RIODD
Réseau International de Recherche sur les Organisations et le Développement Durable
RIODD 2016
Energie, environnement et mutations sociales
Dans le cadre du Bicentenaire
1816 2016
Du 6 au 8 juillet 2016
École des mines de Saint Etienne

Energies renouvelables éoliennes et concertation : comparaisons de deux projets aux résultats contrastés

Anne CHEVREL
MCF associée
Sciences Po Rennes
Antenne de Caen : énergies renouvelables et développement durable
Adresse : 10 rue Pasteur 14000 CAEN
E-mail :anne.chevrel@wanadoo.fr

Arnaud STIMEC
Professeur
Sciences Po Rennes
Antenne de Caen : énergies renouvelables et développement durable
Adresse : 10 rue Pasteur 14000 CAEN
E-mail :arnaud.stimec@sciencespo-rennes.fr

Résumé

La concertation est instituée à différents niveaux des projets complexes afin de contribuer à une meilleure acceptation sociale des changements induits. Alors qu'elles se développent et se professionnalisent en France, on assiste aussi à des mouvements de contestations des démarches de concertation lorsqu'elles sont vécues comme des approches formelles ne prenant pas en compte le vécu et les besoins des parties prenantes. L'émergence des projets éoliens a suscité un mélange de curiosité et de peurs renouvelant les habituelles réactions de type « nimby » (rejet de ce qui est proche de soi), et mettant en lumière des oppositions plus profondes de type « banana » (rejet complet de tout). L'éolien en milieu marin suscite en effet des préoccupations autour d'un écosystème fragile et d'enjeux économiques particuliers et généraux. A partir de la littérature existante, la comparaison de deux études de cas contrastées nous permet d'étudier l'impact et les processus d'une concertation qui devient en partie négociation.

L'enjeu principal de la communication est d'interroger les passerelles et frontières entre la concertation et la négociation, en particulier dans un contexte où une concertation formelle n'est pas suffisante mais où il n'est pas socialement admissible de poser un contexte de négociation. A la frontière entre les pratiques et les cadres théoriques de la négociation et de la concertation, il s'agit d'en repérer les contingences, processus et limites alors même que beaucoup de chercheurs et parties-prenantes pointent les limites de la concertation.

Mots-clés : concertation, négociation, éoliennes, énergies renouvelables, parties prenantes

Abstract

Consultation meetings exist at different level of complex projects to contribute to a better social acceptation of the subsequent changes. Whereas consultations spread and become more and more professional in France, one observes some social movements against it when it is experienced as formal approaches that do not take stakeholders perceptions and needs into account. Wind turbines have, in general, have raised a cocktail of curiosity and fears, renewing the usual "nimby" reactions with "banana" type of reaction. Offshore wind projects bring other concerns in a fragile ecosystem and particular economic issues. Based on existing literature, the comparison of two contrasting cases study makes possible the analysis of impacts and processes of a concertation that partly turns into negotiation.

Key-words: dialogue, negotiation, wind turbines, renewable energies, stakeholders

Energies renouvelables éoliennes en zones marines et concertation : comparaisons de deux projets aux résultats contrastés

Introduction

En quoi l'acceptation ou le rejet d'un parc éolien (ou par extension tout projet similaire) peut-elle s'expliquer, parmi d'autres facteurs, par la manière dont la concertation est menée et adaptée au contexte ?

L'ouverture de négociations, même non nommées comme telles, est un risque et une opportunité pour tous les acteurs. Risque car cela donne une forme de légitimité aux acteurs impliqués, leur offre une tribune pour leurs revendications ou leur opposition, les mettant en position de fragiliser le projet. Risque aussi d'allonger le temps de réalisation et d'augmenter la complexité ou les coûts associés. Opportunité car la concertation permet une meilleure acceptation sociale et territoriale, mais aussi de bousculer, d'amender et, in fine, d'améliorer le projet.

La communication analysera comment la prise en compte dans une stratégie de concertation globale des dimensions et des outils de la négociation, en amont, pendant et après la concertation formelle (CNDP), peut modifier la perception du projet par les parties prenantes et le projet lui-même.

