



PAYSAGES, ACCEPTABILITÉ ET ÉOLIEN EN BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

L'ADEME et sa direction régionale en Bourgogne-Franche-Comté ont confié à quatre jeunes récemment diplômés en sociologie, géographie et paysage¹, une mission de six mois pour explorer de plus près la façon dont s'opère localement la transition énergétique, appréhendée plus spécifiquement du point de vue de ses effets sur les paysages. Comment la transformation de leur milieu de vie est-elle ressentie par les différentes catégories d'acteurs ?

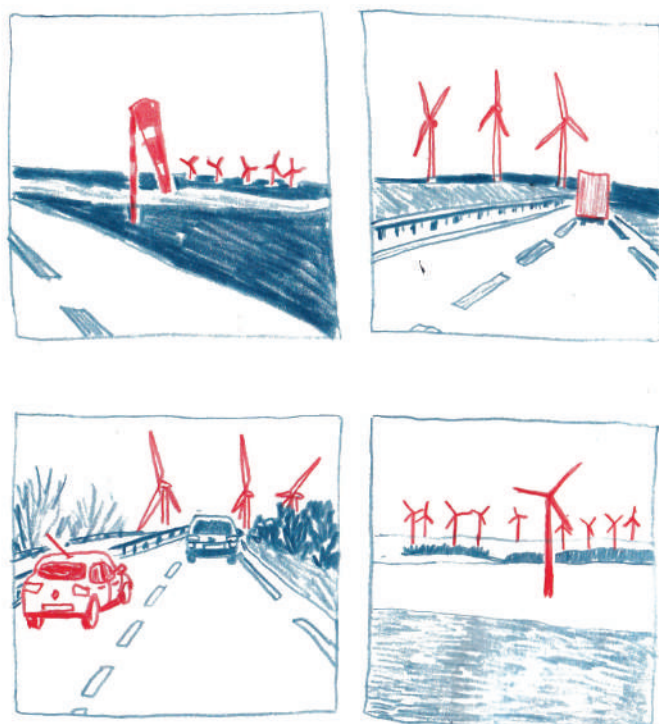
Sous la houlette du Collectif Paysages de l'après-pétrole, l'enjeu était de mieux comprendre les perceptions et les attentes des habitants concernés plus particulièrement par le développement des éoliennes. Au-delà des chiffres, il s'agit de mieux comprendre la dynamique des débats locaux pour améliorer la communication entre opérateurs et citoyens.

L'impact sur le paysage est la première des raisons invoquées par les opposants à l'éolien, comme si la notion de paysage était couramment associée à l'idée d'une qualité intouchable et d'une préservation indispensable. Pourtant les paysages évoluent autour de nous au fil des saisons, du fait du travail des agriculteurs, du développement de la construction autour des villes et des villages ou de l'installation des lignes électriques, TGV, routes et autres infrastructures.

Qu'en est-il de l'intérêt pour les paysages sur les territoires de Bourgogne-Franche-Comté ? Le paysage peut-il servir la transition écologique ou bien en est-il décidément l'obstacle incontournable ?

Le déploiement des EnR en Bourgogne-Franche-Comté

Le gouvernement a prévu un déploiement massif des énergies renouvelables pour assurer l'objectif d'autonomie nationale en énergie décarbonée. De son côté, le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté a élaboré un scénario REPOS - région à énergie positive. La neutralité carbone du territoire devra être atteinte en 2050 par la sobriété, l'efficacité énergétique et la production d'énergies renouvelables (EnR).

