



HAL
open science

Des chiffres et du vent. Expertises institutionnelles, marchandes et citoyennes dans les politiques locales de l'éolien

Stéphanie Dechezelles

► **To cite this version:**

Stéphanie Dechezelles. Des chiffres et du vent. Expertises institutionnelles, marchandes et citoyennes dans les politiques locales de l'éolien. Quantifier les territoires. Les chiffres dans l'action publique territoriale, pp.167-180, 2017. hal-02090469

HAL Id: hal-02090469

<https://hal.science/hal-02090469>

Submitted on 4 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des chiffres et du vent.
Expertises institutionnelles, marchandes et citoyennes dans les politiques locales de l'éolien.

Stéphanie DECHÉZELLES¹

Publié dans Martine Mespoulet (dir.), *Quantifier les territoires. Les chiffres dans l'action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Espace et Territoires », 2017, pp.167-180

Face aux changements climatiques planétaires, aux pollutions atmosphériques, à la réduction des stocks d'énergie fossile (charbon, pétrole, gaz surtout) ainsi qu'aux forts enjeux stratégiques liés à leur approvisionnement, différents dispositifs visant à contribuer à la « transition énergétique » et au « développement durable » ont vu le jour depuis les années 1990². Etablies sur des énergies abondantes, bon marché et faciles à transporter des points de production aux points de consommation, les économies industrielles se trouvent aujourd'hui confrontées au déclin prévisible de ces mêmes énergies et à l'augmentation de la demande des pays émergents. Difficilement gérables à l'échelle d'un seul État, les questions liées au dérèglement climatique ont été saisies à travers différentes rencontres internationales qui ont donné lieu à des protocoles et accords. Depuis le Sommet de la Terre des Nations Unies de Rio en 1992 sur la réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES), d'autres accords ont été adoptés dans son sillage : protocole de Kyoto en décembre 1997 sur la réduction des émissions d'éléments polluants, différents accords euro-méditerranéens (2001, 2002), internationaux et européens constituent le cadre supranational d'injonctions déclinées ensuite par chaque État engagé.

Dans le droit fil des préconisations européennes, la loi française 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique et la loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle 1 ») imposent une division par 4 des émissions de GES d'ici 2050 ainsi que l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans l'énergie totale consommée à l'horizon 2020 (soit une augmentation de 81 TWh)³. Dans la Programmation pluriannuelle des investissements électriques, ce sont donc 19 000 MW d'éolien terrestre (+ 6 000 MW d'éolien en mer) qui sont prévus, soit à puissance moyenne constante des machines actuelles (2 MW chacune environ) quelques 6 000 nouveaux aérogénérateurs, soit une surface couverte au sol de 2500 km². Sur ordre de Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Écologie, ces objectifs nationaux ont été déclinés régionalement. Élaborés conjointement par les Régions d'alors et l'État (*via* les DREAL – Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et du Logement, ex-DIREN), les Schémas régionaux Climat, Air, Énergie (ou SRCAE, art. 68, Grenelle 2) et leur volet éolien établiront « par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre renouvelable et de récupération ». Ils définissent donc les « parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne » et les « zones dans lesquelles les parcs éoliens seront préférentiellement construits ». Mais les contenus et les variables retenues peuvent varier d'une Région à une autre. Certains imaginent des scénarios par départements, tandis que d'autres n'indiquent que de grands objectifs globaux ; certains s'appuient beaucoup sur

¹ Stéphanie DECHÉZELLES est Maîtresse de Conférences de science politique, Institut d'Etudes Politiques, Aix-en-Provence, CHERPA (EA 4261) et LAMES (CNRS, 7305).

² MICHEL L., *Les industriels et le développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2012.

³ ÉVRARD A., *Contre vents et marées. Politique des énergies renouvelables en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

l'impact paysager quand d'autres s'appuient prioritairement sur d'autres paramètres (servitudes diverses, enjeux de biodiversité, régime des vents, éléments patrimoniaux, etc.)⁴.

Répondant aux engagements européens de la France, ces documents régionaux de programmation tentent sinon de planifier, du moins de réguler, l'aménagement sur les territoires de la production de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, s'appuient largement sur des chiffres. Réputés pour être neutres et rationnels, ils sont aussi censés refléter l'intérêt général. En vue de garantir les meilleures chances de succès de leurs projets, les promoteurs éoliens apportent eux aussi en appui de leurs argumentaires divers éléments numériques devant convaincre de la fiabilité, de la faisabilité et de la rentabilité des projets. De la même façon, pour les collectifs et associations d'opposant, la production de données chiffrées relatives aux différents domaines concernés par l'énergie éolienne terrestre s'avère cruciale. Leurs conditions de production et de réception dépendent toutefois des ressources dont disposent individuellement et collectivement ces acteurs, des ressorts de légitimation dont jouit la contre-expertise « ordinaire » et des opportunités de sa domestication par les institutions administratives et judiciaires.

Les mobilisations contre des projets de parcs éoliens constituent ainsi d'excellentes configurations pour interroger la fabrique et les usages des expertises dans l'action publique locale. De quelles façons et par quels acteurs les chiffres sur l'éolien sont-ils produits, attestés ou contestés, à l'échelon local ? Quelles interactions se nouent entre les collectivités territoriales chargées de favoriser le respect d'objectifs fixés aux échelons nationaux et internationaux, d'une part, et les organisations qui revendiquent des formes d'expertise en matière d'énergie éolienne, d'autre part ?

