte d'accueil.

L'exercice réalisé entre des représentants de la MRC de Rivière-du-Loup, des spécialistes de l'organisme Ruralys et ceux du promoteur Skypower, pour localiser chacune des éoliennes du projet sur le territoire, peut être situé dans cette approche, tout comme les Plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA). Ces derniers offrent un cadre réglementé mais relativement flexible pour discuter le projet avec le promoteur. Ils ont comme particularité d'impliquer une diversité d'acteurs dans la négociation, par le biais du comité consultatif d'urbanisme et d'une consultation publique.

Tout en offrant des avantages certains, de tels exercices de négociation restent cependant exigeants à plusieurs égards. Cela est en grande partie dû au fait que les organisations plus petites disposent généralement de moins de ressources techniques et humaines<sup>56</sup> que les grands promoteurs privés ce qui peut créer des rapports déséquilibrés entre les acteurs impliqués dans la négociation. De même, les délibérations peuvent être difficiles si elles ne peuvent pas prendre appui sur des consensus sociaux touchant une vision d'avenir plus large du territoire, supportés par une diversité d'acteurs locaux et régionaux et qui auraient été clairement établis en amont du projet, touchant par exemple la pertinence de la filière sur le territoire ou encore les paysages considérés comme importants à protéger. Enfin, la négociation au cas par cas permet plus difficilement de prendre en compte les impacts cumulatifs qui sont créés par la multiplication de parcs. La troisième approche se présente comme une réponse à ces limites.

### 3) L'approche de planification territoriale

L'approche de planification territoriale mise sur la connaissance du territoire et sur une vision d'ensemble comme préalables pour orienter, de façon cohérente, l'implantation des infrastructures éoliennes vers des sites

<sup>56</sup> Il peut s'agir autant de ressources financières que d'expertise, d'expérience ou d'informations disponibles.

choisis. Cette approche rejoint une des demandes importantes exprimées par plusieurs groupes locaux et régionaux et ce, de façon récurrente lors d'audiences publiques du BAPE notamment. Ces groupes souhaitent qu'un exercice de planification de la filière éolienne soit réalisé en amont des projets et à une échelle régionale. Le mandat de caractérisation et d'évaluation des paysages du Bas-Saint-Laurent, confié par la Conférence régionale des éluEs du Bas-Saint-Laurent à l'organisme Ruralys (2008), s'inscrit dans cette troisième approche.

Pour réaliser cette ambitieuse étude en 12 mois, les élus ont rassemblé un financement de plus de 200 000\$, ce qui constitue, à notre connaissance, le plus important qui soit consacré à ce type d'études au Québec à ce jour. Cette mobilisation de ressources financières et humaines est d'autant plus significative qu'elle s'inscrit dans un contexte où la région est considérée comme économiquement fragile.

L'étude vise à apporter une connaissance nouvelle pour permettre aux décideurs d'intégrer cette demande des populations locales concernant la pérennité des paysages estimés importants. L'équipe de Ruralys a ainsi examiné et décrit les paysages régionaux à partir de son expertise en géographie, en histoire et en patrimoine. Elle a ensuite proposé son évaluation de la qualité des paysages existants pour chaque MRC, sur la base d'une série de critères. Sans être affichée de façon explicite, il est possible d'associer ces critères à des modèles paysagers ruraux considérés comme étant de grande qualité dans le Bas-Saint-Laurent, combinant des caractéristiques agroforestières liées à des pratiques historiques et une agriculture d'échelle<sup>57</sup>.

Par la suite, l'organisme a formulé une série de critères appliqués qui, eux, pourraient être utilisés par les élus et les aménagistes dans leur travail d'encadrement de futurs projets de parcs éoliens, en compléments de ceux dont ils disposent dans les outils réglementaires par exemple. Enfin, l'organisme Ruralys recommande l'utilisation d'outils de simulation visuelle et sonore performants qui permettraient de comparer les impacts sur les paysages apportés par différents scénarios d'implantation. Ces simulations faciliteraient entre autres la localisation des infrastructures pour qu'elles se marient avec les lignes structurantes du paysage qui, selon les cas, concernent le relief, la division cadastrale, les grands plans d'eau, les routes et réseaux d'infrastructures.

L'exercice de caractérisation et d'évaluation mené par Ruralys (2008) constitue un premier pas notable pour orienter la planification territoriale de la filière éolienne. Lors de sa présentation au grand public en conférence de presse, des élus ont souligné leur appréciation de cet outil qui permettrait de discuter plus facilement avec les promoteurs et aussi, selon eux, de sortir du registre des perceptions subjectives associées au paysage. Toutefois, il demeure incomplet pour résoudre les débats actuels et cela, entre autres, parce qu'il ne répond pas à un autre aspect fondamental soulevé par les groupes contestataires, au Québec comme dans d'autres pays : celui de la participation des acteurs affectés et concernés. Celle-ci constitue un principe clé de la quatrième approche.

#### 4) L'approche de planification participative

La dernière approche est celle que nous appelons de planification participative du paysage. Par rapport aux précédentes, elle se caractérise par une implication soutenue d'une diversité d'acteurs dans l'exercice de planification. Ceux-ci sont considérés comme possédant une connaissance spécifique et, aussi, comme ayant un droit légitime à être parties prenantes dans les décisions touchant l'avenir de leur territoire de vie. Le principe de participation trouve une place dans les pratiques actuelles expérimentées en matière d'évaluation du paysage. Il constitue même un axe majeur de restructuration des pratiques des experts qui ont en effet vu leur rôle traditionnel être contesté. Dans le domaine de l'éolien, quelques démarches récentes ont été proposées au Québec et qui misent sur cette perspective. Le rapport de Ruralys (2008) contient une telle proposition<sup>58</sup>. Une autre proposition provient du ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR, 2007a, 2007b). Dans ses grandes orientations concernant l'aménagement du territoire et l'éolien, le ministère postule ainsi :

«Étant donné qu'il s'agit là du cadre de vie quotidien des citoyens, la population devra être étroitement associée à la détermination des paysages d'intérêt de son milieu, ainsi qu'aux choix qui seront faits quant à la pertinence d'y autoriser ou non l'implantation d'éoliennes et quant à la façon dont cette implantation sera réalisée dans les sites qui s'avéreront appropriés à un tel usage. Le gouvernement insiste sur le fait que toute intervention sur le paysage se doit d'être précédée d'une démarche de connaissance de celui-ci» (MAMR, 2007 : 13).

Dans les démarches proposées (2007a, 2007b), la participation revêt diverses formes selon les étapes concernées, de l'information à la concertation, en passant par la consultation. Souvent d'ailleurs, elle demeure volontairement «ouverte», le soin étant laissé aux autorités responsables de la mise en œuvre de la planification de déterminer eux-mêmes les mécanismes de participation qu'ils estiment les plus pertinents. Ce dernier type de démarche retient notre attention car, à différents égards, il rejoint un certain nombre de pratiques nouvelles qui émergent et qui sera examiné plus en détail au point 3 de cette partie du rapport.

Source : adaptée de Fortin et Devanne (2008, p. 22-26)

<sup>57</sup> Par exemple, un paysage rural de grande qualité est représentatif de périodes historiques du développement de la région. Il peut s'agir d'une vallée agroforestière combinant une agriculture dynamique et diversifiée, la présence de bâtiments agricoles anciens et bien entretenus, d'une architecture résidentielle traditionnelle et d'un parcellaire visible et marqué par divers éléments (clôtures, murets de pierre, etc.).

<sup>58</sup> Soulignons que nous avons été impliquées dans cette démarche afin, notamment, «d'accompagner l'équipe (...), en tentant notamment d'y intégrer des réflexions et des propositions nouvelles concernant le paysage, l'éolien et le développement territorial durable» (Fortin et Devanne, 2008 : 2). C'est dans cette perspective que nous avons proposée une telle démarche de planification et de suivi participatifs axée sur la notion de paysage. La démarche a également été diffusée dans un guide destiné aux élus (voir p. 75), disponible à l'adresse suivante : <http://www.uqar.qc.ca/crdt/documents/UR-EEAS%20-%20brochure%20VF.pdf>.

## 2.1.2 DU TECHNIQUE AU SOCIOPOLITIQUE : NOUVEAUX DÉFIS POUR L'ÉOLIEN

L'examen du cas de l'Est du Québec, par le biais d'une lecture des événements et dynamiques, illustre comment de nouveaux défis sont posés pour développer l'énergie éolienne. Traditionnellement ceux-ci étaient principalement d'ordre technique. Par exemple, comment adapter les technologies aux conditions climatiques des pays nordiques? Avec la montée des critiques et des contestations locales, le défi est aussi, désormais, d'ordre sociopolitique. De telles dynamiques sociales sont de plus en plus décrites comme un problème d'«acceptabilité sociale», autant par des décideurs que des scientifiques, au Québec, comme ailleurs dans le monde. Pour y faire face, un premier pas obligé consiste alors de comprendre les fondements de telles contestations.

S'agirait-il d'une expression du phénomène «pas dans ma cour» (*NIMBY*)? L'opposition à des projets de parcs éoliens, entre autres au nom de la préservation de la beauté du paysage, serait-elle en effet révélatrice d'une attitude non responsable, voire égoïste de la part de groupes sociaux, considérant les importants besoins à satisfaire en matière d'énergie renouvelable? Un tel raisonnement semble logique pour certains analystes qui soulignent l'écart entre le support important observé dans les sondages d'opinion nationaux et les contestations locales à l'égard de projets de parcs éoliens.

Une telle lecture semble pourtant réductrice d'un phénomène social plus complexe comme l'ont déjà souligné Wolsink (2000) ou Devine-Wright (2005) notamment. À leur suite, nous insistons aussi sur le fait que le choix entre diverses filières énergétiques, comme l'éolien et le nucléaire ou le thermique, tel que proposé dans les sondages nationaux, ne peut être comparé à l'implantation de projets d'infrastructures concrets qui apportent un ensemble de changements importants dans les territoires d'accueil.

Parmi les considérations jugées importantes, celles liées aux impacts sur les paysages locaux et régionaux sont très affirmées, notamment sous le mode contestataire. Les contestations au nom du paysage ne sont cependant pas uniques au Québec, plusieurs autres pays industriels y font également face, y compris en France (*Cf.* partie I de ce rapport). Les impacts appréhendés sur le paysage participent donc des rapports conflictuels observés quant à ces infrastructures industrielles, souvent décrit comme un problème d'«acceptabilité sociale». Si plusieurs chercheurs (Wolsink 2000) concluent en ce sens, en essayant de dégager les facteurs structurants l'acceptabilité sociale, peu ont encore traité cette question au centre de leur problématique de recherche. Le paysage apparaît encore comme une boîte noire. Nous proposons d'y entrer en examinant de plus près les demandes sociales qui y sont rattachées et en essayant de dégager les enjeux qu'elles soulèvent pour l'implantation de la filière énergétique de l'éolien.

## 2.2. LE PAYSAGE : DEMANDES SOCIALES VARIÉES AUTOUR DE L'ÉOLIEN<sup>59</sup>

La nature polysémique du paysage est souvent considérée comme posant problème, car le «paysage» devient complexe et difficile à saisir. Selon certains, le problème provient du fait que la notion de paysage comporte une part de subjectivité : comment débattre des goûts et des couleurs? Au contraire, de notre point de vue, la polysémie peut être porteuse pour l'analyse des dynamiques d'acteurs et pour comprendre les situations de tension et de conflits. C'est cette perspective qui a été retenue dans notre recherche et qui structure ce point

Plus exactement, par un examen de discours touchant la question du paysage, nous avons tenté de comprendre les fondements des demandes sociales, de dégager les rationalités de groupes d'acteurs et ce qui pose problème de leur point de vue. Les questions qui se posaient alors sont de savoir : quelles sont les significations attribuées au paysage? Par qui? Se rapportent-elles à des demandes sociales spécifiques par rapport aux projets éoliens? Cette position étant retenue, un premier défi méthodologique était de choisir un lieu d'observation pour répondre à ces questions et, plus largement, pour saisir ces demandes. Nous avons retenu celui d'une audience publique tenue en 2005. Après avoir énoncé quelques remarques méthodologiques, nous rapportons les conclusions de l'analyse qui a été faite sur les mémoires qui y ont été déposés.

### 2.2.1 REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES

Au Québec, les audiences tenues par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) constituent un lieu privilégié pour saisir les demandes de paysage par rapport aux projets d'infrastructures en général et à ceux éoliens en particulier. Rappelons que cette institution publique a été fondée il y a plus de 30 ans et qu'elle a été l'objet de nombreuses recherches (Gariépy et Marié, 1997; Simard *et al.*, 2006). Son mode d'organisation a souvent été décrit comme un modèle original de la pratique en évaluation environnementale. Les audiences publiques sont considérées comme une forme d'évaluation externe de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) du Québec. Elles sont tenues en deux phases, se déroulant sur une période de quatre mois. Lors d'une première série de séances d'information, le promoteur présente son projet soumis à examen et répond aux questions du public. Dans une deuxième série de séances, prenant place 21 jours plus tard, les personnes et groupes sociaux sont invités à déposer un mémoire écrit qui résume leurs préoccupations et leur avis sur le projet. Une séance d'échanges avec les commissaires suit la présentation orale du mémoire. Les commissaires rédigent ensuite un rapport qu'ils déposent au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) qui a l'obligation de rendre ce rapport public dans un délai n'excédant pas 60 jours. Il n'est pas cependant tenu de suivre les recommandations des commissaires pour accorder son autorisation (ou non) au projet<sup>60</sup>. L'envergure du processus, le caractère public des échanges, les dynamiques d'interactions entre les acteurs et les mémoires soumis par écrit (ou des avis de façon orale) constituent donc des particularités par rapport aux enquêtes publiques conduites en France.

---

<sup>59</sup> Cette partie est une version légèrement modifiée des communications faites lors de deux colloques (Fortin et Le Floch, 2007a, 2007b).

<sup>60</sup> Le ministre reçoit aussi une analyse environnementale produite par le MDDEP.

Évidemment, les audiences comporte aussi leurs limites en tant que lieu d'observation. Entre autres, tous les acteurs ne favorisent pas ce mode pour exprimer leurs préoccupations et leurs positions, par exemple parce qu'ils ressentent une pression sociale<sup>61</sup>. En ce sens, il n'est pas possible de prétendre pouvoir saisir toute la demande sociale de paysage uniquement à travers ce lieu. De même, les audiences prennent place à un moment particulier dans le cheminement des projets. Les dynamiques sociales peuvent évoluer, parfois même rapidement, en amont comme en aval, comme observé sur divers cas. En d'autres termes, les préoccupations et avis de certains acteurs qui ont été exprimé dans le cadre des audiences retenues peuvent être différents par la suite. D'ailleurs, notre propre analyse pourrait être plus riche si elle portait sur les mémoires disponibles de huit audiences. Les conclusions tirées de l'analyse des audiences ne peuvent donc pas être généralisées. Elles permettent tout de même de poser quelques premiers constats qui pourraient ensuite être testées et enrichies par l'examen d'autres commissions.

C'est dans cette perspective que nous estimons que les mémoires qui y sont déposés constituent un corpus pertinent et potentiellement riche pour notre étude du cas québécois. Nous avons donc retenu une des audiences dont tout le matériau était disponible (incluant mémoires, *verbatim* des échanges et rapport) au moment où nous débutions la recherche en 2006. Les commissaires avaient transmis leur rapport au ministre le 16 septembre 2005 (BAPE, 2005). Outre le caractère alors actuel de cette audience, l'enquête du BAPE portait sur deux projets éoliens distincts, proposés par un même promoteur, dans deux localités situées aux deux «extrémités» de la région concernée, soit les municipalités de Baie-des-Sables et de l'Anse-à-Valleau. Cette diversité offrait des possibilités de voir si des avis différents seraient exprimé selon les contextes locaux<sup>62</sup>. Notre corpus est donc constitué de 33 mémoires qui concernent l'un ou l'autre des projets soumis à cette audience publique<sup>63</sup>.

Dans un premier temps, l'exercice a consisté à repérer les extraits de discours se rapportant au paysage. Les extraits ainsi dégagés ont ensuite été examinés par rapport à une grille d'analyse qui comporte neuf conceptions de paysage rattachées à trois grands paradigmes dits : territorial, culturel et politique. Chacune des conceptions a été construite à partir d'un examen de littérature produite sur le paysage, surtout scientifique et aussi institutionnelle, lors d'un exercice précédent et qui a été légèrement modifié (Cf. Tableau 9). Puis, en comparant les contenus des citations, nous avons essayé de voir si il était possible de dégager des ensembles communs et cohérents de pensée, portés par des acteurs qui, d'une certaine façon, exprimeraient des demandes particulières ainsi que des façons d'appréhender le projet éolien et son inscription dans le territoire.

---

<sup>61</sup> Nous avons observé cette pratique dans un autre cas étudié (Fortin, 2008).

<sup>62</sup> Le nombre trop restreint de mémoires nous a finalement incitées à ne pas mener d'analyse sous cet angle finalement.

<sup>63</sup> Les mémoires sont disponibles sur le site web du BAPE ([www.bape.gouv.qc.ca](http://www.bape.gouv.qc.ca)). Pour alléger le texte, nous ne mentionnons que le numéro du mémoire et la page comme références aux citations.

**Tableau 10 : Conceptions de paysages selon trois paradigmes**

Conception de paysage	Définition
PARADIGME TERRITORIAL	
<b>Paysage – environnement</b>	Paysage = système biogéographique, indicateur de l'évolution et des transformations du territoire, de la qualité de l'environnement biophysique
<b>Paysage – cadre de vie</b>	Paysage = milieu de vie, territoire support des pratiques sociales (individuelles ou collectives) significatives dans le vécu et modes de vie («genres de vie») de groupes d'acteurs
<b>Paysage – ressource</b>	Paysage = ressource au service des acteurs sociaux, en lien avec une logique (de l'offre et de la demande et l'idée de la rareté).
PARADIGME CULTUREL	
<b>Paysage – scénique</b>	Paysage = ce que l'on voit et ce qui procure un plaisir esthétique découlant de l'agencement de dimensions concrètes et visibles du territoire (effets de composition des formes, lignes, couleurs, etc.) et fortement influencé par les arts (peinture, photographie, cinéma), les médias et le tourisme
<b>Paysage – patrimoine</b>	Paysage = portion de territoire considéré comme représentatif d'une forme de nature (sauvage, habitée, etc.) par un groupe culturel qui souhaite la transmettre dans le temps
<b>Paysage- représentation</b>	Paysage = expression symbolique et imagerie porteuse de signification pour un acteur, individuel ou collectif, et traduisant un rapport vécu avec le territoire
<b>Paysage – identité</b>	Paysage = Rapport réflexif du sujet à l'endroit du territoire renforçant (ou altérant) l'appartenance symbolique et l'identité collective et s'appuyant sur la spécificité des lieux, des formes reconnues comme particulières
PARADIGME POLITIQUE	
<b>Paysage-projet de territoire</b>	Paysage = résultat d'un processus de gestion territoriale visant à définir un projet de mise en valeur des qualités spécifiques du territoire qui soit cohérent avec une vision d'avenir et à lui donner un sens global reconnu par l'ensemble des acteurs.
<b>Paysage – rapports sociaux</b>	Paysage = lieu d'expression des rapports de pouvoir renvoyant aux acteurs sociaux qui se disputent le territoire, sous le double registre de l'appropriation symbolique et matérielle.

Source : adapté de Fortin (2005, p. 73)

## 2.2.2 ÉOLIEN ET PAYSAGE : QUATRE ENSEMBLE DE DEMANDES EXPRIMÉES<sup>64</sup>

L'analyse du contenu des citations retenues permet de distinguer trois grands groupes d'acteurs qui portent chacun leur propre conception du paysage par rapport à la problématique de l'éolien. Ils réfèrent respectivement à ce que nous avons désigné comme le paysage «scénique», le «paysage-scénique comme ressource» et le paysage comme «projet de territoire». Un quatrième groupe s'est aussi imposé lors de l'analyse, celui des mémoires ne référant pas au thème du paysage. En lien avec la perspective retenue considérant que les ressources de développement se construisent dans une négociation sociale, le choix de retenir ce groupe nous semblait pertinent. En effet, les arguments ne portant pas sur le paysage influencent les négociations et les dynamiques sociales qui se construisent autour des projets. La question demeure par ailleurs de savoir si les acteurs forment un groupe cohérent en terme de rationalité partagée.

Chacun des quatre groupes sont décrits à tour de rôle dans ce point, et ce principalement à partir : de la conception de paysage présente dans le discours, du type d'acteur présent dans le groupe, des préoccupations liées au «nouveau»paysage créé par le parc éolien discuté, des demandes formulées par rapport au projet de parc et, enfin, de leur position par rapport au projet.

<sup>64</sup> Cette partie est une version légèrement modifiée des communications faites lors de deux colloques tenus en 2007 (section développement régional de l'Acfas; esthétique environnementale) par M.J. Fortin et S. Le Floch.

### **Groupe no 1 : le paysage absent**

Un premier groupe qui se distingue est celui qui ne fait aucune mention de la question du paysage et ce, en quelque terme que ce soit. Au Québec, il regroupe neuf mémoires, ce qui représente le quart des 33 mémoires étudiés. Ce groupe n'est pas homogène mais il réunit une grande proportion d'acteurs économiques (entreprises et institutions publiques à vocation économique) ou ayant des intérêts économiques (propriétaires terriens ayant des ententes pour redevances). L'économie domine leurs discours qui, eux, sont en général positifs par rapport aux projets soumis et à l'éolien en général. Les acteurs régionaux de ce groupe expriment de grandes attentes par rapport à la dynamisation et à la diversification de leur économie. L'ambition est de créer une nouvelle filière industrielle qui soit compétitive, voire un leader sur les marchés mondiaux<sup>65</sup> et ceci, dans un contexte géographique particulier, soit celui d'une région dont l'économie est fragile (voir contexte au point 1.2). En ce sens, les parcs éoliens sont perçus comme un maillon d'une stratégie de développement économique régionale plus large visant à stimuler, voire à diversifier l'économie régionale. Aussi, la majorité des acteurs de ce groupe ont une position favorable par rapport aux projets de parcs discutés qui, de leur point de vue, s'inscrivent en continuité avec cette représentation. Il ne s'agit donc pas tant d'une représentation paysagère que d'une représentation sociale de l'éolien, où le parc de production énergétique n'est pas considéré comme un objet inscrit dans un territoire mais, plutôt, comme une composante faisant partie d'une filière industrielle que l'on souhaite voir se mettre en place. Cette représentation apparaît pour ainsi dire «a-territoriale».

Quant à la question de l'environnement, elle est très présente dans ce groupe, même plus que dans les trois autres. L'environnement est utilisé comme argument pour justifier la production d'énergie éolienne «verte» et pour appuyer les projets éoliens soumis. Soulignons aussi que l'environnement, dans ce groupe, c'est l'environnement global. Ainsi, tout en reconnaissant que la présence des parcs éoliens peuvent causer des impacts environnementaux négatifs à l'échelle locale, plusieurs estiment que ceux-ci doivent être mis en perspective par rapport aux impacts positifs à l'échelle de la planète, ainsi que par rapport à ceux positifs sur l'économie régionale «qui compenseront les impacts à bien d'autres niveaux» (DM-20 : 7).

«l'impact environnemental au **niveau local** doit être mis dans **un contexte global**. (...) le développement des énergies renouvelables est un devoir urgent pour remplacer la production thermique et contrer les changements climatiques» (DM-10 : 7-8, emphase dans le texte original);

«Bien qu'existants, les impacts locaux sont à soupeser dans un contexte global.» (DM-10 : 10)

«Il va de soi que les impacts économiques du projet éolien de l'Anse-à-Valleau ne doivent pas être les seuls considérés. Tout projet de développement comporte nécessairement certains inconvénients, tant sur le plan humain et social qu'environnemental. Nous sommes cependant d'avis que les avantages des projets éoliens en cours dépassent largement les inconvénients qui y sont associés.» (p. 5) «l'intégration des parcs éoliens sur le territoire de la péninsule gaspésienne représenteront, dans une perspective de développement durable, des avantages économiques immenses qui compenseront les impacts à bien d'autres niveaux.» (DM-20 : p. 7)

### **Groupe no 2 : le paysage scénique**

Le deuxième groupe offre des ressemblances avec le précédent. D'une part, sur le plan de la composition, on y observe aussi une dominance d'acteurs ayant des intérêts ou des visées économiques. D'autre part, ils ont tous une position favorable par rapport aux projets éoliens qui sont présentés comme des «opportunités de développement». Plus largement, ils adhèrent à l'idée que le «développement de l'énergie éolienne est une grande source d'espoir pour les

---

<sup>65</sup> Implantation de manufactures, création emplois directs et indirects, exportation, développement d'expertises.

populations» (DM-22 : 2). Ce qui les distingue du groupe précédent c'est qu'ils reconnaissent qu'il y aura des impacts sur le paysage. Comment conçoivent-ils cette question du paysage?

D'abord, ils misent sur la conception du paysage scénique. Selon notre définition, il s'agit de la conception classique où « le paysage », c'est « le beau paysage », associé au plaisir découlant de la contemplation visuelle d'un espace dont les formes répondent aux canons de la beauté paysagère en vigueur. On remarquera que cette conception est présente dans pratiquement tous les discours qui intègrent spontanément la question du paysage. Alors que dans nombre de mémoires, le paysage scénique est associé à une ou plusieurs autres conceptions, dans ce deuxième groupe, les dix mémoires véhiculent UNIQUEMENT cette conception du paysage scénique. Ils représentent près de la moitié des 24 mémoires traitant de paysage dans l'audience étudiée.

Selon notre définition, l'esthétique serait *a priori* centrale et constitutive de cette façon de penser le paysage. Pourtant, les discours sont pour ainsi dire épurés de qualificatifs généralement associés au «beau» paysage, «harmonieux», etc. Dans l'ensemble, les propos sont pour ainsi dire limités à décrire les impacts visuels découlant de la présence des éoliennes sur le territoire et ce dans un langage «plus» neutre, autour des notions d'intégration / altération notamment.

Pour les uns, des efforts semblent faits pour essayer sinon de sortir de la subjectivité du paysage, du moins pour tenter de mieux la maîtriser et de l'encadrer. L'entrée privilégiée est celle des impacts visuels : ce sont essentiellement eux qui sont problématiques dans les parcs éoliens et qui soulèvent des contestations. Selon les auteurs de ces mémoires, réussir à maîtriser de tels impacts, bien concrets et observables dans la matière, permettrait, par extension, de maîtriser les contestations. Selon cette logique, la mesure des impacts visuels apparaît comme une façon d'objectiver les méthodes de lecture et d'évaluation du paysage. Il s'agirait là du travail de l'expert (architecte paysagiste notamment), qui, grâce à une prise de recul, pourrait poser un regard «objectif» et ainsi sortir de la subjectivité de la perception paysagère et, aussi, du difficile problème de la détermination et de la « mesure » de l'esthétique. Par la suite, des mesures de mitigation bien conçues et planifiées permettraient de diminuer les impacts sur le paysage et de répondre aux demandes des opposants. Il s'agit de mesures touchant la localisation des parcs, l'aménagement des sites, le patron d'implantation spatiale et la visibilité des éoliennes.

Pour d'autres, dont l'ONG internationale *Greenpeace*, la subjectivité devient au cœur d'un argumentaire affirmant que les impacts sur le paysage ne peuvent être ni saisis, ni évalués, et encore moins débattus et départagés: «Quant à la question des impacts visuels, nous convenons que ces derniers sont bien réels quoique hautement subjectifs. Nous tenons à souligner que le promoteur a fait des efforts considérables afin de réduire les impacts visuels du projet.» (DM-12 : 11).

En définitive, tout en reconnaissant les impacts créés par l'implantation de parcs éoliens sur les paysages locaux, ceux-ci sont jugés secondaires par rapport à d'autres positifs, soit ceux découlant des emplois et des redevances issus des parcs et des activités manufacturières. Dans la suite du groupe précédent, la prémisse est que comme «*tout projet comporte des inconvénients*», il faut les accepter pour obtenir les impacts positifs attendus. Ceux liés à l'économie sont particulièrement mis de l'avant, incluant par l'ONG *Greenpeace* qui estime que «le Québec était assis sur une vraie mine d'or éolienne» (DM-12 : 10). L'ONG s'appuie



sur les conclusions d'un rapport qu'elle a commandé à la firme Hélimax qui fait valoir une création d'emplois potentiellement très importante :

«En terme quantitatif et selon l'une des hypothèses de l'étude, soit un scénario de réalisation de 4 000 MW d'ici 2008, ce sont 14 000 emplois directs (année-personne) et 48 000 emplois indirects qui seraient créés sur un horizon de 25 ans » (DM-12 : 9).

### **Groupe no 3 : le paysage-scénique comme ressource**

Le troisième groupe retenu est celui où sont amalgamées deux conceptions de paysage, soit celles du paysage «scénique» et du «paysage-ressource», dans ce qui deviendrait le paysage-scénique comme ressource. Encore une fois, pour définir ce groupe, nous ne retenons que les mémoires qui misent sur cette double conception. Cela est le cas pour quatre mémoires provenant de deux municipalités, de l'association régionale regroupant les intervenants touristiques (ATR) ainsi qu'un organisme régional travaillant à la mise en valeur de la filière éolienne, le *Technocentre éolien*.

Selon cette conception, l'expérience esthétique du paysage scénique est une ressource fondamentale pour, d'une part, l'industrie touristique et, d'autre part, de petites collectivités rurales qui travaillent à maintenir ou à renouveler leur tissu social. Pour ces acteurs, la grande question qui se pose par rapport à l'implantation de parcs éoliens est de savoir : comment les visiteurs et les résidents, actuels ou futurs, percevront-ils le «nouveau» paysage? Plus encore, «quels impacts auront ces ouvrages sur l'attractivité de Baie-des-Sables ? Les jeunes familles vont-elles choisir de s'installer dans un village ceinturé par d'imposantes éoliennes ?» (DM-9 : 4) comme le formule la municipalité qui accueillerait un des parcs discutés. De leur point de vue, tout l'enjeu est celui de l'attractivité des territoires accueillant des parcs éoliens. Cet enjeu est particulièrement affirmé dans la région de la Gaspésie où le tourisme représente une activité importante de l'économie régionale. De plus, la grande envergure des parcs qui y sont construits, de même que leur grand nombre dans le territoire habité et très valorisé du littoral de la péninsule gaspésienne, posent la question des impacts cumulatifs telle que soulevée dans des mémoires.

Ces impacts sont certes en partie fondés sur la visibilité des éoliennes mais, surtout, sur la perception et l'interprétation qu'en fera un observateur. En ce sens, les impacts sur le paysage sont conçus comme étant essentiellement de nature subjective. En cela, ce troisième groupe exprime un contre-discours par rapport à celui dominant dans le deuxième. Ce contre-discours est particulièrement affirmé par les intervenants de l'Association touristique régionale qui misent sur «la qualité des paysages» entendus comme «créateurs d'émotions chez les touristes» (DM - 33 : 7). Pour eux, l'expérience du paysage constitue une ressource fondatrice de leur industrie qui joue sur la subjectivité de cette expérience et qu'ils tentent de stimuler et d'orienter dans une direction donnée.