1 : Energies renouvelables, projets éolien en zone côtière et concertation

Les programmes de recherche engagés depuis une vingtaine d'année (par exemple le programme concertation, décision, environnement) apportent une littérature conséquente. Nous nous proposons d'y associer une littérature américaine où la notion de négociation est davantage assumée (notamment Susskind et al.). Nous compléterons l'approche par une revue de littérature permettant de dégager les aspects spécifiques

1.1 La concertation : enjeux contemporains, limites et place de la négociation

1.2 Les énergies renouvelables et l'éolien : une acceptation sociale ambivalente

1.3 La pertinence d'une comparaison entre deux cas voisins

2 : Le cas du Tréport

2.1 : La phase 1 et le rejet massif

Le débat public sur le projet de parc éolien en mer des Deux Côtes, porté par la compagnie du Vent, filiale du groupe GDF Suez, a eu lieu d'avril à septembre 2010. Il s'agissait de concerter la société civile et les institutions sur la réalisation d'un parc éolien en mer, entre Dieppe et le sud de la baie de Somme, de 141 éoliennes, à 14 km de la côte et d'une puissance de 705 mégawatts.

Le projet normand bénéficiait d'un soutien institutionnel fort (les Conseils régionaux de Picardie et de Haute-Normandie, les comités économiques et sociaux, les Conseils généraux de Somme et de Seine-Maritime, ainsi que certaines communautés de communes). Ces entités, tout comme les acteurs économiques soucieux d'améliorer l'emploi local, reconnaissaient la performance énergétique du projet, et sa rentabilité économique (à l'exception des professionnels du tourisme). Toutefois, les élus exprimaient des inquiétudes en matière de pérennité des emplois actuels, principalement dans la pêche et les activités qui y sont liées : tourisme, restauration mais aussi en matière d'atteinte au paysage. Un très grand nombre des municipalités concernées se déclaraient ainsi opposées au projet.

La société civile ne partageait pas unanimement cette opinion. Les craintes principales concernant la pêche, le tourisme, la restauration, mais aussi les risques de dégradation du cadre de vie, le bétonnage des fonds marins, les obstacles à la navigation et le déclin jugé inévitable de la pêche et du tourisme. Les principales oppositions qui ont montré le vif attachement que les populations ressentent vis-à-vis de leur territoire, se sont focalisées autour d'un projet jugé « disproportionné ». En effet, la zone d'implantation du projet « Large » proposée par la Compagnie du Vent représentait 5% du territoire de pêche des chalutiers du Tréport, ce qui explique l'opposition farouche des professionnels de ce secteur et de la municipalité du Tréport. Cité par La Voix du Nord du 17 février 2011, Pierre-Georges Dachicourt, président du Comité national de la pêche, indiquait : « ces parcs éoliens représenteront certes dix mille emplois sur deux ans, mais ils ne créeront ensuite que cinquante emplois directs, contre des centaines d'emplois perdus à la pêche».

Cette opposition avait amené la CPDP à parler, dans son rapport final d' « ambition nationale, frondes locales ».Bien que le projet ait évolué au cours du débat public (propositions du

maitre d'ouvrage en réponse aux problématiques posées), cela n'a pas donné satisfaction aux nombreux opposants, qui n'ont été convaincus ni de son opportunité ni de son innocuité. En outre, classiquement, « La scène du débat public n'est peut-être que le lieu de l'enregistrement d'interactions engagées par ailleurs et en parallèle » (Jobert et Brugidou, 2011)

La Compagnie du Vent a poursuivi les études du projet des Deux Côtes, à l'issue du débat public, mais le prix proposé étant très élevé, le gouvernement à déclarer l'appel d'offres sans suite sur cette zone en avril 2012.

2.2 : La phase 2 et le rejet d'un compromis non négocié

Finalement, l'Etat a lancé, en 2013, un nouvel appel d'offres portant sur la construction et l'exploitation de parcs éoliens, dans lequel s'inscrivait un projet sur la commune du Tréport.

Celui-ci porte sur un parc de 62 éoliennes à 15 km du Tréport et à 16 km de Dieppe (496 MW) porté par la Société Les Éoliennes en Mer de Dieppe – Le Tréport (LEMDT), dont les actionnaires sont GDF SUEZ, EDP Renewables et Neoen Marine.