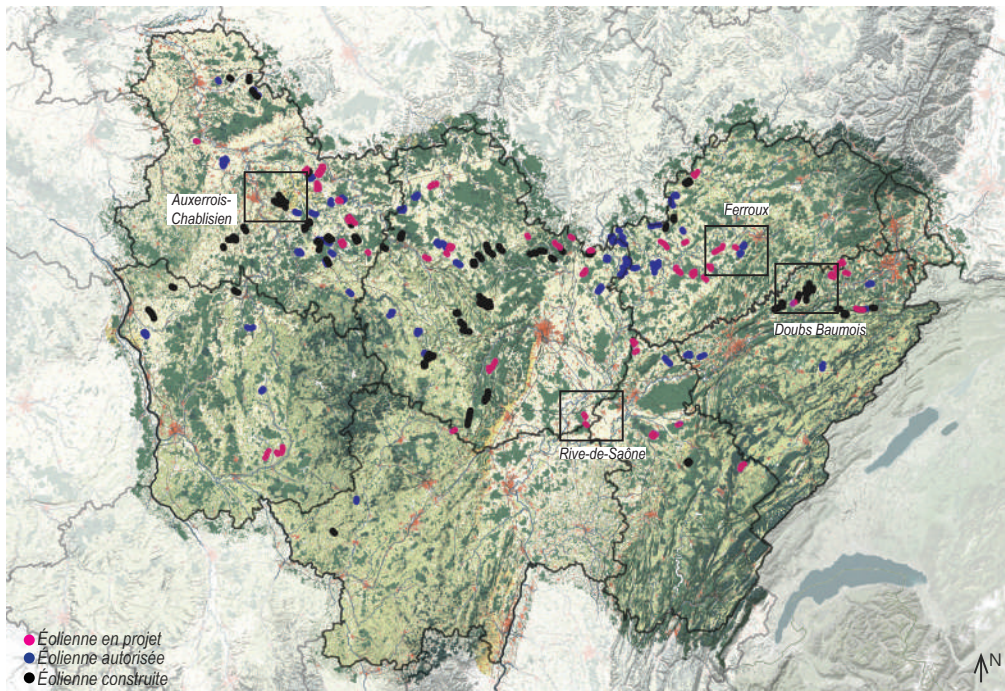


Dans l'Auxerrois-Chablisien, les éoliennes accolées à l'autoroute questionnent la vision d'un territoire depuis un axe de mobilité, mais aussi le rapprochement désiré de structures considérées comme non-esthétiques.



Le territoire du Doubs Baumois, engagé dans une démarche TEPOS, comporte une trentaine d'éoliennes. La photographie est prise depuis une tour construite afin de pouvoir les observer.

¹ Sous la responsabilité de la Chaire Paysage et énergie de l'École nationale supérieure de paysage de Versailles (ENSP)



En Bourgogne-Franche-Comté, environ 500 mâts éoliens ont été installés en 20 ans. Suivant le scénario REPOS, il faudrait en installer 1000 de plus dans les 30 années à venir, soit un quadruplement.

Les quatre territoires sélectionnés représentent une diversité de dynamiques et d'enjeux énergétiques, géographiques et paysagers.

Une telle perspective suppose l'acceptation par les populations locales d'une accélération des implantations de production d'EnR, alors qu'aujourd'hui, leur installation rencontre des résistances.

A partir d'enquêtes de terrain et d'une soixantaine d'entretiens, l'étude pluridisciplinaire appréhende la façon dont les acteurs locaux et régionaux décrivent le pour et le contre du développement de l'éolien, ainsi que les jeux d'acteurs qui se sont construits autour de la filière en Bourgogne-Franche-Comté. Sur le territoire régional, quatre cas ont été sélectionnés pour la diversité de leurs dynamiques paysagères et les enjeux qu'ils présentent au regard de l'éolien.

L'étude apporte à l'ADEME Bourgogne-Franche-Comté des éléments d'information et de débat. Pourquoi l'implantation d'éoliennes s'effectue-t-elle sans heurt dans certains territoires, mais pas dans d'autres ? Quelle logique d'aménagement a prévalu, dans chacun des cas étudiés ? A quelles conditions une transformation du paysage peut-elle être vécue comme désirable ?

Comment le paysage est-il pris en compte ou non, dans l'implantation d'un parc éolien ?

D'une manière générale, on note une assez bonne compréhension des enjeux de la transition énergétique, mais les installations énergétiques restent très généralement des projets portés par des acteurs privés : les industriels en lien avec les propriétaires du foncier.

Les projets sont soumis à de nombreuses contraintes en termes d'aéronautique, de patrimoine, de biodiversité, etc... qui déterminent de manière prévalente leurs dynamiques. Les servitudes une fois répertoriées, il reste quelques périmètres d'opportunités pour les porteurs de projets (« les trous dans la carte »). Ce sont des raisons techniques, administratives et financières qui orientent les projets d'implantation.

Cette approche techniciste passe à côté du ressenti des populations. Localement, quelles sont les craintes, les attentes, les envies ?

