

INTEGRATION ENVIRONNEMENTALE DE L'EOLIEN ET REGULATION LOCALE DES CONFLITS : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France).

Elodie Valette, PhD, Chercheuse associée à l'Unité Mixte de Recherche ADES, UMR 5185 ADES/Tempos, CNRS et Université Bordeaux 2 et 3, Maison des Suds, 12, Esplanade des Antilles, 33607 PESSAC CEDEX, Courriel : valette@ades.cnrs.fr

Résumé : Depuis la fin des années 1990, le département de l'Aude (France) accueille des projets de parcs éoliens portés par des entrepreneurs privés. Ces implantations ou projets d'implantations ont provoqué l'émergence de nombreux conflits. L'opacité de la position de l'État dans le développement de l'énergie éolienne et son insertion environnementale, ainsi que l'absence d'une politique d'aménagement territorial clairement définie conduisent les collectivités locales à pallier le manque de législation et à produire les conditions d'une régulation locale des conflits, à travers des documents visant à définir un cadre institutionnel à l'implantation d'éoliennes. Cet article se propose d'analyser la teneur et l'impact de ces différents documents et d'évaluer leur capacité à mettre en oeuvre l'intégration environnementale de l'éolien.

Mots-clés : conflits, régulation institutionnelle, éoliennes, Aude

Abstract : Since the end of 90's, many windmills fields have emerged in the departement of Aude (France). These implementations or implementation projects have lead to the emergence of many conflicts. The opacity of the French national politics in matter of development of alternative energies (1), the lack of a clearly defined politics of national and regional development (2) conduce the local institutions to answer the lack of legislation by writing several documents in order to define a institutional frame to the implementation of windmills. This paper aims to analyze the impact of these documents and to evaluate their capacity to organize the local and collective environmental integration of the wind energy.

Key-words : conflicts, institutional regulation, windmills, Aude

Si la politique énergétique française ne peut être qualifiée de volontariste en faveur d'un développement massif de l'éolien sur son territoire, celui-ci fait néanmoins partie de ses préoccupations. Depuis la conférence de Kyoto, la valorisation des énergies renouvelables dans une optique de développement durable nourrit le discours de l'État sur l'énergie. Auprès de l'Union Européenne notamment, la France s'est engagée à ramener d'ici 2010 ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990 et à produire 21% de son électricité à partir d'énergies renouvelables (15% aujourd'hui avec l'énergie hydraulique).

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs mesures allant dans le sens d'une incitation à l'implantation de parcs éoliens privés sur le territoire français ont été prises. Ainsi, le plan EOLE 2005, mis en place au milieu des années 1990, constitue un appel d'offres de l'État français auprès d'opérateurs privés, piloté par EDF (Electricité de France) et l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, service de l'État). Ce plan visait la production de 250 à 500 MW en 2005, objectif loin d'être atteint à l'heure de l'évaluation des résultats. En 2001, l'État a franchi une étape supplémentaire avec la mise en place d'une politique de rachat de l'électricité. EDF s'est ainsi engagée à racheter toute énergie renouvelable au prix garanti de 8,38 centimes

d'euro/kWh et a signé selon cet accord des contrats de 15 ans avec les sociétés privées d'exploitation. Ce système vise à inciter davantage les entrepreneurs en sécurisant leurs investissements. C'est dans ce contexte que, depuis la fin des années 1990, nombre de communes rurales de l'arrière-pays de l'Aude accueillent des projets de fermes éoliennes portés par des entrepreneurs privés. Ils s'appliquent à des territoires ruraux particulièrement ventés, en déprise économique pour la plupart, et à ce titre susceptibles de les accueillir favorablement.

Ces implantations ou projets d'implantations ont provoqué l'émergence de forces d'opposition nombreuses au sein de la société locale, opposition dominée par un argument environnemental : l'implantation d'éoliennes constituerait une agression caractérisée contre les paysages et plus largement l'environnement (faune et flore menacées notamment). La modification paysagère opérée par l'implantation d'éoliennes pouvant atteindre 100 m de hauteur est cependant aussi une transformation symbolique du territoire, et de l'image qu'il donne à voir. La crainte d'une destruction des paysages recoupe ainsi celle de la fin de l'activité touristique, d'un défaut d'image pour le vin, principale ressource économique des territoires concernés, et des objections idéologiques plus globales. L'on comprendra que le conflit environnemental est ici surtout conflit

d'usages entre acteurs aux conceptions du territoire divergentes.

Ces oppositions et leur régulation questionnent le rôle des institutions, et le partage des responsabilités entre l'État, ses services déconcentrés, et les collectivités territoriales au pouvoir décentralisé, sur les questions cruciales de l'aménagement du territoire. L'opacité de la position de l'État relativement au développement de l'énergie éolienne et à son insertion environnementale, ainsi que l'absence d'une politique d'aménagement territorial clairement définie conduisent les collectivités locales à pallier le manque de législation et à produire les conditions d'une régulation locale des conflits. Municipalités, structures intercommunales, Département, Région, au pouvoir décentralisé, mais aussi paradoxalement la préfecture de département, organe déconcentré du pouvoir central, s'efforcent ainsi depuis 5 ans de penser l'intégration environnementale de l'éolien par la production de documents visant à définir un cadre institutionnel à l'implantation d'éoliennes. Chartes, Plans, Notes d'intentions, Code de Bonne Conduite se multiplient, qui, s'ils n'ont aucun caractère réglementaire tendent à orienter la dynamique éolienne départementale vers une concertation accrue entre les divers acteurs impliqués, une prise en compte globale du territoire et de ses ressources, tant paysagères qu'économiques, et une gestion de l'énergie à l'échelle du département.

Cet article se propose d'analyser la teneur et l'impact de ces différentes initiatives locales, et d'évaluer leur capacité à mettre en oeuvre localement et collectivement l'intégration environnementale de l'éolien.

Le département de l'Aude face aux conflits éoliens

Le contexte du développement de l'énergie éolienne dans l'Aude

L'implantation d'éoliennes nécessite du vent, de vastes espaces inoccupés, à altitude relativement élevée, et un éloignement sensible vis-à-vis des espaces urbanisés et humanisés. Le territoire audois constitue à ce titre un terrain privilégié.

