

Laurie BEHAR (behar@univ-tlse2.fr)
Vincent SIMOULIN (vincent.simoulin@univ-tlse2.fr)

Université de Toulouse/UTM/CERTOP

Quand la participation naît de l'exclusion : les politiques énergétiques dans une région française

Résumé : Les interfaces scientifico-politiques sont l'objet de nombreux travaux dans la sociologie des sciences et des techniques (Hoppe, 2005 ; Cash et al., 2003 ; Jasanoff, 1990). Les principaux courants (Barthe, 2006 ; Wynne, 1996) ont montré l'efficacité qu'apportait l'inclusion de profanes dans des dynamiques autrefois dominées par des experts. Il reste que les sociologues ont souvent montré combien les experts répugnaient à inclure les profanes et combien les dispositifs formels organisant la participation et la consultation de ces derniers étaient contournés et inefficients. Nous montrerons de fait que c'est précisément la lassitude face au constat que les dispositifs théoriquement prévus sont régulièrement contournés qui explique en partie la mise en œuvre d'un engagement progressif.

Mots-clefs : expertise, concertation, dispositifs, participation.

When Exclusion leads to Involvement: the Renewable Energy Policies in a French Region

Abstract: Among the Science and Technology Studies various Studies have dealt with the science-policy Interfaces (Hoppe, 2005; Cash and al., 2003; Jasanoff, 1990). The main Streams (Barthe, 2006; Wynne, 1996) have argued in favor of the laymen's inclusion in processes that used to be overpowered by experts. Still, Sociologists have often showed that those experts were rather reluctant to include Laymen and that the formal devices devoted to organize the laymen's participation and consulting of these formers were mainly bypassed and eventually turned ineffective. In this paper, we are aiming to demonstrate that this is precisely the weariness brought by the regular noticing of these bypasses which partially explains a progressive involvement.

Key Words: dialogue, knowledge, devices, participation.

Laurie BEHAR (behar@univ-tlse2.fr)
Vincent SIMOULIN (vincent.simoulin@univ-tlse2.fr)

Quand la participation naît de l'exclusion : les politiques énergétiques dans une région française

Les interfaces scientifico-politiques sont l'objet de nombreux travaux dans la sociologie des sciences et des techniques (Hoppe, 2005 ; Cash et al., 2003 ; Jasanoff, 1990). Les principaux courants (Barthe, 2006 ; Wynne, 1996) ont mis en avant l'efficacité qu'apporterait l'inclusion de profanes dans des dynamiques autrefois dominées par des experts. Ceux-ci contribueraient à l'enrichissement des options, prendraient à leur charge une partie du travail de collecte de données et assumeraient également partiellement le coût des décisions et la charge des responsabilités (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Les inclure ne serait donc pas seulement une façon d'enrichir et de renouveler la démocratie (Beck, 2008), mais également une garantie d'efficacité plus grande (Fromentin, Wojcik, 2008).

Depuis près de deux décennies, une démarche de débat public a de fait été instaurée en France et diverses politiques visent à permettre aux profanes de contribuer à la décision et à faire entendre leur voix (Revel et al., 2007). Il en résulte un « impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) qui n'oblige pas seulement les autorités publiques à prévoir des procédures autorisant cette participation, mais également les profanes à se préparer à cette prise de parole et à en assumer les conséquences. La progressive extension de cet impératif a même conduit certains chercheurs à s'interroger sur l'émergence d'un nouveau répertoire d'action. Les recherches ont toutefois plutôt conduit à relativiser cette hypothèse et à se demander si l'instauration progressive de multiples délibérations ne conduisait pas à une forme d'encadrement et de canalisation de la protestation bien davantage qu'à une réelle participation. Comme souvent, les conclusions sont plus nuancées que chacune des thèses en présence : si l'organisation du débat est loin de procurer la transparence souhaitée, elle n'empêche pas pour autant d'autres formes de contestation, donne lieu à un apprentissage de certaines formes de mobilisation et peut finalement conduire à des résultats très divers (Blatrix, 2002).

Autrement dit, les dispositifs ne portent pas en eux-mêmes leur efficacité et c'est la situation des acteurs qui fait qu'ils y investissent ou non. Les études menées ont ainsi retrouvé les enseignements fondamentaux de la sociologie politique et de la sociologie des organisations. En effet, ces dernières ont constamment mis en avant les difficultés que rencontraient les réformes, et plus largement les évolutions politiques, quant à l'atteinte de leurs objectifs et la transformation de leurs promesses en actes. Depuis les enquêtes pionnières à l'origine de la sociologie industrielle, et peut-être même depuis toujours, les sociologues ont souvent montré combien les dispositifs formels étaient contournés et inefficients. C'est conforme à la vocation scientifique de la sociologie et plus particulièrement à sa vision d'elle-même comme science du désenchantement. Cette démonstration a en outre été conduite avec finesse et de

façon équilibrée puisqu'elle a régulièrement conduit à souligner que le contournement n'était pas uniquement négatif et visait aussi non pas tant à éviter les règles qu'à trouver le moyen de mieux les appliquer. Chacun sait en effet que les règles formelles sont difficiles à mettre en œuvre et que le bon fonctionnement d'un système social réclame un dosage subtil et à toujours affiner entre formel et informel (Reynaud, 1989).