Par ailleurs, le groupe n'est pas homogène par rapport à la façon d'anticiper les changements apportés par les grands parcs d'éoliennes dans la région, notamment en ce qui concerne la perception des touristes. D'un côté, les représentants du Technocentre éolien estiment que divers outils peuvent aider à diminuer les impacts visuels depuis les sites touristiques. Dans un des projets concernés, ils soulignent que des éoliennes ont été déplacées par le promoteur, suite aux demandes de citoyens, et qu'elles ne seraient pas visibles depuis le site touristique situé à proximité, selon les simulations visuelles fournies. Au-delà des sites, à l'échelle plus large de la région et face à l'augmentation du nombre de parcs, ils s'appuient sur les conclusions d'une enquête qu'ils ont menée auprès de 600 touristes : «les répondants sont très

favorables à l'idée d'implanter deux ou trois fois plus d'éoliennes en Gaspésie, en autant que la beauté des sites touristiques soit préservée, que l'environnement ne soit pas menacé et qu'il y ait des retombées économiques» (DM-21 : 5).

De l'autre côté, les trois autres acteurs se montrent plus inquiets. De leur point de vue, des mesures de mitigation jouant sur les aspects formels du projet, touchant la localisation et la visibilité – comme suggérés dans le groupe no 2 –<sup>66</sup> pourraient représenter une partie de la solution, mais une partie seulement. Car, selon eux, c'est toute la question du paysage, reconnue dans ses dimensions subjectives et forcément complexes, qui devrait être mieux intégrée dans la conception des parcs éoliens. Dans cette perspective, il est attendu que, premièrement, le paysage soit reconnu comme un facteur déterminant, en amont, dans la prise de décision concernant la conception des parcs éoliens, et que, deuxièmement, cela soit transposé dans de nouvelles approches en paysage et dans les stratégies d'aménagement du territoire. À ce sujet, des propositions assez précises sont avancées, surtout de la part de l'Association touristique régionale, autant en termes de mesures d'aménagement que d'ajustements à apporter aux outils réglementaires en place. Elle demande ainsi que «la question des paysages, dans la construction de l'ensemble des parcs éoliens, soit sérieusement considérée afin d'éviter une destruction d'une autre partie du patrimoine naturel régional» (DM-33 : 8), de même que soit privilégiée «une approche d'aménagement des paysages plutôt que de protection des paysages», approche qui devrait permettre d'anticiper et de planifier par rapport à des «opportunités paysagères» et non à des «évitements des impacts négatifs» (idem : 10). Bref, selon cet acteur à vocation économique, l'«objectif visé est d'inscrire le développement des parcs éoliens dans un "projet de paysage" respectueux des enjeux du développement durable» (idem : 10).

En ce sens, la majorité des acteurs de ce groupe font toujours confiance aux outils de régulation existants à la condition qu'ils soient bonifiés. De même, ils n'adoptent pas une attitude défensive, misant sur la protection intégrale du paysage existant mais, plutôt, ils adoptent une attitude pro-active face à l'implantation de l'industrie pour essayer d'orienter les changements dans une direction qu'il jugent souhaitable.

#### **Groupe no 4 : le paysage comme projet de territoire**

Le quatrième et dernier groupe représente, de premier abord, une vaste nébuleuse. En effet, de nombreuses conceptions de paysage y co-existent et sont amalgamées : paysage scénique plus classique toujours avec, en plus, le paysage comme patrimoine, comme identité, comme cadre de vie et, enfin, comme projet de territoire. Les contenus relatifs à neuf mémoires y sont associés, soit plus du tiers des 24 qui abordent cette question aux audiences. Ils proviennent essentiellement de citoyens de la localité et la région et de quatre groupes actifs en environnement à l'échelle locale et régionale, incluant les deux Conseils régionaux de l'environnement.

Dans l'ensemble, ces conceptions renvoient à la dimension politique du paysage et aux liens qui unissent ou divisent les sociétés. Elles sont portées autant par des citoyens (affectés ou concernés, individuels ou en collectifs) que des groupes environnementaux actifs à l'échelle régionale. Dans leurs discours, le paysage est utilisé de trois principales façons, soit : 1) pour

---

<sup>66</sup> Des suggestions sont faites concernant une implantation des éoliennes concentrée en grappes plutôt qu'une implantation linéaire, l'absence d'éolienne visible «depuis un élément d'intérêt majeur» ou localisée entre la route et la mer (DM- 33, p.9-10).

exprimer des préoccupations, voire dénoncer les faiblesses attribuées aux projets présentés; 2) pour revendiquer des pratiques de gouvernance touchant la gestion des ressources qui prendraient davantage en compte leurs préoccupations et besoins variés (économiques, sociaux, culturels, environnementaux) et ce, dans la perspective de «territorialiser» les initiatives dites de développement; et enfin, 3) pour provoquer un processus de co-construction d'un projet territorial, c'est-à-dire d'un projet global engageant tous les acteurs autour d'une vision d'avenir qui soit partagée le plus possible.

Ainsi, non seulement paysage et discussion ne sont pas vus comme antagoniques, mais ils sont présentés comme devant aller de pair : évoquer le paysage s'accompagne d'une revendication sur la nécessité de l'information, de la concertation, de la négociation, et ce, de manière large. Plus encore, parler de paysage sert à revendiquer un droit de parole concernant les décisions touchant son territoire de vie. En ce sens, du point de vue des ces acteurs, ils devraient avoir une place dans la négociation des changements à apporter à ce territoire, tout comme aux significations à attribuer à ces changements. Des mémoires de ce groupe tentent ainsi de provoquer un espace de discussion pour négocier et arbitrer des intérêts : privés / commun, nationaux / locaux.

Entre autres, la façon d'implanter la production éolienne est contestée, car jugée comme relevant d'un modèle de développement «économique» qui ne prend pas en compte d'autres dimensions valorisées du vécu des habitants :

«Au nom de quelle logique comptable voudrions-nous défigurer la plus belle région du Québec, menacer la qualité de vie des populations riveraines et faire fuir le tourisme? La beauté du paysage est la seule ressource de la Gaspésie à n'avoir pas encore été pillée. D'où l'importance symbolique de dire non au projet de Baie-des-Sables, pour contrecarrer dès le départ la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique aussi dévastatrice. (...) Le développement économique est-il devenu à ce point une obsession que nous soyons prêts à saccager en son nom ce que nous avons de plus beau? » (DM-3 : 4-5).

Dans cette perspective, une des grandes caractéristiques de ce groupe est de considérer le paysage comme le résultat tangible et visible d'un processus de décision et de rapports sociaux. Si un processus est jugé défaillant (par exemples parce que jugé non équitable pour certains ou comme manquant de transparence), le paysage qui en résulte est alors qualifié négativement. À cet égard, les discours québécois examinés sont très révélateurs de ruptures ressenties entre les représentations actuelles du paysage et celles qui sont appréhendées pour le futur, modifiées par les projets éoliens. Par exemples, le littoral gaspésien, considéré comme «*un immense parc vert (...) parmi les plus beaux sites naturels au monde*», voire «*une œuvre d'art*», deviendrait «*un parc de machines géantes*», un littoral «*[défiguré] par un chapelet d'éoliennes*» et «*marqué (...) des signes de la modernité "verte"*». Un résidant de Baie-des-Sables pose ainsi la perte de sens qu'il prévoit par rapport à son milieu de vie : «*"Baie-des-Sables va arrêter d'être Baie-des-Sables" et que ça va être un "village éolien". (...) "Baie-des-Sables, c'est un paysage , avec 73 éoliennes, ça ne voudra plus rien dire. (...) Qu'est-ce que ça me donne à moi, qui suis venu ici parce que je trouvais ça beau?? "*» (DM-25 : 7). En cela, le discours sur le paysage est fortement chargé, jouant sur les registres de l'affectivité et des émotions, très loin du langage plus neutre de groupes précédents.

Ce groupe de mémoires soulève ainsi l'enjeu de l'habitabilité des territoires et de la façon de réguler les projets afin qu'ils répondent aux divers besoins des populations. Ceux de nature économique, concernant l'emplois notamment, sont reconnus, tout comme ceux touchant les services et les infrastructures. Mais d'autres sont aussi mis de l'avant et qui contribuent aux modes de vie et à la qualité de vie, comme les besoins identitaires, d'appartenance et de

signification. Comme «patrimoine collectif», le paysage serait un des éléments à considérer dans la prise de décision, qui pourrait même être déterminant pour encadrer le droit individuel des propriétaires fonciers comme le posent les deux Conseils régionaux de l'environnement (CRE) concernés :

«(...) le paysage est un élément patrimonial qui fait partie intégrante du milieu de vie. Il devrait être reconnu et protégé. Cette protection devrait limiter les propriétaires fonciers en ce qui concerne leur pouvoir d'entamer cette ressource collective par l'exercice de leur droit individuel. Le CRE BSL estime que la superficie et la configuration du projet de parc éolien de Baie-des-Sables pourraient modifier l'atmosphère des lieux dans les municipalités concernées. Cela risque d'entraîner une modification du rapport que les habitants et les visiteurs entretiennent avec le territoire, de modifier leur mode de vie de même que la jouissance qu'ils tirent des lieux.» (DM-11 : 14)

«Le CREGÎM est fier du créneau éolien dont s'est doté la région. En effet, les impacts de l'éolien n'ont rien à voir avec les minis-centrales (sic) ou le nucléaire. Toutefois, le CREGÎM pense que le développement éolien doit se faire en harmonisation avec les autres secteurs de développement en cours, tout en respectant le mode de vie des gaspésiens et des Madelinots, qui ont choisi un milieu tranquille, où les paysages naturels sont à couper le souffle autant en longeant le littoral qu'en se déplaçant en terrain montagneux.» (DM-16 : addenda)

### **2.2.3 DEMANDES DE PAYSAGE : TROIS AXES STRUCTURANT LES DYNAMIQUES SOCIALES**

En somme, les débats sociaux actuels sur l'éolien accordent une large place à la question du paysage au Québec. Notre examen de mémoires déposés dans le cadre d'une audience publique tenue en 2005 et concernant deux projets de parcs éoliens – quoique limitée par rapport aux autres audiences – montre que les débats ne se construisent pas autour d'une opposition simple, entre les «pro» éoliens ou les «contre» au nom du paysage. Des positions variées et plus nuancées existent dans les discours étudiés. Il nous semble tout de même possible d'identifier trois axes permettant de situer des positions d'acteurs et qui structurent les dynamiques sociales, tel que discuté plus avant (voir point 2.4).

## **2.3 LA RÉPONSE PUBLIQUE : DÉMARCHES ET PRATIQUES DE GOUVERNANCE EN ÉVOLUTION<sup>67</sup>**

Au Québec, le paysage est un champ de préoccupations soutenues depuis une quinzaine d'années. Il constitue un thème récurrent dans des débats d'aménagement entourant l'implantation de grandes infrastructures. Il est aussi au centre d'initiatives et de mobilisations citoyennes. Mais si la société civile s'est fortement appropriée cette question, l'État montrait des hésitations encore tout récemment. Ainsi, contrairement à la France, il n'existe pas de « Loi paysage ». Des ministères se sont tout de même penchés sur cette question et ont cherché à l'intégrer dans leur travail. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a adopté la notion de « paysage humanisé », alors que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine envisage celle de « paysage patrimonial ». Les débats sociaux importants tenus sur les parcs éoliens ont cependant créé un contexte pour inciter l'État québécois à prendre position sur le sujet de façon plus affirmée, en considérant

---

<sup>67</sup> Ce point est issu d'un travail réalisé par Anne-Sophie Devanne qui a conduit et fait l'analyse des entretiens et de documents, sous la coordination de Marie-José Fortin.

désormais le paysage comme un objet d'intervention et de régulation, sinon nouveau, du moins plus important. C'est notamment ainsi que nous pouvons interpréter les récentes réflexions et démarches proposées en ce sens et qui retiennent notre attention dans ce point.

Dans ce point, l'objectif est, d'une part, de mieux comprendre la façon dont des documents visant à accompagner et à encadrer l'implantation de parcs éoliens ont été produits par différentes instances, aux échelles provinciale et régionale (ex. : à quel problème tentent-ils de répondre ?). D'autre part, nous voulons situer les aspects innovateurs qu'ils portent, tout comme leurs limites.

Notre propos est structuré en trois temps. Nous aborderons d'abord la façon dont divers acteurs posent le problème entourant l'implantation des parcs éoliens, les enjeux auxquels ces problèmes renvoient. Ensuite, nous nous intéressons successivement à la façon dont les propositions ont été élaborées et, enfin, à six propositions faites par trois acteurs institutionnels, en nous insistant notamment sur les cadres de références qui y sont sous-jacents, en termes de paysage et de développement notamment.

### **Remarques méthodologiques**

Avant d'entrer dans l'analyse des démarches proposées au Québec, présentons rapidement notre corpus et rappelons quelques remarques méthodologiques.

Le matériau sur lequel repose notre analyse comprend deux sources de données : des documents récents visant à baliser l'implantation de la filière éolienne au Québec et des entretiens conduits auprès de personnes impliquées dans la conception de ces documents. Dans le cadre de notre enquête, nous avons donc rencontré différentes personnes impliquées dans la conception et la rédaction de l'un ou l'autre des six documents d'encadrement et de planification des infrastructures éoliennes (cf. Encadré 3). Ces documents sont de différents ordres : certains sont conçus comme des guides, d'autres comme des boîtes à outils et l'un est le fruit d'un exercice de planification territoriale.

#### **Encadré 3 : Liste des documents proposés et étudiés pour accompagner l'implantation de parcs éoliens au Québec**

- 2004 – Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) – *Plan régional de développement du territoire public- Volet éolien: Gaspésie et MRC de Matane.*
- 2005 – Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (2005) – *Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères. Projet d'implantation de parc éolien sur le territoire public.*
- 2007 – Conseil régional de l'Environnement du Bas-Saint-Laurent (CREBSL) – *La filière éolienne au Bas-Saint-Laurent: un outil d'aide à la prise de décision dans le contexte municipal.*
- 2007 – Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) – *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un développement durable de l'énergie éolienne.*
- 2007 – Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) – *Guide d'intégration des éoliennes au territoire, vers de nouveaux paysages.*
- 2007– Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) – *La participation des municipalités aux projets d'éoliennes. Principaux facteurs de réussite d'un projet et étapes de réalisation.*

Les répondants appartiennent aux trois organismes ayant produit les documents: deux ministères, (le ministère des Affaires municipales et des Régions et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune) et un organisme à but non lucratif régional (le Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent). Nous avons rencontré une ou deux personnes pour chacun des documents étudiés. Au total, huit personnes ont été rencontrées au cours de sept entretiens semi-directifs d'une durée variant entre une et deux heures et qui se sont étalés sur une période de trois mois (cf. Tableau 11). Du nombre, deux n'ont pas été enregistrés, à la demande des répondants. L'enregistrement de chacun des autres a été retranscrit dans son intégralité. Les notes et le *verbatim* ont été utilisés pour la réalisation d'une analyse de contenu thématique.

**Tableau 11 : Entretiens réalisés sur la production de documents d'encadrement et de planification des parcs éoliens**

Document concerné	Institution	Date	Durée
<i>Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un développement durable de l'énergie éolienne (2007)</i>	MAMR	Novembre 2007	1h15
<i>Guide d'intégration des éoliennes au territoire, vers de nouveaux paysages (2007)</i>	MAMR	Novembre 2007	1h10
<i>La participation des municipalités aux projets d'éoliennes- Principaux facteurs de réussite d'un projet et étapes de réalisation (2007)</i>	MAMR	Décembre 2007	1h15
<i>Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères Projet d'implantation de parc éolien sur le territoire public (2005)</i>	MRNF	Décembre 2007	2h
	MRNF	Janvier 2008	1h
<i>Plan régional de développement du territoire public- Volet éolien : Gaspésie et MRC de Matane (2004)</i>	MRNF	Janvier 2008	1h40
<i>La filière éolienne au Bas-Saint-Laurent : un outil d'aide à la prise de décision dans le contexte municipal (2007)</i>	CREBSL	Janvier 2008	1h20
<b>Total</b>	Sept entretiens/ huit personnes		

L'investigation a été inspirée de celle conduite en France. Entre autres, le guide d'entretien a été repris dans ses grandes lignes. Cependant, il importe de souligner certains éléments de contexte propre au cas québécois, car ils ont des incidences majeures sur le matériel produit et sur son utilisation possible et pour l'analyse et pour la diffusion. D'abord, les personnes impliquées dans la conception des six documents étudiés constituent une population d'enquête très restreinte, soit une trentaine d'individus agissant à titre de rédacteurs ou de collaborateurs (N= 30). Ces personnes travaillent dans des organismes ou des directions de ministères à l'intérieur d'équipes réduites. Une des conséquences directes de cette situation est le fait qu'une attention particulière a dû être apportée pour protéger les droits des répondants et assurer la confidentialité de leurs propos. Pour ces raisons éthiques importantes, et afin de respecter les engagements pris en ce sens par les chercheuses auprès des répondants, diverses mesures ont été adoptées dans la présentation de l'analyse, comme :

- 1) tous les extraits d'entretiens cités ont été adaptés à la forme masculine ;
- 2) les noms de personnes, d'autres institutions ou élément de situation mentionnés qui pourraient permettre de reconnaître le répondant ont été enlevés et remplacé par des crochets (ex. : [NOM DE PERSONNE]) ;
- 3) les entretiens à partir desquels sont tirés les citations ne sont pas précisés, que ce soit avec un numéro ou une date, ce qui permet aussi d'éviter de rendre possible de lier des extraits entre eux ;
- 4) dans la description, les données (ex. : perceptions, opinions) n'ont pas été traitées en fonction des appartenances institutionnelles<sup>68</sup>.

Ces raisons expliquent aussi pourquoi l'analyse de contenu des entretiens est moins importante pour le cas québécois que pour celui français (partie I du rapport), ainsi que pourquoi le matériel documentaire est plus utilisé.

<sup>68</sup> Par exemple, si un intervenant d'un ministère parle de la façon de travailler d'un autre ministère.

### 2.3.1 EN AMONT DES PROPOSITIONS : UN ENJEU « SOCIAL » DÉCLINÉ DANS DES « PROBLÈMES »

Dans la description de l'implantation de la filière éolienne au Québec (Cf. point 2.1.1), nous avons pu voir qu'une troisième phase de développement avait été marquée par l'émergence de demandes et de contestations sociales autour de projets de parcs éoliens. Divers groupes de décideurs, publics et privés, ont progressivement pris conscience de l'importance de ces demandes. Mais comment les articulent-ils dans un problème?

Pour la plupart des personnes rencontrées et des documents étudiés, le problème est formulé dans des termes d'«acceptabilité sociale». Les critiques et réactions négatives face à des projets de parcs éoliens sont de plus en vues comme pouvant compromettre la construction de ces infrastructures. Or, celles-ci sont un maillon de la stratégie d'implantation de la filière industrielle dans le territoire Gaspésie-MRC de Matane. Dans cette perspective, un accueil positif de la part de groupes et communautés locales à l'égard des projets devient considéré comme une «condition indispensable» de réussite des projets de parcs et, par extension, de la mise en place de l'ensemble de la filière industrielle. L'enjeu «social» apparaît donc comme un enjeu central de l'éolien, entre autres liés aux principes du développement durable.

« Les projets proposés devront respecter les conditions indispensables à un développement qui soit durable, ce qui implique notamment qu'ils soient socialement acceptables pour la population concernée et que leur réalisation soit harmonisée avec les activités déjà présentes dans le milieu et celles envisagées » (MAMR, 2007a : 5).

« Favoriser le développement, dans la région de la Gaspésie et de la MRC de Matane, d'une filière industrielle de l'énergie éolienne, par la mise en valeur du potentiel éolien du territoire public. Cette orientation sera mise en œuvre selon les principes du développement durable, c'est-à-dire en assurant le développement économique des communautés locales, en protégeant le milieu naturel ainsi qu'en favorisant l'acceptabilité sociale dans la région de la Gaspésie et de la MRC de Matane » (MRNF, 2004 : 33).

« Ben à date on sait qu'il y a toute la question de l'acceptabilité sociale, qui est vraiment je pense l'élément fondamental et c'est lié à une deuxième chose, c'est aussi les retombées de ces projets là pour le développement des régions. Je pense que c'est vraiment les deux... moi je dirais que c'est vraiment les deux enjeux majeurs, parce qu'en fin de compte l'acceptabilité sociale c'est un peu tous les aspects de la vie qui entourent... de la vie régionale, et puis ça tient à la fois des éléments social, économique et environnemental, et puis nécessairement si les projets passent difficilement ce test là, le test de l'acceptabilité sociale, ben c'est un peu plus compliqué » (entretien).

En revanche, malgré ce lien très affirmé entre développement durable et l'acceptabilité sociale des projets éoliens, cette dernière reste pour l'essentiel une boîte noire. Des répondants parlent des causes d'un problème dit d'acceptabilité sociale, des conditions pour atteindre une acceptabilité sociale ou encore des outils possibles et nécessaires pour la favoriser. Certains vont même jusqu'à souligner le flou, voire le vide, conceptuel associé à la notion : tout le monde en parle, mais personne ne prend réellement le temps de la définir de façon concrète. Or « on peut justifier pratiquement n'importe quoi avec le terme d'acceptabilité sociale » :

« Par rapport à l'éolien... j'aurais pas de définition par rapport à l'éolien mais je peux dire qu'il y a un problème de définition au Québec. C'est épouvantable ! Tout le monde et en particulier [NOM DE MINISTÈRE], on dit il faut avoir l'acceptabilité sociale, il faut absolument, c'est de plus en plus exigé comme condition, et puis pratiquement avant tout le reste, mais personne ne le définit. (...) Bon, j'élaborerais pas tous les critères de c'est quoi l'acceptabilité sociale, mais je vais me contenter de dire qu'il faut que ça soit défini au Québec. »

Le contenu des documents permet néanmoins de définir ce qui, pour leurs auteurs, est associé à cette notion et qui tourne autour de deux grandes idées : la « **participation de la population** » et la **préservation d'une « qualité de vie »**. Ainsi par exemple, dans quatre des six documents étudiés, parle-t-on explicitement de favoriser l'acceptabilité sociale

en « associ[ant] activement la population » et en « assur[ant] la préservation de la qualité du cadre de vie de la population » (MAMR 2007a : 14) ; en « inclu[ant] la collectivité tout au long de la démarche » (MAMR 2007b : 31) ; en favorisant « l'implication du milieu municipal » (MAMRc : 6) ; ou encore en soulignant « l'importance d'impliquer la population » par des « processus de consultation, concertation et suivi » (CREBSL : 50) qui participeraient à l'élaboration d'un « projet de territoire, de concert avec la population » (CREBSL : 57). Les entretiens renforcent cette importance accordée à la participation des populations. Plusieurs enquêtés insistent d'ailleurs sur l'idée que l'acceptabilité sociale est *quelque chose* qui s'élabore et se définit localement, avec les gens :

« Souvent on me consulte : comment je devrais approcher ma population pour avoir pu créer une acceptabilité sociale ? En tout cas je leur recommande toujours, c'est de les informer le plus en amont possible du projet. Il faut vraiment qu'ils soient satisfaits des processus de consultation, déjà ça atténue... S'ils sentent qu'ils ont été floués, qu'on leur a joué dans le dos, la démarche a pas été honnête, c'est là que ça... l'agressivité monte et puis... c'est souvent difficile à ramener ça. »

« On avait différents exemples qui portaient à croire que pour favoriser l'acceptabilité sociale, donc, il fallait vraiment intégrer la population dans toute la démarche de planification du développement éolien, pas juste l'analyse des projets ou de commenter les projets avant qu'ils soient construits. »

« L'idée du gouvernement, c'était de dire, et puis ça a été affirmé à plusieurs moments par les politiques : "on veut du développement éolien, mais on veut pas que ça se fasse n'importe comment et puis on veut qu'il soit acceptable socialement." Alors la définition de l'acceptabilité sociale, c'est le milieu qui doit la faire, parce qu'elle est très variable selon les milieux l'acceptabilité sociale, hein !

Un *quelque chose* par ailleurs « inattendu », comme si la **dimension « humaine » et sociale** des projets éoliens avait été négligée, au profit d'enjeux traditionnellement plus intégrés aux pratiques, comme la protection de l'environnement ou les retombées économiques. Pour une minorité de répondants, le gouvernement aurait en outre lancé le développement de la filière éolienne sans se préoccuper de la façon dont elle serait reçue dans les communautés ou, du moins, en pensant qu'elle serait de fait acceptée, parce que répondant à des critères économiques ou environnementaux jugés satisfaisants (une « énergie verte » qui apporterait en outre des « retombées économiques » aux municipalités locales) :

« Je vous dirais aussi que les gens, à mon sens, (...) qui étaient les promoteurs de la filière éolienne, ont pas eu du tout le réflexe de dire bon ben comment ça va atterrir dans le milieu ? C'est des gens qui sont habitués à développer des projets économiques et puis bon, ils ont peut-être pas eu assez la sensibilité là, comment ça peut atterrir dans le milieu ? »

« je pense que la stratégie énergétique a été lancée sans qu'il y ait de réflexion sur ce sujet là. Que ça allait d'emblée... tout le monde allait accepter ça, c'est une énergie verte... »

Des propos qui révèlent aussi que, du point de vue de certains intervenants, l'acceptabilité sociale serait distincte des aspects environnementaux et économiques des projets, renvoyant plus spécifiquement à l'« **humain** ». Pour certains, c'est comme si, finalement, la « dimension économique » et l'« environnement » ne participaient pas à l'acceptabilité sociale des projets éoliens, les trois devant finalement être pris en compte séparément :

« Je dirais par contre que l'acceptabilité sociale c'est une dimension qui est... c'est un enjeu qui est un petit peu nouveau dans les préoccupations de ceux qui ont à faire du développement ou de l'aménagement. On parlait beaucoup de dimension économique, beaucoup d'environnement, ça fait longtemps, nous, qu'on est préoccupé par le milieu environnemental, la protection de l'eau, la protection de la composition du sol, des végétaux qui sont en place. Mais l'humain ? On l'avait comme oublié. C'est pas qu'on l'oubliait mais en tout cas on le considérait pas tout à fait, on pensait qu'en considérant le milieu environnemental dans lequel il était, que ça serait suffisant. »

Telle qu'elle apparaît dans les documents et les discours des personnes enquêtées, l'acceptabilité sociale serait donc la « dimension humaine » du problème éolien. D'une part,



elle serait au cœur des préoccupations qui entourent le développement de la filière éolienne et, au delà, des territoires concernés. D'autre part, elle relèverait d'une meilleure implication des personnes concernées par ces projets, ainsi que de la satisfaction de leurs exigences en termes de qualité de cadre de vie (face aux changements qu'entraînerait nécessairement l'implantation d'un parc éolien dans ce cadre de vie). Une qualité du cadre de vie qui appelle directement la « question des paysages », comme exprimé dans des revendications sociales (Cf. 2.1). Dans le point qui suit, nous nous intéressons à ces deux cadres de références des démarches proposées : le développement et le paysage, afin de mieux d'en cerner le sens et le contenu.

Même si un flou, nos répondants identifient trois grands types de raisons qui, selon eux, expliqueraient les dynamiques sociales négatives observées. Ils concernent la planification du territoire, les impacts des parcs éoliens et les pratiques des promoteurs.