L'Aude est d'abord l'un des départements le plus ventés de France : le Languedoc-Roussillon constitue en effet le deuxième gisement de vent d'Europe après l'Écosse. C'est en outre un département principalement rural, à faible densité de population. Les différents ensembles du relief audois offrent de nombreux sites d'implantation potentielle, sur le littoral, dans le Minervois, les Corbières, ou le Cabardès, où des crêtes s'isolent du reste du paysage et se dressent perpendiculairement aux deux vents dominants, la Tramontane, vent de nord-ouest et le Cers, vent de sud-est. Une vaste partie du territoire est inoccupée, couverte de garrigues ou plantée de vignes. La dispersion des villages laisse des marges pour l'implantation d'éoliennes hautes de près de 100 m.

L'Aude est enfin et surtout un département à l'économie fragile, principalement axé sur la viticulture. De nombreuses communes

rurales accueillent ainsi l'éventuelle implantation d'un parc éolien comme une source bienvenue de revenu via d'une part la perception de la taxe professionnelle, parfois conséquente, et d'autre part les loyers pour l'exploitation des terrains, versés aux municipalités ou à des propriétaires particuliers.

C'est ainsi que le département a accueilli la plupart des parcs sélectionnés via le plan EOLE 2005 déjà évoqué, d'autres parcs hors EOLE et fait l'objet aujourd'hui d'un nombre important de projets (plus de 200 en cours d'étude). L'Aude regroupait en août 2005 13 parcs éoliens pour une puissance cumulée de 90.3 MW soit près de 25% de la puissance totale française (figure 1). Chaque commune, à quelques exceptions près, a établi des études de faisabilité ou a été contactée pour un éventuel projet d'implantation. Le département subit ainsi une pression éolienne importante et constitue un laboratoire intéressant pour une étude de l'impact territorial du développement éolien et des conflits qu'il suscite.

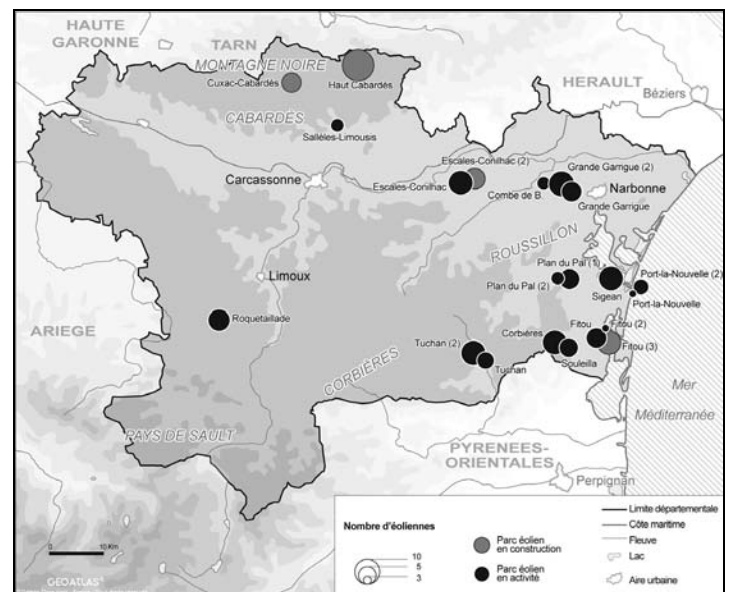


Figure 1. Les parcs éoliens de l'Aude. Source : *Suivi éolien*, août 2005. Réalisation : E.Valette et O. Pissotat.

Les conflits : le paysage menacé, l'environnement ou le territoire ?

La carte ci-dessus présente une localisation des parcs éoliens dans le département. Plutôt que la puissance de ces différents parcs, elle propose de figurer leur impact visuel et paysager à travers le nombre d'éoliennes en activité dans chacun d'eux. Leur puissance électrique (en MW) semble en effet être moins à l'origine des conflits que leur présence physique, imposante et leur visibilité (Coudersch, 2004) : certaines éoliennes peuvent atteindre jusqu'à 100 mètres de hauteur. La modification des paysages est bien le terreau sur lequel naissent les conflits. A

chaque évocation d'un nouveau projet d'implantation, des oppositions voient en effet le jour, adoptant des profils variés : manifestations, barrages des chemins menant aux chantiers et occupation des chantiers eux-mêmes, recours au tribunal administratif, tractages, tribunes dans les journaux quotidiens locaux, etc.

Cependant, l'environnement et sa protection ne semblent être que le motif récurrent masquant des préoccupations diverses, qui ont principalement trait à la modification des paysages en tant que territoires subjectifs, pratiqués et appropriés. Comme A. Torre et A. Caron (Torre et Caron, 2002), nous considérons ainsi le conflit comme une tension révélée par la proximité géographique d'acteurs aux points de vue et/ou intérêts divergents quant à l'usage ou l'aménagement de l'espace. Dans les espaces ruraux audois, le conflit naît bien de la confrontation de conceptions différentes de l'espace et de l'usage qui doit en être fait. Coexistent ainsi espace support d'une activité économique pour les entrepreneurs éoliens, espace productif pour les vignerons et les agriculteurs, espace résidentiel temporaire ou permanent pour de nombreux nouveaux venus français ou étrangers, espace récréatif pour les touristes en nombre croissant, vaste groupe des néo-usagers pour qui prime la dimension patrimoniale, culturelle et paysagère de l'espace.

C'est ainsi que nombre des opposants avançant l'argument paysager sont des néo-ruraux, supportant difficilement la modification d'un paysage qu'ils estiment avoir acquis avec leur habitation. La plupart des propriétaires craignent une baisse conséquente des prix du foncier pour les terrains ou logements situés à proximité d'un parc éolien. Les habitants installés plus anciennement reprochent plutôt à ces projets leur caractère exclusivement économique : les entreprises viseraient la rentabilité à tout prix, au mépris du territoire, de sa diversité et de sa globalité. L'implantation d'aérogénérateurs est ainsi vécue comme une intrusion, qui ne s'inscrit pas dans une dynamique de développement local : elle n'induit pas de création d'emplois, et participerait surtout à fragiliser les processus de développement économique engagés, par la destruction des paysages locaux, supports de la communication territoriale départementale. L'absence de retombée économique directement profitable à l'emploi, des nuisances sans contreparties, l'absence de participation directe des acteurs locaux à l'exploitation du vent, conçue comme une ressource locale, cristallisent les oppositions. Le sentiment est celui d'un « vol » de territoire ou de ressource territoriale, que les phrases souvent répétées ou érigées en slogans expriment bien : « on nous vole notre vent », « le vent n'est pas une marchandise », « ils font du fric avec notre vent », etc.