Si les sociologues ont souvent démontré combien les dispositifs formels étaient contournés, ils ont peut-être moins souvent analysé les trajectoires individuelles d'investissement et parfois même d'engagement des acteurs dans des dispositifs qui sont par ailleurs détournés de leurs fonctions et de leurs objectifs. Gouldner (1954) analyse certes le recours aux règles comme une nécessité pour les acteurs neufs et mal pourvus en légitimité traditionnelle. Il est contraint et ces acteurs ne réussissent réellement à gagner une certaine reconnaissance qu'au fur et à mesure qu'ils parviennent à évincer les acteurs fidèles aux logiques anciennes et à reconstituer un noyau de fidèles qui les soutiennent. Plus récemment, Boltanski et Thévenot (1991) ont mené des études proches en se penchant sur les principes et les cités de justification. Ils s'intéressent moins cependant à la façon dont un acteur social se convainc lui-même d'agir qu'aux stratégies argumentatives qu'il déploie pour justifier sa position à autrui. Leurs travaux n'interrogent pas réellement par ailleurs la question de l'efficacité de l'intervention.

On peut donc s'interroger sur les raisons qui conduisent un acteur à s'investir dans des dispositifs de débat public. C'est là une autre façon de les interroger, non plus sous l'angle de leur portée sociale, des conséquences qu'ils ont en termes de renouvellement de la démocratie ou de modification de l'action publique, mais sous celui des aspirations auxquelles ils répondent chez les acteurs qui s'y investissent et des enchaînements argumentatifs et factuels qui mettent en branle cet investissement, l'entretiennent et le renouvellent. La récente entrée des énergies renouvelables dans le périmètre politique est un terrain d'étude particulièrement propice pour poser cette question. Ce domaine permet en effet l'analyse de phénomènes reliant techniques et politiques, il touche et implique un nombre considérable de citoyens et d'acteurs potentiels tout en autorisant l'étude de l'influence qu'y exercent certains experts à travers des processus d'apprentissage. L'expérience, tant des profanes, des experts que des promoteurs et des institutionnels, dans la mise en place d'installations visant la production d'énergies renouvelables, est clairement perceptible à travers les stratégies selon lesquelles ils opèrent.

C'est à travers ce terrain que nous nous demanderons comment se construisent les dynamiques d'engagement dans les querelles d'expertise, comment des acteurs investissent dans des dispositifs de concertation dont ils savent pourtant qu'ils n'ont guère de portée et que leur existence n'est parfois que formelle. Nous montrerons de fait que c'est précisément la lassitude face au constat que les dispositions théoriquement prévues sont régulièrement contournées qui explique en partie la mise en œuvre d'un engagement progressif.

I La découverte du contournement comme première étape de l'engagement.

Dans le cas des politiques que nous avons étudiées, la première étape d'un éventuel processus d'engagement correspond pour tous les acteurs à la découverte que la norme est le

secret. Chronologiquement, cette découverte est d'abord réalisée par les élus, lorsqu'ils sont contactés par les promoteurs. S'ils acceptent cette norme, ils entrent dans une logique d'action qui les conduit à ne mener la concertation que de façon minimale et même factice. Mais ils peuvent aussi refuser cette logique et soit abandonner leur projet d'implantation soit adopter une logique d'opposition aux éoliennes. Vient en tout cas le moment où ce sont les habitants qui découvrent qu'un processus est en cours sans qu'ils en aient été réellement informés. L'engagement suppose alors qu'ils perçoivent la situation comme anormale et suffisamment importante pour mériter une mobilisation de leur part.

1.1 Une politique du secret dominante.

Les promoteurs ont été souvent confrontés aux difficultés inhérentes à l'implantation d'un parc éolien. De nombreux projets ont été retardés par les recours en justice ou les dégradations matérielles des parcs. Dans certains cas, comme à Avignonnet dans le Lauragais, les projets ont finalement été annulés, laissant en suspens la question du démantèlement mais aussi celle du retour sur investissements. En Aveyron les recours en justice ayant eu pour effet de doubler la durée de réalisations des chantiers ont touché presque tous les projets. D'autant que les élus n'ont qu'à se renseigner un peu sur les projets alentour pour vérifier le phénomène de retard dû aux multiples recours devant le tribunal. Il est vrai que de nombreux opposants considèrent les recours comme allant de soi :

« C'est clair il faut faire des recours pour au moins retarder les projets » (membre d'une association environnementale)

Les promoteurs ont adopté une démarche qui vise à éviter la reproduction de ces expériences malheureuses. Pour convaincre les élus (qui découvrent l'éolien) de la nécessité du secret, ils leur détaillent les déboires qu'eux-mêmes ou leurs pairs ont subi pour parvenir à terminer les précédents chantiers « à cause des opposants ». Mais développer ces difficultés pourrait être contre-productif et décourager les élus. Ce discours menaçant s'accompagne donc d'une disqualification des opposants. Cette dernière repose à la fois sur une assimilation des oppositions à une défense égoïste d'intérêts individuels (« c'est rien ça c'est du Nimby »¹) et à une simple querelle esthétique (« en plus ce n'est qu'une question de goût » (entretien élu). Face à ce qui est ravalé à l'expression d'une pure subjectivité, les promoteurs reprennent les arguments de la « cité civique » (Boltanski-Thévenot, 1991) en soutenant qu'il n'est pas responsable de faire pencher la balance du côté du paysage, lorsque ce sont les générations futures et la planète qui sont en danger. Ce discours est couronné par la mise en lumière de l'opportunité financière que cet investissement ramènerait à la commune (souvent rurale). On comprend bien pourtant que c'est uniquement une fois que les précédentes étapes de l'argumentation ont été acceptées par les élus que cet argument financier est présenté et porte véritablement. C'est seulement une fois que toute perspective d'intéressement et de cynisme a été clairement écartée que l'intérêt financier peut apparaître comme un bonus non recherché pour lui-même.

