

Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français

Annaïg Oiry

Volume 15, numéro 3, 2015

Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale (partie 1)

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1035873ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Oiry, A. (2015). Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français. *VertigO*, 15(3).

Résumé de l'article

L'océan mondial possède un important potentiel en termes de ressources énergétiques renouvelables, et les territoires littoraux français sont particulièrement propices au développement des parcs éoliens *offshore* et des sites d'exploitation de l'énergie hydrolienne. Pourtant, la multiplicité d'usages aux pratiques parfois contradictoires génère de nombreux conflits en zone côtière : aux activités « traditionnelles » (tourisme, pêche professionnelle, etc.) se superposent l'intensification de certaines pratiques (comme l'extraction de granulats marins) ou le développement de nouvelles activités (énergies marines renouvelables, aquaculture offshore, etc.). Cet article insiste sur le lien entre ces conflits d'usages et les stratégies d'acceptabilité développées par les porteurs de projets en ce qui concerne les énergies marines renouvelables. L'acceptabilité sociale de ces énergies engendre notamment des questions concernant les instances de concertation ou encore la pratique de compensations pour les acteurs qui perçoivent une modification de leurs intérêts.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2015



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Annaig Oiry

Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français

Introduction

- 1 Les littoraux français s'affirment actuellement comme des territoires majeurs de la transition énergétique, ainsi qu'en témoigne l'effort des pouvoirs publics en direction des énergies marines renouvelables : existence d'un tarif de rachat, multiplication des initiatives régionales de soutien aux entreprises, structuration de la procédure des appels d'offres, appui financier et technique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), etc. Les énergies marines renouvelables occupent une place de choix dans la future loi française de transition énergétique pour une croissance verte, adoptée par l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015. Si la transition énergétique peut se définir de prime abord comme le passage d'un bouquet énergétique fondé sur les énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon, voire nucléaire) à une répartition prenant davantage en compte les énergies renouvelables, différentes conceptions de cette notion s'affrontent. Une conception radicale, soutenue notamment par la plupart des mouvements écologistes, pense la transition énergétique comme une rupture avec les modes d'approvisionnement énergétiques qui se fonde sur le local et la décentralisation des moyens de production. Au contraire, la transition énergétique telle qu'elle est pensée par les grands groupes techno-industriels s'appuie sur des projets de plus grande envergure, qui se pensent à l'échelle nationale, voire européenne, et qui se fondent sur une interconnexion des réseaux et sur des objectifs de croissance verte. L'énergie qui sera produite par les littoraux n'est pas uniquement destinée au local, mais elle est censée approvisionner des ensembles macro-régionaux : certains des projets étudiés dans cet article sont des « grands projets », qui dépassent largement l'échelle du local.
- 2 On peut définir le littoral comme une interface reliée au milieu marin par ses ressources propres (la houle, les vagues, le vent, etc.), ses activités (et notamment la nouvelle fonction énergétique des littoraux), les pratiques qui s'y développent, les représentations qui s'expriment (le milieu marin comme milieu à industrialiser ou à protéger), mais relevant toujours de logiques terrestres. En effet, on y retrouve les mêmes acteurs (que ce soit des acteurs privés comme EDF Energies nouvelles, GDF Suez, Alstom ou Areva, des acteurs publics comme les collectivités locales, les élus locaux, etc.) et les mêmes logiques d'aménagement qu'à terre. Penser la transition énergétique à partir du littoral permet de développer des complémentarités énergétiques en matière de renouvelables puisqu'il concentre différentes formes d'énergie : énergie éolienne, énergies houlomotrice ou hydrolienne (les deux exploitent les courants marins, la première capte l'énergie issue des vagues en surface, la seconde celle issue des courants en profondeur, notamment les flux de marée), énergie marémotrice, recours à la biomasse marine, ou encore énergie des gradients de salinité. Cet article se concentrera sur deux types d'énergie dont les technologies sont les plus matures sur le territoire français : l'énergie éolienne offshore et l'énergie hydrolienne.
- 3 Les littoraux sont des territoires particulièrement propices aux conflits d'usages, qui sont souvent le fruit d'une concurrence autour d'un espace ou d'une ressource. Bien des études géographiques font état de conflits d'usages, s'exerçant dans différents milieux. On peut par exemple évoquer la multiplicité des études concernant les conflits associés à la protection des espaces « naturels », littoraux, ruraux ou montagnards (Laslaz *et al.*, 2014 ; Guyot, 2011 ; Héritier et Laslaz, 2008 ; Depraz, 2005). Ces conflits peuvent être définis comme des oppositions entre plusieurs acteurs à propos des usages actuels ou futurs de l'espace et/ou leurs conséquences (Cadoret, 2012). Ils interrogent l'affectation et le partage de l'espace entre différents groupes, les rapports de pouvoir qui s'exercent sur celui-ci, ainsi que la légitimité des différents usages de cet espace. Nombreux sont également les travaux de géographes