La modification des paysages met en péril les équilibres locaux, à diverses échelles. Les paysages sont ici à considérer dans leur complexité, comme des « productions culturelles et des systèmes symboliques complexes dont la signification est l'objet de luttes et de contestations sociales » (Duncan et Duncan, 2001). Ils participent à ce titre de la constitution des pratiques politiques et

sociales, et de la mémoire collective d'un territoire. Les motifs d'opposition touchent ainsi plutôt et surtout au contenu symbolique du territoire. Ce qui fait violence semble être la modification de la « ressource territoriale » (Colletis et Pecqueur, 1993), « caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement » (Gumuchian et Pecqueur, 2004).

Dans le contexte audois, la transformation paysagère est en partie perçue comme une destruction de l'image territoriale sur laquelle se construit l'économie locale, image construite et défendue à l'échelle départementale. Le développement économique et culturel des territoires ruraux audois s'appuie en effet principalement sur un label, idéologie territoriale inventée (Debarbieux, 2004) et développée depuis quinze ans par les collectivités locales, communes et Conseil Général, Chambre de Commerce, Comité de Tourisme, professionnels du vin et du tourisme, etc. : « Le « Pays Cathare » associe vignobles AOC (un produit), catharisme et châteaux médiévaux (une histoire), paysages méditerranéens (une nature) pour constituer la vitrine économique, culturelle, patrimoniale du département. La mise en valeur d'une ressource « vent » est une modification du projet territorial et nourrit les conflits : la modification d'une ressource territoriale longuement maturée produira-t-elle un supplément de développement local ou anéantira-t-elle le label territorial sur lequel s'appuie l'économie locale ? Elle peut a contrario être perçue comme une source d'enrichissement du projet territorial via l'inclusion d'une caractéristique locale majeure, ayant un fort retentissement paysager et culturel, le vent. Sa mise en valeur constituerait un ajout à la ressource territoriale actuelle sans aller à l'encontre du projet déjà développé. Dans ce contexte, des conflits peuvent naître également suite au refus d'un permis de construire par la Préfecture, comme à Portel, en 2004.

La nécessité d'une régulation locale

La compréhension des dynamiques locales des conflits et de leur régulation nécessite cependant de replacer le développement éolien audois et sa perception par les acteurs locaux dans le contexte de la politique énergétique française depuis les dix dernières années.

La position ambiguë de l'État

La spécificité de l'énergie éolienne en France et celle de son insertion spatiale résident surtout dans l'attitude ambiguë de l'État vis-à-vis de l'énergie renouvelable, et de son insertion environnementale.

En premier lieu, la politique de rachat de l'énergie et celle consistant à confier le développement éolien à des entrepreneurs privés semblent aller à l'encontre du discours gouvernemental prônant un « développement harmonieux, raisonné et concerté de l'éolien » dans les territoires français. Ainsi les projets liés à l'appel d'offres EOLE 2005 ont-ils été sélectionnés en premier lieu selon les critères de rentabilité du projet et de proximité du

réseau de raccordement électrique. De la même manière, les deux principaux syndicats de la profession éolienne, SER (Syndicat des Energies Renouvelables) et FEE (France Energie Eolienne) dénonçaient-ils en décembre 2004 les conditions de la procédure du nouvel appel d'offres « Eolien terrestre » dont les résultats ont été livrés en décembre 2005. Celles-ci conduiraient « inéluctablement les projets vers les sites les plus exposés, au détriment de l'environnement et des paysages qu'on prétend protéger par ailleurs » (Communiqué de Presse, 2004). Le discours de l'État est en effet contradictoire, produisant deux types de dynamiques préjudiciables à l'organisation territoriale du développement éolien.

D'un côté, le mode même du développement éolien est une forme de désengagement de l'État quant à son insertion environnementale. Celui-ci confie à des entrepreneurs privés le choix des sites et du nombre d'aérogénérateurs, en valorisant, comme nous venons de l'évoquer, les projets les plus rentables.

D'un autre côté, diverses lois successives préviennent les territoires contre une implantation anarchique. Tout projet éolien nécessite l'obtention d'un permis de construire, délivré jusqu'à présent par le préfet de département après avis de plus de 13 administrations dont celui, prescriptif, de la Commission des Sites, consultation de divers organismes tels les CAUE, ADEME, etc. et, depuis janvier 2003, enquête publique. Le dispositif actuel est ainsi relativement contraignant et les délais de réalisation très longs. Le nombre de permis accordés est très réduit.

La Préfecture de département, organe déconcentré de l'État, dispose d'un pouvoir considérable, via la délivrance des permis de construire. Bardée d'avis et de conseils, elle ne dispose cependant pas de réglementations strictes lui permettant de mener une action transparente de régulation. À la suite des nombreux conflits et oppositions ayant émergé depuis 2001, et éminemment liés à cette absence de politique « territoriale » du développement éolien, une forme de moratoire à l'acceptation de nouveaux permis de construire a été observée par la Préfecture audoise jusqu'en 2004.

La loi de janvier 2003 : la régulation donnée aux collectivités locales

La prise en compte de l'environnement, de l'organisation spécifique des territoires et une volonté d'aménagement concerté semblent cependant prévaloir aujourd'hui. Des mesures concrètes d'encadrement institutionnel font toutefois défaut. La loi de janvier 2003 précise certes davantage les conditions d'implantation et les modalités de délivrance des permis de construire par le Préfet à travers 3 nouvelles mesures : elle instaure d'abord une enquête publique obligatoire pour tout aérogénérateur d'une hauteur supérieure à 25 m. Elle oblige les entreprises à la remise en état des sites après la fin du bail d'exploitation : celles-ci sont tenues de constituer un fonds garantissant ces frais de remise en état. Enfin, elle donne aux régions la possibilité de « mettre en place un schéma régional

éolien, après avis des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés (EPCI). Ce schéma indique les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à l'implantation d'installations produisant de l'électricité en utilisant l'énergie mécanique du vent ».