### **Des dysfonctionnements dans les démarches de planification territoriale**

Une partie des répondants dénonce le fait que les parcs éoliens ait été implantés de façon trop rapide, sans expériences et sans connaissances suffisantes au préalable. Face à ce nouvel usage du territoire, les MRC et les municipalités se retrouvaient sans outils d'encadrement au niveau de la gestion du territoire pour maîtriser l'implantation des grands projets proposés, susceptibles de créer des impacts importants. Plusieurs organismes, parfois à la demande du milieu municipal et mercéen, se sont alors mobilisés pour proposer des outils et des démarches d'encadrement aux MRC (responsables, avec les municipalités, de la réglementation de l'aménagement des terres municipalisées) :

« On est toujours très favorable au développement éolien, mais dans ce cas-ci, ça s'est fait d'une façon accélérée, sans avoir les outils, les mécanismes minimaux pour gérer, pour encadrer ça. En tout cas ils étaient pas suffisants. Généralement, y'a pas les outils de gestion mais... il manquait aussi de connaissances, par exemple sur les paysages. »

« Nous autres c'est qu'on se présentait souvent sur les différentes tribunes en disant "il manque un encadrement". On demandait au gouvernement de jouer son rôle. »

« Et puis y'avait des messages qui avaient été lancés notamment par le milieu municipal, là, je me rappelle [NOM DE LA PERSONNE] qui est cité dans le rapport du BAPE, qui dit "on n'a eu aucun mot d'ordre, si on peut dire, appelons ça comme ça, de la part du gouvernement, de nous occuper de ce dossier là". Bon, là, ça on peut en prendre comptant, on peut en laisser là. (...) Devant, donc, la situation, le gouvernement a dit "bon ben là, écoutez, on nous dit qu'il y a pas d'encadrement, notamment sur le plan de l'aménagement du territoire, on va se doter d'un encadrement". »

« Je pense que plusieurs MRC étaient un peu perdues dans la façon d'encadrer parce qu'on n'avait pas... on leur a pas donné de façon de faire. C'est quelque chose de nouveau ! On savait même pas, les éoliennes, elles pouvaient atteindre quelle hauteur, parce qu'on a déjà des parcs éoliens depuis quelques années en Gaspésie, Cap-Chat, mais c'est pas des éoliennes comme on construit aujourd'hui, c'est de moindre ampleur. »

C'est parfois aussi la question de **l'ordre** dans lequel les **étapes** se sont déroulées qui est pointée comme ayant posé problème. Certains reprochent au gouvernement de s'être engagé formellement dans des projets – *i.e.* d'avoir lancé les appels d'offres – auprès des promoteurs avant d'avoir réglé la question de la planification territoriale et d'avoir identifié des zones propices à l'implantation de parcs éoliens. Selon eux, il aurait d'abord fallu « cibler » et « connaître » des territoires pour le développement l'éolien, puis lancer les appels d'offres sur ces territoires déjà identifiés pour recevoir des propositions de projets:

« Et puis comment ça fonctionne ? c'est qu'ils [gouvernement et promoteurs] ont signé des ententes... ça aussi, ça aide pas à l'acceptabilité sociale justement... parce que dès l'instant où ils ont signé les ententes avec la Régie de l'énergie, Hydro-Québec, le gouvernement et les entreprises, ben ils ont une entente, ils ont un contrôle, je dois livrer de l'énergie à telle date, en telle année. Et puis ça c'est... ça va engager donc le gouvernement envers une entreprise, [NOMS

D'ENTREPRISES] ... ce qui fait que là on arrive après tout ça. Après coup on dit "Ah! On peut pas en avoir autant, on conteste", mais ils ont le gros bout du bâton, parce que quelque part y'a une entente officielle entre notre gouvernement et des entreprises privées pour livrer de l'électricité à telle date. Et puis si ça se fait pas ça, on va être mal pris. En tout cas y'a une rupture de contrat. Et c'est le fait d'intervenir, nous, complètement après ça. Alors vraiment signer le contrat avant d'avoir les outils de gestion, avant de savoir si on avait la capacité d'accueil, avant d'avoir la connaissance sur le milieu, il a signé "Ok ! Ok ! Ok..." Or nous autres on se retrouvait dans une position... Par exemple ce qu'on demandait, nous (...). On se dote des outils et puis en planifie et puis ensuite on poursuit. Ça, on pouvait pas l'obtenir, on pouvait pratiquement légalement pas l'obtenir parce que le gouvernement avait déjà signé le contrat. »

La **localisation** des projets dans des territoires habités est aussi vu comme un aspect du problème, particulièrement dans les deux régions concernées Gaspésie et Bas-Saint-Laurent, où les terres publiques occupent une superficie importante. Certains projets soulèvent ainsi des « réticences », voire même instaurent des « tensions » dans les communautés :

« Par contre, on pense que c'était pas une idée, je dirais énergétique judicieuse, que d'implanter autant d'éoliennes en milieu habité (...). C'est comme s'ils avaient créé eux-mêmes une mauvaise perception du développement éolien, alors que c'était une bonne idée au départ. Y'a eu beaucoup de.. ça a créé des tensions locales assez dures. On parle des communautés qui se déchirent. On en a parlé beaucoup, beaucoup dans les médias aussi. Y'a eu une très mauvaise presse autour du développement éolien, à cause de ce contexte-là, c'est-à-dire un développement intensif, rapide, en milieu habité (...) »

### **L'inégale distribution sociale et territoriale des impacts négatifs et positifs**

Un autre aspect du problème éolien, rapporté par quelques répondants, est celui d'un décalage entre ceux qui sont affectés négativement par l'éolien et ceux qui en profiteraient. Ce décalage est mis en évidence à deux échelles. Une **échelle globale**, d'une part, où les intérêts locaux sont mis en perspective avec ceux de la société dans son ensemble, et qui toucherait d'autres types de grands projets d'infrastructures industrielles :

« Mais c'est sûr qu'à un moment donné, on arrive à un endroit où y'a des gens qui sont contre, et c'est très difficile à ce moment-là de trouver les arguments pour les convaincre, de leur dire "écoutez, c'est un avantage etc." Et puis je pense que, aussi, ce qui est plus difficile, c'est ce qui concerne les gens qui sont à proximité. C'est un peu... moi je pense que c'est un peu une problématique qu'on retrouve un peu partout pour n'importe quel projet. Je prends l'exemple des ports méthaniers, on le voit très bien en ce qui concerne les ports méthaniers, et on... moi je pense que le défi, probablement, pour les gouvernements, c'est d'essayer de concilier, comment faire en sorte que les bénéfices qu'une société peut obtenir de ces projets-là puissent aussi se répercuter sur les gens qui vivent à proximité. C'est comme si, en fin de compte, les gens qui vivent ou qui utilisent l'expérience à proximité de ces projets-là, sont plus affectés en fin de compte que l'ensemble. Mais il reste que l'ensemble en profite. Donc comment le concilier ? C'est un peu le défi, hein ! C'est comment concilier les impacts à l'échelle du voisinage versus les impacts au niveau de l'ensemble du Québec. »

Une **échelle locale**, d'autre part, où des conflits s'exprimeraient à l'intérieur de la communauté, surtout sur le plan économique, entre les propriétaires fonciers, bénéficiaires de retombées économiques directes, et leurs voisins qui « ne récoltent rien » :

« En territoire privé, une personne peut accepter, chez elle, d'avoir une, deux, trois éoliennes. Elles sont de plus en plus grosses. Alors maintenant c'est des éoliennes d'un mégawatt, ce qui fait qu'elles sont très grosses. Ça se voit de très loin et puis les voisins autour les ont tout autant sinon plus dans leur paysage, mais ils en récoltent rien, aucun avantage financier. Alors déjà ça aide si les avantages financiers sont répartis dans la communauté. Mais ça, c'est pas facile. »

### Des pratiques de promoteurs remises en cause

Troisième catégorie de problèmes soulevés par des répondants, ce sont à la fois des pratiques de promoteurs et le cadre dans lequel ils agissent (appels d'offres, confidentialité, etc.) qui sont remis en cause. La filière éolienne se développerait comme on fait de « la prospection minière » et des propriétaires fonciers approchés par les promoteurs auraient l'impression de s'être « fait avoir », par manque de connaissances pour pouvoir négocier correctement et parce que des étapes se déroulent sous couvert d'ententes confidentielles :

« Alors ça on en a parlé beaucoup, des petits scandales, des gens peu outillés qui ont signé des contrats, des gens qui ont accepté des retombées ou de percevoir des droits bien en deçà de ce qu'ils auraient pu. Le fait qu'il y a des gens, comme ici, y'a des gens qui ont des auberges qui accueillent des gens, sont entourés d'éoliennes mais ils ont pas un sou de... le voisin reçoit 1000\$ pour quelques éoliennes sur son terrain et ça gâche son paysage alors que lui accueille des... »

« Comment ça s'est passé ?... Je pense qu'il y a eu beaucoup de réactions parce que dans le fond les gens ont eu le projet une fois qu'il a été tout monté, ils étaient pas au courant de tout ce qui allait s'en venir sur leur territoire, ils savaient pas comment ça allait être fait et tout. Ils ont vraiment eu le projet une fois terminé (...) »

« Beaucoup d'insatisfaction qui vient du fait notamment que, bon, les gens ont l'impression, les propriétaires privés, de se faire un petit peu avoir, parce que bon tout se fait en secret, tout se négocie en secret (...) le fait qu'au niveau des sommes versées pour compenser les propriétaires, je pense que les gens ont eu l'impression d'être floués. Et puis y'a eu des émissions de télé aussi, où on a montré effectivement qu'on exploitait peut-être les gens. Y'a la façon dont les choses ont été faites, aussi, surtout en catimini(...) entre les propriétaires terriens et puis des entrepreneurs. »

Par ailleurs, les pratiques des promoteurs dénoncées sont souvent associées à un projet qui s'est particulièrement mal déroulé selon l'avis de plusieurs répondants : celui promu par l'entreprise SkyPower, à Rivière-du-Loup, aurait « mis le feu aux poudres » :

« En fait y'a eu le projet qui a vraiment mis le feu aux poudres, c'est celui à Rimouski, là, où on voulait... (...) À Rivière du Loup, oui, où on voulait mettre finalement les éoliennes entre l'autoroute 20 et le fleuve alors qu'il y a des points de vue absolument magnifiques. »

« et puis ça c'est pas moi qui le dit, c'est le BAPE, le bureau d'audiences publiques, notamment sur le rapport de SkyPower à Rivière-du-Loup, le développement de la filière éolienne se fait comme la prospection minière. Alors y'a des individus qui vont sur le terrain, qui signent des ententes avec des individus, hein, qui sont propriétaires des terrains. Tout se fait entre l'entreprise et ces propriétaires privés là. Le milieu municipal est informé de rien (...). La goutte qui a fait déborder le vase, c'est vraiment SkyPower qui est arrivé comme un chien dans un jeu de quilles, sans se préoccuper du tout... »

« Et puis on l'a vu d'ailleurs, entre autres, concernant les premiers projets qui ont été soumis, y'avait des éoliennes qu'on localisait à côté du fleuve Saint Laurent et on s'est aperçu que c'était irrecevable et y'a eu de fortes réactions et les promoteurs ont été obligés de s'ajuster en conséquence et de revoir au complet la localisation des éoliennes. Donc, encore là, c'est une sensibilité sociale qui ne peut être contournée et qui doit être prise en considération par ceux qui sont impliqués dans ces opérations. »

De telles pratiques, observées autour de divers projets, auraient contribué à forger une mauvaise image de l'éolien, la presse relayant de « petits scandales » qui, en particulier, touchent la question des redevances versées aux propriétaires : « Donc ces aspects-là, plus sociaux et plus économiques, ont fait couler beaucoup d'encre. Ils ont créé une perception négative » comme le résume une personne interrogée.

En somme, au-delà de ces problèmes spécifiques, c'est bien la question des débats et des contestations sociales qui est évoquée. Dans les entretiens comme dans les documents, un enjeu apparaît omniprésent et qui expliquerait les contestations – voir les réglerait ? – et les difficultés vécus autour de projets : c'est la question de l'acceptabilité sociale des parcs éoliens. Ce problème étant de plus en plus admis, même si pas nécessairement défini de façon claire et unanime, il est possible d'avancer des propositions pour tenter d'y répondre.

### 2.3.2 LA PRÉPARATION DES PROPOSITIONS : CONNAISSANCE, ÉLABORATION ET NÉGOCIATION

L'ensemble des six documents étudiés propose des outils de connaissance et de gestion du territoire ou d'évaluation des projets. Or, comme le soulignent plusieurs des personnes rencontrées, peu d'outils étaient disponibles au Québec pour traiter de la question du paysage dans l'aménagement du territoire en général, c'est-à-dire indépendamment du dossier touchant l'éolien :

« Il fallait tout inventer, il fallait tout créer à ce moment là. Y'avait pratiquement rien qui existait. »

« Au Québec on n'a pas beaucoup travaillé sur le paysage. On n'a pas réfléchi en... comme en France ou en Espagne où on a pu réfléchir sur ce sujet-là, faire des atlas de paysage... »

« On n'a pas l'expérience que vous avez en France, hein, vous avez une réflexion beaucoup plus longue sur la protection des paysages. Alors ici ça commence, malheureusement, et puis y'a des choses comme ça qui peut-être provoquent la réflexion, aussi, et puis provoquent la réglementation. »

L'élaboration des documents, telle que relatée par les répondants impliqués, apparaît être structurée autour de trois grandes étapes : l'acquisition de connaissances, l'élaboration de propositions et la négociation de ces propositions.

#### **L'acquisition d'informations : des sources variées pour construire une connaissance**

Nos interlocuteurs nous ont expliqué qu'ils avaient dû faire un travail préalable pour comprendre la situation et tenter d'apporter des éléments de réflexion, voire pour proposer des démarches. La recherche d'information constitue un premier pas dans l'acquisition de connaissances, première étape obligée en ce sens. Cet aspect de leur travail n'avait pas été inscrit de façon particulière dans notre schéma d'entretien original<sup>69</sup>. Tout de même, les récits de la conception des documents révèlent certains éléments. Les répondants abordent, tantôt spontanément, tantôt parce qu'on leur demandait, les sources d'inspiration ou de connaissances utilisées.

Quatre sources de connaissances utilisées pour élaborer l'un ou l'autre des documents ont ainsi été identifiées. Elles sont variées, mais trois sont liées à des sources documentaires. Elles proviennent principalement d'expériences étrangères recueillies en matière d'éolien, de textes réglementaires existants, de préoccupations sociales ou encore de l'expérience acquise dans d'autres contextes, les deux premières étant utilisées par un nombre plus importants de répondants.

#### ***Source 1 : Les expériences étrangères en développement de l'éolien***

C'est là la source de connaissances la plus citée par les répondants, qui évoquent très souvent la situation européenne et le fait qu'ils se soient inspirés de démarches de planification territoriale existantes dans certains pays européens. Si la France est régulièrement citée<sup>70</sup>, d'autres pays comme le Danemark, l'Angleterre, l'Espagne, le sont aussi. Les références

---

<sup>69</sup> Au fur et à mesure de l'avancement de la recherche, l'apprentissage est ressorti comme un aspect important de la dynamique d'acteurs sur ce dossier de l'éolien. Il nous semblait que tous les acteurs (aménagistes, gestionnaires de ministères, élus locaux, associations en environnement, groupes de citoyens) acquerraient rapidement des connaissances sur la filière éolienne et ses impacts, alors que des projets étaient discutés dans la région étudiée. Dans ce travail cognitif, les connaissances factuelles servent à générer un cadre de référence (système de représentations) qui guide ensuite le travail des acteurs. Nous avons amorcé une première réflexion sur cette question lors du colloque organisé par le SIFÉE (Fortin *et al.* 2008).

<sup>70</sup> On peut d'ailleurs se demander si la nationalité française de l'enquêtrice n'aurait pas introduit un biais à ce sujet.

indiquées dans les bibliographies des documents étudiés montrent aussi l'importance de ces démarches. La plupart des références mentionnées ont la particularité d'être facilement accessibles sur Internet et d'être produites par d'autres organismes gouvernementaux ou parapublics, locaux ou nationaux :

« On a vraiment fait un choix méthodologique avec ce qui est proposé dans le guide, avec une démarche simplifiée. Parce que c'est en ayant consulté les méthodes ou les façons de faire qui existaient en France, en Grande-Bretagne ou ailleurs, où y'avait d'une part une tradition plus longue en matière de planification ou d'aménagement des paysages et d'autre part plus de moyens, plus de processus très formels établis. »

« Et puis on s'est inspiré beaucoup en fin de compte de ce qui s'était fait ailleurs aussi, et puis d'adapter ce document là à notre contexte. C'est sûr que ce qui s'est passé en Angleterre, ce qui s'est passé en France, aux États-Unis, ce qui s'est passé dans des pays comme au Danemark, on a regardé, on a essayé de voir qu'est-ce qui collait le plus à notre réalité et c'est sur la base de cette information là qu'on a produit les documents. On n'a pas réinventé la roue. »

« Oui ! Oh c'est certain qu'on a fait beaucoup de recherches, là, sur qu'est-ce que ça signifiait des parcs éoliens, ça ressemblait à quoi... On le savait même pas ! C'était gros comment une éolienne ? Ça prenait-tu de la place ? C'était-tu beau ? tout ça.. Et aussi, on est allé voir évidemment toutes les études qui avaient été faites dans d'autres pays, France, Allemagne... on a regardé beaucoup. Parce que ici, au Québec, y'en avait pas eu. Ce qui fait qu'on s'est basé beaucoup sur ce qu'on a trouvé dans ces documentations-là pour imaginer un peu comment le territoire ici pourrait être utilisé en respectant les usages qui sont déjà en place, les utilisateurs (...) »

### **Source 2 : les textes et normes existants**

Certains répondants ont aussi pris connaissance de textes, surtout légaux, comme les règlements d'urbanismes, qui permettent de prendre en compte l'éolien ou autre type de projets d'infrastructures et d'aménagement. Cette deuxième source de connaissances peut être vue, en quelque sorte, comme présentant des normes existantes qui sont, d'une part, reconnues par la société en général ou par la collectivité d'accueil, et, d'autre part, intégrées à la pratique de l'aménagement. Ces répondants soulignent en effet que les règles d'aménagement du territoire existent déjà et qu'il ne s'agit pas de les changer ou d'en proposer de nouvelles. Il s'agit plutôt de les adapter pour prendre en compte les enjeux spécifiques de l'éolien, notamment le paysage, tout en restant dans le champ des compétences des municipalités :

« Et ce qu'on a fait c'est qu'on a inventorié tout ce qui existait comme outils légaux dans les municipalités au Québec, permettant de gérer le paysage (...). Mais, néanmoins, il fallait s'assurer que ça soit des recommandations qui soient faisables dans le contexte réglementaire municipal, il ne fallait pas leur proposer des choses qui les auraient exposés à des poursuites ou qu'ils auraient pas été en mesure de gérer. Alors on est vraiment allé d'une façon je dirais sécuritaire. »

« Dans le fond c'était, parce qu'on leur présentait aussi différents principes qu'ils pouvaient adopter selon la forme de leurs paysages, et puis c'était, à partir de l'instrumentation qui existe déjà au Québec, comment on peut transposer ces principes-là en règlement. Donc c'est un peu ce qu'on essayait d'expliquer dans ce chapitre-là. (...) On n'avait pas le temps de toute façon d'inventer de nouveaux outils-là. Fallait vraiment utiliser ce qu'on avait et puis... (...) Et puis je pense qu'on a tout ce qu'il faut, il suffit d'utiliser une expertise originale et nouvelle et d'analyser comme il faut les paysages. »

### **Source 3 : les préoccupations exprimées par la population**

De façon générale, des répondants tentent de comprendre les préoccupations de différents groupes sociaux. Ils sont sensibles à la façon dont le « problème » éolien est relayé par la presse ou les médias en général. Ce canal, même s'il n'est pas utilisé de façon systématique dans leur travail, met en relief certaines préoccupations exprimées par divers groupes sociaux, particulièrement ceux plus critiques. C'est même par cet intermédiaire que certains répondants se sont intéressés à la filière éolienne et aux problèmes qu'elles soulèvent :

« Ben, dans le fond, on a commencé... moi j'ai commencé à m'y intéresser davantage quand on a eu, dans le fond, vent de plusieurs réactions négatives là, par rapport au développement éolien, à ses impacts dans le paysage. »

Les rapports des audiences publiques du BAPE sont un autre moyen de prendre la mesure des préoccupations exprimées par la population, puisque chaque projet éolien fait l'objet d'une consultation, où les gens sont invités à s'exprimer par oral ou par écrit. Certains répondants ont mentionné avoir lu et utilisé cette source de connaissances dans leur travail :

« Moi la façon dont j'ai procédé, je suis d'abord allé au niveau... j'ai lu les rapports du BAPE et puis je suis allé voir c'était quoi les enjeux pour la population. Qu'est-ce qui était important pour elle. Et puis à partir de ça, donc, et puis à partir de beaucoup, beaucoup d'autres lectures aussi, j'ai lu pendant peut-être un mois avant d'avoir une idée de la façon dont on pourrait aborder un peu les choses. »

« Ce sont des recommandations du bureau d'audiences publiques sur l'environnement, sur des règlements qui existaient déjà dans des MRC ou des municipalités ailleurs au Québec. »

#### **Source 4 : des connaissances antérieures, en matière de paysage ou d'aménagement**

La dernière grande source de connaissances, citée par quelques répondants seulement, fait référence à leur expérience personnelle, acquise sur d'autres sujets touchant l'aménagement du territoire. Ces connaissances découlent parfois d'une expertise assez générale ou spécialisée, sur le paysage par exemple :

« J'avais déjà fait des documents de veille sur ce sujet là [le paysage], ben j'ai été amené à collaborer avec eux et puis là... (...) Et puis, nous on a une expertise en matière de veille stratégique. On a aussi... chacun d'entre nous a aussi une expertise professionnelle. [NOM DE LA PERSONNE] avait une expertise en design urbain, aménagement du territoire, architecture, donc la conjoncture a fait en sorte que ça s'est fait comme ça. »

« Parce que on doit vous dire, aussi, que nous, en tout cas pour ce qu'on pouvait en faire aux [NOM DU MINISTÈRE], on avait déjà commencé il y a quelques années à fournir des outils aux aménagistes, pour évaluer le paysage. (...) ça fait quand même quelques années qu'on travaille à faire valoir cet intérêt là pour la qualité des paysages. Mais moi je pense que l'éolien va vraiment secouer les gens et puis vraiment contribuer à ce qu'au delà de la question de l'éolien, les gens soient plus sensibles à cet enjeu là. »

Parfois, il s'agit plutôt d'une expérience développée lors de projets qui montreraient des similarités avec le phénomène observé. D'une part, les débats tenus autour de l'implantation de méga-porcherie au Québec ont pu servir de cadre pour réfléchir aux débats observés sur l'éolien. D'autre part, un travail de planification préalable des usages récréotouristiques du territoire public a servi de support à la réflexion – et à la planification – de l'implantation des parcs éoliens.

« (...) et puis aussi, ben regardez, beaucoup ce qu'on a vécu avec la production porcine. Et puis... (..), vraiment on était embarqué dans le bain de toute la problématique agricole qui a été extraordinairement complexe et puis c'était beaucoup de questions d'aménagement du territoire parce que c'était des problèmes de cohabitation sur le terrain, en zone agricole, avec les élevages et puis les revendications du milieu, c'est exactement la même problématique. Alors on avait quand même un bon vécu, hein, et puis l'expérience aidant, c'est comme ça qu'on a procédé. »

« Alors là on a dit : "on a des outils pour planifier l'utilisation du territoire et on devrait se servir de cet outil là", qui est le PRDTP, qu'on avait testé déjà dans plusieurs régions, sur le volet récréotouristique, mais qui n'avait jamais été testé sur d'autres volets avant. Alors pour faire le PRDTP volet récréotouristique, on avait de l'expérience, parce qu'on avait fait le PRDV, villégiature, avant, qui se rapprochait beaucoup, on élargissait juste un petit peu les usages, avec les sentiers et tout ça, mais c'était presque le même usage. Là l'éolien c'était toute une autre affaire ! Ce qui fait que là il a fallu, en même temps qu'on a fait le PRDTP volet éolien de la Gaspésie, on a développé, ou on a adapté l'outil du PRDTP à l'utilisation éolienne. Mais on a gardé quand même la façon de procéder, c'est-à-dire avec des partenaires de concertation et avec la consultation auprès des organismes. Alors ça s'est fait comme ça. »

### **L'énonciation de propositions : adapter les connaissances au contexte spécifique**

Après cette première recension plus ou moins complexe, selon la diversité des sources de connaissances mobilisées, il s'agit ensuite, pour les intervenants, d'amorcer la rédaction proprement dite du contenu du document. Une série de propositions est ainsi formulée par une équipe restreinte de travail, mise sur pied dans l'organisation. Ce « premier jet » s'inspire certes des connaissances acquises, mais il exige aussi un travail de « traduction » car ces connaissances doivent être adaptées et structurées en fonction du contexte spécifique de l'éolien et du Québec. Entre autres, le travail fait sur l'identification de textes et normes existants (*cf.* plus haut) vise à proposer des démarches adaptées aux compétences techniques que possèdent déjà des institutions (ex. : municipalités, MRC) : « L'intention c'était de s'adapter aux conditions techniques que rencontrent les MRC. »

En outre, comme le souligne un répondant, les exemples de démarches étrangères ne peuvent être appliqués facilement à la situation québécoise, sans prendre certaines précautions :

« Je sais qu'il y a eu quand même pas mal de documentation qui venait d'Europe. Mais moi je suis toujours très... (...) mais quand on s'inspire d'expériences d'ailleurs, c'est pertinent, c'est important et c'est intéressant, mais je suis toujours très prudent dans leur application parce que souvent y'a des contextes bien, bien différents. Ce qui fait que j'ai pas tendance à dire "Ah ! ça s'est fait comme ça, donc c'est applicable ici". »

Une autre personne évoque à la fois l'urgence de la situation et les ressources disponibles qui sont souvent limitées dans les instances locale et régionale. Ce contexte pousse l'institution à proposer une démarche « plus simplifiée », qui pourrait être menée rapidement :

« Nous, on fonctionnait un peu dans l'urgence. Et on savait aussi que les MRC n'avaient pas beaucoup de ressources tant techniques que monétaires pour gérer cette situation là. Alors on a essayé de composer avec cette réalité là, en fournissant une démarche peut-être plus simplifiée qui peut-être ne satisfierait pas certains mais qui nous semblait adaptée, là, c'est un peu ça. »

### **La discussion des propositions : négociation à l'intérieur et consultation à l'extérieur**

Les propositions sont ensuite soumises à discussion et, ce, généralement en deux temps. Elles sont d'abord soumises à des groupes d'acteurs intervenant dans la proximité de l'institution qui propose. Ils sont choisis principalement en fonction de leur implication actuelle antérieure, et des compétences qu'ils peuvent apporter dans le domaine d'activités concerné (ex. : énergie, aménagement du territoire). Il peut s'agir d'un groupe de spécialistes de la même institution :

« On a, par contre, associé davantage à l'élaboration, (...) le secteur énergie de notre ministère (...), mais qui était d'autant plus concerné dans le volet éolien. Et qui avait aussi des connaissances que nous n'avions pas. »

Ces premiers « relecteurs » sont souvent présentés comme des « partenaires », dont l'avis pèse dans la décision : « ils participent à la prise de décision ». Ils sont reconnus pour leurs expertises qui contribuent à enrichir et à tester les propositions. Ces acteurs impliqués dans cette première phase participent à la réflexion et valident en quelque sorte les orientations du document. Selon l'envergure de l'institution et l'importance du document proposé, ils sont plus ou moins nombreux, depuis les autres ministères sectoriels jusqu'à d'autres paliers de gouvernance (ex. : des MRC). Cette première phase de discussion, plus « interne », semble tenir de la négociation. Elle peut comporter plusieurs rondes pour obtenir un document qui reçoit l'assentiment de tous.

Par la suite, une deuxième phase s'amorce avec, cette fois, des groupes d'acteurs jugés plus « externes » à l'organisation. Ils sont désignés comme des « collaborateurs » par certains.

L'exercice décrit ressemble davantage à une consultation où les avis sont recueillis mais sans forcément être intégrés aux propositions. Il peut s'agir d'intervenants provenant de l'intérieur de l'appareil gouvernemental central (ex. : autres ministères, Société de la faune et des parcs du Québec) comme de l'extérieur (ex. : des municipalités, des MRC, des parcs nationaux, des CLD, des groupes d'usagers du territoire). En général, il s'agit de groupes déjà structurés, sous forme légale, associative ou autre :

« Ils sont sélectionnés en fonction du rôle de ces organismes-là, et de leur intérêt à ce qui se passe sur le territoire public ou pas. Par exemple c'est clair qu'on n'ira pas consulter, le club de hockey local, qui vient jamais sur les terres publiques ! (...) C'est toutes des associations dont les membres ont à utiliser le territoire public ou qui exploitent déjà une ressource qui se trouve sur le territoire public. »

Des répondants décrivent ainsi ces dynamiques :

« (...) l'idée, donc, plusieurs lectures comme ça, donc les préoccupations de la population et puis la façon dont on fonctionne par la suite, et ben on voit quels sont les ministères qui peuvent être concernés, hein, une fois qu'on a une idée générale de ce qu'on veut écrire, des préoccupations de la population, alors là c'est de faire des propositions à ces ministères-là. C'est de leur déposer, donc, un document écrit : "regardez, la première version des orientations éoliennes ça pourrait être ça, quelle est votre réaction par rapport à ça ?" Et puis des échanges comme ça avec les ministères pour un moment donné en arriver... et puis là bien sûr, quand on parle au [NOM D'UN MINISTÈRE] par exemple, il est d'accord au départ, mais le [NOM D'UN MINISTÈRE] a peut-être des réserves. C'est sûr que le [NOM D'UN MINISTÈRE], lui, qui est le développeur de la filière, il a des grosses réserves par rapport à ce qu'on écrit au début. Donc y'a des discussions qui s'engagent entre les ministères pour essayer d'arriver à un texte qui soit bon... attaché avec les ministères. »

« Et j'ai fait... j'ai monté une équipe d'experts, d'autres ministères, pour qu'une fois que j'avais rédigé une première démarche, pour avoir leur avis sur cette démarche-là, leurs commentaires. Ensuite j'ai rencontré des gens à l'interne ici, aussi, surtout pour la partie instrumentation, pour avoir un petit peu les commentaires de tout le monde. Et puis j'ai aussi rencontré des [GROUPE D'ACTEUR EXTERNE] (...). Donc j'ai rencontré ces personnes-là qui elles aussi, à un moment donné, ont donné des commentaires sur la démarche que je leur proposais. Et puis ça a été fort utile, parce que eux étaient justement en train de faire cet exercice-là. Donc ils pouvaient me dire ben ça, ça marche pas, ça c'est trop long, c'est... Donc c'était vraiment... eux sont vraiment dans le quotidien, alors que nous ici on n'est pas confronté à ces réalités-là, dans les régions. Donc c'était principalement la démarche que j'ai utilisée. (...) Par la suite tout a été validé aussi par les autres ministères. (...) [NOMS DE MINISTÈRES] ».

« La particularité de l'élaboration de ces [NOM D'UN DOCUMENT], c'est qu'on les fait en concertation avec nos partenaires. C'est-à-dire qu'on s'assoie à la table avec eux. On leur présente les données qu'on a sur le territoire, sur l'utilisation qu'on connaît, sur des règles ou des lois qui existent, ce qui fait qu'on peut aller dans tel sens ou pas dans tel autre sens, sur des orientations que certains ministères ont déjà données ou que le gouvernement veut mettre de l'avant, genre protection de l'habitat du cerf de Virginie, par exemple. Et on choisit ensemble quelles vont être les conditions de développement [de l'éolien] (...) Donc on le fait en concertation et après en consultation. C'est pas tout à fait les mêmes partenaires. On élargit plus quand on fait la consultation. Et là on demande les avis des gens. Dépendamment du type d'avis qu'ils vont nous donner, on va modifier le [document] qu'on a préparé ou on le modifiera pas, là, c'est pas obligatoire de le faire. Par contre avec les partenaires de concertation, il faut que chacun ait donné leur accord au contenu du plan. Ça, c'est très important pour nous. Et puis par la suite, le [document] est approuvé par le ministre des Ressources naturelles. »

Cette dynamique d'aller-retour, à l'interne et à l'externe, fait en sorte que plusieurs versions de la proposition peuvent être débattues et négociées avant qu'une version « finale » ne soit reconnue et adoptée par les autorités compétentes (ex. : conseil d'administration, Conseil des ministres). Mais plusieurs répondants voient des avantages dans ce processus de consultation qui permet d'enrichir et de tester les propositions avant qu'elles ne soient lancées aux organisations visées pour être appliquées sur les territoires.



Comme le relatent nos interlocuteurs, ce travail de négociation autour des propositions peut aussi faire ressortir des « frictions », des « confrontations », des « incompréhensions » entre des acteurs, entre autres parce qu'ils ont des missions différentes. D'une part, certains mettent ainsi en évidence que chaque organisation travaille de son côté, selon sa propre perspective ou, parfois même, sans nécessairement savoir ce que fait une autre. Leur travail respectif aurait de fait des « finalités différentes », avec des « objectifs complémentaires ». Ainsi, plusieurs répondants soulignent qu'ils ne s'adressent pas nécessairement aux mêmes personnes et travaillent de façon très différente. Les démarches proposées sont donc aussi très différentes, estiment-ils. La collaboration et les échanges peuvent être compliqués, même si, somme toute, les organisations partagent une même grande finalité, celle de trouver des façons de faire qui favorisent l'implantation et la pérennité de la filière éolienne. Certains estiment toutefois, qu'avec le temps et le travail, les différences ont été surmontées :

« Alors tant par rapport au [NOM D'UN MINISTÈRE] qu'au [NOM D'UN MINISTÈRE], que [NOM D'UN MINISTÈRE], y'avait une convergence par rapport à nous (...). Je pense que comme le disait [NOM DE LA PERSONNE], les arbitrages nécessaires ont eu lieu versus le [NOM D'UN MINISTÈRE] qui, au départ, peut avoir un intérêt divergent (...). Mais je pense que tout s'est bien harmonisé. »

« Tu sais, nous, (...) c'était quand même relativement différent. Mais donc j'ai quand même consulté leur guide et une des expertes en paysage du ministère m'a donné des commentaires sur le guide, elle m'a un petit peu aidé à réaliser ce guide-là. Mais de façon officielle, ils ont simplement eu à donner un commentaire une fois le document rendu, à la toute fin. »

« Tu sais y'a eu des frictions, nécessairement, là, mais je pense que... en tout cas je sais pas comment c'est aujourd'hui ! mais je pense qu'on s'en est bien tirés... »

### **2.3.3 DÉVELOPPEMENT : CADRE DE RÉFÉRENCE DES PROPOSITIONS**

Une des hypothèses de notre recherche était l'idée que le développement durable pouvait être un nouveau cadre de pensée affirmé par les acteurs mais que, par ailleurs, ce cadre n'étant pas interprété de la même façon cela pouvait créer des tensions. Nous avons donc examiné les documents sous cet angle, à commencer par les références faites au développement durable.