soulignant que les littoraux sont des territoires marqués par une concentration d'activités telles que la pêche, le tourisme, l'activité portuaire ou encore l'aquaculture, et que tout ajout d'un nouvel usage laisse à craindre l'émergence de nouvelles conflictualités (De Cacqueray, 2011 ; Lelong, 2010 ; Cadoret, 2006 ; Trouillet, 2004 ; Catanzano et Thébaud, 1995). Anne Cadoret évoque ainsi le fait que « *ces usages participent à une multifonctionnalité (des littoraux) génératrice de conflits. Le sol change d'affectation, les règles d'usage sont plus ou moins respectées, les ressources sont de plus en plus convoitées (le foncier, l'eau, les ressources halieutiques, etc.), des activités polluantes se développent, etc., autant de processus qui occasionnent des conflits* » (Cadoret, 2012). Si on suit cette perspective, l'hypothèse pourrait être faite que l'apparition des projets d'énergies marines renouvelables sur les littoraux entraînerait fatalement de nouveaux conflits. L'enjeu dans le développement des énergies marines renouvelables serait donc de partager l'espace marin et de faire cohabiter les différents usages. Cette hypothèse sera discutée tout au long de l'article.

4 Face à cette perspective conflictuelle, bien des précautions sont prises par les porteurs de projets, qui tentent de développer l'acceptabilité de leur projet. Ce sera bien d'« acceptabilité dont il sera question dans cet article, et non d'« acceptation »