La loi accroît ainsi les contraintes à l'installation tout en incitant à la rédaction de chartes régionales d'implantation d'éoliennes. Elle ne délivre cependant en rien aux communes ni aux Préfectures un guide d'implantation raisonné et concerté des éoliennes ni des directives claires en ce sens. La loi reste dans la suggestion. L'opacité de la position de l'État et l'absence d'une politique d'aménagement territorial créent ainsi une situation confuse où l'État produit tout à la fois un discours pro et anti-éolien, laissant aux acteurs locaux (privés et publics) la charge de la régulation locale de l'implantation de fermes éoliennes, et des conflits qui ne manquent d'émerger, en l'absence d'un cadre politique clair auquel se référer.

L'analyse des conflits est alors véritablement celle des modalités d'une régulation sociale locale.

La régulation des conflits.

La régulation des conflits doit ainsi s'opérer et s'opère effectivement au niveau local. L'opacité de la position de l'État dans le développement de l'énergie éolienne et l'absence d'une politique d'aménagement territorial produisent l'émergence de conflits mais aussi tout à la fois celle des dynamiques visant à les réguler. Révélateurs de divergences dans le système d'acteurs locaux, les conflits portent en eux les conditions de leur régulation. Les acteurs locaux privés et publics, individuels et collectifs ont ainsi la nécessité et l'opportunité d'agir pour « un développement cohérent et raisonné de l'éolien en France » (loi 2003). Sublimation-résolution du conflit, leur action se constitue comme production d'une proximité organisée (Torre, 2004), lecture originale de la situation conflictuelle, déconstruction de celle-ci afin de produire un nouvel agencement moins ou non – conflictuel.

Dans ce contexte, les collectivités locales, municipalités, instances intercommunales, départementales et régionales jouent un rôle crucial, tour à tour arbitres, régulateurs, incitateurs, à la mise en place des projets éoliens. Elles s'efforcent ainsi depuis 5 ans de pallier le manque de législation en produisant des documents visant à définir un cadre institutionnel à l'implantation d'éoliennes (figures 2 et 3). Chartes, Plans, Notes d'intentions, Code de Bonne Conduite se multiplient, qui, s'ils n'ont aucun caractère réglementaire, tendent à orienter la dynamique éolienne départementale vers une concertation accrue entre les divers acteurs impliqués, une prise en compte globale du territoire et de ses ressources, tant paysagères qu'économiques, et une gestion de l'énergie à l'échelle du département, voire de la région.

Tableau 1. Insertion environnementale des éoliennes dans l'Aude : les documents non réglementaires des collectivités territoriales.

| Institutions | Echelle | Document/Action | Missions | Modalités de constitution |
|---|-----------------------------|--|--|---------------------------------|
| Conseil Régional Languedoc-Roussillon, via Agence méditerranéenne de l'Environnement (supprimée fin 2004) | Régionale | <ul style="list-style-type: none"> Schéma régional éolien (décidé mars 2003, procédure non aboutie) | <p>Guide à l'implantation</p> <p>Document de référence pour les préfets</p> | Approche participative |
| Conseil Général de l'Aude | Départementale | <ul style="list-style-type: none"> Conseil Consultatif de l'Environnement et du Cadre de Vie (CCECV) (simple avis) | Simple avis | Concertation inter-institutions |
| CAUE (Conseil d'Architecture, Urbanisme et Environnement), Organisme lié au Conseil Général | Départementale | <ul style="list-style-type: none"> Un Chargé de mission (mission achevée en 2003, non renouvelée) Revue « la feuille sur le vent » (jusqu'en 2003) Guide méthodologique pour une implantation concertée et raisonnée des éoliennes dans l'Aude (Florence Cornuet, 2002) | <p>Information, sensibilisation</p> <p>Conseil aux porteurs de projets</p> <p>« s'interroger sur les moyens à la disposition des différents acteurs de l'éolien pour favoriser un développement raisonné et concerté de la filière éolienne dans le département. »</p> | Concertation inter-institutions |
| Parc Naturel Régional de la Narbonnaise | Infra-départementale | <ul style="list-style-type: none"> Charte éolienne (2003) | « Document établi en concertation (socio-professionnels, collectivités, population) destiné à faciliter la mise en place de parcs éoliens tout en respectant environnement, paysage et acceptation sociale. (...) Elle destinée à repositionner le développement d'une énergie propre et renouvelable dans une réflexion d'aménagement du territoire prise en main par les acteurs locaux. » | Approche participative |
| Communautés de communes, communes | Intercommunale et communale | <ul style="list-style-type: none"> Néant | Sans objet | Sans objet |

Tableau 2. Les documents non réglementaires produits par les services de l'État

| Institutions | Echelle | Document | Missions | Modalités de constitution |
|---|------------------------|---|--|---------------------------------|
| ADEME, Agence gouvernementale de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie | Nationale et régionale | <ul style="list-style-type: none"> ISTE (Insertion Sociale et Territoriale des Eoliennes) Atlas régional éolien | <p>Information</p> <p>Guide pour les porteurs de projet</p> | Sans concertation |
| DIREN Languedoc-Roussillon Direction Régionale de l'Environnement Service déconcentré de l'État | Départementale | <ul style="list-style-type: none"> Schéma régional d'aide à l'implantation d'éoliennes (avril 2002) | « Aider les collectivités locales et les porteurs de projets de centrales éoliennes à choisir des lieux d'implantation raisonnés et à exclure les territoires les plus sensibles » | Concertation inter-institutions |
| Préfecture du département de l'Aude, Service déconcentré de l'État, seul habilité à délivrer les permis de construire | Départementale | <ul style="list-style-type: none"> Pôle de compétences éolien Guide de l'éolien dans l'Aude (2002) Code de bonne conduite (2004) Projet d'instance départementale de concertation | <p>Guichet unique de traitement des dossiers</p> <p>« Outil utile à la mise en œuvre d'une politique de l'éolien dans le département de l'Aude »</p> | Concertation inter-institutions |

La production d'institutions pour une planification de l'éolien

L'analyse de ces documents permet de mettre en regard diverses conceptions du territoire, des conflits et des modalités de leur régulation. Les tableaux ci-dessous présentent les différents types de documents non réglementaires produits par les collectivités territoriales (tableau 1) et les services déconcentrés de l'État (tableau 2) depuis 2001.

Quelle gestion de l'éolien proposent ces divers documents ? Comment conçoivent-ils la mise en œuvre de son « implantation raisonnée et concertée » ?