D'entrée de jeu, un premier constat s'impose à l'effet que le « développement durable » est présent dans les cinq des six documents étudiés. Néanmoins, il est aussi beaucoup question (et peut-être davantage dans certains cas) de « développement éolien », de « développement de la filière éolienne », de « développement énergétique », etc. En ce sens, il semble pertinent d'examiner d'abord le sens accordé à ces expressions, pour ensuite revenir à celle de développement durable.

#### **Du développement de l'énergie éolienne au développement de la filière éolienne**

Le développement, c'est d'abord celui de l'énergie éolienne, tel que promulgué dans la stratégie énergétique gouvernementale. Il n'est pas étonnant que la référence à cette stratégie soit présente dans la plupart des documents, cinq d'entre eux émanant d'organismes gouvernementaux. Les démarches proposées s'inscrivent donc dans le contexte plus large de cette stratégie, qui vise à faire de l'éolien un mode de production d'énergie complémentaire, bien qu'il demeure très marginal par rapport à l'hydroélectricité : « Cette stratégie mise sur le développement du potentiel hydroélectrique du Québec et sur celui des énergies renouvelables, dont l'énergie éolienne. » (Allocution de la Ministre dans MAMR 2007a).

Entre autre, dans l'un des documents du MRNF, le développement de l'industrie éolienne est présenté comme un élément de la stratégie du gouvernement à laquelle participerait de fait le territoire public. Les terres publiques appartenant à l'État sont effet abondantes dans les deux

régions visées (Gaspésie, Bas-Saint-Laurent) et sont vues comme propices pour «contribuer au développement de cette industrie»:

« Le gouvernement du Québec a énoncé sa volonté de favoriser le développement de l'industrie éolienne au Québec. Pour ce faire, il a adopté un règlement visant l'achat de 1000MW d'électricité produite à partir d'énergie éolienne, à l'occasion d'un appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution. La région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et la MRC de Matane constituent le territoire visé pour l'implantation des parcs éoliens faisant partie de cet appel d'offres. Le territoire public est donc appelé à contribuer au développement de cette industrie. » (MRNF 2004 : 11)

### **Du développement de la filière industrielle au développement économique régional**

Si la plupart des personnes enquêtées confirment l'inscription du développement de la filière éolienne dans la stratégie énergétique au Québec, deux nuances peuvent être apportées au regard des propos recueillis. D'une part, les régions choisies pour amorcer l'implantation de la filière éolienne font parties des régions du Québec reconnues comme vivant des difficultés sur le plan économiques. Selon plusieurs répondants, les retombées économiques attendues dans ces régions auraient servi à atténuer les impacts locaux négatifs causés par la construction de grands parcs éoliens. En ce sens, la perspective de « développement économique régional » apparaîtrait comme une voie pour faire avaler la pilule de l'implantation des grands parcs et, même, pour générer les fondements d'un consensus social qui devrait être bâti dans la région. Mais, souligne un intervenant, cela implique d'évaluer si ce que « ça rapporte » est cohérent avec ce que « ça implique », en termes d'impacts :

« Et puis la meilleure façon peut-être d'en arriver à trouver ce consensus là, c'est de voir que ces projets là peuvent être bénéfiques aussi pour le développement économique et social de la région. Maintenant il suffit de trouver les modalités qui feraient en sorte, justement, que la région en profite autant que la société en général. »

Le contexte régional retenu pour implanter la filière éolienne est vu par plusieurs comme un facteur stratégique. Ainsi, le fait de choisir une région dévitalisée pour implanter l'éolien serait un facteur facilitant, les communautés « pauvres » y étant perçues comme susceptibles d'être « plus accueillantes »... puisque demandeuses de solutions face à une situation économique difficile :

« C'est sûr qu'implanter une nouvelle industrie dans des régions qui souffrent présentement, qui ont un taux de chômage élevé, où y'a comme un espèce de fin de cycle en ce qui concerne les composantes importantes de leur économie, ils sont probablement plus accueillants vis-à-vis de ce nouveau secteur énergétique là. »

Du point de vue de ce groupe de répondants, on observe donc un glissement sur le développement de l'éolien, depuis des objectifs initiaux exprimés en termes de production d'une énergie renouvelable vers une activité industrielle susceptibles de générer des retombées économiques dans les territoires en termes de développement régional.

Pour un autre groupe de répondants, le développement régional, et plus précisément le développement de la région gaspésienne, est présenté comme un objectif à part entière de la stratégie énergétique québécoise. Plus exactement, de l'avis de ces personnes, c'est l'identification d'un besoin de diversification économique qui aurait incité à développer la filière éolienne dans cette région. L'éolien apparaît avant tout comme une nouvelle industrie, susceptible d'« aider l'économie » régionale. D'ailleurs, sa mise en place a été explicitement introduite dans la politique de développement régional, la politique Accord<sup>71</sup>, négociée avec les décideurs régionaux et ensuite adoptée en 2002. Cette politique implique que les grands

---

<sup>71</sup> Politique d'Action concertée de coopération régionale et de développement.

parcs de production énergétique sont une des grandes composantes de la filière industrielle. Les usines d'assemblage d'éoliennes constituent l'autre composante, susceptible de créer des emplois à moyen et long termes :

« Quand on a commencé à entendre parler du développement de l'éolien, c'était en particulier avec le lancement de l'éolien qui s'est passé en Gaspésie par le Premier ministre de l'époque qui était Bernard Landry, dans le cadre du développement de la région de la Gaspésie. Ils ont identifié comme créneau d'excellence, comme outil de développement possible pour la Gaspésie, le développement de l'éolien, de l'énergie éolienne. Alors ils ont commencé à dire qu'il devrait y avoir des parcs éoliens. Il devrait donc s'accrocher à ça les usines qui vont construire tous les équipements nécessaires pour les parcs éoliens et ça va aider à l'économie de la Gaspésie qui était bien en peine, parce que les pêches étaient en train de tomber, l'industrie forestière, on voyait qu'elle commençait à avoir des problèmes. »

On observe donc des interprétations différentes de la notion de développement et qui sont relatives à des objets distincts: d'un côté, une grande orientation « gouvernementale » qui vise à développer l'éolien dans le cadre de la stratégie énergétique du Québec vue comme une politique publique énergétique, de l'autre côté, une « volonté » affichée de développer les activités industrielles autour de l'éolien qui relèverait plutôt d'une politique de développement économique régional pour la Gaspésie. Les références au développement durable apportent un autre niveau de compréhension à cette première observation.

### **Le développement durable : conditions pour la pérennité de la filière éolienne**

Comme souligné précédemment, le développement durable est une notion présente dans presque tous les documents étudiés<sup>72</sup>. Lorsque la notion est définie (ce qui est plutôt rare), il s'agit de définitions reprises d'autres textes, comme celle issue de la nouvelle Loi québécoise sur le développement durable (L.Q. 2006, c. 3) qui elle-même reprend les principes énoncés dès 1987 dans le rapport Brundtland<sup>73</sup> (MAMR, 2007a) ou celle du CRE, inspirée de divers organismes internationaux :

« Le conseil régional de l'environnement fait valoir qu'il importe d'utiliser rationnellement les ressources énergétiques, de telle façon que la capacité de support des écosystèmes d'un territoire, l'harmonisation des usages ainsi que les possibilités de développement des générations actuelles et futures sur ce territoire ne soient pas compromises. Les considérations du conseil de l'environnement s'inspire de la notion de développement durable, telle que l'ont défini, en 1991, l'Union mondiale pour la nature (UICN), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Fonds mondial pour la nature (WWF), soit que le développement durable consiste en " [le] fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes ". » (CRE 2007 : 8)

Dans l'ensemble, l'usage de l'expression renvoie généralement à l'idée de pérennité. Encore une fois, il est question de la pérennité de trois objets : la production d'énergie éolienne, la filière industrielle et les communautés humaines vivant sur les territoires accueillant ces équipements. Le défi souvent mentionné est donc d'assurer le développement durable (ou la pérennité) de la filière énergétique, de l'activité industrielle ou des communautés et de leurs territoires de vie.

---

<sup>72</sup> La seule exception est un des trois documents du MAMR, celui destiné aux municipalités et touchant les aspects financiers de l'éolien (2007c).

<sup>73</sup> « La Loi sur le développement durable (L.Q. 2006, c. 3) définit ce concept en ces termes : « Le "développement durable" s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. » (art. 2). » (MAMR 2007a : 8)

Par exemple, le « développement durable de la filière éolienne » y est associé à un certain nombre de précautions et démarches qui visent l'« acceptabilité sociale » des projets et l'« harmonisation des activités » sur le territoire, en favorisant notamment la « transparence et la participation active de la population » (MAMR 2007a : Allocution de la Ministre). Le « développement durable » apparaît plus précisément en opposition à l'idée de « fragilité », le terme « durable » renvoyant alors à la question de la pérennisation des conditions de développement de la filière éolienne ou du « potentiel éolien » :

« Pour planifier un développement raisonné et socialement acceptable du potentiel éolien de son territoire, la MRC doit acquérir la connaissance des conditions reliées à une mise en valeur économiquement viable de ce potentiel. Cette démarche implique également une connaissance des particularités du milieu, dont celles du cadre de vie de la population et de l'impact pouvant découler de la mise en valeur du potentiel éolien. Il faudra, de plus, déterminer le degré de fragilité de ces particularités au développement. Enfin, s'imposeront des choix d'aménagement conséquents à la nature et à la sensibilité des diverses particularités propres à favoriser un développement durable de cette filière énergétique aujourd'hui et dans le futur. » (MAMR 2007a : 11)

Ce qu'on remarque, c'est que le développement de l'un ou de l'autre ne sont pas vus comme antagonistes. Même au contraire, l'éolien devient une stratégie pour assurer à la fois la sécurité énergétique du Québec et son développement, comme celui d'une région (Gaspésie)<sup>74</sup>. Le développement durable de l'un pourrait aider au développement durable de l'autre<sup>75</sup>. Mais, par ailleurs, le développement de l'éolien serait en quelque sorte dépendant du développement des régions. En ce sens, si il n'y a pas d'antagonisme, il y a une tout de même un rapport hiérarchisé entre les objets de développement durable. Selon cette perspective, le développement s'applique à des objets différents qui, en quelque sorte, s'imbriquent l'un dans l'autre, un peu comme des poupées russes (les parcs dans la filière dans la région).

Aussi, il n'est pas étonnant qu'un trait commun à ces divers documents est qu'ils ne remettent pas en question la pertinence de cette filière énergétique. Plutôt, chacun à leur façon, ils visent à proposer des moyens et des conditions jugés nécessaires pour faciliter son implantation sur le territoire québécois et assurer sa pérennité. En cela, la perspective est différente de celle observée dans certains groupes sociaux plus critiques et qui voient les parcs comme une menace, tel qu'observé dans les mémoires (cf. point 2.2.2). Parmi les conditions évoquées dans les documents, les aspects économiques, le paysage, l'acceptabilité sociale et la participation citoyenne.

Ainsi, dans le *PRDTP* (MRNF 2004), il est tout d'abord précisé que le « développement du Québec » passe par la « mise en valeur du territoire public » (Avant-propos). Le document qui est lui même un plan de développement de ce territoire participe donc à cet objectif de développement à l'échelle du Québec, en favorisant l'usage éolien sur des terres publiques :

« Le *PRDTP* est un outil de mise en valeur des terres du domaine de l'État dont l'objectif est le développement harmonieux et durable du territoire public au bénéfice de la population. Il vise à déterminer, avec les partenaires régionaux, où, quand et comment il possible d'octroyer des droits fonciers en vue d'une utilisation concertée du territoire public. » (MRNF 2004 : 5)

---

<sup>74</sup> « [I]e développement de cette filière énergétique constitue un des axes privilégiés par le gouvernement pour contribuer à la sécurité énergétique et au développement du Québec » (MAMR 2007a : 19).

<sup>75</sup> « Favoriser le développement, dans la région de la Gaspésie et de la MRC de Matane, d'une filière industrielle de l'énergie éolienne, par la mise en valeur du potentiel éolien du territoire public. Cette orientation sera mise en œuvre selon les principes du développement durable, c'est-à-dire en assurant le développement économique des communautés locales, en protégeant le milieu naturel ainsi qu'en favorisant l'acceptabilité sociale dans la région de la Gaspésie et de la MRC de Matane » (MRNF 2004 : 33).

De même, dans le *Guide d'intégration des éoliennes au territoire* du MAMR (2007b), il est aussi question de développement durable « du territoire », voire « du Québec », le premier « s'inscri[vant] dans le cadre » du second. Ainsi, l'éolien, « énergie verte », participerait au « développement durable des territoires ». À cette fin, son implantation devrait être encadrée par différents « outils de planification et de réglementation » tels ceux issus de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) (MAMR 2007b : 25), ainsi que par de meilleures connaissances et prise en compte du paysage :

« Plusieurs régions québécoises sont dotées d'un potentiel éolien appréciable et bénéficient des infrastructures appropriées permettant un raccord facile au réseau d'électricité. Elles sont donc susceptibles de connaître un développement de l'énergie éolienne qui s'inscrira dans le cadre d'un développement durable. » (MAMR 2007b : 5)

« Il est certes souhaitable, pour un développement durable de nos territoires, de miser sur la production d'énergie verte. Cependant, les multiples composantes de nos territoires imposent un développement sensible de cette filière énergétique. La dimension collective des paysages de nos régions de même que la présence de l'industrie touristique militent pour la formation de nouveaux paysages éoliens respectueux des valeurs de la société québécoise » (MAMR 2007b : 34)

« Enfin, ce qu'il importe de retenir c'est que, pour participer à un développement durable du Québec, la mise en place de la filière éolienne gagnera à prendre en considération le rôle que joue le paysage au sein de la collectivité et les valeurs qui y sont associées. » (MAMR 2007b : 34)

La notion de développement durable est aussi utilisée de façon plus appliquée, quoique plus rarement, soit comme un cadre offrant de grands principes pour penser et organiser l'action. C'est le cas dans le document «La filière éolienne au Bas-Saint-Laurent» (CRE, 2007), présenté comme un ouvrage devant favoriser la prise en compte des « principes du développement durable », dans le contexte d'implantation de parcs éoliens dans le Bas-Saint-Laurent. Le « développement de la filière éolienne » est alors qualifié de « rapide » et impliquerait un certain nombre de considérations énumérées dans le document incluant la nécessité d'une « vision à long terme » et donc d'un « projet de territoire, de concert avec la population » (*ibid.* : 57). De même, le PRDTP (MRNF, 2004), seule démarche à avoir été mise en œuvre, les enjeux de ce développement de l'industrie éolienne ont été identifiés selon des « dimensions » et « principes » du développement durable et renvoyant aux trois piliers, économique, environnemental et social, du développement durable :

« L'élaboration du présent PRDTP a permis de déterminer différents enjeux relatifs au développement de la filière éolienne en Gaspésie et dans les MRC de Matane. Ces enjeux ont été classés en fonction des dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable. Leur désignation a permis de préciser les orientations de développement de l'industrie éolienne sur les terres du domaine de l'État (...) » (MRNF 2004 : 31)

Dans les différents entretiens menés, le développement durable est relativement peu évoqué de façon spontanée. Pour un répondant, il renvoie à l'idée d'un développement équitable, à la fois entre les générations et à l'intérieur d'une même communauté, notamment en termes de répartition des retombées économiques des projets. Selon lui, les projets de parcs éoliens pourraient s'inscrire dans cette perspective si des « ajustements » étaient consentis par des gens :

« Moi, je pense que la notion de développement durable c'est toujours en référence, en fin de compte, à faire en sorte que les projets puissent bénéficier à l'heure actuelle et puis aux générations futures. Et puis faire en sorte qu'on n'hypothèque pas la qualité de vie, de l'environnement, des générations futures. Donc faut toujours avoir en tête cette préoccupation-là, parce que si on veut parler de développement durable et... je pense qu'on a tous les outils pour pouvoir atteindre le but de concilier environnement, économie et qualité de vie. Maintenant il s'agit aussi de voir jusqu'à quel point, pour pousser la réflexion, jusqu'à quel point les gens peuvent faire des ajustements appropriés et puis qu'en bout de ligne, ben tout le monde sorte gagnant-gagnant. »

Pour la plupart, cependant, le développement durable est pensé à travers ses trois « piliers », environnemental, social et économique. En outre, il se raisonnerait à l'échelle de l'ensemble des projets et non au niveau de l'« aménagement d'un parc ». Les répondants expliquent alors qu'il faut prendre en compte chacun de ces aspects, tout en soulignant que c'est rarement le cas jusqu'à maintenant puisqu'ils estiment que le volet économique prédomine la décision. En effet, ce dernier est de fait « couvert » puisque « rattaché aux obligations déjà fixées par décret », dans le cadre de la stratégie énergétique du Québec. Il reste que, pour certains, il doit être envisagé comme l'occasion de « retombées économiques collectives », autrement dit distribuées dans les communautés. Le volet social, souvent assimilé à la question de l'« acceptabilité sociale » et associé à celle des « paysages », est plus difficilement pris en compte dans ces cadres, estiment ces personnes interrogées. Quant au volet environnemental, l'un des répondants souligne que si l'idée de développement durable devrait selon lui signifier « un projet qui ne détruit pas un écosystème, qui est accepté et qui a des retombées économiques », les « mesures nécessaires pour connaître les écosystèmes » sont finalement très rarement mises en place.

### **2.3.4 PLACE ET CONCEPTIONS DE PAYSAGE**

Les six documents étudiés ont été préparés pour répondre à des contestations et demandes de plus en plus fortes en termes d'encadrement de la filière éolienne, notamment en matière de paysage. Examinons la place qu'y occupe cette question et les conceptions qui y sont véhiculés dans ces documents d'abord, puis dans les entretiens.

#### **Dans les documents : des conceptions classiques et d'autres plus globales**

Les démarches proposées évoquent cette question des paysages et l'intérêt de leur prise en compte dans le contexte de l'implantation des parcs éoliens, qu'il s'agisse de planifier le territoire ou de produire des études d'impacts. En revanche, la place qu'y occupe le paysage est très variable d'un document à l'autre.

Ainsi, la notion est explicitement au centre de deux documents, issus de deux ministères (MAMR 2007b et MRNF 2005). Dans les deux cas, le titre des documents nous renseigne déjà sur leur contenu : nous sommes en présence de deux « guides », dont l'un est concentré sur le « territoire public », qui proposent des démarches pour l'« intégration » paysagère de projets éoliens dans le territoire. Dans deux autres documents (MAMR 2007a et CRE 2007), le paysage occupe une place secondaire. Il est abordé parmi d'autres caractéristiques ou enjeux de l'implantation de parcs éoliens dans le territoire, sans occuper plus de place que les autres. Dans les *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement* (MAMR 2007a), la prise en compte du paysage participe à « La connaissance des particularités du milieu et des préoccupations de la population » (MAMR 2007a : 12), tout comme « Les risques pour la santé », « La sécurité publique » ou encore « La faune ». Dans le document préparé par le Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent (CRE 2007), le paysage est l'un des quatre points qui illustrent un « ordre social » de la problématique éolienne dans la région, formulé en termes de « cadre visuel » (avec la « santé », la « sécurité publique » et le « cadre de vie »). Enfin, dans les deux derniers documents étudiés (MAMR 2007c et MRNF 2004), le paysage est en arrière-plan, peu ou pas défini et très peu présent.

Les conceptions de paysages adoptées sont aussi variables selon les documents. Certains documents proposent des définitions claires et identifiées en tant que telles. Dans d'autres, ces définitions sont disséminées dans le corps du texte. Dans tous les cas, nous avons tenté d'en tirer les principaux éléments, en les complétant par les propos recueillis lors des entretiens. Les différentes définitions présentes dans les documents sont regroupées dans l'encadré 4.

#### **Encadré 4 : Définitions du paysage adoptées dans les documents produits au Québec**

« Le paysage agit comme un concept intégrateur qui traduit physiquement les relations, dans le temps, de l'homme à son milieu. En ce sens, il a une valeur esthétique, patrimoniale, environnementale et sociale. Le paysage constitue à la fois un cadre de vie, dont l'attractivité, liée à sa qualité, contribue au bien-être des citoyens, et une ressource (environnementale, patrimoniale, économique et touristique) génératrice de retombées économiques souvent majeures. Enfin, le paysage est un patrimoine collectif qui commande non seulement sensibilité et respect, mais également la responsabilisation des acteurs du milieu par le biais d'une vigilance et d'une implication actives en vue d'y favoriser une intégration réussie de tout projet. » (MAMR 2007a : 12)

« Comme le mentionne Claude Michaud (Blais et autres, 2003), "un paysage est une portion de territoire empreinte d'une signification particulière du point de vue du cadre de vie". Au concept de signification s'ajoute celui de l'intervention humaine dans le paysage. Il va de soi qu'un paysage ne peut être considéré uniquement pour son aspect naturel ; sa dimension culturelle, par exemple, est tout aussi importante. Le Conseil du paysage québécois utilise pour sa part la définition suivante : "Le paysage est beaucoup plus que les caractéristiques visibles d'un territoire et la définition du paysage doit être élargie afin d'englober l'interaction entre l'activité humaine et l'environnement. Des éléments biophysiques, anthropiques, socioculturels, visuels et économiques s'inscrivent ainsi dans la notion de paysage." La notion de signification, qui renvoie à la perception par la collectivité, est également présente dans la définition de la Chaire en paysage et en environnement de l'Université de Montréal, qui définit le paysage comme "un regard porté sur le territoire, qu'il qualifie ou déqualifie. Cette qualification implique la reconnaissance des attributs, des caractères ou des propriétés d'un territoire par un individu ou par une collectivité ; étant entendu que cette reconnaissance procède d'une diversité de points de vue (ex. : esthétique, ludique, scientifique, environnemental, patrimonial, économique, etc.), fait appel à l'ensemble des sens (visuel, olfactif, tactile, kinésique) et demeure essentiellement l'expression des valeurs (individuelles ou collectives) présentes dans un espace temps donné." » (MAMR 2007b : 6)

« Comme la notion de paysage inclut de nombreuses dimensions (environnementale, visuelle, sociale, patrimoniale, etc.), la présentation des résultats de l'analyse des enjeux devra permettre aux divers acteurs intéressés et au public de bien comprendre les gains ou les pertes associés à l'implantation du parc éolien, et ce, dans le contexte d'interdépendance des différentes dimensions de la notion de paysage. » (MRNF 2005 : 10)

« Le concept de paysage relève de la perception sociale, culturelle, personnelle ou émotive et toute intervention qui le modifie nécessite une consultation de la population. Parfois, cette consultation peut être effectuée en amont du processus d'élaboration du projet; d'autres fois, en aval. Selon les circonstances, cette consultation peut prendre la forme d'une étude qui utilise des techniques reconnues de perception du paysage par la population ou par différents groupes d'utilisateurs ciblés. » (MRNF 2005 : 14)

« La notion de paysage rejoint (...) les dimensions économiques et environnementales des enjeux liés à l'utilisation du territoire public, dans la mesure où elle est associée aux milieux de vie, aux activités récréotouristiques et à l'environnement des populations concernées. » (MRNF 2004 : 31)

« [L]es paysages (montagnes, crêtes, vues sur le fleuve) offrant les meilleurs potentiels pour l'exploitation du vent sont souvent les plus valorisés socialement pour leurs caractéristiques visuelles, leur valeur identitaire mais aussi pour leur valeur environnementale et économique. (...) Considérant ici le paysage à titre de territoire perçu par les populations et dont le caractère résulte de l'interaction entre l'humain et la nature, il importe que le projet de territoire surpasse les impératifs d'esthétique paysagère et qu'il reflète autant les préoccupations environnementales, sociales, culturelles, interprétatives qu'économiques. (...) Rappelons que le paysage est un concept qui évolue en fonction de plusieurs variables dont les valeurs esthétiques, sociales, culturelles, interprétatives, environnementales et économiques. » (CRE 2007 : 60)

Dans les *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement* (MAMR 2007a), le paysage est un élément parmi d'autres dont la connaissance participe à celle, plus large, « des particularités du milieu et des préoccupations de la population » (MAMR 2007a : 12). Il est néanmoins défini de façon assez précise, qui laisse entrevoir plusieurs conceptions de la notion. Il est en effet à la fois « cadre de vie » et « ressource ». Il participe des relations de l'homme à l'environnement et est un bien « collectif », sur lequel on projette différentes « valeurs ». Il est associé à la fois aux caractéristiques physiques du territoire et aux « acteurs du milieu » qui l'habitent et le perçoivent.

Le guide du MAMR «vers de nouveaux paysages» (2007b), défini comme un document de « soutien » aux *Orientations* précédentes, propose une définition du paysage différente de ces dernières. Celle-ci juxtapose plusieurs définitions existantes, tirées de sources variées, universitaires ou institutionnelles (*cf.* encadré 4 précédent). De ces définitions, on insiste particulièrement sur l'idée que le paysage relève de « significations » attribuées au territoire : c'est ce qui lie entre elles les différentes définitions empruntées. Elle souligne aussi, d'une part, que le paysage naît de l'« interaction » entre l'homme et son environnement et, d'autre part, qu'il revêt un caractère complexe : il a plusieurs « dimensions », il est constitué de plusieurs « éléments », il est interprété à travers différents « points de vue », il est perçu par le jeu des sens et il est l'« expression de valeurs ».

Le troisième document du MAMR (2007c) ne propose pas de définition du paysage. Il est plutôt centré sur les modalités de la participation des municipalités à l'implantation de la filière éolienne, lorsqu'elles « désirent devenir partenaires d'un projet éolien » (MAMR 2007c : 5). On peut cependant déduire de certaines formulations qu'il est entendu dans une conception à la fois scénique et en tant que ressource : « Les principaux enjeux liés à l'aménagement d'un parc éolien concernent les sujets suivants : L'intégration paysagère des parcs éoliens et la protection des paysages sensibles ; (...) L'impact cumulatif des projets, notamment sur les paysages, et ses effets sur le tourisme. » (MAMR 2007c : 9). En outre, quand le terme est employé, c'est pour faire référence aux « impacts visuels » des projets (MAMR 2007c : 18).

Si le « paysage » est omniprésent dans l'un des documents du MRNF (2005), la notion de paysage, elle, n'y est pas vraiment définie non plus et, dans tous les cas, pas de façon explicite. Plusieurs fragments de définition accompagnent certains points de la démarche proposée et viennent les compléter ou les justifier (*cf.* point intitulé « Intégration du projet et détermination des impacts visuels » et « Consultation de la population et des organismes »). Dans les deux cas, les auteurs s'appuient sur ce qu'ils considèrent être des caractéristiques de la « notion » ou du « concept » de paysage pour expliciter les intentions de leur démarche. On peut relever trois caractéristiques de ces éléments de définition du paysage, à la fois très courts mais originaux (ce ne sont pas des définitions préexistantes qui sont reprises ici). D'abord, le « concept de paysage » n'est pas vraiment défini, mais son caractère composite est souligné et à deux reprises. Cette complexité implique notamment des échanges avec les « acteurs intéressés » qui le « perçoivent ». Ensuite, les auteurs soulignent l'idée d'« interdépendance des différentes dimensions de la notion de paysage » mais sans préciser ce que cela implique véritablement. Enfin, des principes sont énoncés, notamment le lien entre le caractère perçu du paysage et la nécessité de consulter la population avant de le « modifier », mais sans préciser ni les modalités (quand et comment), ni les acteurs qui permettraient de traduire ces principes en démarches concrètes.



Le *Plan régional de développement du territoire public* (PRDTP) (MRNF 2004) est un document de planification des usages du territoire public, qui propose, en fonction des usages et statuts fonciers préexistants, de déterminer des zones où l'implantation de parcs éoliens serait possible, impossible ou possible selon certaines conditions. Il ne propose pas de définition du paysage, mais celui-ci est associé à des termes qui permettent de comprendre les conceptions associées à la notion, notamment celles scénique et de ressource, comme dans la citation suivante : « le paysage éolien propre à Cap-Chat a contribué à la renommée touristique de la municipalité et est devenu une source de fierté pour les citoyens » (MRNF 2004 : 20). On parle en outre du paysage en « termes d'impact visuels » des éoliennes, il s'agit alors d' « atténuer les impacts visuels liés à leur implantation » (MRNF 2004 : 23) : en privilégiant une « disposition géométrique simple », en « respect[ant] des contours du paysage » et en travaillant sur le « grosseur de l'éolienne ».

Le dernier document, préparé par le Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent (CRE 2007), ne propose pas de définition isolée du paysage, mais plusieurs extraits permettent de préciser la façon dont le paysage est conçu (cf. encadré 4, précédent). Il est associé à un « territoire perçu » et résulte des interactions entre l' « homme et la nature ». Il relève d'une appréciation relative (d'une personne à l'autre) et est un concept évolutif, dynamique. En outre, le paysage est posé comme une ressource, en particulier touristique :

« Tandis que d'une part, les parcs éoliens peuvent représenter un nouvel attrait touristique, d'autre part, ils peuvent modifier considérablement la qualité de l'offre par leur visibilité marquée dans le paysage. Cette problématique est d'autant plus importante lorsque le paysage constitue un des principaux motifs de déplacement et que l'offre touristique régionale est en majeure partie fondée sur cette richesse. » (CRE 2007 : 76)

De l'examen de ces définitions du paysage (explicites ou non), nous retiendrons que deux ministères adoptent des conceptions plus classiques du paysage, comme expérience visuelle et scénique et comme ressource, dans leurs deux documents où la question du paysage est secondaire (MAMR, 2007c ; MRNF, 2004). Ces mêmes ministères adoptent par ailleurs une conception différente du paysage dans d'autres documents dans lesquels le paysage constitue un thème important (MAMR, 2007a, b ; MRNF, 2005 ; CRE, 2007). Tout comme dans celui du CRE (2007), on y retrouve des définitions très globales du paysage, qui renvoient à des dimensions matérielles mais surtout subjectives (relations de populations à leur milieu de vie ; perceptions ; significations). En cela, on observe une rupture par rapport à des positions plus traditionnelles. Cela est entre autres le cas dans le document visant à accompagner les promoteurs et les analystes du ministère lors des études d'impacts, un des principaux outils d'encadrement utilisés pour les grands projets de parcs éoliens : à ce jour, celles-ci ont toujours été essentiellement fondées sur les impacts visuels du paysage. Observons aussi que la position du Conseil régional de l'environnement (CRE) ne s'inscrit pas dans une perspective d'écologie du paysage comme on aurait pu l'attendre mais davantage du côté des sciences sociales et de la culture. Il semble donc que dans ces organisations, des conceptions différentes du paysage co-existent, qui sont valorisés dans des contextes différents. Peut-on faire des observations similaires à partir des entretiens ?