¹ On retrouve donc une logique tout à fait comparable à celle que décrit Cécile Blatrix (2002) dans son analyse des débats menés lors de l'étude du projet de TGV « Rhin-Rhône ».

L'étude de l'implantation des éoliennes en Midi Pyrénées démontre clairement que cette tactique a longtemps été convaincante et que le secret est de mise pour quiconque (élus) souhaite voir des éoliennes sur sa commune.

« Q : Et sinon vous avez organisé des réunions ou autres pour parler des éoliennes à venir ?

R : On est très discret dans le canton par rapport à ça, une fois que ce sera gagné on en parlera. Il y a une volonté des élus de faire des réflexions d'ordre confidentiel pour qu'à un moment, la réflexion soit assez mûre et précise pour être portée sur la place publique et alors entrainer des débats » (élu)

« Chacun travaille en secret sur la ZDE et sur le POS » (Chargé du développement d'une Communauté de communes)

« Nous on a été au courant juste quand ils ont demandé l'autorisation de construire. On s'est retrouvé devant un projet déjà accompli ou presque qui était déjà bien avancé, donc on a laissé faire » (élu)

Pour autant, ni les lois ni les souhaits de réélection ne permettent de tenir durablement secrets des projets aussi polémiques et les élus découvrent vite que le maintien du secret suppose non seulement de ne pas communiquer sur les projets à l'étude, mais également de gérer un impératif de concertation dont l'objet est justement d'empêcher ce secret.

1.2 Une concertation qui tourne au factice.

Jusqu'en 2007, la consultation de la population pour ce type de projet n'est certes pas inscrite dans la procédure, c'est cependant un élément d'acceptation du dossier qui s'est progressivement, justement sous l'influence des citoyens qui s'estimaient mal informés, transformé en obligation d'information voire de communication (Rui, 1997). Or, en pratique, les promoteurs et les élus résistent à cette obligation de concertation et tendent à respecter une politique du secret et du silence :

« Cette consigne du silence, ça nous a beaucoup frappés, les élus l'ont respectée sans problèmes. Seuls les membres du Conseil de Communauté de commune étaient au courant, pas les autres élus » (Opposant du Tarn)

L'instrument utilisé par les pouvoirs publics pour prendre en compte l'opinion locale sur un projet d'aménagement territorial conséquent n'est autre que l'enquête publique. Inscrite dans la procédure, les promoteurs et les élus ne peuvent s'en délier sous peine de voir leur projet annulé. Néanmoins, ils sont d'une certaine manière parvenus à maîtriser cette étape qui peut, si elle s'achève par un avis négatif, entrainer le refus d'un permis de construire par le préfet. D'une part, ils préfèrent taire autant que possible la tenue de l'enquête et d'autre part ils choisissent des dates peu accessibles à l'ensemble de la population (horaires de mairies, pendant les vacances scolaires...), ce qui a des conséquences sur le nombre d'avis négatifs (les positifs ne se déplaçant généralement pas) inscrits. De fait, les riverains se plaignent souvent de ne pas voir les panneaux affichant cette information.

« Q : Comment allez-vous annoncer, informer la population qu'il y a une enquête publique en cours ?

R : Euh je ne sais pas, peut être un article dans la dépêche, en tout cas on ne va pas aller tracter ou quoi, on ne va pas le crier haut et fort. C'est sûr. » (Entretien élu)

« La date n'est pas bonne, ça tombe en plein dans les vacances de Noël » (couple d'Anglais au commissaire enquêteur)

La tenue de l'enquête est effectuée par un commissaire enquêteur, qui correspond dans la plupart des cas à un retraité désireux de profiter de son temps libre pour aider sa commune. Ce n'est pas un expert en éoliennes mais généralement un ancien fonctionnaire. Il est perçu par le public comme un représentant de l'État et une part de sa motivation tient sans doute à une certaine nostalgie de son ancienne activité, notamment du pouvoir et de la considération que celle-ci lui procurait. Il est théoriquement présent pour recueillir les propos et avis des administrés qui viennent le voir et en faire une synthèse qui sera ajoutée au dossier de demande de permis de construire. Il n'est cependant pas à même de solliciter ces avis et d'entamer des démarches auprès de la population. Il est ainsi conduit à accorder un grand poids à celui des élus et aux décisions du conseil municipal. Il est même souvent très proche des maires dans la tenue de l'enquête :

« Je me réfère toujours à la décision du conseil municipal pour les enquêtes sur l'opinion publique. Lorsqu'il y a un avis favorable du maire ça donne sa légitimité au projet » (Commissaire enquêteur)

L'analyse de l'enquête publique de Blatrix le confirme en montrant que les commissaires par leurs attitudes, tenues ou exigences, font ressentir aux locaux une sorte de gêne, et se positionnent très souvent tel des supérieurs hiérarchiques envers les administrés qui souhaitent s'exprimer sur l'objet de l'enquête publique. Blatrix (1996) fait d'ailleurs référence à une enquête tenue en 1993 révélant que seulement 11% des commissaires enquêteurs ont émis un avis défavorable au cours de leurs carrières. Remettant en cause la légitimité des administrés à exprimer une quelconque position par rapport à la tenue de l'enquête publique (par leurs attitudes mais aussi l'entendement qu'ils ont de leur mission), les commissaires enquêteurs ne sont pas toujours fidèles à l'image d'impartialité des « arbitres ».