De la gestion objective à la gestion subjective de l'environnement. De la gestion centralisée à la gestion participative des territoires.

Tout d'abord, l'approche transversale semble faire consensus. Chaque institution reconnaît l'intérêt et la nécessité de penser l'insertion éolienne à l'échelle départementale voire régionale, au-delà du simple projet localisé communal ou intercommunal. Il s'agit bien d'organiser la présence d'aérogénérateurs dans un territoire conçu dans sa globalité. La cohérence territoriale est ainsi l'un des éléments forts avancés dans chacun de ces documents :

« Ces éoliennes, où faut-il les implanter, qui doit en décider ? (...) Le niveau local est-il le niveau communal ? Non, car le paysage ne s'arrête pas aux frontières municipales. Il faut donc trouver, au cas par cas, la bonne échelle, celle qui n'engendre ni vainqueurs, ni vaincus (Editorial de la Lettre de l'Environnement, relatif au projet de Schéma Régional Eolien, juin 2003).

Parallèlement, les modalités de recherche d'une résolution des conflits ne convergent pas systématiquement. L'approche sociale d'une insertion environnementale des éoliennes par la prise en compte des divergences d'acteurs et la recherche d'accords concertés ne prévaut pas forcément, ce que deux exemples réalisés à l'échelle régionale permettront de souligner.

C'est ainsi que le *Schéma Régional d'aide à l'implantation d'éoliennes* publié par la DIREN¹ proposait en 2002 un «schéma des contraintes», en cinq cartes, pour le développement des aérogénérateurs en Languedoc-Roussillon. Dans ce document, la DIREN prend en compte les sensibilités et les contraintes du territoire régional selon trois thèmes :

- l'habitat, les activités humaines et le patrimoine : localisation des servitudes techniques, des zones de protection patrimoniale (ZPPAUP), des zones de protection des sites archéologiques et monuments historiques),

- les sites et les milieux naturels sensibles : localisation des ZNIEFF (recensement et inventaire du patrimoine naturel national), ZICO (Zone de protection avifaune), forêts domaniales, parcs nationaux, sites classés et protégés, loi littoral, loi montagne, etc.)
- le paysage : définition d'une sensibilité paysagère au regard de critères de lisibilité, cohérence et stabilité

Ce travail, quoique très complet, revêt deux défauts principaux. Il est d'abord peu lisible donc utilisable : les cartes sont surchargées d'information et une véritable synthèse (i.e. analyse) fait défaut. Ensuite et surtout, l'on perçoit l'embarras de la DIREN face à la notion d'« environnement », considéré dans sa dimension objective, technique et institutionnelle. Le « paysage », compris ici comme environnement subjectif, est certes l'un des critères sélectionnés dans la mise en œuvre de la cartographie : sa définition, floue, révèle cependant les difficultés ou réticences à prendre en compte la subjectivité relative à l'environnement, c'est-à-dire à traiter de la dimension éminemment sociale et économique de l'environnement et de sa protection. La compréhension des conflits liés à l'implantation d'éoliennes nécessite pourtant de passer de l'analyse d'un environnement objectif (paysage-objet) à un environnement subjectif (paysage-représentation support de la ressource territoriale), qui implique la prise en compte d'un point de vue situé dans l'espace et le temps, et des processus de construction mentale de l'image (Berque, 1994).

C'est ce « facteur humain » que le *Schéma Régional Éolien*, projet porté par l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement et le Conseil Régional Languedoc-Roussillon, visait a contrario à intégrer, pour une prise en compte de la diversité des acteurs, des représentations et usages présents sur le territoire. Du paysage-objet au paysage-représentation, il y a ici le passage d'une gestion technique et administrative des conflits à l'organisation d'une concertation entre les divers types d'acteurs impliqués dans l'implantation d'éoliennes.

« Ces éoliennes, où faut-il les implanter, qui doit en décider ? Dans notre esprit, ce sont les habitants « du territoire qui voit les éoliennes » qui décident à travers leurs élus. (...)Ce schéma associe tous ceux qui sont concernés par le développement de l'éolien.(...) Ce schéma reconnaîtra et tentera d'organiser la nécessaire dialectique entre le niveau local et le niveau régional. Ce schéma ne dira pas là où il faut et là où il ne faut pas implanter des éoliennes ; il aidera à la prise de décisions par un apport de connaissances supplémentaires et de méthodes partagées. » (La Lettre de l'Environnement, juin 2003, n°39)

Le constat de la subjectivité des notions d'environnement et de paysages, tout autant que de celles de nuisances paysagères, débouche ici sur la volonté de constitution d'un document via une approche participative, incluant l'ensemble des acteurs locaux, et pas seulement techniciens et élus. La prise en compte des pratiques et représentations des acteurs dans l'aménagement du territoire mène ainsi à une gestion sociale et non plus

¹ La DIREN est le représentant de l'Etat en région chargé de suivre les dossiers environnementaux.

seulement technique de l'environnement. Elle mène également à l'abandon d'une gestion centralisée entre les mains des élus et techniciens pour l'adoption d'une gestion concertée des territoires.