Ce chapitre vise à montrer qu'outre leur omniprésence dans l'action publique⁵, les données et les savoirs chiffrés figurent aussi au cœur de l'action collective dans le cadre de controverses à caractère environnemental. Contraints de s'adapter aux divers domaines scientifiques liés à la production d'énergie, les opposants aux projets de parcs éoliens entretiennent à l'égard des données chiffrées des rapports hybrides (entre fascination et instrumentalisation), qui varient en fonction des épreuves au cours desquelles elles sont utilisées, ainsi que des trajectoires des personnes qui les engagent dans la dispute⁶. Elles sont par ailleurs fortement dépendantes du degré d'ouverture ou de fermeture des scènes sur lesquelles les chiffres sont produits, présentés et discutés.

⁴Pour l'ancienne région Languedoc-Roussillon : http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SRCAE_LR_annexe1_SRE_2_cle7b3b2b.pdf ; pour celle de Midi-Pyrénées : http://www.territoires-durables.fr/upload/SRCAE/SRCAE_LesAnnexes.pdf. Dépourvus de force contraignante, ces documents ne suffisent pas à l'acceptation de parcs éoliens y compris dans les zones réputées favorables. En effet, comme pour d'autres installations, les communes mais surtout les Préfectures ont le dernier mot (permis de construire, autorisation de produire de l'électricité, etc). Prévoyant initialement un bonus-malus (tarification progressive du gaz et de l'électricité) pour les ménages afin de les inciter à isoler leur logement, la proposition de « loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes » déposée par les députés PS François Brottes et Bruno Le Roux a été publiée au *Journal officiel* en avril 2013. La loi comprend notamment des mesures de soutien à l'éolien terrestre comme la suppression de la règle des 5 mâts minimum par parcs pour obtenir une autorisation d'implantation, ainsi que la suppression des ZDE (Zones de Développement Éolien), instaurés par le Grenelle, et qui garantissaient aux installations construites dans ces périmètres le tarif bonifié de rachat par EDF de l'électricité produite. Document d'urbanisme discuté en conseil municipal, la ZDE constituait un instrument important de gouvernance communale dans ce secteur. Depuis le vote de la loi Brottes, les communes ont vu leur capacité décisionnelle réduite ce qu'ont confirmé depuis les lois dites « Macron » et « Royal » de juillet 2015 (loi pour la « Croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » et loi sur la « Transition énergétique pour la croissance verte », qui augmentent par ailleurs le nombre de dérogations possibles au Code de l'Environnement.

⁵ DESROSIÈRES A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

⁶ WEISBEIN J., « Capter et (co)produire des savoirs sous contraintes : le tournant expert de *Surfrider Foundation Europe* », *Politix*, n°111, 2015, p.93-117.

Le texte s'appuie sur une enquête entamée à l'automne 2012 sur les formes et les échelles de l'opposition aux énergies renouvelables, à travers le cas plus précis de l'éolien terrestre, en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, qui présentent des profils distincts en terme de volume et de sources de production d'électricité à partir de sources renouvelables. Les matériaux ont été recueillis sur la base d'une enquête de type ethnographique pour ce qui est des opposants (entretiens prolongés et répétés, partage de moments non-revendicatifs, expérience du territoire par présence intermittente longue, etc.), et d'une enquête de type qualitative pour les autres acteurs (entretiens semi-directifs, recueil de matériaux d'archives, documentation administrative, registres d'enquêtes publiques, etc.). Par ailleurs, un suivi de la presse quotidienne régionale (*L'Indépendant* et *La Dépêche*) ainsi que de divers supports numériques (blogs et sites web) complète les matériaux de première main.

Les chiffres du vent : quantifications et quantificateurs de l'éolien

La technicisation et la complexification des processus de décision marquent toutes les facettes de l'action publique contemporaine. Dans ce contexte, la production d'indicateurs d'évaluation en amont et en aval des projets a acquis une importance primordiale pour l'ensemble de la chaîne des acteurs concernés par tel(le) ou tel(le) dispositif de politique publique⁷. De ce point de vue, le secteur éolien ne constitue ni une nouveauté, ni une exception. Néanmoins, la multiplicité des composantes de tout projet s'y manifeste clairement, contraignant les opposants à déployer d'imposants efforts de familiarisation et d'appropriation. L'expertise ne se cantonne alors pas au seul périmètre des institutions ou aux promoteurs privés, mais s'étend aux collectifs hostiles qui se mobilisent pour tenter d'infléchir le cours de la décision.