5 Pierre Batellier, dans une synthèse intitulée « Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages » souligne combien cette notion d'acceptabilité est un « *nouveau mot valise* », malléable et manipulable, utilisée de façon pragmatique et souvent sans référence à des fondements conceptuels et théoriques rigoureux (Batellier, 2015). Nombreux sont pour lui les travaux scientifiques qui peinent à définir précisément ce qu'est l'acceptabilité sociale. L'auteur souligne combien le verbe « accepter » peut revêtir différents sens : le sens de l'acceptabilité peut ainsi varier de la tolérance à la non-opposition, en passant par l'approbation, le consentement ou l'assentiment. Pierre Batellier distingue des lignes de démarcation entre les définitions de l'acceptabilité, qui tiennent notamment aux acteurs qui sont au centre de la décision. La première approche est centrée sur l'entreprise ou le promoteur, soit ceux qui veulent faire accepter leur projet. La seconde est centrée sur le public, la communauté ou la société, soit ceux qui acceptent (ou non). Enfin, la troisième approche s'intéresse aux interactions entre les deux types d'acteurs mentionnés. Il mentionne que la première approche est largement mobilisée par les praticiens, les promoteurs et les décideurs publics, alors que la littérature scientifique privilégie quant à elle l'approche centrée sur la communauté (Gendron, 2014 ; Beaudoin, 2006 ; Shindler *et al.*, 2002 et 2004 ; Brunson, 1996 ; Stankey, 1996) : « *peu d'auteurs insistent sur cette différence fondamentale qui influence pourtant la nature même de l'acceptabilité sociale : enjeu d'affaires/de société, condition pour que le projet passe/posée par la société, instrument pour l'entreprise/la société, résultat de l'entreprise/de la société, etc.* » (Batellier, 2015, p. 60). On citera par exemple les importants travaux de Yann Fournis et Marie-José Fortin, qui promeuvent une définition territoriale et ascendante de l'acceptabilité sociale en mettant en valeur toute la complexité et la diversité du « social » concerné (Fournis et Fortin, 2014). Ils définissent l'acceptabilité sociale comme un « *processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus comme légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés* » (Fournis et Fortin, 2013, p. 13). Si la littérature scientifique met l'accent sur des approches ascendantes de l'acceptabilité, il s'agit également de s'appesantir sur des approches descendantes, c'est-à-dire de voir comment les porteurs de projets conçoivent l'acceptabilité sociale de leurs projets, notamment en mettant en valeur tous les « arrangements » qu'ils passent avec les acteurs du territoire. Il nous semble donc important de décaler le curseur des acteurs du territoire aux porteurs de projets. Si on centre la définition de l'acceptabilité sociale sur les acteurs du territoire, elle peut s'entendre comme un processus par lequel des acteurs donnent leur consentement, en amont, à la présence de nouveaux usages ou d'infrastructures, à des projets d'aménagement, sur un territoire partagé avec d'autres acteurs. Si au contraire on se déplace vers la vision de l'acceptabilité telle qu'elle est formulée sur le terrain par les porteurs de projet, elle devient un objectif à atteindre pour s'assurer du non-blocage du projet

par la population locale. Cet article développera ce déplacement du curseur d'une approche de l'acceptabilité comme une façon de « donner son consentement à » un projet (approche qui se focalise sur la société civile et sur les facteurs qui la font ou non accepter le projet) à une approche qui envisage l'acceptabilité comme un moyen pour les porteurs de projets d'« obtenir le consentement » par différentes stratégies. Quels sont donc les moyens mis en œuvre par les promoteurs pour parvenir à faire accepter leur projet ? Ces stratégies d'acceptabilité seront développées tout au long de l'article : on peut d'ores et déjà les définir comme un ensemble d'objectifs opérationnels et d'actions coordonnées choisis pour parvenir à obtenir le consentement des populations locales et acteurs du territoire vis-à-vis de l'implantation de nouvelles infrastructures énergétiques. Cette approche de l'acceptabilité centrée sur les porteurs de projets change également les liens réciproques qu'entretiennent acceptabilité et conflits : l'acceptabilité est souvent perçue comme le signe qu'un conflit est « géré », c'est-à-dire résolu. Il semble pourtant possible d'inverser la perspective : si l'acceptabilité est vue comme ce qui permet de résorber le conflit, en aval de celui-ci, elle peut être aussi considérée comme ce qui, en amont, permet de le « déminer ».

- 6 Après avoir détaillé les différents terrains d'étude et la méthodologie, il s'agira de mesurer le degré de conflictualité de l'implantation des énergies marines renouvelables. Les premiers constats de terrain, obtenus à partir d'observations et d'entretiens qualitatifs, laissent à voir un niveau de conflictualité autour des énergies marines renouvelables relativement peu élevé, ce qui tendrait à montrer que l'acceptabilité de ces projets est forte. Pourtant, on verra ensuite que cette acceptabilité est largement construite et qu'elle relève de stratégies d'acceptabilité menées par les porteurs de projets. Enfin, on se penchera sur les conséquences spatiales de ces stratégies sur les différents terrains étudiés.