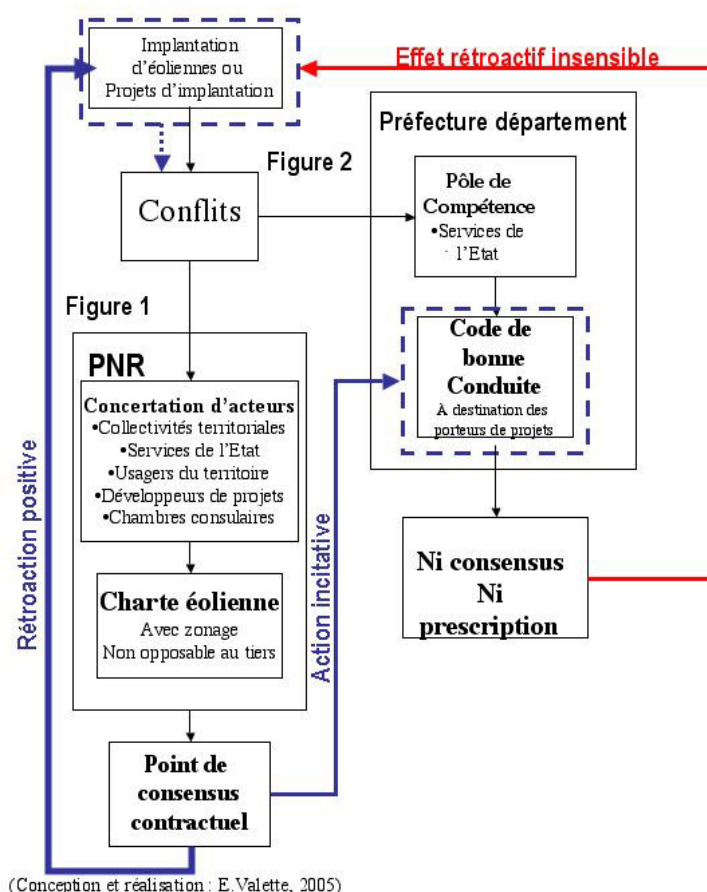
L'usage de la concertation n'est pourtant pas d'actualité dans l'ensemble des documents observés ici. Certes, l'étroite intrication des institutions prime dans la constitution des divers documents. Chacun d'eux a fait l'objet de consultations et d'avis de la plupart des institutions, administrations, collectivités territoriales impliquées. Ainsi, la Charte éolienne a-elle été réalisée en étroite collaboration avec la DIREN (sur la base de son Schéma régional d'aide à l'implantation d'éoliennes), l'ADEME, et les services aujourd'hui disparus de l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement, rattachée au Conseil Régional Languedoc-Roussillon. Le Conseil Général de l'Aude a participé activement à la constitution du Schéma Régional publié par la DIREN. A l'image du Pôle de compétence éolien mis en place par la Préfecture audoise en 2001, une concertation inter-institutionnelle est de rigueur. Elle permet une prise en compte globale et transversale des problématiques techniques liées à l'implantation d'éoliennes : raccordement réseau électrique, chantiers, gestion de la faune et de la flore, respect des diverses contraintes environnementales, aériennes, patrimoniales, etc. La coopération inter-institutionnelle n'intègre cependant pas la diversité des acteurs concernés par l'implantation éolienne, et en premier lieu les associations et habitants, acteurs principaux des conflits.

Deux figures de la régulation locale des conflits

Les tentatives de régulation institutionnelle des conflits semblent osciller entre une gestion technique ou sociale de l'environnement (figure 2). Elles s'opèrent d'autre part à travers une gestion strictement institutionnelle ou participative des conflits. Ces choix, que traduisent les documents analysés ici, témoignent de conceptions du conflit, de l'environnement, et de l'aménagement du territoire bien distinctes. Deux documents, presque archétypaux, permettent d'illustrer ces oppositions quasi idéologiques.

Le premier est la *Charte éolienne* initiée et rédigée par le Parc Naturel Régional de La Narbonnaise en 2002. Signée par l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans le développement éolien, elle constitue à ce titre un exemple intéressant de dynamique de production de normes par les institutions. Ce document a été conçu par le PNR et ses partenaires (ADEME, DIREN, AME et Région Languedoc Roussillon) selon une démarche explicitement axée sur le partenariat des divers acteurs impliqués dans le développement éolien : entreprises, municipalités, instances départementale et régionale, CAUE, administrations, associations opposantes, habitants. La mise en œuvre et l'animation d'ateliers de concertation a permis la construction et la validation d'une Charte proposant un certain nombre de préconisations paysagères et déterminant les sites à privilégier pour l'implantation d'éoliennes dans le périmètre du

PNR. Ce document constitue un cadre à « l'insertion paysagère, environnementale et sociale des parcs éoliens ». Dans une démarche de suivi de la Charte éolienne, le PNR s'engage notamment à « accompagner les différentes étapes de chaque projet, pour assurer une cohérence en termes d'aménagement à l'échelle du territoire du Parc ; renseigner en préalable à toute intention d'aménager ; contribuer à adapter au cas par cas le contenu de la charte éolienne ; organiser et animer une cellule technique qui interviendra tout au long de l'élaboration de chaque projet éolien et de l'exploitation de chaque parc éolien du territoire pour s'assurer de la cohérence avec la charte éolienne ; promouvoir l'articulation de la charte éolienne avec les documents d'urbanisme en cours d'élaboration (PLU, SCOT) et avec les réflexions des intercommunalités » (Parc Naturel Régional de la Narbonnaise en Méditerranée, 2004), autant d'actions qui témoignent de la pleine intégration de la problématique éolienne au projet d'aménagement du territoire construit dans le cadre du PNR, et du caractère résolument opérationnel du document (cf. la mise en place d'un zonage).



(Conception et réalisation : E.Valette, 2005)

Figure 2. Deux figures de la gestion territoriale des conflits éoliens.

Le deuxième document est le Code de Bonne Conduite réalisé par la Préfecture de l'Aude, service déconcentré de l'État. Publié en 2004, il est le prolongement et l'élargissement du Guide de l'Éolien dans l'Aude, publié en 2002 par les mêmes services. Celui-ci a été réalisé dans une concertation inter-institutionnelle, dans l'objectif de constituer une « politique de l'éolien dans l'Aude », ou plus clairement « de répondre ou tenter de répondre aux conflits d'intérêt, aux excès d'un développement non maîtrisé, à la question de la réalisation d'éventuelles lignes nouvelles, à la protection de richesses historiques et naturelles », ce afin « d'éviter le développement anarchique des implantations que laisse craindre la multiplication des dépôts de dossiers ». Le dossier présente le contexte national et local du développement de l'énergie éolienne, avant de livrer bilan et perspectives d'accueil pour l'éolien dans l'Aude. Il annonce enfin l'émergence d'une démarche de concertation territoriale, dont les grandes lignes sont esquissées, sans que les modalités concrètes de cette concertation ne soient définies : quels acteurs seraient représentés ? Comment seraient-ils choisis ? Via quelle instance s'opérerait la concertation ? Avec quel pouvoir décisionnel ? etc.

La Charte éolienne, bien que dans l'impossibilité de prescrire/proscrire l'implantation d'éoliennes, se démarque du Code de Bonne Conduite à plusieurs titres. Elle est d'abord le premier document proposant des sites d'implantation pour les parcs éoliens. Le Code, s'il préconise une attention particulière aux paysages, ne définit pas de façon claire zones d'implantation ou de non implantation. Le caractère opérationnel de la Charte constitue une autre différence non négligeable en regard du *Code*, qui ne constitue qu'une synthèse générale de préconisations, sans « territorialisation » ou application locale de celles-ci.