La situation préalable à l'implantation d'un parc éolien est donc caractérisée par la volonté des décideurs de maintenir le secret du projet tant que celui-ci n'est pas à même selon eux d'être accepté par la population locale. C'est du moins leur stratégie initiale, celle qui correspond aux premiers temps de l'introduction d'un nouveau dispositif ou d'une nouvelle politique (éoliennes, photovoltaïque, bois-énergie). Mais les comportements que nous venons de décrire sont d'une certaine façon tellement « gros », tellement discutables, qu'ils ne peuvent que susciter des réactions.

1.3 La découverte d'une anomalie.

De par la nature même des phénomènes en jeu, les politiques de secret et de contournement des dispositifs de concertation ne peuvent avoir d'effet qu'à court terme. Elles visent à masquer aux personnes concernées des faits qui, si elles en prenaient conscience plus tôt, les pousseraient à s'opposer aux décisions envisagées, de la même façon que le vendeur d'une voiture d'occasion s'emploie à cacher les défauts de son véhicule et à transformer un « citron » en perle. Vient fatalement un moment où l'acheteur prend possession de son véhicule et découvre que la perle n'est pas aussi pure qu'il le pensait. De même, le secret ne

peut toujours durer et, de façon plus ou moins accidentelle, les habitants constatent tôt ou tard que la procédure n'est pas suivie de façon complètement fidèle :

« Il n'y a pas de panneaux d'affichage, dans le village, seulement autour du chantier, et nous les avons vus parce qu'on y baladait le chien » (couple d'Anglais au commissaire enquêteur)

« Ah bon, vous savez des fois les gens contre les arrachent, mais je vais me renseigner » (ce qu'il fit auprès des services de la mairie, qui lui ont répondu ne pas savoir)

« Les Eoliennes ? C'est arrivé de mon fait je crois, nous avons une propriété familiale dont les terrains intéressaient les promoteurs. En février 2008, un promoteur nous a contactés et est venu nous voir avec une promesse de bail en nous disant qu'on pourrait mettre deux éoliennes sur notre terrain et que ça nous rapporterait tant par an, c'était une belle somme (...) on a commencé à se renseigner et là, on s'est aperçu que ça faisait deux ans et demi que les élus étaient sur ce projet sans jamais nous avoir tenu informés et sans qu'on en ait jamais entendu parler. » (Particulier contacté par des opérateurs pour implanter des éoliennes chez lui)

Une fois passée l'étape de la découverte, et confrontés au constat qu'il ne suffit pas de la révéler pour résoudre ce qui n'est plus caché mais n'est pas non plus totalement explicite ni débattu, certains acteurs élaborent de véritables stratégies politiques au nom de l'intérêt des locaux. Et, en s'engageant ainsi, ils obligent également élus et promoteurs à s'adapter et à franchir eux aussi une nouvelle étape et à adopter de nouvelles stratégies.

II Les débats d'experts.

Ces réactions de protestation amènent par conséquent les élus au constat que, s'ils souhaitent continuer à s'investir dans l'éolien, il est opportun de préparer la population à ce dessein. S'ils ne choisissent pas de renoncer, eux aussi doivent passer un cap dans une dynamique d'engagement et s'employer à agir simultanément sur la pensée collective. Ils découvrent des nouveaux alliés en la personne des experts qui prennent en charge les questions de la population. Les opposants s'organisent eux aussi, en tentant de constituer des « collectifs » et de développer une expertise propre à démontrer la nocivité des projets qu'ils dénoncent.

2.1 L'organisation d'une politique de communication.

Face au risque de perdre les futures élections du fait de l'émergence d'une opposition, les élus doivent tout d'abord raffermir leur engagement et se convaincre eux-mêmes du bien-fondé de leur politique. Certains insistent plutôt sur la perspective d'aider la planète et de contribuer à la préservation de l'environnement pour les générations futures, d'autres mettent en avant la dimension financière. Rappelons ici qu'il s'agit bien souvent de petits budgets communaux qui peuvent doubler au terme d'un tel investissement. Si l'éolien continue à n'être jamais abordé de front, cette entreprise de « raffermissement » s'accompagne de nouvelles formes de préparation à l'acceptation locale de ce type de construction.