Tout d'abord, en vertu de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et de promotion des énergies renouvelables, les Régions constituent des producteurs institutionnels importants de données chiffrées dans le secteur éolien. La nécessité d'avoir une compréhension fine du territoire ainsi que l'obligation d'élaborer les SRCAE ont poussé les établissements régionaux à se doter d'outils d'aide à la prospective : bilans et diagnostics, cartographie des enjeux, scénarii énergétiques locaux, etc. Outils de coordination et de gouvernement qui marquent aujourd'hui aussi les gouvernements décentralisés, les données quantifiées s'inscrivent dans les formes d'activités désormais routinisées des agents administratifs territoriaux. Du côté ensuite des promoteurs des parcs éoliens, la production de chiffres constitue un élément fondamental dans l'instruction de leurs projets : maîtrise de l'aérodynamie, études de faisabilité et de rentabilité, inventaire des enjeux naturalistes en amont, études d'impact, etc. Les différents contestataires, dont les ressources sont aussi contraintes par la diffusion (ou non) de données produites par/pour les institutions publiques et les firmes du secteur, constituent enfin comme des producteurs de chiffres destinés à étayer leurs argumentaires au cours des controverses qu'ils visent à constituer et à publiciser. En dépit de la technicité des dossiers énergétiques et des obstacles à l'établissement d'une contre-expertise dotée de légitimité auprès des pouvoirs publics, les membres de ces collectifs cherchent néanmoins à, sinon concurrencer, du moins opposer leurs propres calculs et données aux institutions publiques et aux sociétés privées sur différents terrains de la quantification. En effet, compte-tenu des multiples enjeux soulevés par ce type d'infrastructure (performance électrique, rentabilité fiscale, pertinence économique, impacts sanitaires et écosystémiques des aérogénérateurs) ainsi que les conditions de leur contestation juridico-administrative, les disciplines concernées sont nombreuses et nécessitent une

⁷ BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER É., « Jeux d'échelle, travail statistique et régionalisation », in BORNAND E., MESPOULET M., VERDIER É. (dir.), *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Paris, Karthala, 2012, p.15-30.

connaissance pointue : mécanique, physique, acoustique, médecine, botanique, zoologie, comptabilité (notamment publique), économie, histoire, droit (codes de l'Urbanisme, de l'Environnement, des Collectivités territoriales...). De façon à fourbir le plus d'armes possibles contre les projets, les opposants sont même souvent appelés à mobiliser un nombre plus important de disciplines que les promoteurs et les collectivités locales concernées, augmentant *de facto* la gageure d'une contre-expertise en appui sur des données fiables sur l'ensemble du spectre de la contestation, et susceptible de faire l'objet d'une reconnaissance par les services instructeurs ou les juges administratifs.

A la fabrication de chiffres contre-experts, les opposants ajoutent aussi la dénonciation des « faux chiffres » des promoteurs et leur opposent la « réalité » de leurs propres calculs : ils mettent en avant par exemple la faiblesse des vents dans la zone où seraient installés les mâts à partir de contre-campagnes de mesure, les largeurs réalistes de voiries nécessaires au transport des machines, la vitesse exacte en bout de pales, les montages photographiques rapetissant la hauteur réelle des machines et les angles et cônes de covisibilités induites depuis les communes limitrophes, la fréquentation des sites par diverses espèces faunistiques (oiseaux et chiroptères surtout). De même, les questions afférentes aux pertes de la valeur du foncier, bâti notamment, ainsi que celles liées au déficit local en terme d'emplois, sont activées et illustrées numériquement. La controverse peut porter également sur le niveau de rentabilité fiscale des projets pour les communes, que les opposants dénoncent régulièrement en adoptant une stratégie visant à dévoiler les « vrais » chiffres de la répartition des produits fiscaux entre le département, les intercommunalités et la commune d'accueil des machines. L'ensemble des matériaux de propagande regorge ainsi de chiffres, de pourcentages, et de statistiques les plus diverses.

Néanmoins, en raison de la forte conflictualité qui marque les projets, des relations plus complexes d'échanges ou de protection des chiffres peuvent se faire jour. Des dissymétries sont tout d'abord observables du fait de relations de collaborations consolidées entre certains cabinets d'études d'une part, chargés en tant que sous-traitants des inventaires dans le cadre des obligations des collectivités territoriales (zonage et inventaires des zones ZNIEFF, Espaces naturels sensibles, Natura 2000...), et les promoteurs éoliens d'autre part. Les premiers réalisent des études d'impact en amont et en aval des projets pour les seconds, et participent donc d'un système où certains acteurs se situent alternativement du côté du juge ou du côté des parties. Cette dissymétrie est parfois accentuée par le fait que certains cabinets d'études se sont spécialisés dans ce type d'activité et se retrouvent de ce fait les interlocuteurs dominants, voire quasi-monopolistiques, des collectivités territoriales elles-mêmes. Dès lors, les acteurs privés de l'expertise naturaliste sont parfois susceptibles de se retrouver dans une position ambiguë au sujet des projets locaux. La production de scénarii chiffrés comme outils de prospective obligatoire pour le niveau régional de la gouvernance soulève par exemple la question de la capacité des collectivités territoriales à générer des données sur les territoires pour lesquels elles sont compétentes. A ce propos, le cas du Languedoc-Roussillon est intéressant. Cette dernière se trouve en effet dans une dépendance forte à l'égard d'un acteur, privé, dont les données concernant la région en matière notamment de biodiversité, ne se voient que faiblement concurrencées par d'autres structures du même type. Les services régionaux (et donc les communes concernées par les zonages propices) se trouvent alors dans une forte dépendance : en raison de l'absence de services internes du type « Études et Prospectives » susceptible de fournir une expertise institutionnelle en premier lieu, et du quasi-monopole du secteur de l'expertise naturaliste par ce seul cabinet d'étude ainsi que du multipositionnement de ce dernier (fournisseur de données aux institutions, partenaire des promoteurs dans les études préalables aux dépôts de permis de construire et de produire de

l'électricité, et sous-traitant des mêmes promoteurs pour réaliser les suivis d'impact une fois les parcs éoliens en fonctionnement)⁸ en second lieu.