La façon dont sont décidés et installés la plupart des parcs éoliens ne procède pas d'une logique spatiale travaillée en tant que telle et, dans les cas étudiés, n'aboutit que rarement à un partage satisfaisant des retombées économiques pour les communes. De plus, les instructeurs dans les services administratifs mobilisent chacun leur propre spécialité, de manière cloisonnée, et ont rarement une compétence en matière de paysage, ni la possibilité d'avoir une vision plus globale. Ils ne peuvent, de ce fait, formuler dans des avis étayés le sentiment de l'imperfection qu'ils ressentent.

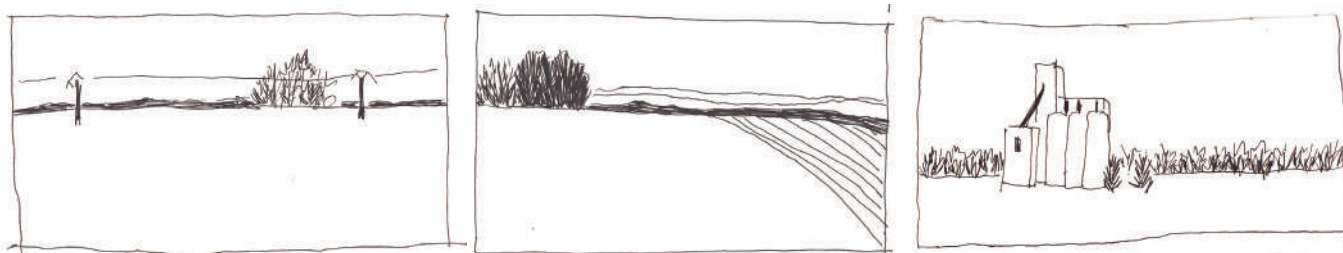
Une concertation à développer

D'une manière générale, les projets d'énergie renouvelable, et notamment éoliens, sont rarement programmés à partir de projets de territoire élaborés localement sous la responsabilité des élus, en concertation avec la population et dans le souci d'une cohérence spatiale capable de donner jour à un paysage désirable. Le manque de communication et de concertation, relevé par les acteurs locaux comme par les institutionnels, témoigne du fait que, le plus souvent, les projets d'équipement ne relèvent pas d'une démarche coconstruite de transition écologique. De ce fait, la lisibilité et la désirabilité des projets restent souvent faibles pour les habitants.

Dans l'état actuel des méthodes d'aménagement, les études d'impact comprennent un volet paysager obligatoire. Elles sont souvent remises en cause par différents acteurs qui questionnent la légitimité de leur méthode. Leur poids est limité dans les décisions d'implantation. D'une façon générale, le travail de terrain a permis d'analyser la prise en compte, souvent limitée, du paysage dans les projets éoliens de la région. Comment faire valoir la question transversale et de bien commun qu'est le paysage, dans une organisation sectorisée en silos ?



Pour deux terrains, le parc éolien était en projet, demandant un travail de simulation pour cadrer les arpentages avec plus de finesse. Ici, en Rive-de-Saône, les éoliennes en projet peuvent avoir d'autant plus d'emprise paysagère que les espaces sont largement ouverts et déjà ponctués par des motifs verticaux tels que des silos ou des pylônes électriques.



La dimension temporelle des projets éoliens a aussi son importance. Certains acteurs relèvent la lenteur de la période de développement des projets (plus de 10 ans) par rapport à la durée d'exploitation des machines (entre 20 et 25 ans). Cette durée, en amont des projets, représente un frein, notamment en termes de communication, même si les personnes enquêtées admettent les études comme des étapes nécessaires. L'enquête publique arrive trop tard dans le processus et laisse une impression d'inutilité.

Les projets d'énergie renouvelable sont en majorité des projets prévus un par un. Leur présence s'impose localement, à l'échelle d'une ou de quelques communes, mais ne s'inscrit pas dans une démarche globale de transition territoriale, énergétique et paysagère partagée par tous. Ainsi, le problème sociétal de la visibilité et de l'acceptabilité des éoliennes alimente-t-il le débat médiatique sans que des éléments d'information sur la nécessité de la transition soient suffisamment appropriés : en particulier, le retour d'une visibilité des dispositifs de production d'énergie qui, après l'omniprésence des moulins à vent ou à eau avaient proprement disparu du paysage².