Ensuite et surtout, il est intéressant de noter que le travail réalisé par le PNR sert aujourd'hui de base à la réflexion du Pôle de Compétence Éolien de la préfecture de département, guichet unique de l'ensemble des administrations chargées de l'instruction des demandes de permis de construire dans l'Aude, pour la mise en œuvre d'une « instance de concertation ». Celui-ci ne dispose jusqu'à présent comme document de référence que du Code de Bonne Conduite, afin de justifier et harmoniser sa position vis-à-vis des différents porteurs de projet. Si la concertation et la transparence des décisions sont énoncées comme cruciales, elles ne s'appuient pour l'instant sur rien de concret.

D'un côté, le Code de Bonne Conduite constitue la réaction étatique à des conflits nombreux et virulents, au centre desquels se trouve la préfecture : accusée d'une part de freiner l'implantation d'éoliennes, de l'autre de favoriser la destruction de paysages, elle se doit d'user de son droit de délivrance des permis de construire avec une prudence imposée par les pressions extérieures. La position ambiguë de l'État se retrouve dans les actions paradoxales de la Préfecture de département et dans son incapacité à motiver méthodiquement les raisons d'un refus ou d'une acceptation de permis de construire, tant auprès des investisseurs que des opposants. Les actions menées depuis 2000

visent à remédier à cette apparente indétermination. Cependant, les actions elles-mêmes restent extérieures au conflit.

D'un autre côté, la Charte éolienne propose la construction méthodique d'une régulation locale des conflits, dont l'État ne fournit pas les conditions : identification des acteurs concernés, mise en présence et en concertation, identification et analyse des enjeux sociaux, économiques, paysagers et territoriaux de l'implantation d'éoliennes, recherche concertée de compromis, engagement contractuel sur la base d'une Charte collectivement rédigée. L'ensemble des ingrédients d'une gestion collective des conflits, et plus largement des usages du territoire, semble ici réuni. Il s'agit d'une véritable organisation de proximités, au sens de A. Torre (Torre, 2004). Cette mise en œuvre d'une proximité organisée implique que le conflit, étape de la relation inter-acteurs, trouve sa résolution en son sein même, par l'activation des réseaux d'acteurs potentiellement ou effectivement conflictuels.

Deux figures de la régulation des conflits et de l'insertion environnementale de l'éolien s'opposent ici. Au-delà d'une opposition –caricaturale– entre une figure up-bottom et bottom-up de l'aménagement du territoire, l'action des collectivités territoriales locales s'inscrit plutôt comme le complément territorial indispensable aux procédures engagées par les services de l'État. Ainsi le Parc naturel régional assure le rôle d'animateur de la charte éolienne mais la Charte implique également, aux différentes étapes de l'élaboration d'un projet éolien, l'engagement de la DIREN, de l'ADEME, de la Préfecture, à inscrire leur action dans le cadre des préconisations de la Charte. Elle agit de même auprès des entreprises et exploitants, et des communes ou intercommunalités, comme un document de référence produit par et produisant la concertation (figure 3). Le Code de bonne conduite propose exactement le même type de démarche, sans toutefois qu'un document communément adopté puisse faire référence, tout au moins pour l'instant.

Ces deux exemples veulent ainsi surtout révéler le jeu des institutions au sein du ballet territorial. L'invention semble être ici du côté des collectivités locales (région, PNR, département) tandis que les instances déconcentrées de l'État peinent à produire les conditions d'un aménagement local, entre préconisations nationales et dynamiques territoriales locales. Dans le cas de la Charte éolienne du PNR de la Narbonnaise, il y a véritablement invention d'un mode de régulation des conflits locaux qui constitue aussi une lecture « décentralisée » de préconisations et lois nationales. Il est d'autant plus intéressant de noter que cette régulation a été produite localement via une instance aux compétences territoriales faibles, le PNR, et réappropriée par la Préfecture comme source principale de sa réflexion et de son action. Enfin, l'implication de la Préfecture, et de ses services dans la Charte éolienne et son engagement à respecter ses préconisations ne doit pas être lu comme contradictoire : par le biais de son adhésion à la démarche du PNR, la Préfecture s'évite un arbitrage délicat et une justification souvent contestée de sa délivrance des permis de construire.