Composées de personnes originellement plutôt tournées vers la protection bénévole des espèces ou des milieux, les structures pourvoyeuses d'expertise se sont progressivement tournées vers la vente professionnalisée de services experts aux collectivités locales (Départements, Conservatoires, Parcs naturels)⁹ et la participation institutionnalisée à des instances consultatives liées aux projets d'aménagement du territoire¹⁰. C'est le cas par exemple de la Ligue de Protection des Oiseaux, dont les responsables locaux pour les cas étudiés participent de manière active à la production de données naturalistes en matière d'avifaune notamment et à l'instruction des projets, mais aussi à l'opposition, locale et nationale, à l'égard de certains projets. A cela s'ajoute parfois aussi une proximité spatiale entre différents acteurs des politiques de l'éolien. C'est par exemple le cas du service Environnement de la région Languedoc-Roussillon à Montpellier et d'une des entreprises les plus importantes du secteur et l'un des leaders du marché national, distants d'à peine 100 mètres. Ajouté au partage d'une même socialisation en écoles d'ingénieurs par les cadres des deux organisations, ce voisinage facilite la circulation de données et rend hautement probable des formes de reconnaissance et d'interconnaissance rapprochée, auxquels ne peuvent pratiquement pas prétendre les opposants.

Les formes chiffrées de la contestation

Les politiques de promotion des parcs de production électrique à partir de sources non-fossiles s'inscrivent dans un long processus de quantification de l'action publique, dont les institutions ne parviennent pas toujours à maîtriser la production¹¹. Éléments clé de justification des parcs éoliens, les chiffres sont aussi des mobiles et des armes de la protestation pour leurs détracteurs. En effet, les opposants appuient directement leurs arguments sur ceux que déploient les promoteurs privés, en cherchant le plus souvent à nuancer, réviser ou contester point par point les mesures, et ce qu'ils considèrent être les démesures, avancées par ces derniers.

Sur le plan communicationnel, les chiffres de l'éolien se révèlent souvent hyperboliques. Régulièrement documentés par les correspondants de presse locaux, les projets (effectifs ou en cours d'instruction) de parcs s'accompagnent souvent d'un cortège d'expression relevant du champ lexical du gigantisme ou du record (capacité de production, nombre ou hauteur de mâts, usage d'une technologie spécifique) censés, du moins dans l'esprit de leurs auteurs (y compris les développeurs qui produisent systématiquement des communiqués de presse), en garantir « l'acceptabilité sociale » :

⁸ Dans un document de travail préalable à la Contribution au SRCAE du Languedoc-Roussillon et de son Schéma Régional Éolien datant d'octobre 2010 (période transitoire entre les consultations départementales menées par les Préfets et la remise d'un second document de planification soumis à nouveau à discussion), il est indiqué en page 2 « Ce document a été réalisé avec l'assistance du bureau d'études [X] spécialisé en environnement ». Or, il s'agit d'une structure, connue localement pour travailler activement au service de plusieurs promoteurs actifs dans les départements de la région. La mention de ce partenaire sera effacée du document final.

⁹ LASCOUMES P., « Les associations de défense de l'environnement. Pivots essentiels de la politique publique », in *L'écopouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.

¹⁰ OLLITRAULT S., « Les écologistes français, des experts en action », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n°1-2, 2001, p.105-130. A l'inverse, sur une tentative avortée d'expertisation environnementale : SAWICKI F., « Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p.123-146.

¹¹ LASCOUMES L., « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », in LAGROYE J., *op. cit.*, p. 387-401 ; BRUNO I., « Y a-t-il un pilote dans l'union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision », *Politix*, vol.82, n°2, 2008, p.95-117.

« Dernière ligne droite pour un **chantier titanesque** lancé voilà bientôt un an. 22 nouvelles éoliennes seront en effet mises en service courant décembre sur la commune de Roquetaillade. Ce qui **portera à 28 le nombre** de machines implantées au Pic de Brau, soit **l'équivalent de la consommation électrique de près de 20 000 personnes**. La Compagnie du vent a **investi pas moins de 21 millions d'€** dans l'extension de son parc éolien de la haute vallée de l'Aude. De quoi réjouir le maire de Roquetaillade Jean Siret qui **fait ses comptes**. Les **huit** premières éoliennes installées depuis 2001 **rapportent chaque année 68 000 € à la commune (15 % pour la commune d'Alet)**. Grâce à l'extension, il percevra **235 000 € de plus (10 % pour la communauté de communes de Couiza)** », « Roquetaillade. Le parc éolien, deux ans après l'incendie criminel », *La Dépêche du midi*, 14/10/2008.

Toutefois, aux exploits des machines s'opposent ainsi souvent les dénonciations des multiples cataclysmes susceptibles de se produire (nombre d'oiseaux ou de chauves-souris déchiquetés, surcoût payé par les clients d'EDF, décote immobilière, pertes sèches pour les acteurs du tourisme vert local, ampleur des nuisances en matière de santé humaine et animale...) par les opposants.