Le dernier kilomètre de la planification des EnR

Aujourd'hui, ce sont environ les trois quarts des projets qui vont au contentieux. C'est donc la procédure elle-même de construction des projets qu'interroge cette enquête. Pour assurer le « dernier kilomètre » de la planification écologique, il semble qu'une plus grande attention donnée

aux dynamiques locales pourrait devenir la clef d'une transition plus sereine et plus efficace. Une fois définis les objectifs nationaux et régionaux d'équipement en dispositifs d'EnR, le débat de la transition appelle la prise en compte de la dimension du partage économique et du projet social et paysager qui la sous-tend. Une telle prise en compte serait propre à faciliter et à apaiser ce débat.

Former, créer les conditions du dialogue, améliorer les procédures

L'étude questionne les acteurs rencontrés sur les améliorations souhaitées. Si l'on pouvait modifier le système, quel serait le schéma idéal ? Une formation des différents acteurs aux solutions d'aménagement par le paysage faciliterait la construction des solutions désirables à cette visibilité retrouvée des énergies. Les élus comme les agents publics qui instruisent les demandes de création de parcs éoliens évoquent leur besoin de formation.

Pour intégrer les EnR dans des projets de territoire, certains acteurs locaux et institutionnels demandent plus de médiation, d'ingénierie et d'accompagnement des collectivités territoriales. Un changement dans la logique des projets semble de fait nécessaire pour concevoir l'intégration de ces projets dans les territoires et leur appropriation par les habitants. Actuellement, les jeux d'acteurs complexes des projets d'EnR ne sont lisibles ni pour les acteurs locaux ni pour les institutionnels qui évoquent un manque de transparence et la difficulté de comprendre le rôle de chacun.

Le projet du Ferroux est porté par les mairies, actionnaires à 49,9% de la société de projet. Elles sont accompagnées par un médiateur.



² Au profit de la production d'électricité par une vingtaine de centrales nucléaires ou à charbon.

Dans leur "schéma idéal des EnR", nombreux sont ceux qui formulent le souhait d'une meilleure concertation et intégration des acteurs locaux.

Pour le moment, les habitants se sentent tenus à l'écart de la conception comme des retombées matérielles ou de l'accompagnement des projets une fois réalisés. Ils manquent d'informations sur les retombées économiques des équipements pour leur territoire. L'opacité ressentie dans l'instruction des dossiers ouvre ainsi la porte aux peurs et aux frustrations.

L'emprise paysagère des éoliennes est forte, en particulier quand elles mesurent plus de 160 m en bout de pales. Depuis un point de vue donné ou à l'échelle du grand paysage, l'éventualité d'une telle présence peut susciter un blocage chez certains habitants, en particulier dans le cas d'un effet de saturation. La polémique contre les aérogénérateurs pousse donc certains territoires à préférer d'autres EnR moins identifiables visuellement, sans interroger la pertinence et la productivité des dispositifs au regard des ressources locales valorisables et des besoins du territoire.