Les formes les plus courantes correspondent à l'organisation d'activités de loisirs, de manifestations scientifiques et de réunions d'informations animées par des scientifiques, notamment les *Négawatts*. Ce sont des experts en énergie regroupés sous la forme d'une association. Ils ont pour objectif de mettre en pratique un « scénario » destiné à réduire les consommations énergétiques entraînant l'émission de gaz à effet de serre. Leurs préconisations impliquent notamment un plus fort développement des énergies renouvelables. Gérants de bureaux d'études, directeurs d'associations spécialisées, ils occupent des fonctions qui facilitent la diffusion de leur message et de fait leur rayon d'influence. Ils se réunissent régulièrement pour échanger sur leurs expériences et ainsi progresser quant à la mise en œuvre de leur scénario. Fort de leurs compétences cognitives et discursives, ils ont récemment enrichi les attributs de leur association en lui annexant un institut de formation. Former les acteurs intéressés par la réalisation de tels projets leur permet d'augmenter leur empreinte auprès d'un large public. Les élus, agents territoriaux, bureaux d'études, chargés d'études, ingénieurs techniques, animateurs territoriaux qui suivent la formation *négawatt* contribuent ensuite à diffuser leur message. Les *Négawatts* agissent donc à différents niveaux et bénéficient d'un apprentissage très riche du fait de la multiplicité de leurs expériences, des terrains qu'ils travaillent, des rôles joués et de la réflexion collective qu'ils conduisent.

« Les visites touristiques, ça se passe surtout pour les implantations à venir. Chaque fois qu'il y a un projet d'implanter des éoliennes, les élus demandent où ils pourraient en voir un. Il y en a un à tel endroit, ils y vont. Ils se servent des parcs existants pour faire la promotion d'un nouveau parc. » (Membre d'un « collectif » du Tarn)

Les visites de parcs sont en effet facilement accessibles pour ceux qui souhaitent « en savoir plus » sur les éoliennes, une simple inscription suffit. Organisées par les promoteurs, animées par les experts et les élus, elles sont destinées à favoriser l'acceptation locale d'un futur projet. Ces visites ont pour principal objectif de rassurer les élus dubitatifs. Certains craignent le bruit, le dérangement causé par le mouvement continu des pales. Les amener au pied des éoliennes et leur faire une visite du parc guidée par des experts et des promoteurs permet à ces derniers de donner une preuve concrète aux élus. Ils peuvent ainsi leur faire constater le bruit peu dérangent des éoliennes et les rassurer sur tout autre aspect avec si nécessaire un expert pour répondre « scientifiquement » à leurs interrogations. Au contraire, les opposants qualifient ces visites d'artefacts en soutenant que les promoteurs réduiraient la vitesse de rotation des pales, et donc le bruit de l'équipement, masquant ainsi les inconvénients de la réalité. Les visites sont en tout cas un moyen prisé et repris par de nombreux élus pour son caractère simple et concret, qui témoigne par la multiplicité de sa pratique de son efficacité. En effet, il requiert moins de préparation que la tenue de journées à caractère scientifique et peut peser sur autant de personnes.

Les manifestations dites de loisirs ou scientifiques, organisées dans les communautés de communes, sont un espace où les industriels et les bureaux d'études ont portes ouvertes. Invités ou démarchés pour y participer, promoteurs et experts rythment le déroulement de ces journées. Pour les élus, l'espace créé par la tenue de la manifestation est à la fois un espace d'information (dont ils n'ont pas à prendre l'initiative) et un moyen de maîtriser celle-ci. De nombreux administrés n'ont jamais été confrontés à la problématique de l'éolien et ne ressentent pas le besoin de s'informer. Pour autant, l'occasion peut être créée par ce genre de manifestation, il en va de même pour l'investissement dans du photovoltaïque. Le

contact avec le professionnel permet au profane d'être rassuré, voire intéressé, quant à la production d'énergie renouvelable. Grâce à leurs compétences, les experts peuvent proposer des activités riches en ressources cognitives et discursives. L'effet escompté est donc double, d'une part l'intégration d'experts en éolien dans chacune des animations proposées permet la production d'une information difficilement contestable et, d'autre part, le discours tenu par ces protagonistes est perçu comme suffisamment légitime pour emporter la confiance de l'opinion publique.

2.2 Des communautés épistémiques en émergence.

Les experts, au fur et à mesure qu'ils ont été intégrés dans des projets éoliens, ont pris l'habitude de se retrouver face à une population plutôt récalcitrante. Dépêchés pour rassurer, ils ont été amenés à constater que la plupart des inquiétudes de leur auditoire se trouvaient là où les promoteurs leur avaient montré qu'elles devaient être. Evoquant les dimensions d'utilité en terme de co^2 rejeté ou de non respect de la distance de sécurité (alors non légalement imposée), les profanes apparaissaient comme un public peu compétent pour comprendre les rouages techniques de l'éolien. Pour autant, les élus ne maîtrisent pas assez non plus le dossier pour proposer des réponses satisfaisantes et ont rapidement compris qu'ils avaient tout à gagner à poster les experts sur le devant de la scène (un peu comme des boucliers). Cela leur permet d'identifier les dimensions les plus sensibles en matière d'acceptation locale (le bruit, le paysage, la distance de sécurité, les fréquences hertziennes brouillées, la préservation de la faune et la flore) tout en se protégeant à court terme par une certaine réserve. A long terme, cette stratégie les enracine toutefois dans la dynamique d'un groupe renforcé par les experts.