De la réception des chiffres figurant dans les dossiers des promoteurs à la production d'une contre-expertise, les obstacles à la domestication numérique du côté des opposants sont toutefois nombreux. La contestation suppose en effet, dans le secteur éolien comme dans toute autre matière, une familiarisation et un apprentissage de la part des acteurs, plus ou moins éloignés du ou des domaines d'expertise concernés¹². Ces opérations se révèlent largement dépendantes du niveau de ressources, en particulier scolaires ou professionnelles, des acteurs concernés. Maire d'une commune de 150 habitants, cadre à la retraite d'une Direction départementale de l'Agriculture, et donc habitué aux dossiers techniques, J. fait pourtant le récit des difficultés de compréhension des documents de la Région envoyé en amont des délibérations municipales :

« **Je n'avais pas compris** de façon explicite **le nombre d'éoliennes** qui étaient prévues, parce **qu'ils parlaient en puissance, ils ne parlaient pas en nombre** et moi **j'essayais de traduire** en nombre d'éoliennes et **je n'arrivais pas à faire la liaison** parce que **je ne savais pas** si c'était des éoliennes de 1, 2, 2.5 ou 3 MW. Et en fonction du nombre d'éoliennes... alors voilà, et donc **c'était pas clairement indiqué**, voilà, j'ai rappelé une nouvelle fois et donc elle me dit : mais vous allez être consultés officiellement. Je reçois effectivement le document papier que j'ai ici [...] Je le reçois le 15 décembre par lettre recommandée d'un Schéma qui normalement est ouvert au public du 9 décembre au 31 janvier 2012, j'ai la lettre là. Je leur téléphone et je leur ai dit : non, mais attendez, moi je vais au T.A., je vous fous tout par terre parce que vous me consultez par lettre recommandée le 15 décembre... Oh elle me dit alors là vous soulevez un lièvre ! Je suis chasseur mais je ne chasse pas ces lièvres là, n'ayez pas peur, simplement **donnez-moi l'explication**, c'est tout ce que **je veux savoir**. La femme ne **peut pas me répondre**, elle me répond **boh je ne sais pas**... regardez les tableaux, y a des tableaux bon... **j'essaie de regarder les tableaux, effectivement sur les tableaux ils parlent bien en puissance et pas en nombre, mais c'est pas évident hein ?** c'est pas évident. Alors, en plus, il y a **une option basse, une option haute**, et donc euh... **on ne sait pas trop s'y retrouver**. » (Entretien avec J., 05.11.2012)

Réalisant un travail de veille tout au long du processus d'élaboration du SRCAE, en particulier grâce à leur position d'élus locaux (maires ou adjoints), certains membres des associations d'opposants assurent également une diffusion continue de l'information auprès

¹² REMY É, « Apprivoiser la technique. Débat public autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, vol.8, n°31, 1995, p.136-144.

de leurs pairs et de leurs soutiens, y compris en dehors de leur canton ou communauté de communes. Nombreux sont ceux qui soulignent aussi, lors des entretiens et des réunions ou Assemblée Générale de telle ou telle association, la relative opacité qu'ils ont pu éprouver de la part d'institutions chargées d'élaborer les schémas, ainsi que ce qu'ils désignent comme le déficit de démocratie à l'égard d'une procédure qui n'incluait pas la consultation des populations les plus directement concernées par les zones déclarées favorables à l'éolien.

Deuxièmement, à l'instar de nombreuses associations engagées dans des causes à caractère environnemental¹³, les collectifs étudiés font preuve d'une capacité de production de savoirs qu'ils cherchent à opposer à ceux des institutions et à ceux des porteurs de projets. Ainsi, outre la mobilisation du plus grand nombre et l'indignation morale¹⁴, les membres des associations recourent, et de plus en plus, à des formes contre-expertes de mobilisation afin, espèrent-ils, non seulement d'accéder au rang d'interlocuteurs légitimes, ou du moins crédibles, aux tables des discussions, mais aussi éventuellement, de convaincre un public plus large lors des débats ou réunions d'information qu'ils organisent régulièrement.

Les chiffres produits par les contestataires proviennent de plusieurs sources. En plus de celles diffusées par les entreprises du secteur et les institutions publiques, les données utilisées sont soit issues d'études préexistantes mises à disposition par la structure qui en détient la propriété intellectuelle (associations naturalistes souvent), soit réalisées *ad hoc* et en interne, par un ou plusieurs membres se prévalant de formes d'expertise dans tel ou tel domaine. L'un des membres actifs d'une association et d'une fédération régionale, ancien cadre et syndicaliste CGC à EDF, s'est par exemple forgé la réputation au sein des divers collectifs d'être « Monsieur électricité » à qui est systématiquement confiée la confection des documents ou discours techniques visant à dénoncer l'éolien sur les plans sanitaire, acousticien, énergéticien, économique ou fiscal. Cuisinier dans une résidence hôtelière, un membre actif de plusieurs associations d'opposants propose à chaque nouveau projet ses services pour dénoncer les manquements ou erreurs contenus dans les études d'impact réalisées par les promoteurs dans le champ de la chiroptérologie dont il est un acteur reconnu au plan local et national. Un autre adhérent, aujourd'hui décédé, a apporté pendant un certain temps ses lumières, acquises durant sa carrière d'expert-comptable, sur les règles de la nouvelle comptabilité publique. Dans ce domaine, estimer précisément combien un parc éolien peut rapporter sous forme d'impôts et de taxes diverses aux communes et intercommunalités, permet de porter le fer sur des points aussi essentiels que bien souvent opaques face aux élus favorables, au nom du gain supposé pour les communes accueillant des éoliennes sur leur territoire.