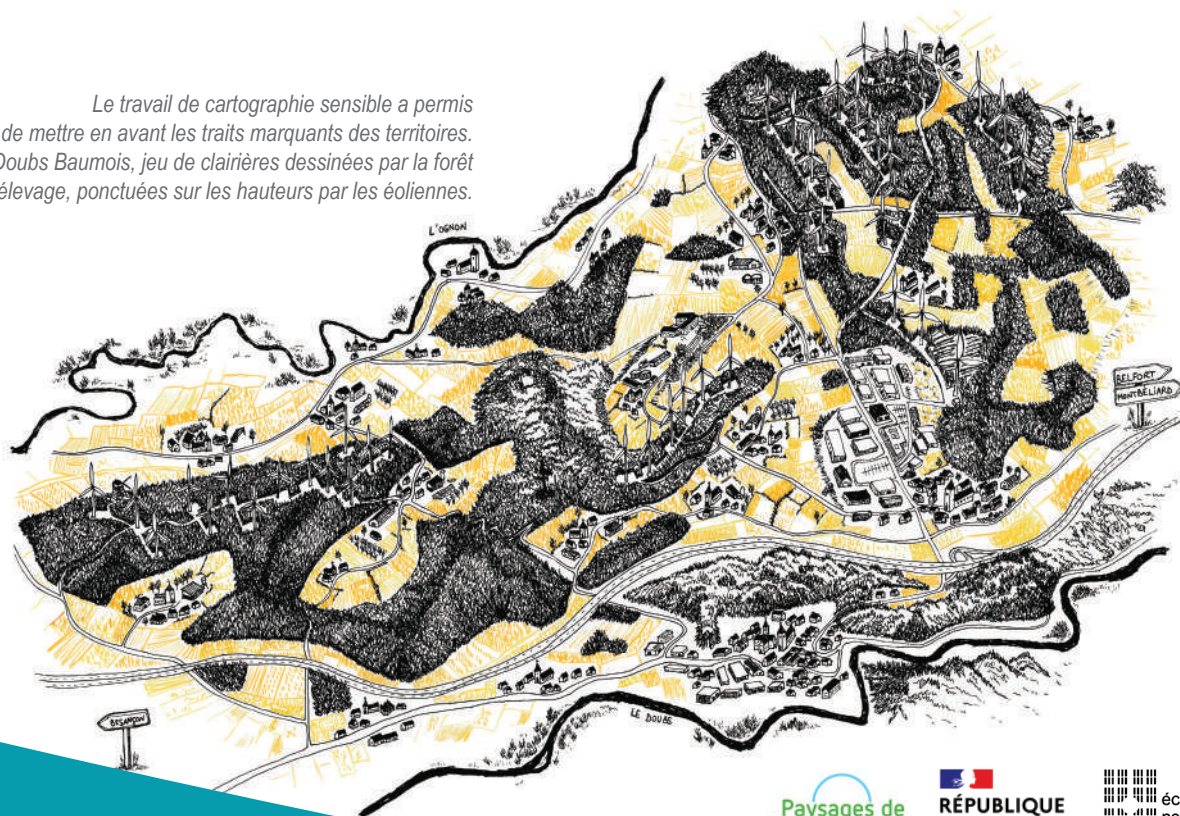
Quand les habitants ne sont pas associés aux projets structurants de leur territoire et que le changement dans les espaces de vie n'obéit pas à un objectif de qualité, il est compréhensible que la réception sociale reste difficile. Une démarche paysagère, la prise en compte partagée avec les habitants des besoins énergétiques de leur territoire, une réflexion sur la spatialisation des énergies renouvelables, permettraient d'aboutir à des débats et des décisions plus éclairés.

Pour aller plus loin

Cette étude ébauche des pistes pour créer les conditions de dialogue constructif entre acteurs, indispensable à l'émergence des projets plus sereins. Une première piste pour des solutions d'apaisement serait de prendre appui sur les cas vécus pour répondre aux réticences et pour contribuer à débloquer les oppositions systématiques et les attitudes de principe. Les parties prenantes sur le territoire, écoutées dans un débat construit, apprécieraient de fonder leur attitude sur une meilleure lisibilité des problèmes. Les expériences des maires qui ont réussi des projets et en ont tiré un ensemble de bénéfices pour leur territoire peuvent témoigner des compromis indispensables pour assumer les urgences et les enjeux énergétiques.

Le ressenti humain est susceptible d'évolution, comme la conscience et l'opinion de chacun. Lorsqu'un parc éolien est installé en cohérence avec les structures paysagères du territoire et la logique de ses usages, dans une logique de projet coconstruit, il fait partie de l'histoire collective. L'éolienne appropriée par les populations riveraines contribue à un nouveau paysage qui fait sens aussi bien économiquement que spatialement. C'est le développement d'une culture partagée autour du thème des paysages énergétiques désirables qui saura transformer leur conception comme leur perception.

Le travail de cartographie sensible a permis de mettre en avant les traits marquants des territoires. Dans le Doubs Baumois, jeu de clairières dessinées par la forêt et l'élevage, ponctuées sur les hauteurs par les éoliennes.



Paysages de
l'après-pétrole
Collectif

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

école
nationale
supérieure de
paysage

Paysagistes : Nicolas Aizier, Chloé Lebreton

Sociologue : Mallory Gauvreau

Géographe : Fanny Laurent

Collectif Paysages de l'après-pétrole : Gaëlle des Deserts, Françoise Paquetot - contact@paysages-apres-petrole.org

Chaire Paysage et énergie : Bertrand Folléa - b.follea@ecole-paysage.fr, Émilie Bonnet - e.bonnet@ecole-paysage.fr

<http://www.ecole-paysage.fr>