Section méthodologique

- 7 Cette étude est menée dans le cadre d'une thèse en cours, débutée en septembre 2013, sur les conflits associés au déploiement des énergies marines renouvelables en Pays-de-la-Loire, Bretagne et Basse-Normandie, en France. Quatre cas d'études seront ici plus particulièrement étudiés selon une approche comparative : deux projets éoliens, les parcs éoliens *offshore* de Saint-Brieuc (Bretagne) et de Saint-Nazaire (Pays-de-la-Loire), et deux projets hydroliens, au large de l'île de Bréhat (Bretagne) et au cœur du Raz Blanchard (Basse-Normandie) (figure 1). Différentes caractéristiques des projets étudiés sont récapitulées dans le tableau suivant (tableau 1). Ces projets sont à différents stades d'avancée. Pour les deux parcs éoliens *offshore*, la phase de débat public s'est achevée au début de l'été 2013, l'enquête publique est prévue dans les prochains mois. Le consortium mené par EDF Energies nouvelles au large de Saint-Nazaire a déposé les demandes d'autorisation en octobre 2014, accompagnées de l'étude d'impact environnementale. Concernant la logistique du parc éolien de Saint-Nazaire, l'usine Alstom de fabrication des nacelles et des générateurs des futures éoliennes a quant à elle été inaugurée en décembre 2014 dans le port nazairien, à Montoir-de-Bretagne, et les travaux portuaires ont commencé pour pouvoir accueillir une plate-forme d'assemblage des éoliennes. Pour ce qui est du parc éolien *offshore* de Saint-Brieuc, le projet est légèrement décalé puisqu'en juillet 2014, le consortium Ailes Marines a annoncé une évolution du projet, passant d'une installation de 100 turbines de 5 mégawatts à 62 machines d'une puissance de 8 mégawatts, décalant de fait la remise du dossier de demande d'autorisation de construction et d'exploitation du champ breton puisqu'il faut alors actualiser l'étude d'impact environnemental. Le feu vert pour ces nouvelles turbines a été donné par la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie le 5 juin 2015. Concernant les hydroliennes du Raz Blanchard, les résultats de l'appel à manifestation d'intérêts ont été connus en décembre 2014, les deux consortiums lauréats (Alstom - GDF Suez et DCNS - EDF Énergies Nouvelles) doivent en 2015 poursuivre la concertation, finaliser le développement du projet et obtenir des autorisations administratives nécessaires, pour un raccordement au réseau et une mise en production prévus en 2018. Le site d'essai des hydroliennes de Paimpol-Bréhat a connu l'immersion de sa première hydrolienne, non encore raccordée au réseau. Deux autres hydroliennes sont prévues sur le même site par le consortium EDF-DCNS-OpenHydro.

Cet article se penchera donc sur des infrastructures non encore mises en service. Il paraît cependant intéressant de les étudier lors de la phase de concertation, au moment des débats ou des enquêtes publics, parce qu'il s'agit de la phase d'exacerbation des conflits : c'est souvent au cœur des instances de concertation que des voix discordantes se font entendre et que les controverses se développent.

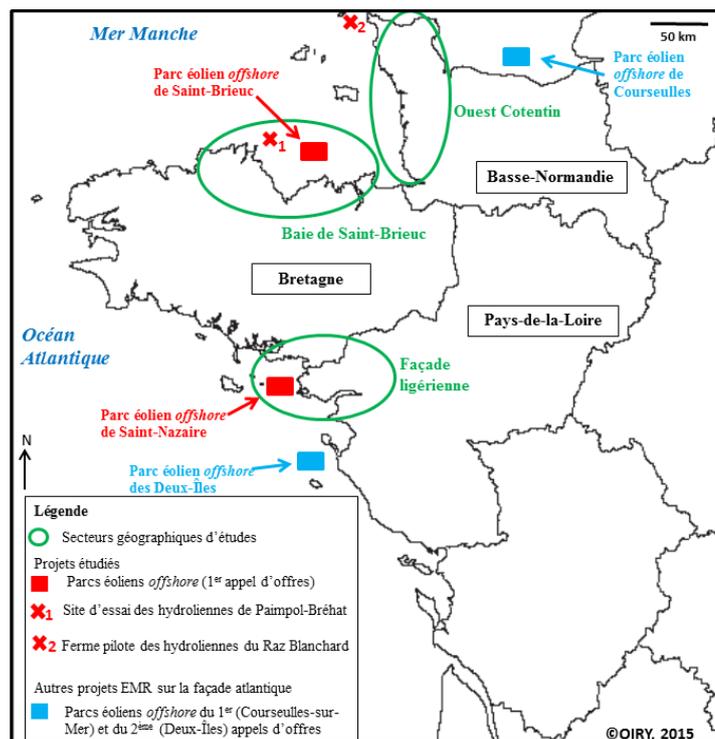
Tableau 1. Principales caractéristiques des projets étudiés.