Le débat public, qui s'est tenu d'avril à juillet 2015, a lui aussi été houleux. Le choix de l'État de lancer un nouvel appel d'offres sur une zone maritime au large du Tréport, suscitant toujours l'incompréhension d'une partie du public et de l'ensemble des pêcheurs… d'autant plus que les pêcheurs proposaient une solution, à l'ouest du chenal de Dieppe, considérée comme propice, dans le cadre du troisième appel d'offres décidé par l'État. La CPDP préconisait d'ailleurs que l'État étudie de manière approfondie le potentiel de la zone proposée et les contraintes qu'elle pose, afin de pouvoir comparer les avantages et inconvénients d'un maintien de la zone du Tréport et d'un déplacement du parc.

Le refus du maître d'ouvrage d'apporter des éléments économiques et financiers relatifs à son offre ont créé frustration et insatisfaction du public. La concertation a également buté sur la faiblesse de l'étude d'impact.

Au final, le CPDP a remis en cause, dans ses conclusions, le principe même d'un débat public organisé à ce stade d'avancement d'un projet de parc éolien en mer… alors que tout est déjà fixé (site, nombre et caractéristiques des éoliennes, disposition à l'intérieur du parc) indiquant que « les débats publics devront désormais être lancés par façade sur l'ensemble des zones propices, afin de recueillir l'avis de tous les acteurs...avant de lancer les appels d'offres sur les zones qui font l'objet d'une adhésion suffisamment large ».

3 : Le cas du Tréport

3.1 : Un projet sensible

Le site de Saint-Brieuc, remporté par le consortium « Ailes Marines SAS », faisait partie du premier appel d'offres national « éolien en mer » lancé le 11 juillet 2011. Il comprenait 5 zones (Le Tréport, Fécamp, Courseulles-sur-Mer, Saint-Brieuc et Saint-Nazaire) et l'objectif du gouvernement était de franchir une première étape vers les 6 000 MW d'éolien en mer et d'énergies marines à horizon 2020 inscrits au Grenelle de l'environnement. Cette capacité de production représentait entre 1 000 et 1 200 éoliennes qui pourraient, à terme, fournir l'équivalent de la consommation annuelle de 4,5 millions de foyers.

Le projet « Ailes Marines », prévoyait de s'étendre sur 80 km2 et d'accueillir 100 éoliennes de 5 mégawatts chacune, soit une puissance du parc à 500 mégawatts, à même de fournir 7 % de la consommation électrique bretonne. Les éoliennes devaient faire 170 mètres de hauteur en bout de pale, et se situer, pour la plus proche du littoral à 17km du cap d'Erquy. La mise en

service des premières éoliennes était prévue pour 2018, avec l'objectif de tourner à plein régime en 2020.

La concertation sur le parc éolien off-shore de la baie de Saint Brieuc s'est ouverte alors que le débat public sur le projet de parc éolien en mer des Deux Côtes, avait déjà eu lieu. Les caractéristiques de ce débat difficile ont constitué un retour d'expérience utile pour le projet de Saint Brieuc.

Le débat public a eu lieu de mars à juillet 2013. Il a laissé apparaître une adhésion au projet, sous condition du respect des engagements pris avant et pendant le débat. Ce soutien conditionnel portait sur les emplois à créer, l'accessibilité des entreprises locales aux marchés de sous-traitance, le respect des usages et des usagers de la mer, la technique des éoliennes et particulièrement les fondations jackets, l'ensouillage des câbles, la limitation des nuisances environnementales pendant le chantier (traitement des déchets, conséquences sonores sur les mammifères marins...), le suivi permanent de l'évolution de la baie et la mise en place de procédures sécuritaires strictes. Mais la condition essentielle de ce soutien était la poursuite et le développement de la concertation avec les associations représentant les usagers de la baie et de la préservation de l'environnement.