Comme les autres acteurs, les experts bénéficient des récits d'expériences de leurs pairs et communiquent les leurs. En entrant dans la communauté épistémique constituée par eux-mêmes les promoteurs et les élus, ils apprennent comment répondre aux questions les plus souvent posées et construisent progressivement un socle de connaissances sur le « management » des populations locales en matière d'éoliennes. La multitude de leurs interventions leur permet ensuite d'expérimenter différentes stratégies, toutes destinées à éviter que la population profane ne choisisse le camp de l'opposition. Leurs échanges mutuels leur permettent de cadrer précisément leurs interventions, les sujets qu'ils abordent et la manière de procéder.

À une question sur la nécessité des centrales thermiques pour rééquilibrer le réseau (entre différents parc éoliens), ces experts répondent par exemple en perdant le profane avec des unités de mesure et des concepts incompréhensibles pour celui qui n'y est pas formé.

« Sur une éolienne il y a une certaine variation de production, d'un instant à un autre, qui va être d'une certaine amplitude. Sur un parc éolien il va y avoir un certain foisonnement. Si une éolienne a une variation, la deuxième va en avoir un peu moins ... Les 10000 MW éoliens peuvent remplacer 2800 MW thermiques donc si on formule autrement les 10000 MW éoliens sont équivalents aux 2800 thermique donc c'est la même fiabilité, disponibilité qu'une centrale thermique de 2800 MW, ce n'est pas 0 % à des moments et 1000 à un autre. En moyenne c'est ça quoi. » (Entretien expert)

Un autre exemple souvent développé porte sur l'utilisation des surfaces agricoles au sol qui pourrait contrarier les intérêts de l'agriculture. Ces experts développent un argumentaire

plutôt politique et social en expliquant pourquoi il est préférable de développer les énergies renouvelables telles que le photovoltaïque sur ces surfaces. Ils avancent des arguments financiers (tripler le revenu des agriculteurs, augmenter le degré d'attractivité du territoire), des avantages en termes de planification urbaine et soulignent la faiblesse des surfaces concernées face à une urbanisation qui avance et grignote un peu plus chaque année les terres agricoles. Ce mode de comparaison est très prisé par ces experts en manque de légitimité sur des intérêts politiques (Hulme, 2010).

Ces réunions d'information tenues par les experts et organisées par la commune et les promoteurs sont donc davantage des opérations de communication que de concertation. Les experts y revêtent le rôle de ceux qui savent, ceux qui ont la légitimité scientifique, par opposition aux opposants décrits comme des profanes « *qui n'ont d'autres buts que de préserver leur propre parcelle* » (Entretien élu). D'autre part, ces réunions ne sont généralement prévues qu'une seule fois (sur des projets qui durent entre 2 et 4 ans) ce qui est plutôt faible si l'on se réfère à l'impératif d'information.

2.3 La contestation par les « collectifs ».

Cependant, les opposants aussi orientent leurs actions vers l'information et la communication. Ils interviennent de multiples façons pour occuper l'espace public émergent et surtout pour rallier les profanes à leurs causes. Dans un premier temps ils déterminent une forme de structure de regroupement : les collectifs.

Le collectif se différencie de l'association locale à de nombreux niveaux. En premier lieu, son statut permet plus de souplesse en termes d'adhésion que celui d'une association. L'inscription ne requiert ni formalités ni dimension financière, ce qui est susceptible d'inquiéter les élus qui n'ont plus affaire à une « dizaine de mécontents ». On remarque de fait que lorsque l'opposition est organisée, qu'un collectif s'est formé (entre 1500 et 2000 personnes), les avis rendus par les commissaires enquêteurs peuvent se révéler défavorables au projet (ce fut le cas dans le Tarn notamment). La première forme de collectif naît en Aveyron, puis le Tarn imite ce modèle et les opposants dans les autres départements l'adoptent assez vite à leur tour.

En revanche les élus s'adaptent assez vite à cette nouvelle forme de contestation puisqu'ils interdisent dans certains cas (ceux où ils se retrouvent face aux collectifs) l'accès aux réunions d'information publiques à ces acteurs « ré-organisés ». Cette interdiction étant assez étonnante dans une procédure de concertation, ils la légitiment en disqualifiant une nouvelle fois les opposants, ils les accusent d'être des individus violents qui n'ont qu'un but, empêcher la réalisation des parcs (entretien fédération de protection de l'environnement du Tarn).

Face à eux, les élus endossent le rôle de l'acteur responsable qui travaille pour la collectivité et se refuse à être une nouvelle fois « dérangé ». Son discours combine l'opportunité financière qu'il s'agit de ne pas laisser passer et la responsabilité de chacun en matière de changement climatique (générations futures). Les élus, les maires, cherchent également à déconsidérer les revendications portées par ces collectifs. Ils les présentent comme des individus non réfléchis et égoïstes qui « *n'ont qu'à déménager s'ils ne sont pas contents !* » (élu).

« *Ça c'est des Nimby c'est rien* » (membre d'une Communauté de communes)

« Des membres d'une association sont venus me voir et m'ont exposé leurs arguments. Je les ai écoutés, nous avons discuté mais le projet ne s'arrêtera pas pour quelques personnes de plus. Ils nous coûtent cher ! » (élu)

« Le législateur a créé un lieu où les gens peuvent venir se défouler, type les représentants d'associations, style « les amis de la terre ». Ce n'est même pas représentatif » (élu)

Face à cette accusation d'égoïsme et de défense d'un intérêt particulier symbolisée par le terme de *Nimby*, les opposants cherchent à intégrer des membres « compétents » en matière scientifique au sein de leur regroupement. Cela se traduit par la production d'articles universitaires, de contre études d'impacts. Mais ils se heurtent dans leur tentative aux ressources souvent supérieures des élus dans ce domaine. En effet, parmi leurs administrés se trouvent des chercheurs ou professeurs d'universités, des habitants qui appartiennent au domaine scientifique (d'anciens pharmaciens, océanographes, directeurs d'unité de recherche...), dont certains sont à l'âge de la retraite mais restent désireux de continuer à s'investir dans différents type d'activité telles que l'organisation de forums, la création d'associations...