Au sein des collectifs mobilisés, certains membres, plus sensibles aux questions de communication et familiers des outils informatiques disponibles, opèrent quotidiennement un suivi de la presse (généraliste et spécialisée) et des nombreux sites web, blogs, pages Facebook. Ils participent alors à la diffusion d'un stock de savoirs, plus ou moins avérés scientifiquement, sur l'éolien. Comme pour d'autres organisations revendicatrices, ces pratiques informatiques tendent à rejouer, voire renforcer, la division sociale des tâches militantes en resserrant autour de quelques acteurs-clés les armes de la résistance. Ces acteurs cumulent en effet souvent des ressources techniques, culturelles, sociales et économiques qui leur permettent de maîtriser les outils de l'information et de la communication, en plus des données expertes, dans différentes situations au cours desquelles sont mises à l'épreuve des convictions opposées¹⁵.

¹³ BLATRIX C., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol.15, n°57, 2002, p.79-102.

¹⁴ OFFERLE M., *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1993.

¹⁵ Par opposition à ceux, mais surtout à celles, qui, souvent ne peuvent se prévaloir d'autant de ressources scolaires ou professionnelles et qui montrent une moindre appétence et compétence à l'égard des chiffres.

La collecte et la production de savoirs s'accompagnent d'échanges d'informations, notamment chiffrées, avec d'autres structures, en particulier des associations d'étude et de protection de la nature. Ces dernières fournissent notamment les listes ainsi que les estimations démographiques d'espèces patrimoniales qui constituent des éléments de poids dans l'instruction administrative et judiciaire des projets. Par ailleurs, des formes embryonnaires de « science participative/citoyenne » peuvent se faire jour lorsque les associations d'opposants incitent leurs sympathisants à produire des clichés d'oiseaux ou à signaler toute présence de chauves-souris, de rapaces ou d'espèces floristiques emblématiques (arbres remarquables, orchidées), susceptibles de donner ultérieurement lieu à la production de données chiffrées expertes consolidées et d'entraver les projets de parcs éoliens.

Destinés à convaincre les élus et techniciens de l'action publique territoriale de renoncer à certains projets et à leur opposer des alternatives crédibles en matière de production d'une richesse locale, d'autres chiffres encore peuvent à l'occasion être produits par les opposants. Il s'agit par exemple de scénarii alternatifs, établissant les retombées économiques, fiscales, ou encore démographiques de formes internalisées de développement local reposant non pas sur l'installation d'équipements industriels de grande taille, mais sur le soutien au tourisme vert, aux agricultures non conventionnelles (méthodes biologiques, agro-forestières ou biodynamiques), aux emplois locaux dans des services de proximité, aux initiatives culturelles, à l'amélioration de l'isolation du bâti, etc. Parce qu'ils sont souvent des opérateurs actifs dans l'un ou plusieurs de ces domaines, les membres des collectifs d'opposants étudiés mettent souvent un point d'honneur à ne pas se contenter d'émettre une critique simple des projets éoliens, mais à leur opposer aussi des contre-projets de développement territorialisé. Ainsi, en 2010 un contre-projet de développement économique alternatif, fondé sur l'exploitation de la biomasse forestière locale, a été rédigé sous l'impulsion du fondateur et ancien président d'une association audoise, et opposé aux élus notamment régionaux, notamment le président de Région Languedoc-Roussillon d'alors, Georges Frêche. Bien qu'il n'ait jamais donné lieu ni à une rencontre ultérieure, ni à une évaluation de la part des collectivités locales les plus directement concernées, ce type d'entreprise, souvent très chronophage et appelant une domestication coûteuse en énergie par un ou plusieurs adhérents, constitue certes des opérations fondamentales dans la constitution de stocks de connaissances ou encore de familiarisation avec les différents champs de l'expertise requis dans l'instruction des projets mais aussi de renforcement des liens de solidarité entre opposants.

Espaces et épreuves de la controverse chiffrée en matière éolienne

Les occasions où les différentes parties en opposition autour de l'implantation de parcs éoliens industriels se rencontrent et s'affrontent directement sont rares. La contestation prend alors le plus souvent la voie de la demande d'annulation à l'occasion de recours par voie administrative ou juridique. L'instrumentalisation des chiffres dans ces espaces et au cours de ces épreuves varient alors beaucoup en fonction du nombre d'acteurs qui prennent part à la dispute et du degré d'ouverture ou de fermeture des scènes sur lesquelles celle-ci se déroule¹⁶.

Les scènes fermées de la protestation chiffrée

Concernant les SRCAE par exemple, les DREAL (ex-DIREN) concernées n'ont la plupart du temps invité à la table des discussions que des organisations de protection de la nature fortement institutionnalisées et professionnalisées en qualité de représentants de la

¹⁶ GILBERT C. et HENRY E., « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol.53, n°1, 2012, p.35-59.