### **Dans les entretiens : deux conceptions supplémentaires**

On retrouve, dans les entretiens, les conceptions mises en évidence dans les documents. Ainsi, le paysage y est-il largement scénique, ressource (en particulier pour le tourisme) ou en rapport avec le cadre de vie des populations. Deux conceptions supplémentaires ont en revanche été relevées qui sont absentes des définitions proposées dans les documents : le paysage comme représentation et le paysage comme projet.

À travers le paysage – représentation, les répondants soulignent les significations et symboles que peuvent recouvrir les paysages. Si cette façon de parler du paysage est beaucoup moins présente que les trois citées précédemment (cadre de vie, ressource et scénique), deux cas sont particulièrement explicites et même révélateurs de représentations opposées. L'un des répondants pose en effet les « paysages éoliens » comme un symbole du développement durable des filières de production énergétique, en opposition, notamment, aux centrales nucléaires :

« Oui c'est ça ! Parce qu'on peut créer des paysages éoliens qui sont intéressants, mais l'important je pense c'est de pas banaliser le paysage et puis de faire qu'on a des éoliennes partout là ! (...) Et puis en plus c'est significatif dans un sens plus global, dans un sens de développement durable là ! (...) Ben oui, moi j'aime mieux avoir 200 éoliennes qu'une centrale nucléaire... (...) Oui absolument ! Et à toutes les fois que tu vois une éolienne tu penses développement durable, je pense que c'est un symbole aussi en même temps, là... »

Dans un tout autre registre, un autre parle de paysage « industriel » pour parler de sa perception des éoliennes implantées à Murdochville. C'est le seul parc éolien qu'il a vu en Gaspésie et il lui porte un regard particulier puisqu'il aime bien les paysages industriels, tels que des carrières à ciel ouvert, etc. Ainsi, les éoliennes de Murdochville ont pour lui un « effet intéressant » sur le paysage et le parc éolien « cadre parfaitement » à la fois avec le paysage industriel et le paysage forestier. C'est donc sur le sens des paysages que les répondants insistent ici : sur ce qu'ils signifient au-delà de leur matérialité. Cette façon de concevoir le paysage apparaît même comme un principe d'actions dominant pour certains : « le paysage c'est aussi quelque chose de culturel, il n'y a donc pas de normes possibles ».

Enfin, à travers leur récit de la conception des différents documents et de leur contenu, de leur perception de l'implantation de l'éolien et des problèmes qui l'entourent, les répondants font souvent référence à une autre conception du paysage qui peut-être qualifiée de « projet ». Le paysage serait alors le résultat d'une démarche et d'une intervention planifiée :

« Et puis c'était la première fois qu'on faisait, au niveau de l'État, un document sur les paysages, qu'on intégrait dans des orientations, des préoccupations par rapport au paysage, et puis qu'on donnait une démarche, aussi, aux municipalités, quand même relativement simple, pour en tenir compte, comme décortiquer le paysage pour savoir comment on peut intervenir dans chacune des unités de ce paysage-là. »

« Dans le fond, on propose une démarche qui se veut succincte, pour que les MRC commencent à connaître leurs paysages, à faire des études sur qu'est-ce qui devrait être mis en valeur, qu'est-ce qui est important dans leur paysage ? Et effectivement, ce qu'on voudrait, c'est qu'ils modifient leur schéma d'aménagement. »

La construction de ce projet peut impliquer différents acteurs ou groupes d'acteurs et peut – ou devrait, selon la plupart des répondants – s'inscrire dans des démarches participatives dans lesquelles la population participerait au travail fait sur les paysages, notamment pour identifier des zones, des paysages à protéger :

« Je pense qu'il faut essayer d'agir avant que les projets arrivent sur un territoire, et puis il faut aussi impliquer la population dès le départ, donc dès la démarche d'identification des paysages incompatibles ou compatibles avec le développement éolien. Je pense que c'est une des clés du succès du développement d'un projet au niveau social. »

« Ben nous, dans le fond, on proposait de faire des cartes d'inventaire (...) moi, ce que je voyais, là, je me disais une fois que l'aménagiste avec les consultants ont réalisé ces inventaires-là, ils vont les présenter à la population, dire "voici ce qu'il y a sur notre territoire, selon vous qu'est-ce qui est important dans ces paysages-là" ? Lesquels de nos paysages sont les plus importants ? Lesquels sont vraiment identitaires ? Donc ça pourrait se faire sous forme de réunions publiques, ou ça peut aussi être un processus de charrette de design, là, je me souviens plus le terme que j'utilise là dedans mais bon... d'intégrer différents représentants d'une population, c'est-à-dire des citoyens, des commerçants, tu sais des gens de différentes sphères, tourisme etc. et travailler donc

de concert avec ce comité-là, pour faire toute la démarche. Donc je pense qu'il y a différentes façons de concrétiser cette participation-là. »

Dans les entretiens, c'est donc la dimension politique du paysage qui s'ajoute à celles plus classiques (cadre de vie, ressource, scénique). Cette conception, peu affirmée dans les définitions explicites des documents officiels, est tout de même un fondement important de ceux-ci. En effet, plusieurs des propositions sont amenées sous l'angle de la participation des populations locales, tel qu'exposé au point suivant.

### 2.3.5 DES PROPOSITIONS « PARTICIPATIVES » : QUELLE MISE EN ŒUVRE ?

L'ensemble des démarches proposées souligne l'importance de la participation de la « population de la « communauté », des « municipalités », etc. Elles jettent alors les bases d'une compréhension du paysage, à travers des principes, des approches, des normes, ... Quelles sont ces démarches ? À qui s'adressent-elles ? Restent-elle de l'ordre de l'énonciation de principes ou bien proposent-elles des méthodes concrètes ? À quelle échelle sont-elles proposées ? Quelle place y occupe la participation de la population, vis-à-vis notamment d'une expertise plus traditionnelle ?

Comme on l'a vu plus haut, quatre des six documents proposent des définitions larges et englobantes du paysage. Elles soulignent le caractère subjectif du paysage, le fait qu'il traduise les relations des gens à un environnement et les significations attribuées à cette relation, etc. Certaines conceptions du développement durable soulignent aussi l'importance de donner sa place à la population dans les projets éoliens. On pourrait donc s'attendre à ce que les démarches proposées à la suite de ces définitions permettent de prendre en compte ces significations, par exemple à travers des processus participatifs. S'attendre donc à ce que ces démarches offrent un renouvellement de pratiques traditionnellement centrées vers le travail de l'expert du paysage et de l'aménagement du territoire. Qu'en est-il dans les faits, pour cinq d'entre eux<sup>76</sup> ?

#### À qui s'adressent les documents ?

On peut distinguer deux grandes catégories de « destinataires » des documents étudiés : d'un côté les instances municipales, MRC ou municipalités, qui ont la responsabilité de l'aménagement du territoire et, de l'autre côté, ceux qui travaillent sur les projets éoliens, promoteurs (qui les préparent) ou agents du MRNF (qui les évaluent pour le territoire public).

Une partie des documents s'adresse aux **MRC et aux instances municipales**, pour leur apporter des principes, des pistes, des outils, voire des normes à prendre en compte dans leur propres outils d'aménagement du territoire. Les deux documents du MAMR (2007a, b) s'adressent explicitement aux MRC, dont ils soulignent le rôle et la place dans les décisions concernant l'aménagement du territoire. Ce sont ainsi les MRC qui, du fait de leurs responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme, seraient aussi à même de rassembler les « acteurs » concernés par l'implantation de la filière éolienne. Et si, dans *Le*

---

<sup>76</sup> Pour aborder cet aspect, nous laissons de côté l'un des six documents étudiés : *La participation des municipalités aux projets d'éoliennes* (MAMR, 2007c). En effet, nous tant le paysage que le développement en sont quasiment absents. Nous ne nous attarderons donc pas sur la démarche qu'il propose et qui vise à favoriser l'implication des instances municipales dans les projets éoliens.

*guide d'intégration des éoliennes au territoire*, il est aussi question des municipalités, ces dernières sont peu présentes dans le corps du document qui présente des outils propres aux compétences des MRC :

« Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un développement durable de l'énergie éolienne s'adressent d'abord à la MRC. En effet, cette entité est la mieux placée pour dégager une vue d'ensemble rendue nécessaire par l'envergure des projets éoliens, leur nombre éventuel dans un territoire donné et le fait que leur localisation et leur impact peuvent transcender les limites municipales. Ces orientations intéresseront également la municipalité locale, dont la participation active aux côtés de la MRC, en particulier pour traduire les préoccupations et enjeux de sa population, est essentielle à la définition d'un cadre d'accueil cohérent à l'échelle du territoire visé » (MAMR 2007a : 7)

« Le présent guide du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) fait partie des documents de soutien qui complètent *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un développement durable de l'énergie éolienne*. [Il s'adresse] aux MRC et aux municipalités préoccupées par l'intégration paysagère des projets éoliens sur leur territoire (...) » (MAMR 2007b : 5)

Le document du Conseil régional de l'environnement (2007) s'adresse quant à lui à la fois aux MRC et aux élus des municipalités. En fait, il s'adresse plus largement aux « compétences municipales » responsables de l'aménagement du territoire et de sa réglementation. En outre, d'abord destiné aux collectivités du Bas-Saint-Laurent, il est aussi destiné à l'ensemble des acteurs municipaux du Québec :

« Le présent document se veut un outil d'aide à la prise de décision à l'attention des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités locales du Bas-Saint-Laurent dont les territoires sont visés par des projets de parcs éoliens. Cependant, puisque cet ouvrage aborde la problématique de l'implantation d'éoliennes de façon assez large en fonction des compétences municipales, d'autres MRC et municipalités du Québec pourront profiter des informations qu'il contient. » (CRE 2007 : 9)

Les deux documents du MRNF (2004 ; 2005) s'adressent quant à eux **aux promoteurs** qui préparent les études d'impact des projets éoliens ou **au personnel du MRNF** qui les évalue. Le document sur les paysages concerne explicitement les deux catégories d'acteurs. Le PRDTP est quant à lui plutôt destiné aux responsables de l'aménagement du territoire public du ministère :

« Le présent document, intitulé Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères - Projet d'implantation de parc éolien sur le territoire public, se veut un outil de référence qui vise à permettre l'analyse d'un projet soumis par un promoteur. Le présent document, que nous nommerons désormais «Guide», permettra au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) d'évaluer le projet et de délivrer des baux pour les parcelles de territoire public qui feront l'objet d'une implantation d'éoliennes. » (MRNF 2005 : 5)

« Le Guide vise à cerner les principaux enjeux liés au paysage dans l'implantation d'un parc éolien. Son objectif est de donner au promoteur des indications pour démontrer les impacts de l'implantation d'un parc éolien sur le paysage et pour présenter les mesures visant à atténuer ces impacts. » (MRNF 2005 : 5)

« Fort de cette concertation [dont est issu le document], le PRDTP sera désormais l'instrument privilégié pour favoriser la mise en valeur harmonieuse du territoire public en fonction des intérêts économiques, sociaux et environnementaux de la région » (MRNF 2004 : Avant-propos).

### **Les finalités des documents**

Les cinq documents produits se présentent comme des outils, qu'il s'agisse d'un « outil » de « développement », de « planification », d'« accompagnement » ou encore « d'analyse d'un projet ». Selon les personnes auxquelles chaque document est destiné, on peut distinguer deux grandes catégories de finalités. D'une part, on retrouve ceux qui visent à **accompagner** le « développement économique et social [des] régions et [des] communautés locales », à travers

l'encadrement des conditions d'implantation de parcs éoliens sur leur territoire. Ainsi, par ses *Orientations en matière d'aménagement*, le « gouvernement convie les citoyens et le milieu municipal à un dialogue axé sur la transparence et la participation active de la population. » (MAMR 2007a : 3). Il s'agit d'inciter les MRC à produire un « cadre d'aménagement » de leur territoire qui réglemente les conditions d'implantation de la filière éolienne. Un cadre d'aménagement qui, une fois adopté, devrait à la fois « rassurer la population » qui s'interroge sur les conditions d'implantation de l'éolien et donner des balises aux promoteurs :

« Les orientations gouvernementales en aménagement destinées à favoriser un développement durable de l'énergie éolienne reposent sur l'indispensable contribution de la municipalité régionale de comté (MRC). (...) Le cadre d'aménagement qui en résultera rassurera la population quant à la préservation de son milieu et de sa qualité de vie, et déterminera des règles claires pour les promoteurs. » (MAMR 2007a : 5)

De son côté, le *Guide d'intégration des éoliennes au territoire* du MAMR (2007b) « vise l'élaboration d'une planification du territoire qui soit cohérente avec le développement éolien » (MAMR 2007b : 5). En complément de leur définition du paysage, les auteurs précisent en outre les grands principes de la démarche qu'ils proposent : il s'agit de déterminer, en les caractérisant, les paysages qui peuvent accueillir des parcs éoliens. Deux types de paysages sont distingués : d'un côté ceux à ne pas toucher, qui devront rester « intacts », et de l'autre côté ceux qui seront « recomposés » pour devenir des « paysages éoliens » (*ibid.*). C'est à cette distinction que doit mener la mise la démarche proposée et, au delà, à « façonner le territoire pour créer des paysages éoliens d'intérêt » (*ibid.* : 7) :

« La démarche proposée dans ce guide s'appuie donc sur cette notion de paysage qui est plus englobante que sectorielle. L'ensemble du territoire devrait dès lors être examiné sur la base des différents éléments constituant un paysage en vue de reconnaître les sites qui sont empreints d'une signification particulière et de déterminer s'ils peuvent ou non accueillir des projets éoliens. » (MAMR 2007b : 6)

Comme les documents du MAMR, *La filière éolienne au Bas-Saint-Laurent* (CRE 2007) vise à accompagner les municipalités et les MRC dans leurs démarches d'aménagement du territoire (cf. aussi plus haut le point sur les destinataires du document). Le CRE insiste de plus sur l'importance de la prise en compte des « principes du développement durable » dans ces démarches. Le document a finalement une double finalité : « de minimiser ou d'éviter les impacts négatifs que peut engendrer le développement éolien sur une vaste échelle, mais aussi, dans la mesure du possible, pour maximiser certaines retombées » (CRE 2007 : 9).

D'autre part, la deuxième catégorie de finalités n'est plus l'accompagnement des municipalités, mais plutôt la **proposition de « balises »** pour aider promoteurs et évaluateurs des projets. Le « guide » produit par le MRNF (2005) « se veut un outil de référence qui vise à permettre l'analyse d'un projet soumis par un promoteur » (MRNF 2005 : 5). La démarche proposée, complémentaire de la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement* du MDDEP, vise alors à apporter des « principes » pour faciliter cette analyse. Les auteurs soulignent par ailleurs qu'ils ne proposent pas de « normes » d'intervention sur le paysage, mais plutôt des « objectifs » à adapter en fonction du contexte d'implantation du projet :

« Les principes présentés dans cette annexe sont des guides et des balises qui permettent d'orienter et d'encadrer l'implantation de parcs éoliens et de favoriser leur intégration adéquate sur le plan paysager, tout en répondant aux exigences de l'acceptabilité sociale. Il s'agit de principes utilisés par certaines administrations européennes, où les parcs éoliens sont largement implantés. Ces principes ne constituent pas des normes à respecter mais sont plutôt des objectifs vers lesquels l'implantation d'éoliennes devrait tendre, en tenant compte de leur adaptabilité aux caractéristiques du milieu (physique, biologique, paysager, culturel et humain) concerné. » (MRNF 2005 : 15)

Comme vu précédemment, l'objectif central du PRDTP est « le développement harmonieux et durable du territoire public au bénéfice de la population. » (MRNF 2004 : 5). Il propose pour cela une cartographie des usages du territoire public par région et tente de déterminer les zones qui, en fonction de ces usages, sont ou non compatibles avec l'implantation de parcs éoliens. Les auteurs du documents en précisent par ailleurs certaines caractéristiques. Ainsi, le PRDTP est « progressif et modulaire », « évolutif », « fiable », « partagé » et « concerté » (*ibid.*). Il possède aussi plusieurs « rôles ». D'une part, c'est un document d'« accompagnement des promoteurs » (MRNF 2004 : 34) dans leur projet éolien. D'autre part, c'est un « outil » de planification du territoire public :

« [D]ocument essentiel à la mise en valeur du territoire public et à la planification de l'émission des droits fonciers, il favorise une utilisation harmonieuse du territoire et facilite les planifications régionales des partenaires du ministère. Il constitue également un outil de connaissance, car son élaboration repose sur la collecte et l'analyse de multiples renseignements sur le territoire public. Le PRDTP apporte en outre un soutien important à la production des avis du MRNFP » (*ibid.*).

### **L'échelle d'intervention des démarches proposées**

Chaque document propose des démarches plus ou moins détaillées et qui se distinguent tant sur les plans de l'échelle territoriale d'intervention considérée, que des méthodes ou encore des savoirs valorisés. On peut distinguer trois échelles d'intervention souhaitée ou menée par différents acteurs : régionale, locale et site du projet. Chaque échelle renvoie à des enjeux différents, en termes de planification territoriale ou de gestion de projet. Les démarches proposées dans les documents peuvent concerner plusieurs échelles à la fois.

Le document du CRE (2007), s'il s'adresse aux MRC et aux municipalités locales de la région, sollicite surtout une « planification à **l'échelle régionale** » en amont des projets (CRE 2007 : 10). La démarche proposée (des « mesures » pour atteindre des « objectifs » qui répondent à des « problèmes ») s'inscrit dans la planification de l'aménagement du territoire dont les instances municipales ont la charge (*ibid.* : 9). Les auteurs insistent sur l'idée que l'échelle de prise en compte du paysage devrait dépasser le cadre des MRC et ils soulignent l'intérêt d'un travail sur le paysage à l'échelle régionale. Il est, à plusieurs reprises, question de « **projet de territoire** », qui traduirait la volonté d'une vision à long terme et à grande échelle :

« Outre une révision adéquate des critères de sélection des projets, pour optimiser l'intégration de la filière éolienne, il serait impératif de procéder à une planification à l'échelle régionale, qui permettrait de déterminer les conditions du développement éolien sur la base de critères et d'indicateurs d'aménagement durable du territoire, des ressources et des usages, tant sur les terres du domaine public que privé. » (CRE 2007 : 9)

« Les objectifs et les mesures proposés dans ce document ne permettent pas à eux seuls de solutionner la problématique paysagère. Cette question devrait référer à un projet de territoire pour l'ensemble d'une région. » (CRE 2007 : 61)

Le *PRDTP* (MRNF 2004) est quant à lui le fruit d'un travail de planification du territoire public de la région. Il découle donc d'une démarche réalisée à cette échelle, qui permet de déterminer les usages du territoire public en Gaspésie et les enjeux qui découlent d'un nouvel usage tel que l'implantation de parcs éoliens. Il est ensuite voué à un usage à une échelle plus restreinte, puisqu'il s'agit d'évaluer les projets proposés par les promoteurs au regard des enjeux et objectifs identifiés dans le plan. L'échelle d'utilisation du *Plan* est donc finalement plus celle du site du parc éolien et d'autant plus qu'il n'est pas question, dans ce document, d'évaluer les projets éoliens par rapport aux autres projets déjà implantés ou en cours d'implantation dans la région.

Dans les documents du MAMR (2007a ; 2007b), l'échelle (administrative et territoriale) est explicitement celle de la MRC, puisque cette dernière doit proposer un « cadre d'aménagement » qui prendrait en compte l'implantation des éoliennes. À noter toutefois que ce cadre d'aménagement (RCI ou schéma d'aménagement et de développement) doit ensuite être avalisé par le gouvernement. Les négociations devraient donc se faire au niveau de la MRC mais la décision ultime (ou la validation de cette décision) serait finalement du ressort du gouvernement. En outre, dans le *Guide d'intégration des éoliennes au territoire* (MAMR 2007b), la démarche proposée se joue à deux échelles : dans un premier temps, les paysages « compatibles » avec l'implantation de parcs éoliens seraient identifiés à l'échelle de la MRC ; dans un deuxième temps, des « principes pour l'implantation des projets éoliens » dans ces paysages seraient proposés, à l'échelle du projet. Sur ce dernier point, des principes normatifs sont suggérés, référant à des aspects matériels du paysage croisés à des effets de composition paysagère (ex. : lignes de force créée par le relief, des infrastructures, composition de l'organisation du territoire). En cela, ce guide adopte une position différente de celle du document suivant du MRNF (2005).

Le *Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagère* du MRNF (2005) s'applique à l'échelle du projet, puisqu'il s'agit d'accompagner ceux qui réalisent ou évaluent les études d'impacts préparées dans le cadre de projets éoliens. Trois « échelles de paysage » sont néanmoins distinguées dans la démarche (cf. aussi plus bas, le point sur les méthodes), de la plus large (« un vaste périmètre depuis lequel les éoliennes peuvent être visibles ») aux abords immédiats du site d'implantation (MRNF 2005 : 9).

### **Les méthodes et les savoirs valorisés dans les démarches**

Puisque chaque document se veut un outil d'accompagnement de l'un ou l'autre groupes d'acteurs concernés par l'implantation de projets éoliens, chacun propose sinon une démarche très détaillée, du moins des éléments de méthode, des dispositifs offerts aux différents acteurs, notamment pour prendre en compte la question des paysages dans l'aménagement du territoire. Nous avons souligné, déjà, que les démarches s'inscrivaient dans une approche de « planification participative », dans le sens où elles prônent l'implication accrue des acteurs locaux, municipalités comme population. Nous voulons maintenant voir ce qu'il en est dans le cœur des démarches.

Plus exactement, qu'en est-il de la place respective des savoirs « experts », traditionnellement mobilisés en aménagement du territoire, et des savoirs « citoyens » ? En d'autres termes, le premier relève de démarches traditionnelles, dans lesquelles l'expert, par exemple l'expert en paysage, produit des études. Le contenu de celles-ci n'est donc pas discuté entre des groupes d'acteurs différents. Il peut toutefois être soumis à « validation » auprès d'autres groupes d'« acteurs concernés » (le plus souvent d'autres experts, ou des élus, ou des acteurs regroupés en association, etc.). Le second (savoir citoyen), à l'inverse, souligne la participation de « citoyens » dans le déroulement des démarches. Cette participation peut prendre différentes formes, intervenir à différents moments, mais elle est effective : il y a véritablement une influence sur le contenu des études, de leurs recommandations et sur les décisions qui s'en inspirent.

### ***Des démarches misant sur le savoir expert***

Quatre des cinq documents étudiés proposent en fait des outils ou des « principes » pour accompagner et pour encadrer soit les municipalités, soit les promoteurs, dans la planification,

respectivement, du territoire et des projets éoliens. Ce sont donc des boîtes à outils, plus que des guides méthodologiques, qui souvent font le bilan d'outils déjà à la disposition des acteurs.

Ces documents ont en commun de s'inscrire dans des démarches de planification du territoire ou de projets éoliens que l'on pourrait qualifier de « traditionnelles ». Ils soulignent ainsi le rôle de l'expert, précisant parfois explicitement que « la question des paysages devrait être prise en compte de façon complète par des experts professionnels » (CRE 2007 : 62) ; ou bien que les MRC devraient « recourir à une expertise professionnelle reconnue, capable de développer les études et les outils (détermination des unités de paysage, simulations visuelles) nécessaires à une évaluation appropriée de l'impact des projets » (MAMR 2007a : 13). Plusieurs documents soulignent alors l'intérêt d'un **zonage** : le territoire de la MRC (MAMR 2007a) ou le territoire public de la région (MRNF 2004) est ou pourrait être découpé en trois types de zones, selon leur degré de compatibilité avec l'implantation de parcs éoliens. On distingue alors les « territoires compatibles », les « territoires compatibles sous conditions » ou « avec harmonisation » et les « territoires « soustraits au développement éolien » ou « terres incompatibles » :

« La superposition des informations relatives au potentiel éolien, aux particularités du milieu et aux préoccupations de la population permet de reconnaître rapidement certaines parties du territoire considéré : celles où le développement du potentiel éolien est interdit du fait de leur statut juridique, par exemple les parcs et réserves écologiques; celles où l'implantation est à proscrire, par exemple les milieux urbanisés; et celles qui ne présentent pratiquement aucune contrainte au développement de cette filière énergétique. (MAMR 2007a : 16)

Tout en valorisant cette expertise des spécialistes, les documents insistent aussi sur la nécessité d'impliquer les différents acteurs concernés, dans ce que le MAMR appelle une « approche concertée, ouverte et participative » pour créer de « nouveaux paysages » et le CRE « un projet de territoire » qui s'inscrit dans « une réflexion collective ». Plusieurs dispositifs sont alors proposés : « comité de concertation », « information de la population » (MAMR 2007a) ; détermination des « valeurs accordées par les populations » aux paysages, par « consultation », « information » ou « audiences publiques » (MRNF 2005) ; « information », « concertation et suivi au niveau de chaque MRC », « comité consultatif d'urbanisme (CCU) » (CRE 2007).

Précisons préalablement que le *PRDTP* (MRNF 2004) est un document particulier parmi ceux étudiés. C'est en effet le résultat d'une démarche de planification du territoire public lors de laquelle ont effectivement été mis en œuvre plusieurs processus participatifs : une « processus de concertation au cours duquel le MRNFP<sup>77</sup> consulte plusieurs partenaires » et un processus de consultation des acteurs régionaux, au cours duquel « plus d'une cinquantaine d'organisations du milieu ont également été consultées » (MRNF 2004 : 6). Il s'agit donc d'une participation qui inclut des groupes d'acteurs du milieu structuré en organisations d'usagers du territoire visé et qui sont reconnus par le ministère.

Plusieurs remarques peuvent alors être faites quant à ces démarches « participatives ». Remarque 1. Il est suggéré que les MRC ou « instances municipales » définissent les acteurs « concernés » ou « intéressés » par ces questions. Ce sont donc elles qui auraient le pouvoir et la responsabilité d'organiser la participation de la population :

« Le fait d'associer la population à sa démarche d'aménagement peut représenter un avantage réel pour la MRC. Après avoir choisi la formule qui lui sied, elle déterminera les acteurs qu'elle entend consulter pour préciser la connaissance de son milieu et définir les règles d'aménagement

---

<sup>77</sup> Ancien nom du MRNF.



appropriées destinées à favoriser une mise en valeur du potentiel éolien qui prenne en considération les particularités de son milieu et les préoccupations de sa population. Lorsque cela s'avère pertinent, il pourrait être approprié pour la MRC de consulter les Premières Nations concernées. » (MAMR 2007a : 18)

Remarque 2. Si les dispositifs et les principes d'une planification participatives sont énoncés, on ne précise cependant pas les méthodes qui pourraient être employées pour les mettre en œuvre. Là encore, c'est aux MRC, aux instances municipales ou au promoteur (selon l'échelle) de choisir le moment et la méthode pour impliquer la population. Les documents suggèrent néanmoins des moments propices, soit tout au long de la démarche pour le MAMR (2007a), avant ou après la préparation du projet de parc éolien pour le MRNF (2005), :

« Parfois, cette consultation peut être effectuée en amont du processus d'élaboration du projet; d'autres fois, en aval. Selon les circonstances, cette consultation peut prendre la forme d'une étude qui utilise des techniques reconnues de perception du paysage par la population ou par différents groupes d'utilisateurs ciblés. » (MRNF 2005 : 15)

Remarque 3. Il est parfois difficile de cerner précisément le sens attribué aux termes employés pour parler des processus participatifs (« consultation », « concertation », « information », « une population étroitement associée », « des acteurs locaux qui s'impliquent activement »...) et du public visé (« population », « collectivité », « acteurs socioéconomiques », « acteurs régionaux »...) (cf. tableau 12). Au-delà, c'est la place véritablement attribuée à la population qu'il est difficile de percevoir.

Remarque 4. L'importance d'impliquer la population est un principe largement adopté dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Ce qui l'est moins, c'est l'idée de l'appliquer à une planification du territoire concernant un usage spécifique récent au Québec, l'éolien, cela en amont de projets particuliers de parcs et enfin, dans certains cas, la démarche serait animée à partir de la question du paysage. Par ailleurs, lorsque ces intentions sont traduites dans des démarches appliquées, celles-ci sont relativement classiques, entre autres en laissant une grande place aux savoirs des experts, que ce soit pour caractériser les paysages, les évaluer ou même proposer des critères et normes d'aménagement.

### **Une proposition comportant des paradoxes**

Parmi ces documents, *Le Guide d'intégration des éoliennes au territoire* du MAMR (2007b) se démarque. En tant que document de soutien aux *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement* (MAMR 2007a), il propose une démarche précise, organisée en trois grandes étapes, menant à des trois types de cartes<sup>78</sup>, autour d'un principe de base qui est d'implanter des éoliennes uniquement dans des paysages préalablement identifiés et caractérisés :

« L'impact des projets éoliens sur le paysage est indéniable et toute volonté de camoufler un parc éolien est illusoire. La taille de l'objet étant si importante, il devient primordial de façonner le territoire pour créer des paysages éoliens d'intérêt. Par contre, dans le cas de certains paysages

---

<sup>78</sup> « La réalisation des cartes d'inventaire a pour but de mettre en évidence les différentes composantes du territoire, notamment celles qui sont inconciliables avec le développement éolien. » (MAMR 2007b :8)

« La carte des sensibilités et des contraintes permet d'avoir une vue globale du paysage et d'en faire ressortir les différentes composantes. Elle est entre autres constituée à partir des quatre cartes d'inventaire précédemment réalisées. En superposant les informations consignées lors des inventaires, on regroupera toutes les données sur une seule carte. Ces renseignements seront ensuite traduits en sensibilités et contraintes. » (MAMR 2007b : 14)

« Après consultation de la collectivité, la carte des sensibilités et des contraintes pourra être traduite en carte des territoires compatibles. Il convient de délimiter, en fonction des paysages emblématiques et identitaires ainsi que des différentes contraintes, des territoires où le développement de projets éoliens sera permis, avec ou sans conditions, et des territoires où il doit être exclu. » (MAMR 2007b : 16)

d'une grande valeur, leurs caractéristiques emblématiques et identitaires de même que leur unicité imposeront que le développement éolien en soit exclu. » (MAMR 2007b : 7)

« Trois étapes permettent de déterminer quels sont les territoires qui sont compatibles avec le développement de projets éoliens. Ce sont, d'abord, la réalisation de cartes d'inventaire (Étape 1), ensuite, de concert avec la collectivité, la confection d'une carte des sensibilités et des contraintes (Étape 2) et, enfin, la conception d'une carte de compatibilité éolienne (Étape 3).» (MAMR 2007b : 7)

Une fois cette caractérisation des paysages établie, le document propose des « principes pour l'implantation de projets éoliens » (MAMR 2007b : 20), dans les paysages qui auront été reconnus comme « compatibles » ou « compatibles sous condition » avec la présence de parcs. Selon une approche normative, différents principes sont énumérés en fonction de la matérialité du paysage, des lignes de force, des échelles, du relief, des effets de composition, etc. Une dernière étape est celle de la traduction de ces principes dans les « outils d'aménagement et d'urbanisme » (MAMR 2007b : 25), listés et décrits.