Ils représentent donc une ressource pour les élus, qui leur demandent leur concours quant à l'élaboration de certains projets tels que la tenue de manifestations à caractère scientifique. Les élus fournissent les moyens matériels et les scientifiques les ressources intellectuelles. Ces individus par les relations qu'ils ont tissées lors de leur carrière professionnelle, ainsi que par leur capacité de répondre à des appels à projets, et tout autre concours d'origine scientifique, sont de vrais atouts pour les élus. Par leur intermédiaire, ces derniers ont accès à une pluralité de compétences inégalables, ils peuvent produire de la connaissance, de l'amusement mais aussi agir sur les mentalités.

III Une tentative discursive et patrimoniale.

Plutôt que d'affronter les discours experts de manière approfondie, les acteurs locaux opposés aux éoliennes doivent donc avoir recours à une nouvelle manière d'emporter l'opinion publique : la présence de témoins. Ils demandent à des membres de leurs structures de rattachement de venir raconter leur quotidien depuis l'implantation d'aérogénérateurs sur leur territoire : comment ils sont devenus des « parias » dans leurs communes, à quel point ils regrettent aujourd'hui leur choix.

3.1 La mise en avant d'un « haut-lieu ».

La cause défendue ne se réfère plus à une unité, un parc, mais à une partie du territoire décrite comme vectrice d'une identité locale. Le collectif monté à Castres a ainsi revendiqué la protection du Sidobre, haut lieu² dans l'esprit des Tarnais « *pour eux il y a le musée Goya et*

² Nous y reviendrons ci-après.

le Sidobre » (membre d'un collectif). Les stratégies mises en œuvre sont elles aussi différentes. Plutôt que de s'opposer frontalement aux éoliennes ou de chercher à empêcher ou perturber la tenue de réunions publiques, le mode d'action privilégié consiste à s'appuyer sur des témoignages.

Leur efficacité tient tout d'abord à la proximité ainsi établie avec les témoins qui permet la transmission d'une certaine compassion, d'une émotion qui agit en faveur de la position des opposants. Elle s'appuie également sur la tenue d'un discours qui ne se présente plus comme anti éolien, mais comme soucieux de l'environnement et qui permet ainsi de légitimer davantage la plainte, de la faire passer au stade de la « cité citoyenne » si l'on reprend les catégories de Boltanski et Thévenot. Elle permet enfin le déploiement d'une revendication fondée sur l'appartenance à un même « haut lieu »³. L'opposition au projet se fonde sur la défense d'une exceptionnalité territoriale : la mobilisation associative sur un territoire permet d'amener à considérer le territoire comme exceptionnel pour autre chose que le fait d'y habiter.

La référence au vent d'autan comme faisant partie de l'identité Lauragaise escompte par exemple la production d'un effet de responsabilité vis-à-vis des Lauragais, tout comme les habitants du Lévézou défendent ce territoire comme un patrimoine propre, et leur appartenant. En tant que Lévéziens, ils ne peuvent laisser leur paysage aux mains des non locaux. Ce discours est géographiquement limité par nature et pourrait difficilement fonctionner avec un département entier mais cette limitation à un lieu étroitement circonscrit est aussi la source d'une grande efficacité. Car plus la population visée est restreinte plus elle est mobilisable, les populations riveraines se sentant plus concernées. En effet, un habitant du Lauragais sera plus touché par les actualités de son périmètre « lauragais » que par celui de la Haute Garonne.

Cependant cette dichotomie entre les acteurs n'entraîne pas (lorsqu'on les compare à la même période) une réaction identique dans chacun des départements. Le durcissement législatif (ZDE 2007), la plus grande intervention des experts et la montée des opposants (efficacité) n'ont pas eu le même impact sur les décideurs politiques. Le Tarn et la Haute Garonne semblent avoir gardé une posture de « développeurs », alors que l'Aveyron fait marche arrière et que l'Ariège et le Lot bloquent leurs développements

Il faut cependant rester prudent quant à l'explication causale de ces paramètres. En effet si on garde à l'esprit la dynamique temporelle autour de laquelle nous pensons que le modèle de mise en œuvre des politiques énergétiques s'est construit, l'hypothèse d'une transformation progressive des situations du Tarn et de la Haute Garonne vers la position de l'Aveyron (soit un arrêt du développement après longue et multiple expérience de l'éolien) est très probable.

³ Cecilia Claeys-Mekdade, Mathieu Leborgne, Etienne Ballan, « Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon », in : Laurent Mermet, Martine Berlan-Darqué, Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et enjeu de la concertation, l'harmattan, Paris, 2008.