« société civile ». C'est par ailleurs souvent entre ingénieurs, souvent issus des corps des Mines ou des Ponts, travaillant dans les services déconcentrés de l'État et dans les services des collectivités territoriales, que s'élaborent de manière discrète les documents qui serviront à border l'action publique locale. En l'absence de *forums hybrides*¹⁷ institutionnalisés auxquels ils seraient invités à participer lors des différentes phases d'élaboration des projets, les opposants se voient cantonnés *de facto* à des formes d'action démonstratives, mais aussi à des formes discrètes de production des savoirs. Il n'est ainsi pas rare que les collectifs protestataires collectent, de façon secrète ou du moins discrète des données, auprès notamment d'acteurs sensibles à leur cause et disposant de compétences reconnues. C'est le cas par exemple d'un rapport sur les populations d'oiseaux, en particulier les rapaces nicheurs et chasseurs, tenu secret jusqu'à nouvel ordre, rédigé gratuitement par un expert naturaliste salarié d'une importante structure implantée dans le chef-lieu de région. Quantifiant les espèces protégées sur une zone concernée par un projet d'éoliennes, ce document est censé constituer pour les opposants une arme redoutable lorsqu'il s'agira de s'opposer au projet au cours de l'enquête publique. A ces données tactiques tenues le plus longtemps possible confidentielles s'ajoutent les chiffres tus ou clandestins qui entoureraient, aux dires des opposants du moins, les projets de parcs. En effet, plusieurs acteurs en entretiens ou lors de réunions associatives ont fait état de tentatives de corruption par des entreprises engagées dans tel ou tel projet local, en vue d'obtenir sinon leur approbation, du moins leur silence. Sur le mode de la rumeur circulent à ces occasions le prix censé avoir été offert par les promoteurs à tel ou tel opposant, en échange de son silence. Dans les cas étudiés, les sommes peuvent varier de quelques milliers à un million d'euros pour racheter des terres et une activité commerciale située à proximité d'un parc, jusqu'à présent non construit. Mais, confinées à des discussions sans autres témoins auditifs, et rarement utilisées au cours des démonstrations publiques, ces allégations n'ont pas encore donné lieu à des entreprises de dévoilement¹⁸.

Les espaces feutrés de la protestation chiffrée

D'autres espaces de discussion, de délibération ou de décision présentent la particularité d'être moins fermés, sans pour autant donner lieu à une participation de tous les acteurs concernés. Ces espaces sont associés à des épreuves spécifiques qui nécessitent des ressources relationnelles (pour pouvoir y être invité), expertes (pour y défendre un point de vue argumenté), rhétoriques (pour tenir l'échange), mais aussi politiques (pour espérer y faire valoir son point de vue au nom d'un public élargi). Ces espaces feutrés s'incarnent le plus souvent dans des conseils municipaux au cours desquels certains des opposants, parce que maires eux-mêmes et bénéficiant d'une certaine notoriété locale, sont invités à y exposer leur point de vue. Ces espaces présentent un intérêt particulier dans la mesure où s'affrontent des positions susceptibles de bénéficier des mêmes ressorts de légitimité (élection au suffrage universel). Dans un tel contexte, le soutien – rare – d'élus mieux dotés en ressources politiques constitue une ressource de choix¹⁹.

¹⁷ CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

¹⁸ Nous avons abordé de façon plus approfondie cette thématique dans DECHÉZELLES S., «Taire ou dévoiler ? Dilemmes stratégiques dans les usages de la dénonciation de la corruption/corruptibilité des élus dans les conflits autour de l'éolien industriel », in MATTINA C., MONIER F., DARD O. et ENGELS J.I. (dir.), *Dénonciation et dénonciateurs de la corruption*, Paris, Démopolis [à paraître, 2016].

¹⁹ C'est par exemple le cas lorsque la Commission permanente du Conseil général de l'Aude adopte à l'unanimité un avis défavorable au projet régional de développement de l'éolien, fin 2012 en pleine consultation publique sur le SRCAE de la Région Languedoc-Roussillon, à l'égard des collectifs d'opposants. Dans le communiqué qui publicise ce vote, le président PS du Conseil Départemental, André Viola, déclare : « *L'effort qu'il est prévu de nous demander est sans conteste disproportionné. 1 000 éoliennes supplémentaires (dans la*

Au cours de certaines de ces confrontations, des mutations d'opinions de certains élus locaux peuvent s'opérer. Ainsi J., ancien berger et éleveur d'ovins à la retraite, a acquis une compétence technique et rhétorique en matière d'éoliennes, mais considère que l'expression dans l'espace public du mécontentement et des raisons de la colère est essentiel à certains moments de la lutte. Il évoque en entretien ce qu'il juge être l'une des principales victoires du collectif :

« On a fait une manifestation depuis la mairie de S. [commune concernée par un projet de parc] jusqu'à C. [chef-lieu de canton] en procession avec je crois, 200 personnes. Et alors, quelques temps après, le maire de S. a changé d'avis... pas aussitôt après la manifestation, mais enfin ça a été très important et le conseil municipal a voté contre les éoliennes. Voilà, ça a été vraiment un mouvement très important... la première commune qui bascule à la suite des arguments des actions qu'on avait faites quoi.

SD : Et vous l'attribuez à quoi ce changement d'avis ?

Beh... Aux argumentations... [...] et le fait qu'on a maintenu le dialogue. J-L [fondateur et ancien président de l'association d'opposants, aujourd'hui en retrait pour raisons de santé] a gardé le contact, le dialogue. Beaucoup de choses se sont aussi passées au sein de la Comcom puisque c'était toutes les communes qui étaient concernées. », Entretien avec D., 07/12/2012.

Les espaces ouverts de la protestation chiffrée

Lors des manifestations organisées par les associations d'opposants, des séries de données chiffrées sont fréquemment assénées en fin de défilé, à l'occasion sur le parvis d'une mairie dont le conseil a voté en faveur de l'installation d'un parc éolien, ainsi qu'à travers des documents internes de propagande (tracts, flyers, petits livrets d'explication) distribués aux manifestants et au public qui les observe. Les opposants utilisent aussi régulièrement la presse quotidienne régionale pour faire paraître des communiqués dans lesquels certaines données sont avancées, discutées, mises en cause : puissance et hauteur « réelle » des machines, poids du béton et de la ferraille nécessaire à l'arrimage au sol des machines, poids de l'éolien dans la production et la consommation totale du pays, rentabilité fiscale pour les communes concernées surtout. De façon à certifier leurs données, ils sont souvent aidés par les diverses analyses produites par des collectifs d'opposants situés ailleurs en France ou encore par les informations relayées par les deux fédérations nationales opposées à l'éolien : Vent de colère et la Fédération Environnement Durable.