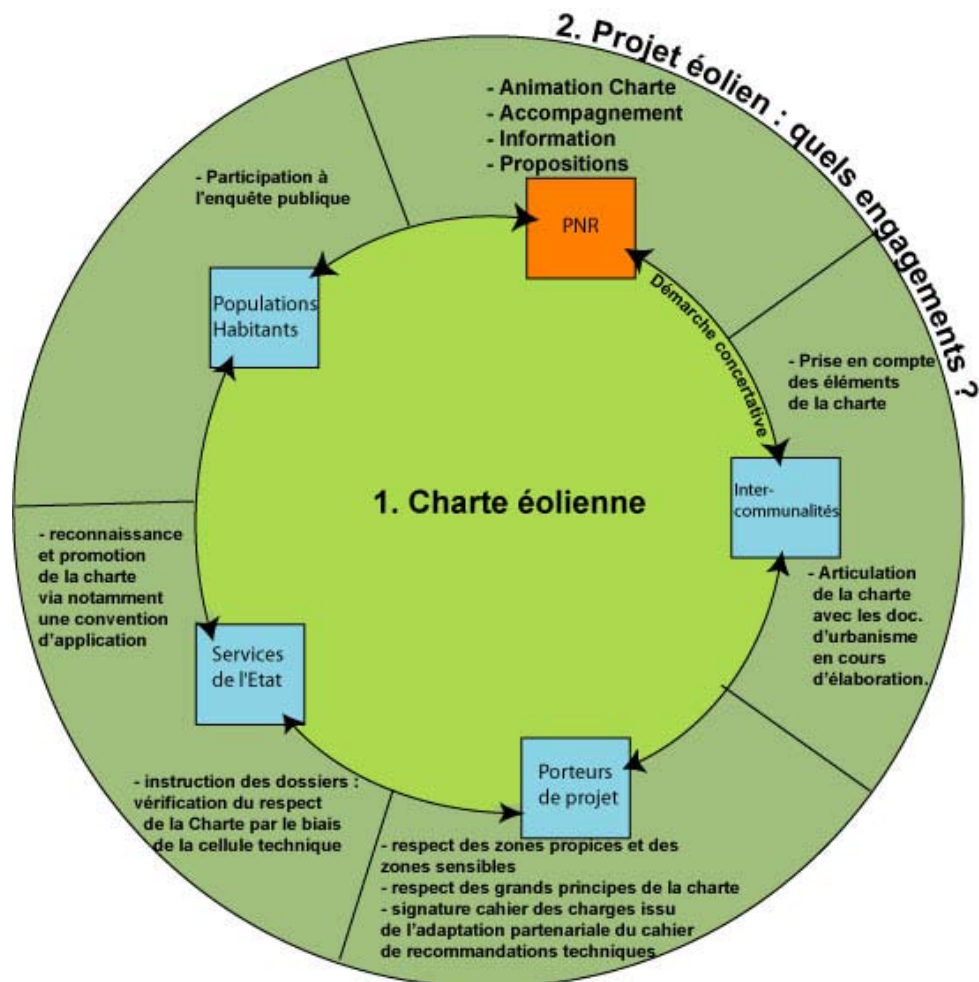


Figure 3. Les acteurs de la Charte et leurs engagements. Conception et réalisation : E. Valette.

Conclusion

La diversité des documents produits en réponse à la dynamique d'opposition anti-éolienne témoigne de la volonté des collectivités territoriales comme des services déconcentrés de l'État d'organiser l'intégration sociale de l'éolien dans l'Aude par la mise en place d'outils d'information, de communication, d'aide à la mise en place de projets. Cette diversité témoigne aussi de la prise de conscience de la nécessité de penser l'intégration éolienne au sein d'une politique plus générale d'aménagement du territoire. Les modes de régulation diffèrent toutefois, opposant globalement un modèle social et participatif à un modèle technicien et strictement institutionnel, qui recouvre – pour l'instant – la partition collectivités territoriales décentralisées et services déconcentrés.

Les collectivités territoriales semblent avoir pris la mesure de la dimension éminemment sociale et territoriale du conflit. La gestion des oppositions liées à l'implantation d'éoliennes dans le département de l'Aude révèle ainsi la complexité même de ces oppositions. Souvent regroupés sous le terme de NIMBY (Not in my Backyard), elles recouvrent plusieurs motifs, qui érigent le paysage-support en paysage social, économique, culturel et patrimonial, dont la modification bouleverse les équilibres territoriaux. La régulation institutionnelle des oppositions ne peut ainsi faire l'économie d'une écoute des acteurs locaux, usagers quotidiens du territoire. La définition des contraintes techniques, la prise en compte des éléments économiques et financiers, des éléments environnementaux et paysagers « objectifs », ne peuvent suffire à rendre compte de la complexité de construction d'un paysage qui est tout à la fois lieu de vie, mémoire collective, projet de développement économique, territoire culturel.

La prise en charge collective de l'insertion de l'énergie éolienne permet d'intégrer véritablement l'activité éolienne comme nouvel élément participant de la construction du paysage audois. L'approche participative proposée dans la Charte éolienne est exemplaire dans ce contexte. Elle permet de témoigner que « le conflit ne constitue pas la dernière étape de la dégradation d'une relation, (...) [mais] (...) est une modalité de coordination des acteurs parmi d'autres, un lien social, avec son histoire, ses développements, ses pics et ses moments d'apaisement. Il représente, en quelque sorte, le négatif des phases de concertation. » L'organisation de la proximité d'acteurs par la concertation est ainsi une prise en compte des jeux d'acteurs locaux comme un système flexible : la proximité géographique d'actions et d'acteurs divergents, source de situations conflictuelles, peut ainsi laisser la place à une proximité organisée, qui s'inscrit comme une relecture d'un agencement spécifique (l'intrusion éolienne) et la production d'un nouvel agencement non conflictuel (l'intégration éolienne) par les acteurs locaux.

Bibliographie

- Berque, A, 1994, Cinq propositions pour une théorie du paysage, Champ Vallon, Paris
- Bertrand, N. et Mocquay P., 2004, La gouvernance locale, un retour à la proximité, Economie rurale, n°280, mars-avril 2004, p.77-95
- Caron, A et Torre, A, 2003, Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural, Colloque de l'ASRLF, Bruxelles.
- Colletis, G. et Pecqueur, B., 1993, Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives ?, Revue d'économie régionale et urbaine, n°3, pp. 489-507.
- Couderchet, L, 2004, L'illusion du visible. Paysage et aménagement d'infrastructures de transport d'électricité, in Puech D., A. Rivière
- Debarbieux, B., 2004, De l'objet spatial à l'effet géographique, in Debarbieux, B. et Fourny, M-C., L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, p.11-37.
- Denicourt Ch., 2003, Editorial, La Lettre de l'Environnement en Languedoc-Roussillon, n°39, p.1, <http://www.ame-lr.org/lettre/lettre39/index.html>
- DIREN, 2002, Schéma régional d'aide à l'implantation d'éoliennes, Edité par la DIREN, 88p.
- Duncan J. S., Duncan N. G., 2001, (Re)lire le paysage, in Géographies anglo-saxonnes, tendances contemporaines, Belin, pp. 212-225 - traduction de l'article original (Re)reading the Landscape, Society and space, 6, pp. 117-126.
- Gumuchian, H. et Pecqueur, B., 2004, Avant-propos, Montagnes Méditerranéennes, n°20, p. 3-5
- Honegger, L'évaluation du paysage : une utopie nécessaire?, Publications de l'Université Paul Valéry, Montpellier.
- Parc Naturel Régional de la Narbonnaise en Méditerranée, 2004, Une Charte de développement éolien pour la Narbonnaise, Cahier Technique du Parc n°2, 16p., <http://www.narbonnaise.fr/upload/media/img/synthese-charte-eolienne.pdf>
- Préfecture de l'Aude, 2004, L'éolien dans l'Aude. Pour une implantation raisonnée de l'éolien dans l'Aude. Code de bonne conduite, DDE Aude, 29 p. www.aude.pref.gouv.fr/actualite/docs/codeEolien_vdef23_08041.pdf
- Torre, A, 2004, Proximité et territoire, Economie rurale, n° 280, mars-avril 2004, p.2-7