L'un des facteurs qui peuvent expliquer cette « relative » réussite de la mobilisation autour de ce projet est certainement l'anticipation dont on fait preuve les porteurs du projet. Dès la fin 2009, avant même la publication de l'appel d'offres de l'État, des rencontres avec les parties prenantes ont été organisées par Ailes Marines. Ce dialogue de proximité a donné lieu à près de 450 réunions entre élus, acteurs socio-économiques, usagers de la mer, associations environnementales et citoyennes. Le Préfet de la Région Bretagne et la Région Bretagne ont mis en place un «Comité de filière sur les énergies marines renouvelables en Bretagne », en

parallèle de l'instance de concertation locale et de suivi qui regroupe, entre autres, les élus, les associations professionnelles ou citoyennes et les services de l'État.

Afin de répondre à la nécessité d'ancrer le parc comme un véritable projet territorial, les porteurs ont mené, en amont du débat public, une stratégie de dialogue territorial basée sur les principes clefs de la concertation :

Analyse et définition des marges de manœuvre du porteur

Connaissance fine des parties-prenantes, de leur poids, de leurs attentes et de leurs craintes

Concertation et négociation, en bilatéral, avec les parties-prenantes

Implication des parties-prenantes dans la conception du projet

Cette stratégie de concertation a permis à Ailes Marines d'aborder le débat public dans une relative sérénité. En effet, le travail amont avait permis de réduire les oppositions les plus préjudiciables à la création du parc.

3.2 : Une définition des marges de manœuvres

Ailes Marines a adopté sur le projet un a priori de grande flexibilité, tout en affirmant la nécessité de présenter un projet techniquement efficient et économiquement viable et de respecter la législation en vigueur. Cette approche souple a donc permis au porteur d'entamer avec les parties-prenantes un dialogue qui allait bien au-delà de l'information ou de la consultation sans effet sur le projet final. Il a accepté les principes de négociation, de contres-parties et d'implication directe d'acteurs locaux dans la conception du projet. Sans cette réflexion, continue tout au long de l'élaboration du projet, sur ses marges de manœuvre, il

n'aurait pas été possible de créer le (relatif) consensus local autour de la création du parc éolien off-shore.

Depuis son lancement le projet a, de ce fait, largement évolué. Par exemple, l'étude de contexte avait mis en lumière l'inquiétude de l'ensemble des parties-prenantes, et tout particulièrement des organisations environnementales (France Nature Environnement, notamment) quant au type de fondations choisies pour l'implantation du parc. Le recours aux fondations type « jacket », nouvelle technologie considérée comme plus résistante à la houle, et permettant aux espèces marines de conserver un « puits de vie » contrairement aux fondations gravitaires, avait la préférence de ces associations et du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins. Il était même l'une des conditions de leur soutien au projet. Bien que les études géotechniques aient démontré que sur la zone de Saint-Brieuc, les sols étaient trop friables pour installer directement des fondations « jackets », Ailes Marines a maintenu son choix de ces fondations. Ceci était une condition nécessaire à un dialogue serein avec les parties-prenantes… qui n'a été rendue possible que par les évolutions techniques des éoliennes développées par Areva. Le M5000 initialement retenu était constitué de trois pales de 165 tonnes chacune, montées sur un mat de 130 mètres et d'une puissance de 5 mégawatts. Il a été remplacé par des éoliennes plus hautes et plus puissantes permettant de limiter le nombre de mats à ériger et facilitant le choix de ce type de fondations. Au final le projet sera composé de 62 éoliennes, d'une puissance unitaire de 8 mégawatts, ce qui permet la réduction du nombre d'éoliennes et donc de l'emprise du parc sur le domaine public maritime. Le périmètre prédéfini du projet était de 180 km2. Ces évolutions techniques ont permis de concevoir une zone d'implantation de 75 km2, soit 42 % du périmètre de l'appel d'offres.

3.3 : Un travail en profondeur autour des enjeux des parties prenantes

Ailes Marines a fait mener, plusieurs mois avant le débat public une étude de contexte détaillée, qui lui a permis d'analyser de façon fine les poids et positionnements d'acteurs sur le projet. Cette étude de contexte a débouché (grille de Mitchell / diagramme de Venn) sur une classification des parties prenantes basée sur leur pouvoir d'influence, leur légitimité à se positionner et l'urgence que représente pour eux le projet. Le résultat de cette classification a permis au porteur de mieux juger quelles parties prenantes méritaient son attention.