La controverse à propos des chiffres de l'éolien peut aussi parfois concerner la mesure de l'acceptation par les populations de la présence d'aérogénérateurs. Deux exemples ont particulièrement intéressé les collectifs étudiés. En premier lieu, il s'agit de sondages produits par les institutions en charge de la promotion des énergies renouvelables (C.A.U.E., ADEME notamment) qui, à partir des premiers mouvements d'opposition au début des années 2000 ont commandé la réalisation d'enquêtes dont la partie méthodologique est souvent imprécise voire lacunaire, et qui affirment toutes à renfort de pourcentages (et moins de chiffres absolus, de façon à masquer l'étroitesse de leurs échantillons, plus ou moins représentatifs) la très grande acceptabilité sociale des éoliennes par les populations riveraines²⁰. Artefacts mesurant une

Région, NDLR), plusieurs hectares de panneaux photovoltaïques sans souci de préserver l'environnement, la biodiversité, le patrimoine culturel et historique seront préjudiciables au territoire. [...] L'Aude est pourtant déjà un des premiers départements français à énergie positive, sa production en énergie renouvelable étant en effet supérieure à sa consommation » (<http://www.lindependant.fr/2012/11/29/eoliennes-le-conseil-general-de-l-aude-dit-non,1706615.php>).

²⁰ Voir, entre autres : « Sondage perception de l'énergie éolienne en France », Ademe-Synovate, 2003 <http://aude.eolienne.free.fr/fichiers/EnqAdeme2003.pdf>.

opinion publique qui n'existe pas²¹, ces sondages sont également parfois dupliqués, sur conseils des promoteurs, au sein des communes concernées par les projets. En singeant une votation classique (électeurs correspondant peu ou prou aux inscrits sur les listes électorales, campagnes préalables, organisation d'un dépouillement...), ces sondages locaux constituent souvent des moments d'intense conflictualité entre promoteurs et détracteurs dans les petites communes concernées. Le comptage des suffrages donnent inévitablement lieu à polémique et ne légitime que faiblement les décisions des équipes municipales.

D'autres événements réunissent les différentes parties au cours de réunions d'information publiques au cours desquelles sont exhibés les chiffres des performances éoliennes par les représentants politiques et du secteur, cependant que les chiffres du « scandale éolien » sont dénoncés par les opposants. Il s'agit en général de moments de très forte intensité émotionnelle ; l'ambiance est électrique, la tension palpable et observable dans les comportements des différents protagonistes²². Les chiffres y sont convoqués mais dans une logique d'affrontement, dans la mesure où chaque partie campe sur ses positions et où les « indécis » sont bien souvent très minoritaires au sein du public présent pour l'occasion.

Conclusion

Les possibilités d'accéder ou pas aux différentes arènes de la participation ou de la décision conditionne à la fois le nombre et les compétences des acteurs qui y prennent part ainsi que le sens et le degré de publicisation des chiffres manipulés. Parce qu'ils sont produits et utilisés comme outils de diagnostic et de prospective, les chiffres constituent un élément fondamental de l'action publique territoriale et du gouvernemental local. Ils sont autant les produits de rapports de forces que des enjeux entre représentants institutionnels, privés et protestataires. Dans la période contemporaine, en particulier dans le sillage des mobilisations contre les « Grands projets inutiles et imposés », la légitimité des données et des indicateurs fournis par les institutions (soit directement soit via le système de la sous-traitance ou du marché public) se voit fortement remise en cause et, le plus souvent, concurrencée par les connaissances produites par des acteurs « ordinaires » opposés à l'implantation d'équipements sur les territoires qu'ils entendent protéger contre l'altération, la pollution ou la destruction. En portant le regard sur les usages des chiffres dans l'action publique en matière électrique, ainsi que sur les controverses dans lesquelles différents types d'acteurs les instrumentalisent, ce texte²³ a essayé de cerner les logiques qui sous-tendent la chaîne de production, d'instrumentation, de justification et de légitimation des données numériques dans les disputes qui opposent des publics protestataires aux acteurs de la décision locale²⁴.

²¹ BOURDIEU P., « L'opinion publique n'existe pas », *Les temps modernes*, n°318, 1972, p. 1292-1309.

²² DECHEZELLES S., « Composer avec les affects en enquête publique. Le travail émotionnel dans les conflits autour de projets éoliens terrestres en France », in BLONDIAUX L. et TRAINI C. (dir.), *Démocratie participative et émotions*, Paris, Presses de Sciences Po, [à paraître, 2017].

²³ A l'heure où ce texte est mis sous presse, les instructions administratives et/ou judiciaires des projets existants au moment où démarre l'enquête sont encore en cours. Plusieurs projets ont été retoqués par les services préfectoraux, un a été abandonné avant même l'enquête publique par le promoteur et de nombreux autres sont progressivement apparus dans diverses communes.

²⁴ THEVENOT L. ET LAFAYE C., « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol.34, n°4, 1993, p.495-524.