Dans cette démarche proposée par le MAMR, la participation de la population interviendrait à différents moments, au cours des trois grandes étapes citées (synthétisées dans une figure en fin de document, MAMR 2007b : 33). Malgré la précision de la démarche paysagère proposée, la « méthode de consultation » pour organiser cette participation de la population n'est pas pré-établie, laissée à la discrétion des autorités responsables dans les MRC. Pour les accompagner, les auteurs rappellent tout de même de grands principes et suggèrent différents outils de consultation possible :

« La participation de la collectivité à l'analyse des valeurs attribuées à certains éléments du paysage peut se faire suivant diverses méthodes. Il importe avant tout de présenter à la population le résultat de l'étape d'inventaire, d'expliquer l'objectif de la rencontre et de répondre aux questions de façon à s'assurer que l'information colligée est bien comprise. La consultation se fera à partir des cartes d'inventaire. Elle a pour but de permettre à la collectivité d'exprimer son point de vue sur les paysages emblématiques et identitaires. La consultation se fera à partir des cartes d'inventaire. Elle a pour but de permettre à la collectivité d'exprimer son point de vue sur les paysages emblématiques et identitaires. La période de consultation pourra prendre différentes formes comme :

- la mise en place d'un processus participatif d'analyse des paysages, où des séances de travail intensives réunissant, par exemple, un nombre déterminé de citoyens, de commerçants, de représentants d'organismes, d'intervenants municipaux et régionaux, un représentant des MRC contiguës et des experts en paysage permettraient de discuter des paysages de la MRC ;
- un sondage, qui pourrait aussi être une occasion pour les citoyens de signaler les lieux les plus significatifs sur le plan paysager ;
- des enquêtes réalisées auprès de citoyens, d'experts ou de membres d'organismes et d'associations régionales, qui permettraient également de recueillir de l'information.

Peu importe la méthode de consultation choisie, il s'agit pour la MRC de s'assurer d'obtenir les renseignements requis. » (MAMR 2007b : 16)

D'un côté, ce document va plus loin que n'importe quel autre au Québec en termes de planification participative du territoire, pour la prise en compte des paysages. De l'autre côté, plusieurs remarques formulées plus haut à propos des quatre autres documents valent aussi pour celui-ci. Ainsi, s'il souligne l'idée de « perception » des paysages, des « significations » qui leur sont attribuées, ces conceptions restent associées à une démarche où l'expertise domine. Ainsi c'est bien l'expert qui « examine le territoire », qui prépare les différentes cartes d' « inventaire » ou de « sensibilités » des paysages ou encore qui « consulte la population ». Qui, en d'autres termes, crée des « paysages éoliens ». Le savoir « citoyen » assurerait quant à lui à « l'acceptabilité sociale » des projets éolien, à travers des processus de « consultation », qui traduisent la « participation de la population » sur laquelle les *Orientations* insistent. En outre, c'est là encore aux MRC d'identifier les personnes ou

groupes concernés par les projets, notamment pour constituer un « comité de suivi » des projets (« de fonctionnaires, d'élus, de citoyens et d'experts », MAMR 2007b : 32).

### En somme...

Finalement, des documents se démarquent des façons traditionnelles de concevoir le paysage, en tant qu'expérience visuelle et ressource. La notion est associée aux idées de perception, d'attribution de significations par la collectivité, de valeurs, etc. Sa dimension identitaire est soulignée. Pourtant, quels que soient les savoirs valorisés dans les documents et quelle que soit l'importance accordée à l'implication de la population dans les discours, les démarches concrètes proposées restent dans des approches avant tout expertes. Quand il est question de participation citoyenne, soit les démarches ne sont pas explicitées, soit on reste dans l'information, parfois la consultation, mais sans que les gens, localement, ne participent vraiment aux discussions entourant les décisions qui concernent le paysage et les parcs éoliens. Les démarches participatives proposées traduisent donc *a minima* certains principes énoncés dans les définitions du paysage et elles relèvent toujours fortement du domaine de l'expertise.

On a donc, d'un côté, des définitions du paysage larges et englobantes – parfois renforcées par celles de développement durable – et qui tendent vers un renouvellement des pratiques paysagères, par l'implication de citoyens concernés par la transformation des paysages découlant de l'implantation de parcs éoliens. De l'autre côté, les démarches proposées telles que décrites dans les différents documents ne concrétisent pas ce renouvellement : le savoir de l'expert, caractéristique des démarches traditionnelles de travail sur le paysage, reste celui le plus valorisé.

**Tableau 12 : Les principaux éléments de méthode par document**

	Découpage du territoire en 3 zones	Normes esthétiques	Valorisation du savoir expert	Valorisation des savoirs citoyens			
				Concertation	Consultation	Information	Audiences publiques
MAMR 2007a	*		*	des « acteurs concernés »	des « acteurs »	de « la population »	*
MAMR 2007b	*	*	*		de la « collectivité »	de la « collectivité »	*
MRNF 2004	*		*	des « partenaires »	des « organisations »		
MRNF 2005			*		de « la population et des organismes »		*
CRE 2007		*	*		« CCU »		

## 2.4 DISCUSSION : VERS DE NOUVELLES PRATIQUES EN PAYSAGE ?

### 2.4.1 DYNAMIQUES SOCIALES AUTOUR DES PARCS ÉOLIENS : UN FACTEUR DÉTERMINANT DE LA RÉUSSITE DES PROJETS DE PARCS ÉOLIENS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'énergie éolienne est nouvelle au Québec, alors que les efforts du gouvernement provincial ont essentiellement misé sur l'hydroélectricité depuis les années soixante. Une filière énergétique est progressivement mise en place. Suite à une première phase d'expérimentation, les investissements sont plus importants au tournant des années 2000, suite à des ententes conclues avec des promoteurs privés et avec le lancement de deux grands appels d'offres par Hydro-Québec (1000 MW en 2003; 2000MW en 2005), visant au total l'installation de 3500 MW. Le système d'appel d'offres mise sur la construction de grands parcs d'éoliennes dans un territoire concentré afin d'attirer la venue d'entreprises manufacturières dans ce secteur d'activité considéré comme prometteur pour l'avenir. En combinant avec d'autres facteurs incitatifs (ex : sur la main d'œuvre) prévus dans la politique Accord, l'objectif est de faire en sorte de diversifier l'économie régionale et de faire en sorte que cette nouvelle industrie se démarque éventuellement sur le marché mondial. Des politiques publiques sont donc croisées pour des visées de développement énergétique et de développement économique régional.

Même si ces objectifs rejoignent les demandes historiques de certains groupes régionaux, des critiques émergent, plus fortes et sous un mode conflictuel, à partir de 2005, alors que plusieurs grands projets de parcs sont discutés à divers endroits de la région, presque en simultané. Divers acteurs sociaux expriment des préoccupations touchant l'économie, l'occupation du territoire et la gouvernance. Le paysage est un des arguments très présent dans les débats sociaux.

Face à la persistance des débats, les décideurs, publics et privés, considèrent de plus en plus le «social» comme un aspect important de la réussite, voire de la faisabilité des projets de parcs éoliens, et même, dans ce cas québécois, de la mise en place de toute la filière industrielle. Pour plusieurs, le problème est celui d'un manque d'«acceptabilité sociale». L'expression n'est pas définie clairement, si ce n'est par son contraire, soit la présence de conflits. Mais sur le fond, plusieurs conviennent de l'importance d'agir et de trouver des solutions pour résoudre les tensions autour des projets. Plusieurs initiatives importantes sont prises, aux échelons locaux, régionaux et nationaux qui abordent la question du paysage. Les initiatives peuvent être regroupées en quatre grandes approches: 1) réglementaire, 2) de négociation au cas par cas, 3) de planification territoriale et 4) de planification territoriale participative. Cette mobilisation constitue même un tournant historique du point de vue de l'action publique qui, jusqu'ici, avait été hésitante par rapport à cette question complexe.

Au regard de la lecture historique de ce dossier, il est possible de dire que le cas québécois étudié soutient une première partie de notre hypothèse : le paysage sert à **tester le niveau de «territorialisation»** d'un projet éolien et, aussi, des politiques qui le sous-tendent. Sous ce thème, des acteurs revendiquent que de nouvelles considérations soient prises en compte dans la conception de projet et dans les processus de décision. De même, la qualification du paysage peut être un **indicateur** de l'acceptabilité sociale. Il est une façon, pour des individus et des groupes sociaux, de poser la question de savoir : est-ce que ce projet est susceptible de bien s'«intégrer» ou non au territoire de la région gaspésienne tel qu'il existe aujourd'hui et

tel qu'il est souhaité dans l'avenir ? Par ailleurs, la qualification n'est pas univoque. Des nuances importantes sont exprimées dans les discours des acteurs.

#### 2.4.2 TROIS AXES DÉTERMINANTS DES POSITIONS D'ACTEURS ET DES DYNAMIQUES SOCIALES

Les débats ne se construisent pas autour d'une opposition simple, entre les «pro» éoliens ou les «contre» au nom du paysage. C'est entre autres ce que nous retenons de notre examen de mémoires déposés dans le cadre d'une audience publique tenue en 2005, concernant deux projets de parcs éoliens. L'exercice pourrait évidemment être poursuivi avec l'analyse des mémoires soumis lors des sept autres audiences tenues dans la région. Tout en considérant les limites de ce premier examen, il nous semble tout de même possible de faire de premiers constats qui pourraient être testés. Entre autres, il nous semble possible d'identifier trois axes permettant de situer des positions d'acteurs et qui structurent les dynamiques sociales.

Un **premier axe** de démarcation très nette apparaît d'abord entre les acteurs qui évoquent le paysage et ceux qui ne le font pas du tout. Dans ce dernier groupe, repéré dans l'examen des 33 mémoires, l'éolienne n'est pas inscrite dans un territoire comme tel mais plutôt comme composante d'un parc de production énergétique qui, lui-même, prend place dans une filière industrielle qui est fortement souhaitée pour ses retombées économiques dans la région. En ce sens, il n'y a pas de représentation territorialisée de l'éolienne (ou du moins posée selon une échelle plus vaste, où le territoire perd de sa substance matérielle). Soulignons aussi que c'est dans ce groupe que le thème de l'environnement est le plus présent. L'environnement envisagé comme un problème à l'échelle mondiale, il devient un argument pour légitimer la mise en place de projets de production d'énergie renouvelable, ici l'éolien.

Quant à ceux qui évoquent le paysage, on observe trois grandes conceptions du paysage par rapport à la question des parcs éoliens, ce qui, à notre avis constitue un **deuxième axe** influençant les positions d'acteurs et les dynamiques sociales. Ainsi, si tous réfèrent à l'aspect scénique du paysage dans leur discours, ils se distinguent les uns des autres quant à la place accordée à la subjectivité de la notion : considérée comme dérangement et impossible à être saisie, évaluée ou discutée par les uns qui jugent cette question secondaire par rapport à d'autres impacts plus positifs découlant des parcs, elle est fortement soulignée comme constitutive de l'expérience paysagère par les autres qui voient le paysage soit comme une ressource pour leur industrie touristique ou pour l'attractivité de leur localité ou soit comme répondant à des besoins socioculturels, d'identité et de qualité de vie notamment. Les questions touchant les pratiques et mécanismes de gouvernance sont importantes dans les discours des trois groupes, mais elles sont vues comme devant être soit améliorées, soit plus amplement révisées dans les deux derniers groupes.

Dans l'ensemble, les revendications des quatre groupes d'acteurs ainsi identifiés, à partir d'autant de conceptions du paysage, renvoient à quatre grands enjeux distincts mais complémentaires de développement. Affirmés parfois de façon conflictuelle, ils touchent respectivement :

1. la distribution sociospatiale des retombées économiques découlant de l'exploitation de la ressource naturelle du vent;
2. la maîtrise des infrastructures associées à la filière industrielle pour favoriser l'appropriation de cette ressource «générique» du vent et en faire une ressource «spécifique» qui soit ancrée dans le territoire gaspésien et bas-laurentien;

3. la cohabitation entre des industries et leurs ressources distinctes, ici le secteur éolien avec celui du tourisme et sa ressource «paysage»; et, enfin,
4. l'inscription des besoins et aspirations des populations locales et régionales dans les pratiques de gouvernance associées aux modes d'allocation et de gestion des ressources afin qu'ils assurent l'habitabilité des territoires de vie.

Un **troisième axe** structurant les dynamiques sociales apparaît relativement à ces quatre enjeux : les représentations associées au devenir du territoire concerné et de son développement pour juger l'acceptabilité des projets éoliens et la place qu'y occupe l'économie. Deux représentations émergent : le territoire vu comme un **espace de production** et le territoire vu comme un **paysage habité** (Cf. Tableau 13). Pour les uns, les régions contiennent des «ressources», surtout naturelles. C'est leur exploitation qui permettra de dynamiser l'économie des régions et, par extension, d'assurer leur développement durable. Dans le cas de l'éolien, il importera donc de trouver les façons d'exploiter la ressource du vent. La filière éolienne n'est alors pas tant une nouvelle source d'énergie qu'une nouvelle activité industrielle. Lorsque la question du paysage est présente, celui-ci est vu comme une ressource, pour l'industrie touristique ou l'attractivité des municipalités. Le paysage est ainsi envisagé comme un bien marchand qui apparaît possiblement menacé par la présence de nombreux grands parcs éoliens. Pour les autres, le territoire est d'abord un milieu de vie. Il s'agit de la représentation dite du paysage habité. Sa qualité repose sur un ensemble de considérations, notamment économiques. Par exemple, le souci pour améliorer les possibilités d'emploi et les conditions de vie, que ce soit pour soi ou pour les autres membres de la communauté, est présent dans pratiquement tous les discours critiques. On remarquera même qu'il n'y pas d'opposition à l'idée de développer une nouvelle filière industrielle pour stimuler l'économie fragile de la région. Mais, ce que soulignent les groupes contestant les parcs éoliens, c'est que l'activité économique ne doit pas menacer les autres attributs du milieu de vie, notamment ceux plus sociaux et culturels qui touchent les modes de vie, les pratiques liées au territoire, les relations sociales, l'identité et l'appartenance. Or, c'est justement ce qui est redouté dans les projets actuels. Les contestations portent donc plutôt sur la façon d'implanter l'industrie éolienne, c'est-à-dire en introduisant de grands parcs éoliens (élément central de l'équation sous-jacente au système d'appel d'offres) et ce, sans prendre suffisamment en compte les impacts causés aux milieux de vie. Ainsi, deux systèmes de représentations du territoire sont au cœur du conflit, soit d'un côté le *territoire de production*, de l'autre le *paysage habité*, et qui agissent comme un cadre pour juger les impacts sur le paysage («beau», «intégré», «massacré») et l'acceptabilité des projets éoliens.

Enfin, il importe de souligner qu'il n'est pas possible d'associer ces deux systèmes de représentations du territoire à des groupes sociaux spécifiques qui opposeraient, par exemple, les populations locales aux élus ou aux institutions gouvernementales. Selon nos observations, si des élus sont porteurs de la représentation du territoire de production, d'autres privilégient celle du paysage habité. De même, les «populations locales» ne forment pas davantage un groupe homogène. Des citoyens se sentent marginalisés par rapport à d'autres membres de leur communauté. Il s'agit possiblement de raison expliquant l'importance des tensions vécues dans les communautés.

**Tableau 13 : Axes structurant les demandes sociales exprimées face à deux projets de parcs éoliens à partir du paysage (2005)**

	Conception(s) présente(s)	Préoccupation(s) liée(s) au paysage	Demandes sociales	Enjeu
<b>Territoire de production</b>				
<b>Groupe 1</b>	Aucune	Aucune	Implanter les parcs comme maillon d'une filière industrielle et d'une stratégie de développement économique régional	Distribution spatiale des retombées économiques découlant de l'exploitation des ressources (inter-régionale)
<b>Groupe 2</b>	Scénique	Impacts visuels	Diminuer et maîtriser la visibilité des éoliennes par mesures de mitigation sur aspects formels des parcs	Maîtrise de l'exploitation et l'aménagement des ressources, (de génériques à spécifiques)
<b>Groupe 3</b>	Scénique + Ressource	Incertitude p.r. au jugement esthétique sur les paysages par d'autres groupes (résidents, touristes) et les impacts subséquents sur l'attractivité du territoire	Intégrer le paysage comme un facteur déterminant dans la prise de décision concernant le projet et des stratégies d'aménagement du territoire	Cohabitation entre des industries et l'exploitation de leurs ressources distinctes
<b>Paysage habité</b>				
<b>Groupe 4</b>	Scénique + Ressource + Cadre de vie + Identité + Politique	«nouveau» paysage éolien = perte de repère signifiants du cadre de vie; négation de besoins socioculturels et miroir d'une perte de maîtrise du territoire de vie et d'iniquités	Revoir les pratiques de gouvernance locales et nationales, plus participatives et meilleure prise en compte des besoins et aspirations des divers groupes locaux et régionaux	Modes d'allocation et de gestion des ressources qui respectent les volontés locales et régionales et assurent l'habitabilité du territoire de vie

Source : Analyse de mémoires soumis au BAPE (2005)

### 2.4.3 LE PAYSAGE COMME RÉPONSE ET COMME THÈME D'ANIMATION DE DÉMARCHES

Face à l'importance des débats autour des parcs éoliens, des acteurs institutionnels ont travaillé pour proposer des pistes opératoires pour que la demande sociale de paysage devienne un critère plus déterminant des pratiques de planification et de décision. Les six propositions faites en ce sens, et que nous avons examinées, s'inscrivent à des échelles d'action et des niveaux variés de l'appareil gouvernemental (national ou local). Divers indicateurs nous invitent à conclure que le dossier éolien a favorisé un renouvellement des pratiques de l'action publique en matière de paysage, ou du moins a obligé à lui accorder une attention, voire un rôle plus important :

- la notion de paysage est présente, sinon centrale, dans quatre des six documents étudiés ;
- les conceptions de paysage adoptées dans les documents sous-tendent l'adoption d'une définition globale du paysage, qui revêt des dimensions multiples, au delà d'aspects plus classiques (visuel et formes scénique) ;
- La qualité du paysage est présentée comme une sorte de cadre de référence pour **réguler** l'implantation de projets de parcs éoliens dans un territoire donné, à travers les pratiques d'aménagement du territoire, mais cette qualité est posée en terme de « compatibilité » d'un territoire donné à accueillir un parc éolien proposé : quels paysages sont compatibles ? À quelles conditions ? (zonage du territoire en trois catégories).

Ces propositions reposent sur une compréhension d'une série de problèmes relativement partagés par nos répondants qui ont participé à la préparation des démarches d'encadrement de l'éolien. Ils peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

1. Démarches de planification territoriales parfois mal adaptées au cadre d'implantation des parcs éoliens : des élus obligés de réagir rapidement, mais qui manquent d'outils pour le faire.
2. Des impacts positifs et négatifs répartis inégalement, avec un double décalage global-local et local-local.
3. Une remise en cause des pratiques de certains promoteurs qui interviennent comme on fait de la « prospection minière », or on est dans des territoires habités et la « mine » en question est le cadre de vie des gens qui habitent là.

Au delà, ces problèmes soulèvent des contestations et soulignent l'importance d'un enjeu, central pour les personnes rencontrées (et à travers les documents étudiés) : **l'acceptabilité sociale des parcs éoliens**. Mais une acceptabilité sociale qui n'est pas ou peu définie : beaucoup de notions sont liées à celle d'acceptabilité sociale, notamment le paysage et le développement durable, la participation (ou la gouvernance) et la préservation de la qualité du cadre de vie des populations, mais sans que l'on pose de définition précise. Elle est ainsi parfois réduite à la dimension sociale ou humaine de la réflexion autour des projets éoliens.

L'élaboration des documents est marquée par un processus en trois grandes étapes, comme autant de phase **d'apprentissage** pour leurs auteurs : acquisitions de connaissances sur le sujet ; adaptation de ces connaissances au contexte de l'éolien au Québec ; négociation interne et consultation pour valider les choix.

#### **2.4.4 DES DÉMARCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE... DE L'ÉOLIEN... D'UNE INDUSTRIE... D'UNE RÉGION**

##### **Le développement durable : conditions pour la pérennité de la filière éolienne**

Le développement durable est une notion présente dans presque tous les documents étudiés<sup>79</sup>, mais la notion de développement l'est encore plus. De fait, la notion est liée à trois objets distincts qui ne sont pas vus comme antagonistes, mais bien au contraire, comme étant complémentaires. Ainsi, le développement «éolien» qui se concrétise dans de grands parcs répond à des objectifs énoncés dans la stratégie énergétique du Québec. Pour plusieurs, il est étroitement lié à une politique de développement économique de la région concernée jugée économiquement fragile (Accord pour la Gaspésie-MRC Matane). Il s'agit alors de développer une industrie.

Dans cette perspective, la notion de **développement durable**, présente dans quatre documents sur les six étudiés, revêt plusieurs dimensions. Pour les uns, elle renvoie d'abord à l'idée de **pérennisation** de la filière énergétique et industrielle de l'éolien. D'autres évoquent plutôt le développement durable des communautés ou des territoires. Dans tous les cas, elle est le plus souvent ramenée à l'énoncé de ses trois piliers : économique, social et environnemental.

---

<sup>79</sup> La seule exception est un des trois documents du MAMR, celui destiné aux municipalités et touchant les aspects financiers de l'éolien (2007c).



Le cas ne confirme cependant pas notre hypothèse plus générale, à savoir que le **développement durable (DD) et ses principes** deviendraient un **cadre de référence** partagé par plusieurs pour penser et juger l'action en matière de développement et d'aménagement des territoires. Seulement deux des documents étudiés l'utilisent vraiment dans cette perspective. Tout de même, l'idée de «durabilité», qui réfère à la «temporalité», revient régulièrement dans les documents et les discours, généralement associée à la «pérennité de l'éolien», donc au DD d'un secteur d'activité (et non pas tant au DD d'un territoire, d'une communauté), en ce sens, il ne s'agit pas d'une façon nouvelle d'envisager ou de faire une intervention, mais il s'agit plus d'un questionnement sur les aspects temporels de celui-ci, de sa capacité à durer dans le temps.

#### **2.4.5 PRATIQUES ÉMERGENTES ET ZONES DE RÉSISTANCES**

Par ailleurs, une autre partie d'hypothèse est validée par les observations au Québec. On peut affirmer qu'il y a un ajustement des pratiques en matière de développement et d'aménagement des territoires à différents égards.

Entre autres, la plupart des documents comme les personnes rencontrées proposent des **définitions** plutôt englobantes du paysage, qui révèlent la présence de multiples conceptions. Ces définitions soulignent, d'une part, la diversité des dimensions de la notion et, d'autre part, l'importance de prendre en compte les significations attribuées aux paysages par les populations, ce qui tranche par rapport à des approches plus classiques (scénique, ressource). À travers ces définitions, une large place semble laissée à la participation dans les processus de planification du territoire et des projets éoliens. La population serait ou devrait être au cœur des décisions prises sur le territoire de ses pratiques quotidiennes, au cœur des décisions qui touchent « ses » paysages...

Sur le plan appliqué, les différents documents sont des documents d'accompagnement, sortes de boîtes à outils, soit à l'adresse des municipalités et instances municipales, soit pour les promoteurs, soit encore pour le personnel du MRNF en charge d'évaluer les projets éoliens. Trois **échelles** de planification sont mises en évidence : l'échelle régionale, avec la demande formulée par certains de penser l'éolien en termes de « projet de territoire » à l'échelle de la région ; l'échelle de la MRC, cette dernière étant responsable du schéma d'aménagement et de développement et des RCI ; l'échelle de projet. À l'échelle municipale, ce sont les MRC qui auraient le pouvoir et la responsabilité de choisir les moyens de prise en compte du paysage, d'organiser la participation de la population, de choisir les méthodes de travail, les moments où impliquer les gens, qui impliquer, etc.

Mais le changement le plus notable est cette affirmation d'une approche de « planification participative », où la population locale aurait une place accrue et reconnue. Si cette approche est privilégiée depuis plusieurs décennies en urbanisme, tel n'est pas le cas sur les questions de paysage. Concrètement, cependant, les mesures et outils proposés restent assez traditionnels et valorisent surtout les savoirs experts, des savoirs que viendraient valider la population. Sous l'intention de laisser le libre choix aux autorités publiques locales et régionales concernées, les démarches méthodologiques laissent en plan des questionnements importants. Entre autres qui sont ces nouveaux groupes de la société civile, jamais clairement définie ni sous l'angle de « qui » est la dite population et qui a le droit de s'impliquer, d'influencer la prise de décision : la population locale, les habitants, les citoyens, les résidents de proximité, ONG locales, ONG nationales? Dans les décisions qui découleront des

démarches, comment seront tranchés les droits et les intérêts des uns et des autres : local / national; privé / public? De fa lien entre les modes de participation et la prise de décision , en d'autres termes, comment seront réinvestis les résultats de participation dans la prise de décision finale (ou les diverses décisions)??

### **Des résistances à la dimension politique du paysage<sup>80</sup>**

Des propositions ont en commun de miser sur une implication de groupes d'acteurs qui, jusque là, étaient peu présents dans les processus de gouvernance, comme les populations locales et les groupes affectés par les initiatives de développement. C'est pourquoi, elles sont souvent qualifiées de « participatives ». Mais, à notre avis, leur principale contribution originale est d'insister sur une dimension souvent négligée du paysage : sa dimension politique. Ainsi, alors que les travaux liés aux deux autres paradigmes, dits territorial et culturel<sup>81</sup>, insistent davantage sur les relations entre les groupes sociaux et les territoires – à travers l'observation des pratiques, des représentations, des interventions et modes d'occupation des territoires notamment – ce sont ici les relations entre les groupes qui sont au centre du cadre d'analyse. Quels sont les groupes d'acteurs qui négocient, voire se disputent le territoire, tant dans ses dimensions concrètes que symboliques? Lesquels parviennent à faire valoir leur vision du paysage et, incidemment, à orienter les choix de développement et d'aménagement ? Les démarches participatives visent ainsi à éclairer les dynamiques d'acteurs, en prêtant entre autres une attention à ceux plus vulnérables. Pourtant, elles demeurent toujours pour ainsi dire au stade expérimental, d'expérience originale (Jones, 2007). On peut se demander pourquoi elles ne sont pas adoptées plus largement dans des pratiques soutenues et récurrentes ?

Les difficultés sont souvent considérées comme découlant de problèmes de méthodes, de faiblesses des processus et institutions existantes, d'un manque de temps ou d'expériences. À notre avis cependant, les résistances face à l'adoption de telles démarches participatives en paysage renvoient à la nature même de l'exercice proposé qui suscite une attitude ambivalente. Autant, la dimension politique de la notion de paysage peut être vue positivement pour stimuler des dynamiques de développement (ex : un thème rassembleur, fondateur d'une identité, potentiellement mobilisateur), autant elle peut être crainte. En effet, toute discussion sur le paysage prête à débat, entre autres parce qu'elle révèle des divergences de points de vue et, plus fondamentalement, des représentations des territoires concernés et des modèles de développement portés par acteurs sociaux. Au-delà du débat, de telles discussions contribuent mettre à jour les rapports entre des acteurs, incluant leurs capacités et leurs pouvoirs d'influence respectifs.

Parler de paysage n'est pas une affaire banale. La discussion porte au-delà des constats du «beau» ou du «laid». L'exercice vise fondamentalement à essayer de comprendre *pourquoi* le beau, *pourquoi* le laid et *pour qui*. En d'autres termes, au-delà des critères explicites des experts («capacité d'absorption», d'intégration, etc.) et du discours sur les formes et couleurs, la question est de savoir sur quelles expériences, sur quelles rationalités, sur quelles croyances, sur quelles représentations sont fondées les appréciations du paysage ? L'introduction de méthodes dites «participatives» vise donc à documenter les différentes perceptions. Concrètement, de nouvelles démarches d'analyse du paysage sont proposées et

---

<sup>80</sup> Ce point est largement tiré de Fortin *et al.* (2008a et 2008b).

<sup>81</sup> Après les paradigmes territorial et culturel, il s'agirait de celui dit politique. Pour une description détaillée, Fortin (2005, chapitre deux).

qui impliquent une participation de plusieurs groupes d'acteurs, comme celle des populations locales. Ces démarches semblent cependant difficiles à mettre en œuvre. Selon nous, ces difficultés ne se posent cependant pas tant en termes méthodologiques qu'en termes paradigmatiques, car de telles démarches inscrivent la dimension politique du paysage.

Plus précisément, les démarches participatives forcent le dialogue social, à partir du thème du paysage. Elles font émerger les diverses perceptions du paysage qui, elles, peuvent devenir un lieu d'affrontement entre des visions et des attentes différentes par rapport à un même territoire et, implicitement, entre des groupes. De plus, elles révèlent des rapports de pouvoir. En effet, si les résultats des analyses paysagères doivent servir à orienter des décisions concernant l'avenir d'un territoire, dans sa matérialité, une question est alors de savoir quelle vision sera retenue au détriment de quelle autre? Autrement dit, quel acteur, individuel ou collectif, réussira à faire valoir ses prétentions matérielles et symboliques sur un territoire donné? Les démarches participatives favorisent l'énonciation de représentations sociales qui orientent les conduites d'acteurs. De plus, elles permettent d'identifier celles qui se matérialisent dans des projets d'aménagement et de développement et qui «créent» des paysages.

De plus, les discours sur le paysage débordent sur des sujets graves, qui touchent fondamentalement les rapports entre des communautés et leur territoire mais aussi les rapports entre les membres d'une même communauté. Cette question était particulièrement visible dans les conflits observés autour de l'éolien au Québec. Les discours de certains opposants étaient marqués de ce sentiment d'être exclus : exclus des processus de gouvernance et même exclus de leur communauté d'appartenance, car proposant des visions différentes du territoire – du moins différentes de celles exprimées dans les cadres de régulation inscrits en amont du processus d'implantation de projets. En ce sens, le paysage révèle les rapports entre les sociétés et leur territoire, mais aussi entre les membres d'une communauté : autant ceux harmonieux que ceux conflictuels qui peuvent conduire à des formes d'exclusion et d'iniquité.

Dans cette perspective, la question de l'esthétique paysagère (ou du «beau» paysage, «bien intégré», etc.), ne porte plus tant sur le registre des formes et de la visibilité, que sur la complexe question des rapports sociaux. L'introduction d'une telle esthétique «relationnelle» (Le Floch et Fortin, 2008) dans les pratiques constitue, à notre avis, une rupture paradigmatique par rapport aux pratiques traditionnelles, car elle reconnaît la dimension politique du paysage. Pas étonnant alors que la mise en application de démarches de paysage dites participatives rencontre des difficultés. Mais, à l'inverse, quelle contribution apporteraient des démarches ne comprenant pas la dimension politique du paysage : pour comprendre les territoires et agir sur leur devenir, est-il possible d'en aborder les formes sans évoquer les femmes et les hommes qui les dessinent ? Le croisement entre développement, participation et paysage demeure toujours porteur d'espérances et d'ambiguïtés.