Il est vite apparu que le projet était majoritairement soutenu par la sphère politique et économique locale. Dans la sphère économique locale, le secteur du tourisme affichait à la fois des préoccupations quant à l'impact sur les activités existante, et une relative ouverture aux opportunités nouvelles que pourrait représenter le développement du tourisme industriel. Le Comité local des pêcheurs, quant à lui, exprimait, au début du projet, quelques inquiétudes et réticences concernant la zone sud du parc éolien. Les associations environnementales étaient, assez profondément divisées, en fonctions de leur objet spécifique (biodiversité marine, oiseaux et chauves-souris…) et de leur sensibilité aux enjeux des énergies renouvelables. Enfin, un certain nombre de collectifs de riverains rassemblés autour d'associations opposées à l'énergie éolienne (vent de colère) et préoccupés par des questions de paysage semblait se constituer autour de positions inconciliables avec le principe même d'un parc éolien dans la baie.

Au-delà de ces positionnements, tous les acteurs locaux exprimaient leur souhait de faire partie du processus décisionnel.

4 : De la concertation formelle à la concertation s'ouvrant à la négociation

Il est bien entendu possible de trouver de nombreuses causes politiques, sociales, techniques ou environnementales contribuant à expliquer le succès ou l'échec de l'acceptabilité d'un projet. Nous prenons ici le parti-pris de nous centrer sur ce qui différencie les deux projets dans la manière de mener le dialogue. Il apparaît que l'urgence relative autour du projet du Tréport (objectifs du Grenelle de l'environnement) a joué de manière défavorable dans la conduite d'un dialogue serein et approfondi. Dans le cas de Saint-Brieuc, le diagnostic des enjeux des parties prenantes puis un dialogue approfondi ponctué de négociations apparaît comme un élément déterminant.

4.1 : Un porteur de projet qui négocie avec les parties prenantes

Le porteur de projet a lancé un processus de concertation et d'information de ces publics ciblés, afin de permettre aux acteurs d'être de véritables contributeurs du projet.

Le Comité Régional des Pêches et des Élevages Marins de Bretagne et les Comités Départementaux des Pêches et des Élevages Marins des Côtes-d'Armor et d'Ille-et-Vilaine ont été le premier interlocuteur impliqués dans le processus décisionnel. Les inquiétudes des pêcheurs étaient fortes… et leurs revendications sont généralement acceptées par l'opinion publique qui n'hésite pas à se placer de leur côté. Plusieurs points pouvaient impacter négativement les activités de pêche : le supplément de carburant nécessaire pour contourner le site durant le chantier, les conflits d'usages entre plaisanciers, entreprises d'extraction et pêcheurs, dus à une éventuelle interdiction de la zone à la navigation lors des travaux, mais aussi, et surtout, la question de la modification structurelle du fonctionnement des écosystèmes suite à un déplacement des ressources halieutiques.

Via la CCI, puis à l'occasion de rencontres et d'échanges réguliers avec le président du comité des pêches, un dialogue s'est engagé, très en amont du débat public, pour étudier les ajustements possibles du projet. Une convention de collaboration liant Ailes Marines aux instances de pêche a été signée en octobre 2012 et pour toute la durée de vie du parc, depuis la phase de développement jusqu'à celle du démantèlement. Ses différents volets portaient sur les choix techniques retenus pour le projet, les ajustements des zones de pêches, les mesures d'accompagnement prévues par Ailes Marines pour soutenir la pêche, (financement de plusieurs campagnes d'éradication de la crépidule, participation au réensemencement de naissains de coquilles Saint-Jacques, financement d'une étude pilote sur un projet de viviers de dessablage à palourdes, mesures d'aide à la reconversion professionnelle des pêcheurs (notamment dans la maintenance du parc), et un volet sur les compensations en période d´installation et d´exploitation… dont le montant n'est toujours pas connu.