	Parc éolien offshore de Saint-Nazaire (Pays-de-la-Loire)	Parc éolien offshore de Saint-Brieuc (Bretagne)	Hydroliennes de Paimpol-Bréhat (Bretagne)	Hydroliennes du Raz Blanchard (Basse-Normandie)
Type d'énergie	Éolien offshore	Éolien offshore	Hydrolien	Hydrolien
Puissance prévue	420/480 MW	490 MW	2 MW (3 ou 4 hydroliennes)	14 MW (11 hydroliennes)
Cadre juridique du projet	Appel d'offres	Appel d'offres	Site d'essai	Ferme pilote
Porteurs de projet	Consortium EDF Energies nouvelles, Dong Energy, Neoen Marine, Alstom	Consortium Ailes Marines (Iberdrola, Eole Res)	EDF, OpenHydro (DCNS)	Deux lauréats : -GDF-Suez et Alstom -Énergies nouvelles et Openhydro (DNCS)
Mise en service prévue	2018	2018	Première hydrolienne déjà en place (mais non raccordée au réseau)	2017

Crédit : © OIRY, 2015

8 Ce tableau récapitule les principales caractéristiques des projets étudiés sur la façade atlantique française. Si l'éolien offshore est une technologie désormais mature et au stade du déploiement industriel, parce que largement testé en Europe du Nord, l'hydrolien est encore au stade expérimental de la phase d'essais. Dégageant plus de puissance et possédant une emprise visuelle bien plus importante, les parcs éoliens offshore font l'objet des procédures d'acceptabilité les plus fortes pour tenter d'éviter les conflits.

Figure 1. Carte de localisation des projets étudiés : une course aux énergies marines renouvelables ?



9 Cette carte représente les secteurs et projets d'étude et plus largement les différents projets d'énergies marines renouvelables. Tous les secteurs d'étude retenus sont confrontés aux

mêmes problématiques spatiales : comment intégrer les énergies marines renouvelables à des zones côtières déjà caractérisées par des usages multiples (poids de la pêche professionnelle avec des ports de pêche importants comme Cherbourg, Erquy, Saint-Quay-Portrieux, La Turballe, importance du secteur touristique, projets d'extraction de granulats marins, etc.) ? Si la façade atlantique est confrontée depuis quelques années à une multiplication de ces projets, les régions méditerranéennes sont en revanche quelque peu à la traîne, à cause de conditions géophysiques moins favorables et d'une volonté politique moins affirmée. Quelques zones sont pourtant à l'étude en ce qui concerne l'éolien flottant.