## PARTIE III

### SYNTHÈSE COMPARATIVE DES CAS FRANÇAIS ET QUÉBÉCOIS

#### 3.1 DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION ÉNERGÉTIQUE ÉOLIENNE ET MONTÉE DES CONTESTATIONS

Au Québec, le développement éolien est issu du croisement d'une politique énergétique formulée au niveau national et d'une politique économique formulée en termes de développement régional, sous l'effet de demandes sociales. Il aboutit à la création de grands parcs, selon un effet de concentration. En France, il résulte d'une politique énergétique et industrielle élaborée à l'échelle nationale. Mais, la volonté de mettre en place les bases d'une filière industrielle y est moins marquée ; en outre, elle n'a pas de traduction géographique précise. Cette politique énergétique nationale est encore renforcée par la suite dans le contexte de la libéralisation du marché de l'électricité. Elle aboutit à la multiplication de petits parcs, selon un effet de dissémination géographique.

Dans les deux pays, au départ, un système d'appel d'offres est mis en place. Au Québec, en 2003 puis 2005, les appels d'offre visaient 1 000 et 2 000 MW. Parmi les critères d'éligibilité, la garantie d'un minimum de retombées économiques pour un territoire ciblé (la région administrative de la Gaspésie et la MRC de Matane), l'« acceptabilité sociale » (sous la forme d'un avis favorable de la part des élus locaux), le respect des règlements d'aménagement en vigueur. Pour être concurrentiels, les promoteurs devraient miser sur de très grands parcs d'éoliennes (économies d'échelles) ; la présence de plusieurs parcs rapprochés dans un territoire devrait favoriser l'émergence d'un marché susceptible d'attirer des équipementiers qui viendraient s'installer sur place.

En France, le programme Éole 2005 lancé en 1996 visait 250 à 500 MW installés à l'horizon 2005. Les critères pris en compte dans le cadre de cet appel d'offres étaient : le prix proposé pour le rachat de l'électricité, l'intérêt économique et industriel du projet, l'intérêt à terme des solutions techniques proposées, le respect de l'environnement, l'avis des collectivités territoriales et l'implantation géographique. Pour ce qui est de l'implantation, le souci qui domine est celui de la dissémination géographique pour des raisons énergétiques : cela rend plus facile l'absorption de l'électricité produite par le réseau existant et permet d'éviter la construction de centrales thermiques d'appoint dans des zones de forte production éolienne, celle-ci étant par nature intermittente. En 2000, le rapport Cochet pointe les raisons de l'échec relatif du programme (11,4 MW raccordés fin 1999) : les appels d'offres privilégient de grandes installations (« gigantisme ») alors que les évolutions des technologies, des critères d'aménagement du territoire et de la demande sociale se conjuguent en faveur d'une décentralisation de plus en plus poussée de la production. Un revirement dans la politique est acté par la loi du 10 février 2000, dite de « modernisation et de développement du service public d'électricité » : on passe au système de tarifs de rachat garantis (proposition issue du rapport Cochet), avec obligation pour EDF de racheter l'électricité éolienne d'installations n'excédant pas 12 MW.

Le développement éolien est donc pensé à l'origine de façon assez comparable (délégation d'un nouvel équipement au secteur privé, ce qui constitue une situation inédite dans les deux cas ; accord des élus locaux ; respect des règlements en vigueur en matière d'aménagement, d'environnement) dans les deux pays sauf sur deux points essentiels : l'ampleur à lui donner et la question des retombées économiques, fortement prégnante au Québec et conçue dans une optique de développement régional.

Pourtant, dans les deux cas, on assiste à une montée de contestations sociales, avec le paysage en bonne position sur la bannière des revendications. Dans l'est du Québec, c'est l'effet de concentration recherché pour des motifs de développement économique qui suscite des questionnements : les critiques portent entre autres sur des « impacts cumulatifs » causés par la multiplication des grands parcs qui sont jugés négatifs pour la qualité de vie. Ces critiques sont encore plus vives lorsque plusieurs grands parcs sont localisés dans des parties du territoire particulièrement valorisées, comme le bord du fleuve et de cours d'eau dans le Bas-Saint-Laurent. La « banalisation » des paysages ressort comme un argument-phare. En France, l'argument phare est celui du « mitage » des paysages qu'induirait la politique énergétique (certains parlent de « *mitage territorial institutionnalisé* » à l'échelle du pays entier). Ce mitage est qualifié de particulièrement inadmissible dans des territoires comme ceux du Finistère, où les paysages sont caractérisés par leur petite échelle et la dispersion de leurs composantes, notamment bâties ; il semble encore plus mal perçu lorsqu'il touche les zones littorales, particulièrement valorisées. Pour certains acteurs, ce « mitage » est source de « banalisation » des paysages.

Ainsi, bien que prenant des ampleurs et des formes radicalement différentes en France et au Québec, l'implantation des éoliennes est critiquée de manières similaires en termes de paysage. Cela alimente l'idée selon laquelle il y a une relative indépendance entre

- la forme des projets – la forme matérielle des parcs – ;
- la forme que prend le processus d'élaboration du parc ;
- la nature et l'intensité des réactions sociales qu'engendrent les projets.

Un autre registre de critiques est économique et financier. Au Québec, les critiques centrées sur des aspects économiques des projets de parcs forment très tôt un thème important des préoccupations sociales, entre autres sous l'angle de la création des emplois découlant de la construction des parcs, de leur entretien et surtout ceux issus des usines d'assemblage et des services. Cette préoccupation est même commune aux acteurs qui soutiennent les parcs comme à ceux qui s'y opposent. Ils sont aussi préoccupés des retombées économiques découlant des négociations avec les promoteurs des parcs, soit les montants « volontaires » accordés aux municipalités et les redevances négociées avec les propriétaires terriens. Ces dernières deviendront cependant un sujet litigieux, débattu notamment dans la presse, car elles sont jugées inévitables d'une région à l'autre.

En France, la question économique est peu présente (retombées en termes d'emplois, ...). Cela est peut-être à mettre en parallèle avec la faible explicitation des dimensions économiques dans la politique nationale de développement éolien. Pourtant, au fil des années, une filière s'est peu à peu installée sur le territoire nationale et elle est même exportatrice<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Quelques chiffres pour illustrer ce point. En 2005, Vergnet et Jeumont se partagent 11,8 % du marché français, alors que le principal fournisseur est l'Allemand REpower. En 2005, Areva acquiert 21 % de REpower. En 2008, Areva décroche un contrat de 500 millions d'euros en Allemagne. Il s'agit de fournir 80 éoliennes de 5 MW chacune à Prokon Nord pour un parc éolien offshore. En 2007, Eiffel, filiale d'Eiffage spécialisée dans la construction métallique, inaugure une usine de fabrication de mâts à Fos/Mer. C'est le 2<sup>nd</sup> site de ce type en

Par ailleurs, il est point qui n'est que très rarement souligné : le développement éolien a eu des répercussions sur la filière des bureaux d'études dans plusieurs domaines : développement éolien bien sûr, mais aussi paysage, environnement (par exemple, nombre de BE acquièrent des compétences dans l'étude des chauve-souris). En revanche, en France, les aspects financiers forment un sujet de plus en plus sensible, qui atteint un paroxysme en 2008. Elle est posée à une autre échelle que celle des propriétaires fonciers, celle de la nation et du citoyen français en général (Cf. rapport de l'Institut Montaigne notamment, les efforts des lobbies anti-éoliens faisant annuler l'arrêté tarifaire, ...). Cette tendance est parallèle à un autre phénomène que nous avons relevé, le renforcement d'une demande sociale de type marchand (« ma maison perd de la valeur à cause des éoliennes dégradant les paysages »...).

Faisons ici une remarque sur la notion de « durabilité » telle qu'elle apparaît être mobilisée par les acteurs impliqués à un titre ou à un autre dans le développement éolien. Au Québec où la politique éolienne insiste sur les aspects économiques, la notion qui réfère à la temporalité revient régulièrement dans les discours et dans les documents consultés. Elle est généralement associée à la « pérennité » d'un secteur d'activité qui, dans certains cas, est considéré comme contribuant au développement (durable) d'un territoire. En ce sens, il ne s'agit pas d'une nouvelle façon d'envisager des projets au nom du développement durable mais, plutôt, d'un questionnement sur la viabilité de ceux-ci. En France où la politique éolienne est peu formulée en termes économiques – en tout cas dans l'exemple analysé du Finistère –, la question de la temporalité n'est pas posée pour le secteur d'activité mais pour les sites de production – les parcs éoliens – ; et c'est au contraire leur réversibilité potentielle qui est soulignée et présentée comme un atout – « si ça ne marche pas, on pourra toujours revenir en arrière »).

### **3.2 DE L'ÉLABORATION D'OUTILS DE RÉGULATION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À L'ÉLABORATION D'OUTILS DE GOUVERNANCE**

En France comme au Québec, des acteurs se mobilisent pour pallier au déficit d'outils de régulation du développement éolien autres qu'économiques et/ou financiers. Certains émanent de services centraux de l'État et des échelons régionaux. C'est surtout le cas au Québec où, de 2004 à 2007, quatre documents sont élaborés par le ministère des Ressources naturelles et de la faune, le ministère des Affaires municipales et des régions, directement pour répondre à des demandes d'acteurs locaux : promoteurs, élus, aménagistes. En parallèle, d'autres initiatives ont été menées par des organismes régionaux incluant : un document du Conseil régional de l'Environnement du Bas-Saint-Laurent, l'étude de caractérisation et d'évaluation des paysages réalisées par l'entreprise d'économie sociale Ruralys (2008), un chantier de recherche ouvert par des chercheurs de l'UQAR sur l'acceptabilité sociale (Saucier et al. 2009) qui ont aussi produit un Guide sur cette question destiné aux élus (Feurtey et al. 2008).

---

France. Elle emploie environ 50 personnes. Elle estime pouvoir construire 7000 éoliennes dans les 10 ans. D'ici là, l'éolien pourrait représenter 5 % de l'activité d'Eiffage. Eiffage est également implanté en Espagne, où il a une capacité de production de 200 mâts par an, pour 200 salariés. Il a par exemple un contrat avec l'espagnol Acciona Energia pour 78 mâts destinés aux marchés français et allemands. Avec ses deux usines, Eiffage devrait donc atteindre une capacité de production de 300 mâts/an. Elle envisage la possibilité d'implanter une usine dans le nord de l'Europe pour les éoliennes offshore (nécessitant des mâts différents).

En France, le ministère en charge de l'Environnement s'essaie à ce genre de productions mais de manière moins marquée qu'au Québec : après la parution d'une circulaire en 1999, il faut attendre 2004 pour la sortie d'un « Guide de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens » (révisé en 2006). Au niveau de la région Bretagne, divers documents paraissent au début des années 2000 à l'initiative de l'ADEME Bretagne ou de la Préfecture et de la DIREN (l'étude « L'implantation des éoliennes en Bretagne » est parue en 2003) ; la Région elle-même n'élabore que tardivement son Schéma éolien, fin 2006. En revanche, dans le cas de la France, il faut souligner l'abondance ainsi que le poids aux yeux des acteurs locaux interrogés des documents qui répondent à des problématiques plus locales : notamment, il s'agit de la Charte départementale des éoliennes du Finistère (2002) et des Schémas locaux de développement éolien (fin 2007, 4 sont réalisés, 5 sont en cours : source, DDEA du Finistère). Ces expériences ont d'ailleurs inspiré les concepteurs des démarches québécoises.

Ce travail d'élaboration d'outils d'aide à la décision vise à élaborer collectivement une norme, qui deviendrait une référence commune et partagée pour guider la décision et l'action. Pourtant, nos analyses montrent que ce serait davantage les processus que les résultats (en termes de normes, réglementaires ou non) qui compteraient du point de vue de certains acteurs publics notamment. Par exemple, nous avons clairement montré que les acteurs finistériens publics comme privés impliqués dans l'élaboration de la charte ne regardent pas cet outil comme un cadre opérationnel pour l'action (son zonage et sa catégorie de « paysages emblématiques », en particulier, sont jugés inopératoires) mais comme un cadre « conceptuel » pour la réflexion collective ; c'est un lieu de définition des façons de penser le développement éolien et de lier à des enjeux d'aménagement du territoire, d'environnement, etc. (il s'agit de dépasser la pensée par zonages, d'éviter les « recettes de cuisine », ...).

Plus que le produit, c'est le processus qui compte. Nous sommes dans la situation décrite par Beuret et Tréhet (2001) : face aux défaillances des politiques publiques, de nombreux acteurs locaux s'engagent dans un processus de concertation autour d'une problématique ou à l'échelle d'un territoire. En Gaspésie comme dans le Finistère, l'initiative de la démarche revient à des acteurs institutionnels (services déconcentrés de l'État principalement). Rapidement, des acteurs diversifiés sont impliqués : collectivités territoriales, élus, associations, acteurs privés (paysagistes de BE, ...). Puis, presque tout aussi rapidement, l'objectif de faire participer directement les populations locales en général à diverses étapes du processus d'élaboration des projets éoliens fait l'objet d'un consensus. Des propositions de démarches sont donc élaborées, qui visent la participation directe des populations. Or, il faut faire ici plusieurs remarques.

D'abord, ces propositions pour la mise en œuvre de démarches participatives se font parallèlement à l'application de démarches institutionnalisées déjà existantes et qui sont relatives au projet. Au Québec, en particulier, il y a une longue et importante expérience, celle du BAPE de l'évaluation environnementale qui comprend les audiences publiques, qui s'applique aussi dans le cas des projets éoliens de plus de 9 MW installés. En France, la procédure de l'enquête publique, bien que moins consistante que celle du BAPE, s'exerce. L'idée qu'il faudrait une « participation » spécifique à l'éolien n'est pourtant pas explicite, et les propositions ne semblent à ce jour, et pour ce que nous en avons vu, pas décrire des pratiques qui seraient particulièrement innovantes.

Ensuite, dans le cas finistérien, il existe des expériences de démarches participatives impliquant les populations impulsées par des acteurs privés du développement éolien (BE de développement, opérateurs, paysagistes, ...). Elles se passent à échelle relativement réduite

(une commune pour les cas sur lesquels nous avons recueilli des témoignages), avec le soutien des autorités locales (maire, élus). Pourtant, nous n'avons pas pu mettre en évidence d'indices qui montreraient que ces démarches alimentent celles que tentent de définir les acteurs engagés dans une concertation à l'initiative des acteurs publics.

Encore ensuite, les acteurs interrogés insistent sur la nécessité d'associer les populations le plus en amont possible, avant même la phase de définition des projets d'implantation proprement dits : c'est-à-dire dans les phases relevant de l'aménagement du territoire et de la planification spatiale. Nos cas montrent des similarités à cet égard, même si un tel processus semble enclenché plus tôt dans le Finistère. L'expérience française (dans d'autres régions) a d'ailleurs inspiré des concepteurs québécois. Dans le cas finistérien ainsi, le Schéma local de la CCCPP a pu associer dans une certaine mesure ceux qui le souhaitaient (réunions publiques, ...). Cela est peut-être dû au fait que le développement éolien en France précède de quelques années celui du Québec, tout comme les contestations sociales : à partir de 2005, en France émerge la notion de ZDE, premier outil réglementaire spécifique à l'éolien et intégrant des préoccupations d'aménagement du territoire (même si leur mise en place ne débutera que plus tard). Peut-être aussi faut-il voir dans cette situation les effets d'une décentralisation accentuée en France : les acteurs locaux auxquels il revient d'élaborer des outils sont mieux placés pour appréhender la nécessité d'une participation large.

Car, de fait, dans les deux cas, les contestations sociales émanant du « public » soulèvent le thème de la gouvernance. Le déficit de participation et de diffusion de connaissances crée pour plusieurs l'impression que le développement éolien se fait de manière anarchique, qu'il souffre d'un manque de vision d'ensemble. La participation des populations aux orientations collectives est revendiquée par les opposants, notamment dans leurs interventions auprès de la presse. Nos analyses montrent que cette revendication revêt plusieurs aspects, qui peuvent différer entre les cas français et québécois. Au Québec plus qu'en France, il y a une dénonciation du manque de connaissances concernant les impacts générés par un parc éolien et, *a fortiori*, par plusieurs parcs (impacts cumulatifs). Dans les deux cas, il y a une importante demande d'information concernant les processus d'élaboration des projets et de décision publique relatifs au développement éolien et ce, le plus en amont possible du processus (qui fait quoi, en s'alliant secrètement à qui, sur la base de quelles consultations le préfet a pris telle ou telle décision, comment le développement éolien est débattu en conseil municipal, ...). Peut-être est-ce pour cela que les acteurs du développement rencontrés dans le cas français mettent aussi lourdement l'accent sur ce qui relève de l'information-communication. Nous avons toutefois vu qu'une analyse approfondie d'entretiens réalisés dans le Finistère auprès d'opposants qui revendiquent à première vue de l'information et de la concertation montre qu'ils sont surtout attachés à ce que leur point de vue particulier soit pris en compte. Une particularité est que ce point de vue ne se base pas que sur des connaissances de type « expertes » mais aussi sur la nécessité d'intégrer des aspects plus « subjectifs » – le ressenti intime, la santé, ... – ; pour ce qui est des connaissances, ils estiment s'être suffisamment formés eux-mêmes, être devenus de véritables spécialistes du domaine. Les considérations démocratiques ne sont apparemment pas dominantes dans ce contexte français étudié ; ou alors avec une définition particulière mettant l'accent sur la démocratie de proximité (« mon point de vue est plus légitime comme je me situe à plus proche distance des éoliennes »).

Dans les deux cas, il y a donc un consensus rhétorique émanant des acteurs publics autour de l'objectif de mettre en place des démarches participatives – la gouvernance est un aspect pris très au sérieux par ce type d'acteurs également. Pourtant, pour ce qui est des démarches mises en œuvre à ce jour, nos analyses montrent que, ni dans un cas ni dans l'autre, il n'y a



pour ainsi dire pas de démarches participatives fondées sur des échanges réellement à double sens entre les acteurs ayant à l'origine le pouvoir de décider et d'agir et des populations plus larges avec lesquelles ce pouvoir serait ainsi partagé<sup>83</sup>. L'essentiel des démarches participatives mises en œuvre mettent en scène des groupes restreints, sont de caractère quasiment privé et relèvent des modes de la consultation ainsi que, surtout, de la négociation. Les démarches visant à faire participer plus directement et largement les populations, comme celle du MAMR au Québec, n'ont pas été mises en œuvre en tant que telles. Au-delà des explicitations classiques (manque de temps, de ressources, *etc.*), il nous semble que c'est davantage l'importance de la question du paysage et de sa dimension politique qui provoque des hésitations : en dévoilant la diversité des représentations présentes dans les communautés, de telles démarches sont porteuses du risque de susciter (ou de révéler) des zones de tension entre des groupes d'acteurs.

En outre, nos analyses soulignent que les démarches participatives (prônées comme mises en œuvre) n'ont pas d'objectif démocratique explicite : il s'agirait plutôt d'objectifs managériaux et/ou marchands. Le mode « négociation », mis en évidence sur les deux terrains, se prête particulièrement à un tel objectif de gestion des relations sociales. Cela est vrai aussi du mode « communication », fortement développé dans le cas finistérien.

Ainsi, face à la faiblesse des outils de politiques publiques relatifs à l'implantation d'éoliennes et à la montée des contestations sociales, les acteurs publics locaux s'engagent dans l'élaboration d'outils d'aide à la décision qui, rapidement, prennent la forme d'outils d'aide à la mise en œuvre de démarches participatives. En toile de fond de ces évolutions, une figure émerge, celle de l'habitant.

### **3.3 L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DE « L'HABITANT »**

On peut se demander si les débats autour de l'éolien ne verraient pas l'émergence d'une nouvelle figure, celle de l'« habitant ». L'analyse des entretiens réalisés sur le terrain finistérien montre que certains acteurs, publics ou privés (notamment des paysagistes d'institutions publiques ou de BE privés, des membres d'associations environnementalistes s'opposant à l'implantation d'éoliennes), dressent le portrait d'un « habitant » en tant qu'être humain non seulement social mais plus largement géographique : un être-au-monde, vivant les changements de son environnement – un environnement où local et global sont en interrelation – et y participant – c'est-à-dire les interprétant, les appréciant, les ressentant depuis ce qu'il est et ce qu'il fait, depuis les relations qu'il entretient avec d'autres<sup>84</sup>. Cette

---

<sup>83</sup> Encore qu'il faudrait peut-être nuancer ce propos. Il faudrait pouvoir se pencher plus précisément sur les quelques actions de concertation conduites à l'échelle communale à l'initiative d'opérateurs privés, dans le Finistère, aux débuts du développement éolien (tâche délicate lorsque les processus n'ont pu être observés directement et que les sources sont des acteurs privés, qui n'ont pas obligatoirement consigné ces processus dans des documents d'archives destinés à être rendus publics). De même, l'analyse des contenus discutés voire élaborés au Québec dans le cadre des audiences publiques sur l'environnement pourrait être approfondie par l'examen de tous les mémoires déposés aux huit audiences, complétés par des entretiens (l'avis de certains acteurs exprimé dans le cadre d'audiences ont pu différer par la suite) (là encore, la tâche est toutefois difficile lorsque les processus n'ont pu être observés en temps réel). Si cette démarche relève de la consultation, il semble toutefois que ses spécificités (son envergure, le caractère public des échanges, ...) en font un processus qui peut s'avérer bien plus riche que des dispositifs tel que l'enquête publique en France.

<sup>84</sup> Selon une perspective proposée par la nouvelle géographie culturelle et en particulier par les approches phénoménologiques que nous défendons (voir précédemment dans ce rapport) (Devanne et Le Floch, 2008).

figure est également implicitement présente dans le groupe portant une vision plus critique et plus politique du paysage, où les personnes expriment notamment leur attachement à leurs paysages et à leur « beauté », comme nous l'avons relevé lors de l'examen d'une audience publique tenue au Québec. Cet habitant est donc celui qui se tient (et se meut) dans les « paysages ordinaires », cette catégorie mise en avant dans les débats publics par un rebond sur celle de « paysages emblématiques ». C'est « Mme-Michu-quand-elle-va-acheter-le-pain », pour plagier la formule d'un des paysagistes interviewés.

Cet habitant se distingue du « riverain », figure dominante des débats éoliens, qui émane surtout d'une vision managériale et/ou marchande et dont la dimension géographique tend à être réduite à une dimension purement spatiale (distance / proximité) : pour les promoteurs, le riverain, c'est ce propriétaire auquel on peut allouer un revenu afin d'installer des éoliennes sur ses terrains, voire ce voisin dont on peut « acheter » le silence ; pour les acteurs publics voire les promoteurs éoliens, c'est ce voisin duquel il faut éloigner au minimum les éoliennes (500 mètres, 1 kilomètre, ...) afin qu'il ne « réagisse » pas ; pour un grand nombre d'acteurs diversifiés dont en particulier des opposants organisés, c'est ce « citoyen handicapé » qui ne s'exprime dans aucune procédure participative, notamment car il serait persuadé, d'une part qu'il ne possède pas de connaissances « légitimes » sur le sujet pour participer au débat politique, d'autre part qu'il n'y a pas de place aux éléments purement subjectifs, émotionnels, psychologiques, dans le débat politique.

Cet « habitant » se distingue aussi du « citoyen », celui qui a droit de cité, qui est autorisé à participer aux affaires publiques par le moyen de procédures démocratiques. Le citoyen est d'ailleurs très peu présent dans les discours analysés – encore moins nommé. Cela va de pair avec la faiblesse de la dimension politique que nous avons pu mettre en évidence dans la logique dominante de la participation.

Les analyses conduites sur le terrain québécois font ressortir, quant à elles, l'importance de la notion de « territoire habité ». Même si l'implantation d'éoliennes y prend des formes radicalement différentes (taille des projets, concentration spatiale), elle conduit dans les deux cas à faire émerger la notion d'habiter. Ainsi, comme la dissémination de petits parcs pose la question de la « co-visibilité » en France, la concentration de grands parcs au Québec pose avec acuité la question des « impacts cumulatifs ». En stimulant le besoin d'un meilleur encadrement de l'implantation des éoliennes en amont des projets et à une échelle régionale, elle conduit aussi à réfléchir à la qualité du territoire habité et à son importance dans les dynamiques de développement. Cette réflexion peut revêtir deux directions. Lorsqu'elle prend la direction du développement économique, elle invite à concevoir les paysages et les populations locales comme des ressources pour l'industrie touristique (on retrouve une logique marchande ?). Elle peut aussi prendre une direction plus proprement géographique – au sens du terme déjà employé ci-dessus – : aux habitants sont reconnus des besoins socio-culturels légitimes, notamment en termes d'identité, au travers de la question des paysages.

## PROPOSITION : POUR UNE PRISE EN COMPTE DE L'HABITANT ?

Repérer cette émergence de la figure de l'habitant nous conduit à proposer que soit reconsidérée la question de la participation à partir de cette figure. Nous l'avons vu dans nos analyses : la participation est actuellement mal définie et, de plus, peu mise en œuvre, et la première chose serait sans doute d'œuvrer à sa dimension politique, démocratique (bien d'autres auteurs ont déjà souligné ce point). Mais l'esquisse de cette figure de l'habitant ne peut-elle nous convaincre de la pertinence de réfléchir à une participation des populations aux orientations collectives en matière d'aménagement du territoire qui serait plus large que politique ? Une participation qui accueillerait dans le débat des éléments relevant de la sensibilité et des goûts propres des personnes ? Une participation qui reconnaîtrait la dimension collective des représentations sociales des paysages (« cultures paysagères » en présence, relatives à tels ou tels groupes d'acteurs) et, donc, la possibilité de fixer explicitement des objectifs en termes de co-construction de représentations ? Sa mise en œuvre supposerait un travail sur les méthodes : quels dispositifs mettre en œuvre, dans quels lieux, avec quelles techniques ?

C'est en ce sens que nous avons proposé de développer, aux côtés des méthodes participatives « classiques » et relativement bien connues – ce qui ne veut pas dire que leur mise en œuvre soit facile –, des méthodes qui permettent aux personnes de s'exprimer aussi directement depuis leurs façons de vivre un environnement au quotidien : notamment, entretiens en face à face dans des lieux privés (domicile, ...), avec des personnes s'exprimant aussi dans les lieux de discussion publiques ainsi qu'avec des personnes ne s'exprimant pas dans de tels lieux. Cela permettrait de documenter, de façon rigoureuse, la diversité des représentations sociales des paysages (existants comme projetés), qui, par la suite pourrait servir de base pour élaborer la co-construction d'orientations en matière d'aménagement sur des bases plus riches. Cette proposition tente de répondre au fait que, non seulement il apparaît que les personnes ne font pas toujours part des mêmes préoccupations dans les réunions publiques que dans d'autres lieux d'expression (voir par exemple ce qui ressort de l'analyse des positions des acteurs lors des réunions du BAPE puis des positions défendues ultérieurement), mais, tout simplement, elles ne parlent pas forcément des mêmes choses, n'abordent pas les mêmes registres de préoccupation. En ce sens, il n'est pas possible de prétendre obtenir une connaissance exhaustive et rigoureuse de la diversité des représentations d'acteurs, uniquement à partir de tels mécanismes de participation publique, comme proposée dans plusieurs démarches d'acteurs publics. Or, cette connaissance nous apparaît nécessaire pour deux raisons. Elle permettrait, d'une part, de comprendre les rationalités qui fondent les discours exprimés publiquement (ex : médias, conseil municipaux, audiences) et, d'autre part, d'amorcer un dépassement de discours et positions d'acteurs qui tendent souvent à se cristalliser dans ces lieux et qui, ainsi, ne permettent pas d'ouvrir un véritable espace de discussion et de débat collectif.

L'émergence de la figure de « l'habitant » n'est pas indépendante de la façon de penser l'action publique. Nous constatons que le « zonage » demeure une façon largement adoptée pour formaliser une norme d'aménagement reconnue, qu'elle ait un caractère réglementaire (ex : Zone de Développement Éolien en France, Règlements de contrôle intérimaires adoptés au Québec) ou non, comme à l'issue d'un processus de discussion et concertation (ex : Charte). Dans nos deux cas, le zonage se construit autour de catégories qui soit interdisent totalement l'implantation de parcs éoliens, soit l'autorisent, soit l'autorisent sous certaines conditions (souvent à préciser au cas par cas). Cependant, nous observons une tendance à la remise en

cause de la pensée par zonages. Dans le cas français, elle est sous-jacente à la mise en perspective des deux notions antagoniques de « paysages emblématiques » et de « paysages ordinaires ». Le cas québécois montre que des expériences de réflexion sur les zones de localisation des parcs (exemple : les négociations entre la MRC de Rivière-du-Loup et des promoteurs) ne permet pas de résoudre le problème de « l'acceptabilité sociale » : repoussées du bord du fleuve au motif que son paysage est fortement valorisé (équivalent des « paysages emblématiques » ?), les éoliennes sont en passe d'être installées plus à l'intérieur des terres... dans des territoires habités et abritant des pratiques sociales importantes (équivalent des « paysages ordinaires » ?).

Autour de la problématique de l'implantation d'éoliennes, la question du paysage est donc posée avec acuité ; elle va dans le sens d'une réaffirmation de sa dimension sociale et politique au travers des notions de « représentations sociales des paysages », de « paysages ordinaires », d'« habitant », ... Son croisement à ce jour incomplet avec l'impératif de la participation des populations aux orientations collectives, issu de la préoccupation portée par l'idée de développement durable, pose toutefois la question suivante : comment peut évoluer la notion d'esthétique dans le contexte de l'éventuelle mise en place d'une participation des populations aux orientations collectives en matière de paysage ?

### **3.4 VERS UNE CATÉGORIE DE L'ESTHÉTIQUE COMME EXPÉRIENCE DE L'ENVIRONNEMENT ?**

Dans les débats autour du développement éolien, nous avons vu que la notion de paysage évoluait : sa dimension visuelle et scénique, tout en restant très présente<sup>85</sup>, s'enrichit d'une dimension politique, celle qui met l'accent sur la diversité des représentations sociales et la complexité – parfois la conflictualité – de leurs relations. L'idée d'esthétique, couramment admise comme inhérente à celle de paysage (Roger, ...), évolue également. Nos travaux nous ont amenés à discuter l'hypothèse selon laquelle l'esthétique ne renverrait plus seulement à une propriété d'un objet et/ou d'un sujet mais serait de plus en plus conçue comme une propriété des relations que les hommes nouent *simultanément* entre eux *et* entre eux et leur environnement (Le Floch et Fortin, 2008). Selon cette perspective, la considération esthétique ne serait plus seulement associée au plaisir de la contemplation visuelle de certaines formes ; elle ne pourrait plus être dissociée d'autres considérations, sociales, morales, ... (Fortin, 2007). En particulier, l'esthétique aurait une dimension politique même lorsque celle-ci n'est pas explicite (Duncan et Duncan, 2001) et ce qu'elle se fonde sur l'exclusion « d'autres » ou qu'elle se nourrisse « d'autres » et des liens sociaux qui les unissent (Devanne et Le Floch, 2008). D'où la possibilité de verser des éléments issus de considérations esthétiques dans le débat public, de les discuter, d'argumenter à leur propos et à partir d'eux.

Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse que l'évolution de l'idée d'esthétique ne se manifeste pas uniquement dans l'explicitation de sa dimension politique. Une autre dimension est susceptible d'apparaître derrière la figure de l'habitant telle que nous estimons la voir émerger des débats autour du développement éolien : celle de l'esthétique comme expérience de l'environnement. A l'occasion de l'analyse des contestations sociales autour de l'implantation d'éoliennes, nous pensons ainsi identifier une tendance se développant actuellement dans

---

<sup>85</sup> Comme observé par exemple dans tous les 24 mémoires déposés lors d'une audience du BAPE qui mentionnaient la notion de paysage.

certaines courants scientifiques au sein de la société considérée plus largement. Cette tendance s'appuie sur la tradition de la géographie humaniste phénoménologique (voir précédemment), qui connaît actuellement un regain d'intérêt ; elle vise à délivrer l'esthétique d'une stricte inféodation au beau, à la vision et du même coup à l'art, à en faire un outil pour considérer l'indissociabilité du sujet et de l'objet et comprendre l'expérience humaine dans ses différentes dimensions sensorielles et sensibles. Il se développe ainsi tout un courant d'esthétique environnementale dans le monde anglo-saxon depuis la fin des années 1980 et qui demeure encore peu connu en France (Blanc, 2009).

Par exemple, définissant l' « *écoumène* » comme « *ce en quoi la terre est humaine, et terrestre l'humanité* », le géographe A. Berque (2000) rejette – dans certains de ses travaux – l'idée d'une esthétique qui serait une affaire d'esthète imposant ses goûts, pour y voir plutôt ce qui touche tout un chacun dans sa vie de tous les jours. Dans le domaine de la philosophie, l' « *engagement esthétique* » d'A. Berleant (2007) puise également dans la tradition phénoménologique. Selon cet auteur, l'appréciation esthétique ne peut être réduite à un acte conscient de nature contemplative ; elle est inhérente à toute expérience – pas seulement artistique, mais plus largement environnementale – et implique la présence active du corps (« *embodied aesthetic* ») (Devanne et Le Floch, 2008).

Ainsi, l'esthétique pourrait ne plus être réduite à une catégorie autonome du jugement (perspective kantienne) ; une autre conception se dessine, celle qui en ferait plutôt un jugement global vis-à-vis de l'environnement ; et même, une expérience de l'environnement (Labussière, 2007). Notre recherche contribue donc bien à alimenter notre hypothèse de départ selon laquelle l'esthétique ne fonctionnerait plus comme une catégorie autonome du jugement mais comme une façon de s'engager, au sens phénoménologique du terme, dans ses relations avec les choses et avec les autres (Le Floch, 2009).

## CONCLUSIONS

En visant à mieux comprendre les contestations sociales autour de l'implantation d'éoliennes, nous avons l'idée de contribuer à alimenter ce programme Paysage et Développement Durable : en effet, ces deux notions qui forment l'intitulé du programme sont au cœur des contestations sociales que nous souhaitons analyser. A l'issue de la présentation de nos résultats de recherche, nous pouvons conclure de façon concise au regard de nos objectifs et hypothèses de départ. Nous discernons aussi des limites et des pistes qui mériteraient sans doute d'être poursuivies.

Il apparaît que les contestations sociales analysées n'opposent pas, d'un côté, une notion de développement durable qui véhiculerait des enjeux environnementaux planétaires et, de l'autre, une notion de paysage qui véhiculerait des intérêts locaux « égoïstes » ; il y aurait plutôt une alimentation réciproque entre les deux notions, comme nous le posons comme hypothèse principale. En France comme au Québec, la faible explicitation de la politique nationale associée au développement éolien et l'absence d'outils réglementaires concernant ce développement – laissé à l'initiative des seuls opérateurs privés – conduisent les acteurs publics locaux à se saisir de la question du paysage pour initier l'élaboration d'outils d'aide à la réflexion en matière d'aménagement du territoire et de planification spatiale. Ainsi, une politique environnementale définie à l'échelle internationale, traduite en termes énergétiques et économiques au niveau national – avec objectifs quantitatifs et moyens financiers – est à

nouveau dotée d'une dimension environnementale par le niveau local. Dans son frottement à celle de développement durable, la notion de paysage voit l'affirmation de sa dimension politique. Celle-ci se lit dans l'affichage de la nécessité de mieux prendre en compte les « représentations sociales » des paysages, leur pluralité, ... Elle se lit aussi dans la façon dont la question du paysage rejoint les questions de la participation des populations aux orientations collectives en matière d'équipements et d'aménagements des territoires et de la gouvernance, en vogue actuellement sous l'influence de l'idée de développement durable. Ainsi, nous vérifions notre hypothèse selon laquelle le paysage peut être un indicateur de la réappropriation de valeurs véhiculées par le développement durable.

Au travers de l'exemple de l'extension de la production énergétique éolienne, nous observons donc une évolution significative des cadres de référence pour penser et agir en matière de développement et d'aménagement des territoires. Cependant, nous relevons aussi que cette évolution demeure largement dans une phase de tâtonnements, comme le montrent les difficultés conceptuelles et pratiques que nous avons mis en évidence. D'un point de vue conceptuel, la participation reste floue. Les objectifs qui la sous-tendent sont essentiellement d'ordre managérial – il s'agit de gérer les relations sociales : se faire des alliés, éviter l'expression de points de vue conflictuels, ... – ; ceci explique l'importance des modes de participation tels que la communication et la négociation. D'un point de vue pratique, la participation tant prônée et déclinée dans de nombreux guides peine à se mettre en place ; lorsqu'elle le fait, les pratiques qui s'y rapportent sont peu innovantes. En Gaspésie, elle se met en œuvre essentiellement au travers des procédures « classiques » du BAPE. Dans le Finistère, outre le dispositif de l'enquête publique auquel peu de crédit est accordé, il s'agit surtout d'organiser des réunions publiques. Une originalité tient toutefois à l'initiation de concertations par des acteurs privés, à l'échelle de sites particuliers – groupes de travail, ... – ; de par la nature de l'organisation mais aussi parce que nous n'avons pas pu les suivre en temps réel, nous ne pouvons toutefois déterminer dans quelle mesure des apports des populations locales ont pu influencer le cours et/ou le contenu des projets.

Nous avons esquissé des pistes pour parfaire cette alimentation réciproque des notions de paysage et de développement durable, tant sur les plans conceptuels que pratiques. Il nous semble que la question de la demande sociale de paysages finit par se diluer dans celle de la participation et qu'il conviendrait de poser pleinement l'articulation des deux : mettre en place une participation de la population aux orientations collectives en matière de paysage, qui réponde à des objectifs politiques – par exemple, co-construire des représentations sociales des paysages éoliens, c'est-à-dire décider collectivement à la fois de certains changements à façonner dans les paysages matériels et des significations à attribuer à ces changements. Des pratiques seraient à adapter en ce sens : nous avons proposé en particulier de considérer l'intérêt de la multiplication des contextes de recueil et d'élaboration des représentations – dispositifs participatifs, entretiens individuels, ...

Plus que les conflits autour de l'implantation d'éoliennes, c'est la notion d' « acceptabilité sociale » qui est selon nous source de blocages. Elle freine l'affirmation d'une dimension politique pleine et entière du paysage comme de la participation. Elle freine aussi l'émergence de la figure de l'habitant que nous avons mise en évidence : une figure politique – celle du citoyen – qui s'enrichirait d'une dimension géographique qui ne serait pas seulement spatiale – en cela, il diffère du « riverain » – mais aussi phénoménologique – celle qui permet de prendre en compte la façon dont il vit et participe aux changements de son environnement. En effet, l'idée d' « acceptabilité sociale » se fonde sur une vision de la population en tant que composée de sujets percevant et, tout au plus, ré-agissant – dans un sens négatif, qui vient de

la peur du conflit. La dépasser permettrait la reconnaissance du sujet non plus seulement percevant mais également agissant.

Bien sûr, notre recherche comporte bien des limites. L'une d'elles provient de ce que le sujet en lui-même conduit à récolter un abondant matériau dont l'analyse est loin d'être totalement épuisée à ce jour. En effet, nous avons vu que l'introduction d'un nouvel objet dans les territoires bouleverse les frontières « habituelles » – territoriaux, sectoriels, temporels –, ou plutôt en traversent de multiples. Nous avons recueilli des témoignages et des documents produits par des acteurs intervenant à des échelles nationale, régionale, locale ; nous avons enquêté dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de l'équipement, de l'environnement, de l'urbanisme, du paysage, du patrimoine, ... ; nous avons entendus des acteurs s'exprimant publiquement dans le débat éolien mais aussi des personnes ordinaires « silencieuses » – personne n'est indifférent au sujet, tout le monde a quelque chose à dire – ; nous avons assisté à des processus en train de se mettre en œuvre, certains sur du temps court – le montage d'un mât d'éolienne, par exemple –, certains sur du temps long – la mise en place des ZDE, par exemple.

Rien que pour ce qui est des enquêtes réalisées à propos du développement éolien dans le Finistère, le matériau est, avec plus de 50 entretiens, bien plus conséquent que celui qui est classiquement constitué dans de telles approches qualitatives. Nous envisageons de le reprendre voire de le compléter pour des analyses plus approfondies, en particulier pour ce qui concerne les habitants ordinaires. Notre hypothèse est que le degré de conscience du « public » vis-à-vis des questions énergétiques serait bien plus fort que ce que les acteurs politiques pensent ou laissent croire et qu'une frange de la population serait prête à – voire en passe de – modifier ses modes de vie dans un sens d'une plus grande « durabilité ». La question de l'énergie éolienne est un bon laboratoire pour analyser ce phénomène : avec sa « violence matérielle », l'éolienne pose la question, non seulement de la territorialisation de politiques publiques – énergétiques, environnementales, ... –, mais tout simplement celle de la « réalité matérielle » de l'énergie : l'énergie est produite quelque part, mise en circulation, distribuée, consommée. Explorer plus avant les façons de voir des habitants ordinaires, depuis leurs façons de vivre et d'agir quotidiennes, pourrait apporter des éléments de compréhension et de propositions utiles dans la perspective de la mise en place de débats publics sur la question de l'énergie en général et de l'énergie renouvelable en particulier – qui font cruellement défaut en France en particulier et pour lesquels nous souhaitons plaider à l'issue de notre recherche<sup>86</sup> – : par quels dispositifs l'action publique peut-elle garantir au mieux la participation des populations aux orientations collectives ? quelles valeurs doit-elle proposer pour une mise en débat afin de susciter l'engagement non seulement de quelques citoyens à la conscience politique affûtée mais aussi plus largement des habitants ?

---

<sup>86</sup> Les premiers éléments recueillis auprès d'habitants non impliqués dans les discussions publiques autour de l'implantation d'éoliennes permettent de récuser l'idée de « matière molle » mise en avant par la majorité des acteurs s'exprimant publiquement que nous avons enquêtés. Ils montrent d'une part une adhésion massive au développement de cette forme d'énergie ; d'autre part une grande conscience pour les questions énergétiques en général. Cette conscience n'est pas seulement due à l'actualité médiatique – d'ailleurs, les enquêtes ont eu lieu avant la « crise énergétique » de 2008 – ; elle montre au contraire une épaisseur historique qui, dans le contexte du terrain finistérien, s'inscrit notamment dans une opposition de fond à l'énergie nucléaire et le rappel de sa manifestation la plus violente : la lutte contre la construction d'une centrale nucléaire à Plogoff au tournant des années 1980.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arnstein, Sherry R. (1971) A ladder of citizen participation, *Journal of the Royal Town Planning Institute* : 2-6
- Berléant, Arnold (2007) Aesthetic Engagement and the Human Landscape. Communication au colloque international *Environnement, Engagement esthétique et espace public : l'enjeu du paysage*, Paris, LADYSS (CNRS), Université Paris X, Nanterre, 9 mai.
- Berque, Augustin (2000) *Écoumène : introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, Belin.
- Beuret, Jean-Eudes, Noémie Dufourmantelle et Valérie Beltrando (2006) *L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*. Paris: La Documentation Française, 145 p.
- Beuret, Jean-Eudes et Christophe Trehet (2001) Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales. *Le Courrier de l'environnement*, 43, 25-40. Accessible en ligne: <http://www.inra.fr/dpenv/>, consulté le 20 octobre 2008.
- Blanc, N. (2009) *Vers une esthétique environnementale*. Paris : Quae, 228 p.
- Blondiaux, Loïc (2004) Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique. *Conférences de la chaire MCD*. Montréal: Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2005) *Projets de parcs éoliens à Baie-des-Sables et à L'Anse-à-Valleau*. Rapport d'enquête et d'audience publique n°217, septembre 2005. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 164 p. Accessible en ligne: <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/themes/eoliennes.htm>.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2006) *Projet de développement d'un parc éolien dans la MRC de Matane par le Groupe Axor inc.* Rapport d'enquête et d'audience publique n°233, septembre 2006. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 84 p. Accessible en ligne: <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/themes/eoliennes.htm>.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2007) *Projet d'aménagement d'un parc éolien à Carleton-sur-Mer*. Rapport d'enquête et d'audience publique n°238, février 2007. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 91 p. Accessible en ligne: <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/themes/eoliennes.htm>.
- Carrel, Marion (2007) Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur la « participation des habitants », dans C. Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparée*, Paris : L'Harmattan, pp. 95-112.
- Chaumel, Jean-Louis, Évariste Feurtey et Isabelle Thériault (2007) *Réflexions pour un meilleur encadrement réglementaire de l'éolien : Adaptation moderne des RCI et interconnexion avec les PIIA*. Rapport de recherche réalisé pour les municipalités et MRC et le gouvernement du Québec. Rimouski: UQAR, 18 p.
- Conseil régional de l'Environnement du Bas-Saint-Laurent (2007) *La filière éolienne au Bas-Saint-Laurent: un outil d'aide à la prise de décision dans le contexte municipal*. Rimouski: Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent, 98 p. Accessible en ligne: <http://www.crebsl.com>.
- Cosgrove, Denis E. et Stephen Daniels (1988) *The iconography of landscape: essays on the symbolic design, representation and use of past environments*. Cambridge: Cambridge University Press, 328 p.



- Dardel, Eric (1990) *L'homme et la terre : nature de la réalité géographique*. Paris: Comité des Travaux historiques et scientifiques, 199 p. (1<sup>re</sup> éd. 1952).
- Debarbieux, Bernard (2007) Actualité politique du paysage. *Revue de géographie alpine*, 95 (4): 101-114.
- Devanne, Anne-Sophie et Sophie Le Floch (2008) L'expérience esthétique de l'environnement : une tension socio-politique entre l'ordinaire et l'extra-ordinaire ? *Natures Sciences Sociétés*, 16 (2): 122-130.
- Devine-Wright, Patrick (2005) Beyond NIMBYism: Towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *Wind Energy*, 8 (2): 125-139.
- Devine-Wright, Patrick (2005) Local aspects of UK renewable energy development: Exploring public beliefs and policy implications. *Local Environment*, 10 (1): 57-69.
- Dufour, Didier et Évariste Feurtey (2008) Historique du développement éolien au Québec, dans É. Feurtey (dir.), *Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*, Cap-Saint-Ignace: CRÉ de la Chaudière-Appalaches, pp. 4-6.
- Duncan, James S. et Nancy G. Duncan (2001) The aestheticization of the politics of landscape preservation. *Annals of the Association of American Geographers*, 91 (2): 387-409.
- Entrikin, J. Nicolas (1976) Contemporary Humanism in Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 66: 615-632.
- Feurtey, Évariste (coor.) (2008) *Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*. Cap-Saint-Ignace: CRÉ de la Chaudière-Appalaches, 154 p.
- Fortin, Marie-José (2004) Le paysage, cadre d'évaluation pour une société réflexive, Actes du colloque international *De la connaissance des paysages à l'action paysagère à Bordeaux*, 2-4 décembre, 11 p.
- Fortin, Marie-José (2005) *Paysage industriel: lieu de médiation sociale et enjeu de développement durable et de justice environnementale. Les cas des complexes d'Alcan (Alma, Québec) et de Péchiney (Dunkerque, France)*. Doctorat en développement régional (Ph.D.), Université du Québec à Chicoutimi (Québec) / Doctorat en géographie, Université de Paris 1 (France), 541 p. Accessible en ligne: [http://theses.uqac.ca/these\\_24605668.html](http://theses.uqac.ca/these_24605668.html).
- Fortin, Marie-José (2007) Le paysage, cadre d'interprétation pour une société réflexive, dans M. Berlan-Darqué, Y. Luginbühl et D. Terrasson (dir.), *Paysages : de la connaissance à l'action*, Paris : Quae, pp. 17-27.
- Fortin, Marie-José (2008) Paysage et développement : du territoire de production au territoire habité, dans *Sciences des territoires : perspectives québécoises*, G. Massicotte (dir.), Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, pp. 55-76.
- Fortin, Marie-José et Anne-Sophie Devanne (2008) *Paysage et éolien : repères théoriques et proposition appliquée*. Rapport présenté à l'organisme Ruralys dans le cadre du projet *Caractérisation et évaluation des paysages du Bas-Saint-Laurent : Un outil de connaissance et de gestion du territoire* réalisé pour la Conférence régionale des éluEs du Bas-Saint-Laurent. Rimouski Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, UQAR-CRDT-GRIDEQ, 37 p.
- Fortin, Marie-José, Anne-Sophie Devanne et Sophie Le Floch (2008a) When participation is becoming a must but is still neglected : Quebec's wind industry. *23th Permanent European Conference for the study of the rural landscape (PECSRL)*, Session « European Landscape Convention and participatory Development Planning » (Coor. M Jones et M Stenseke), Lisbonne (Portugal), 2 septembre 2008.
- Fortin, Marie-José, Anne-Sophie Devanne et Sophie Le Floch (2008b) Paysage et développement territorial : potentialités et exigences des démarches participatives.

- Territoires et action publiques territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional*, 55<sup>ème</sup> Colloque de l'ASRDLF, Rimouski, UQAR, 27 août.
- Fortin, Marie-José, Anne-Sophie Devanne, Sophie Le Floch et Mathias Lamérant (2008) Les impacts sociaux de l'éolien vertueux : apprendre dans la turbulence. *Évaluation environnementale et énergie*, Conférence internationale du SIFÉE (en partenariat avec l'IEPF) et l'AQÉI, Québec, Canada, 9 septembre 2008.
- Fortin, Marie-José et Sophie Le Floch (2007a) Le défi de la cohabitation entre ressources : l'éolien et le paysage. *Ressources naturelles et culturelles : enjeux de modélisation interdisciplinaire, d'évaluation et de gouvernance territoriale*, Congrès de l'ACFAS, Trois-Rivières, 8 mai 2007.
- Fortin, Marie-José et Sophie Le Floch (2007b) Appréciation esthétique des paysages et évaluation sociale des choix de développement : l'exemple de l'éolien. *Colloque « Écologie, engagement esthétique et espace public »*, CNRS/LADYSS-SET, 9-11 mai 2007, Paris.
- Gariépy, Michel et M. Marié (eds.) (1997). *Ces réseaux qui nous gouvernent?* Paris : L'Harmattan.
- Guissepelli, Emmanuel (2005) Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l'action L'exemple des Alpes du nord. *Cybergeo*, article 309, 18 p. Accessible sur [www.cybergeo.presse.fr](http://www.cybergeo.presse.fr).
- Jones, Michael (2007) The European landscape convention and the question of public participation. *Landscape Research*, 32 (5): 613-633.
- Juillet, Luc et Caroline Andrew (1999) Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa, *Économie et Solidarité*, 30 (2) : 75-93.
- Labussière, Olivier (2007) Le défi esthétique en aménagement: vers une prospective du milieu. Le cas des lignes très haute tension (Lot) et des parcs éoliens (Aveyron et Aude). Doctorat en Géographie, option aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 607 p.
- Le Floch, Sophie (2009) *Pour une géographie des paysages ordinaires. Confrontations du conceptuel et de l'empirique*. Mémoire pour l'obtention de l'Habilitation à Diriger des Recherches, ENS-LSH, Cemagref.
- Le Floch, Sophie et Marie-José Fortin (2008) "Paysage", "co-visibilité" et esthétique autour de l'implantation d'éoliennes, dans A. Da Lage et al. (dir.), *L'après développement durable. Espaces, Nature, Culture et Qualité*, Paris: Ellipses, pp. 223-231.
- Lelli, Laurent et Sylvie Paradis (2005) Analyse critique d'un dispositif méthodologique de diagnostic paysager: le cas du bassin versant du Cérou (Tarn, Midi-Pyrénées). *Géocarrefour*, 80 (2). Accessible sur <http://geocarrefour.revues.org/index1048.html>, consulté le 20 août 2008.
- Mattila, Hanna (2002) Aesthetic justice and urban planning: Who ought to have the right to design cities? *GeoJournal*, 58 (2): 131-138.
- Michelin, Yves (1998) Des appareils photo jetables au service d'un projet de développement: représentations paysagères et stratégies des acteurs locaux de la montagne thiernoise. *Cybergeo*, article 65. Accessible sur <http://www.cybergeo.eu/index5351.html>.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) (2007a) *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un développement durable de l'énergie éolienne*. Québec: Gouvernement du Québec, 20 p. Accessible en ligne: <http://www.mamr.gouv.qc.ca>.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) (2007b) *Guide d'intégration des éoliennes au territoire, vers de nouveaux paysages*. Québec: Gouvernement du Québec, 38 p. Accessible en ligne: <http://www.mamr.gouv.qc.ca>.

- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) (2007c) *La participation des municipalités aux projets d'éoliennes. Principaux facteurs de réussite d'un projet et étapes de réalisation*. Québec: Gouvernement du Québec, 23 p. Accessible en ligne: <http://www.mamr.gouv.qc.ca>.
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (2005) *Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères. Projet d'implantation de parc éolien sur le territoire public*. Québec: Gouvernement du Québec, 25 p. Accessible en ligne: <http://www.mrnf.gouv.qc.ca>.
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (2004) *Plan régional de développement du territoire public- Volet éolien: Gaspésie et MRC de Matane*. Québec: MRNF, Direction générale de la gestion du territoire public du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, 68 p. Accessible en ligne: <http://www.mrnf.gouv.qc.ca>.
- Mitchell, Don (2002) Between books and streets, between home, mall and battlefield: the politics and pleasures of cultural geography. *Antipode*, 34(2) : 334-339.
- Mitchell, Don (2007) Work, struggle, death, and geographies of justice: The transformation of landscape in and beyond California's imperial valley. *Landscape Research*, 32 (5): 559-577.
- Olwig, K. (2008) The *cause célèbre* and scholarly discourse : a reply to Karl Benediktsson, *Geografiska Annaler: Series B*, 90 (1) : 85-87.
- Roger, Alain (dir.) (1995) *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Pays/Paysages, Seyssel: Champ Vallon, 464 p.
- Rose, Mitch (2002) Landscape and labyrinths. *Geoforum*, 33 (4): 455-467.
- Ruralys (2008) *Caractérisation et évaluation des paysages du Bas-Saint-Laurent : un outil de connaissances et de gestion du paysage*. MRC de la Mitis. Huit rapports remis à Conférence régionales des éluEs du Bas-Saint-Laurent : MRC Kamouraska, MRC Rivière-du-Loup, MRC Les Basques, MRC Rimouski-Neigette, MRC du Témiscouata, MRC de La Matapédia, MRC de La Mitis, MRC de Matane. La Pocatière: Rapport remis à la CRÉBSL. Pagination multiple.
- Shortall, Sally (2008) Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies*, 24(4) : 450-457.
- Simard, Louis, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (dir.) (2006) *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*. Paris, Montréal : L'Harmattan, 315 p.
- Theys, Jacques (2003) La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, *Développement Durable et Territoires*, dossier 2 : 1-35.
- Warren, Charles R., Carolyn Lumsden, Simone O'Dowd et Richard V. Birnie (2005) 'Green on green': Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48 (6): 853-875.
- Warren Charles R. et Malcolm McFayden (2009) Does community ownership affect public attitudes to wind energy ? A case study from south-west Scotland, *Land Use Policy* (article in press)
- Wolsink, Maarten (2000) Wind power and the NIMBY-myth: Institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*, 21 (1): 49-64.
- Wolsink, Maarten (2007) Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11 (6): 1188.

## ANNEXE 1 – ACTIVITÉS DE DIFFUSION

### Articles et communications scientifiques (\*avec arbitrage ou comité de lecture)

- 2008** \*LE FLOCH, S. et M-J. FORTIN, « Paysage », « co-visibilité » et esthétique autour de l'implantation d'éoliennes, dans *L'après développement durable. Espaces, Natures, Cultures et Qualité* (sous la dir. d'A. Da Lage *et al.*). Paris : Ellipses p. 223-231.
- 2008** FORTIN, M-J., Paysage et développement. Du territoire de production au territoire habité, dans *Sciences du territoire* (sous la dir. de Guy Massicotte). Québec : PUQ p.55-76.
- 2008** \* FORTIN, M-J., A-S. DEVANNE ET S. LE FLOCH, When participation is becoming a must but is still neglected : Quebec's wind industry, communication au 23th *Permanent European Conference for the study of the rural landscape* (PECSRL), session « European Landscape Convention and participatory Development Planning » (Coor. M Jones et M Stenseke), Lisbonne (Portugal), 2 septembre.
- 2008** FORTIN, M-J., A-S. DEVANNE ET S. LE FLOCH, Paysage et développement territorial : potentialités et exigences des démarches participatives, communication au 55<sup>e</sup> Colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française (ASRDLF), *Territoires et action publiques territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional*. Rimouski, UQAR, 27 août.  
La communication prenait place dans un atelier intitulé « paysage et développement territorial ». Elle devrait être publiée à l'intérieur d'un numéro spécial de la revue électronique Développement durable et territoire, qui reprendra l'essentiel des textes présentés lors de cet atelier.
- 2007** FORTIN, M-J., La territorialisation de la filière éolienne dans l'Est du Québec : apprendre dans la turbulence, Séminaire de l'École d'aménagement et de développement, Université Laval, 30 novembre.
- 2007** \*LE FLOCH, S. ET FORTIN, M-J., La qualité dans les projets de développement durable, entre conceptions moderne et relationnelle : l'exemple de l'éolien, communication lors du colloque *L'après développement durable : Espaces, nature, culture et qualité*, Université Paris-Sorbonne, Paris, 20 septembre.
- 2007** \*FORTIN, M-J. et S. LE FLOCH, Appréciation esthétique des paysages et évaluation sociale des choix de développement : l'exemple de l'éolien, communication lors du colloque international *Environnement, Engagement esthétique et espace public*, Paris, 11 mai.
- 2007** \*FORTIN, M-J. et S. LE FLOCH, Le défi de la cohabitation entre ressources : l'éolien et le paysage, colloque *Ressources naturelles et culturelles : enjeux de modélisation interdisciplinaire, d'évaluation et de gouvernance territoriale*, communication lors du congrès de l'ACFAS, Trois-Rivières, 8 mai.
- 2006** LE FLOCH, S. ET FORTIN, M-J., Vert sur vert. Contribution de l'analyse d'un débat « ton sur ton » à la compréhension des rapports entre « paysage » et « développement durable », Séminaire du programme de recherche national *Paysage et développement durable*. Paris, MEDD, 3 juillet.

**Articles et communications de transfert de connaissances vers des réseaux d'acteurs impliqués dans des milieux de pratique ou d'élaboration de politiques**

- 2008** FORTIN, M-J., A-S. DEVANNE, S. LE FLOCH et M. LAMÉRANT, Les impacts sociaux de l'éolien : apprendre dans la turbulence, Actes de la Conférence internationale *Évaluation environnementale et énergie* du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale tenue à Québec (à paraître)

Notre intervention a pris place en plénière de cet important congrès international rassemblant des centaines de professionnels de l'évaluation environnementale. Elle visait à jeter un regard critique et constructif sur les apprentissages réalisés par divers groupes d'acteurs, surtout institutionnels, à travers la mise en place de parcs éoliens au Québec. En ce sens, nous tentions d'apporter un éclairage différent et plus nuancé sur les pratiques institutionnelles qui ont été très critiquées sur ce dossier depuis 2005.

- 2008** FORTIN, M-J. et A-S. DEVANNE, *Paysage et éolien : repères théoriques et proposition appliquée*. Rapport présenté à l'organisme Ruralys dans le cadre du projet Caractérisation et évaluation des paysages du Bas-Saint-Laurent : Un outil de connaissance et de gestion du territoire réalisé pour la Conférence régionale des éluEs du Bas-Saint-Laurent. Rimouski : Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, UQAR / GRIDEQ / CRDT. 37 p.

Ce rapport a été rédigé pour conclure une démarche d'accompagnement que nous avons menée auprès de Ruralys à la demande de celui-ci. Cet organisme avait reçu comme mandat de la Conférence régionale des éluEs du Bas-Saint-Laurent pour caractériser et d'évaluer les paysages de la région. Notre contribution portait sur trois principaux aspects : 1) apporter des repères théoriques généraux sur le concept de paysage, 2) apporter une réflexion sur l'acceptabilité sociale de parcs éoliens au regard de la question du paysage, 3) proposer une démarche de planification participative appliquée au paysage. Une version modifiée du rapport a ensuite été publiée dans un chapitre d'un ouvrage scientifique (Cf. Fortin, 2008).

- 2008** FORTIN, M-J., Du visuel au cadre de vie : le paysage comme enjeu de développement territorial, dans *Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux* (E. Feurtey, dir.). Rimouski : p. 70-75.

Cet ouvrage visait à répondre à un besoin pressant exprimé par les élus de l'Est du Québec. Il rassemble diverses connaissances et sources d'information sur les différents aspects touchant les parcs éoliens qui sont susceptibles d'aider les décideurs lors de l'implantation de projets. Nous avons introduite celles relatives au paysage dans un court chapitre.

- 2008** FORTIN M.-J. et LE FLOCH S., Le problème de l'acceptabilité sociale. - Séminaire du programme Paysages et développement durable, MEEDDAT, Atelier « *L'utilisation des travaux pour l'aide à la décision publique* », Tours, 2-3 juin 2008.- 7 p.

- 2008** LE FLOCH S., Du sujet percevant au sujet agissant ? « Demande sociale de paysage » et « participation » autour de l'implantation d'éoliennes. Paris, MEEDDAT, Journée de formation des DIREN, « Comment prendre en compte les perceptions sociales dans la connaissance des paysages ? », 26 septembre, 13 p.

- 2007** FORTIN, M-J. et G. DOMON, Éolien et paysage au Québec : pour une véritable démarche de développement territorial, *L'Action nationale*, Vol. XCVII (4) : 27-42.

Cet article a été rédigé pour apporter une première réflexion à une des démarches de planification que venait tout juste de proposer, quelques semaines auparavant, le ministère des Affaires municipales et des régions et qui visait à améliorer l'encadrement et l'implantation de grands parcs éoliens.