* *
*

L'étude de ces mobilisations nous montre tout d'abord combien elles sont co-construites. Au sens tout d'abord que chacun apprend de son adversaire, apprend à utiliser les mêmes méthodes ou à les contrer. Au sens aussi que l'engagement de celui qui devient peu à peu un adversaire entretient et renforce son engagement propre. Cela suppose bien évidemment de le caricaturer, notamment en le qualifiant de *Nimby*, et de refuser de considérer que ses motivations pourraient être légitimes. Pour autant, alors que ce type de « spirale auto-référentielle » est vu par Argyris et Schön (2002) comme de nature à empêcher l'apprentissage organisationnel, on note dans notre cas qu'elle le stimule. C'est parce que l'adversaire est noirci que l'acteur accepte de se lancer dans des investissements et apprentissages d'une certaine ampleur.

On constate en second lieu que l'apprentissage de chacun, loin d'être resté cloisonné dans les périmètres des ZDE, a aujourd'hui traversé les départements et se répercute sur les nouvelles installations de production d'énergie telle que les centrales solaires (photovoltaïques). Autrement dit, les leçons tirées des tentatives d'introduire une nouvelle énergie dans un territoire donné sont assez rapidement transposées par les promoteurs et les élus d'une part, et par les opposants d'autre part, à une autre énergie ou à un autre territoire. Il y a ici une ingénierie concurrente de l'acceptation et de la contestation sociale dont l'usage est bien maîtrisé et qui est facilement transmise à des acteurs qui l'ignorent totalement au début du processus, les élus d'une part et les habitants directement concernés d'autre part. Notre étude confirme de ce point de vue les conclusions de la sociologie des sciences et des techniques. Les profanes ont effectivement une capacité d'apprentissage, ils apparaissent disposés à prendre à leur charge une partie de la collecte des données et à endosser un certain nombre de coûts et de responsabilités.

Pour autant, il est frappant de constater que les phénomènes d'enchaînement rencontrent vite des limites. Si tous les départements ont appris des expériences pionnières menées en Aveyron, ils n'en ont de toute évidence pas tiré les mêmes conclusions. L'une des raisons en est sans doute que la dynamique d'apprentissage était moins avancée dans les départements « suiveurs » lorsque les effets négatifs de ces politiques énergiques sont devenus manifestes. Il est bien sûr plus difficile de se convaincre soi-même d'une décision risquée lorsque les effets en apparaissent plus que contestables sur un territoire voisin. Sur les territoires au contraire pionniers, et pourtant ceux où la contestation est la plus forte, il est au contraire paradoxalement plus facile de s'engager dans une cause « difficile » car on y est poussé par le sentiment constamment entretenu que l'adversaire est de mauvaise foi.

On peut bien sûr faire l'hypothèse que jouent d'autres variables, telles que la densité de peuplement, l'histoire et notamment l'existence de contestations anciennes, mais notre étude nous semble montrer que la participation de chacun résulte en grande partie de la crainte de l'exclusion. Menacés par le constat de violations répétées de l'impératif délibératif, les acteurs s'engagent dans une mobilisation risquée non car elle résulterait directement d'une culture territoriale ou associative particulière, mais parce qu'elle accompagne et couronne une dynamique d'apprentissage où les adversaires entretiennent mutuellement leur engagement.

Références

- Chris Argyris, Donald Schön, *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck, 2002.
- Yannick Barthe, *Le pouvoir d'indécision, La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.
- Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Champs, 2008 (1^{ère} édition 1986).
- Cécile Blatrix, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, volume 15, n° 57, 2002, pp. 79-102.
- Cécile Blatrix, « Vers une "démocratie participative" ? Le cas de l'enquête publique », in : Jacques Chevallier, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 304-313.
- Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, volume 15, n° 57, 2002, pp. 17-35.
- Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans l'incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- David W. Cash, William C. Clark, Frank Alcock, Nancy M. Dickson, Noelle Eckley, David H. Guston, Jill Jäger, Ronald B. Mitchell, « Knowledge systems for sustainable development », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 2003, volume 100, n°14, pp. 8086- 8091
- Cécilia Claeys-Mekdade, « La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État... et le sociologue », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 7 Numéro 3 | décembre 2006, mis en ligne le 15 décembre 2006, Consulté le 01 octobre 2011. URL : <http://vertigo.revues.org/8446> ; DOI : 10.4000/vertigo.8446
- Cecilia Claeys-Mekdade, Mathieu Leborgne, Etienne Ballan, « Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon », in : Laurent Mermet, Martine Berlan-Darqué, *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et enjeu de la concertation*, l'harmattan, Paris, 2008, pp. 97-116.
- Thomas Fromentin, Stéphanie Wojcik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1954.

Robert Hoppe, 2005. « Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements », *Poiesis und Praxis*, 2005, volume 3, n°3, pp 199-215.

Mike Hulme, "Problems with making and governing global kinds of knowledge", *Global Environmental Change*, volume 20, n° 4, 2010, pp. 558-564.

Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean Michel Fourniau, Bertrand Hiérard Dubreuil, Rémi Lefèvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.

Sandrine Rui, « L'entrée en concertation. Une expérience démocratique ? », *Ecologie et politique*, 1997, n° 21, pp. 27-42.

Brian Wynne, « May the sheep safely graze? » in : Scott Lash, Bronislaw Szerszynski, Brian Wynne (eds.), *Risk, Environment and Modernity*, Sage, Londres, 1996, pp. 44-83.