Le parc devait générer d'importantes retombées locales. Il était censé mobiliser environ 2 000 emplois en grande partie dans le Grand Ouest, avec la création de 140 emplois directs dans la baie pendant la période d'exploitation entière, soit au minimum 20 ans. Créations qui devaient également générer des retombées indirectes (restauration, service, logement, tourisme industriel…). Un travail de concertation et de réflexion piloté par la CCI Côte d'Armor a donc été lancé afin d'identifier les enjeux principaux du projet. Elle a rassemblé 22 chefs d'entreprises locales entre avril et juin 2011, et ont permis aux acteurs économiques et industriels de mesurer les conséquences d'un tel projet pour la région, de définir une stratégie à adopter pour les entreprises locales et de proposer des actions concrètes pour que le territoire bénéficie pleinement des investissements du maître d'ouvrage.

Ce travail a mis en lumière des enjeux cruciaux pour les acteurs économiques : l'aménagement des ports, les opportunités d'emplois et de formation et le développement d'une filière industrielle. Au regard de ces enjeux, le porteur de projet a soutenu une initiative de la CCI visant à aider les entreprises locales à se regrouper par branche ou par métier à différentes échelles (départementales ou régionales) afin de pouvoir d'atteindre une taille critique leur permettant de se positionner dans la nouvelle filière industrielle. Un soutien a également été apporté à des projets de formations sur les énergies marines.

Un important travail de collaboration avec les institutions bretonnes a également été mené par ailes Marines. Le Conseil général des Côtes-d'Armor, la Région Bretagne, mais aussi les EPCI et les communes littorales conditionnaient en effet leur soutien au projet aux répercussions positives attendues sur ces territoires. Le porteur de projet a, par exemple, apporté son soutien à la Région, dans la création de formations (initial et continue) en maintenance de parc off-shore.

L'une des thématiques les plus sensibles du projet concerne l'impact paysager que le parc représente. Le collectif PULSE (pour un littoral sans éoliennes), ainsi que de la fédération environnement durable (FED) dénonçaient depuis plusieurs années la « folie collective » du développement de la filière éolienne offshore. Ces mouvements locaux trouvaient écho au niveau national auprès de la fédération « Vent de colère ». Compte tenu de leur opposition de principe à l'éolien off-shore et de leurs modes d'action (campagne d'opposition au niveau national, recours en justice), le porteur de projet a jugé qu'il était inutile d'entamer un dialogue avec ce collectif.

4.2 : Les processus de négociation et d'implication des parties prenantes

Face à l'épuisement de certaines démarches de concertations, mais aussi la difficulté à officialiser une démarche de négociation, contrairement à ce qui peut se passer en Amérique du Nord (REF), la démarche informelle mais préalable et active de négociation est une configuration intéressante.

Risques ?

Conclusion et perspectives

Vers des processus hybrides ?

Négociation et lobbying ?éthique de la négociation (la négociation n'est ni bonne ni mauvaise. Elle peut conduire à « acheter » des opposants gênants ou définir ensemble une coexistence respectueuse.

Bibliographie

Berlan-Darqué M. et Mermet L. (2009), *L'environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, L'Harmattan, 2009.

Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Callon, M. (1986), « éléments pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc *», L'Année Sociologique* (36): 169-208.

Ellis G., Barry and Robinson C. (2007),"Many ways to say 'no', different ways to say 'yes': applying Q-methodology to understand public acceptance of wind farm proposals », *Journal of environmental planning*, vol 50-4, 517-551.

Eltham D., Harrison G. and Allen S. (2008)," Change in public attitudes towards a Cornish wind farm: Implications for planning", Volume 36, Issue 1, 23–33.

Jobert A. et Brugidou M. (2011), « Débat local, processus national : le premier débat public sur un projet d'éolien en mer en France », *Journée d'Etude du GIS Participation*, 21 octobre.

Nolon S.F. (2011), "Negotiating the Wind: A Framework to Engage Citizens in Siting Wind Turbines" *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, p. 327.

Ostrom, E., R.Gardnerand J. Walker (1994), *Rules, Games, and Common-pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.

Petersen, J. and Malm, T. (2006), "Offshore Windmill Farms: Threats to or Possibilities for the Marine Environment", *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, vol.35-2, 75-80.

Susskind L. and Crump L. (ed) (2011), *Multiparty Negotiation*, Sage,Thousand Oaks (Ca). [4 volumes]

Zartman I.W. (1989), *Ripe for Resolution: Conflict Resolution in Africa,* Oxford University Press, New York.