- 10 Pour étudier ces différents cas d'études, plusieurs outils méthodologiques essentiellement qualitatifs ont été utilisés. Trois techniques d'enquêtes principales ont été sélectionnées pour mener à bien cette recherche : la pratique d'entretiens semi-directifs, l'observation lors des salons de promotion des énergies marines renouvelables, la constitution de corpus documentaires. Une soixantaine d'entretiens ont été réalisés auprès d'une diversité d'acteurs des sites étudiés et d'acteurs-décideurs organisateurs de la filière : usagers de la mer (pêcheurs, responsables des activités de voile ou de surf), population locale (résidents principaux ou secondaires), milieux associatifs locaux, collectivités locales (maires des communes et des intercommunalités), porteurs de projets (également nommés groupes techno-industriels dans cet article), responsables et organisateurs des procédures de concertation (agences de concertation, membres des Commissions particulières des débats publics), organismes publics décideurs (Direction générale de l'énergie et du climat). Concernant les corpus documentaires, deux types de documents ont été collectés : les documents issus des débats publics pour les parcs éoliens offshore ainsi que des documents iconographiques (brochures de publicité notamment) réalisés par les porteurs de projets qui représentent les nouvelles infrastructures énergétiques et qui permettent d'étudier les représentations du milieu marin des groupes techno-industriels. L'étude des cahiers d'acteurs rédigés dans le cadre des débats organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) (à l'instar de l'étude menée par Valérie Lavaud-Letilleul en 2012 sur les débats liés aux aménagements portuaires à partir des débats publics) permet de recueillir les positions de différents acteurs allant du particulier à l'association, du porteur de projet aux collectivités locales. Ce sont des brochures de quelques pages explicitant la position de l'acteur qui le rédige sur le projet d'implantation d'éoliennes *offshore*, ils sont ensuite regroupés dans la rubrique « cahiers d'acteurs » du site internet du débat public du projet.

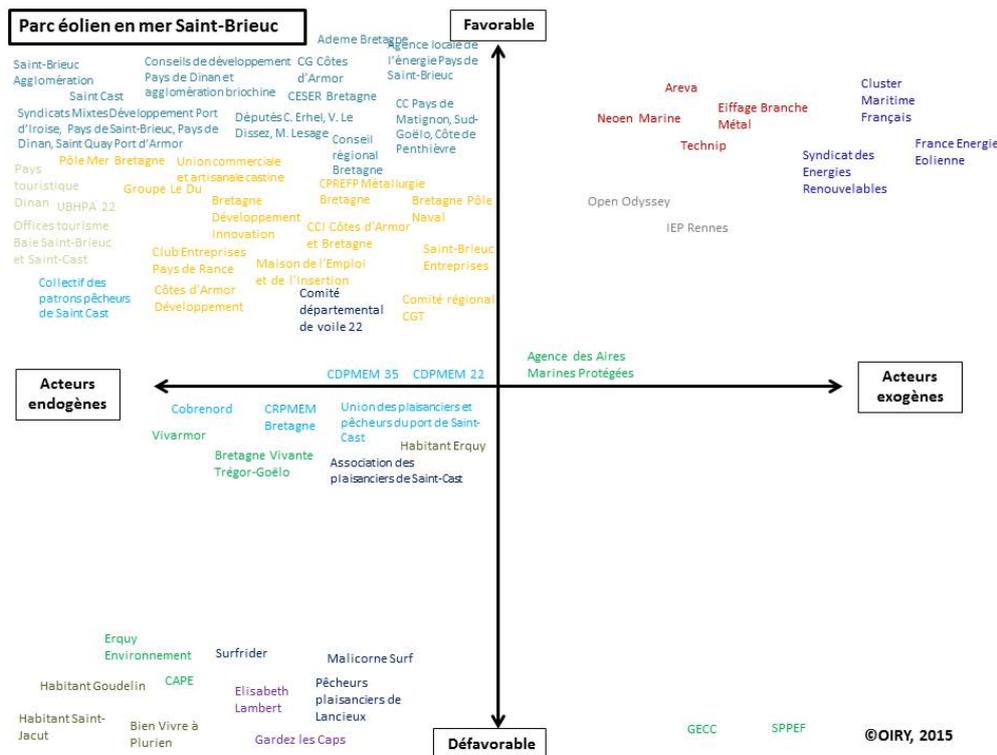
Une faible contestation des énergies marines renouvelables ?

Une forte acceptabilité ?

- 11 Les énergies renouvelables bénéficient d'une bonne image dans l'opinion publique. La filière de l'éolien terrestre dispose d'une forte acceptabilité sociale, alors qu'elle est au contraire plus faible quand il s'agit de son implantation concrète sur un territoire donné (Saucier et al., 2009). En France, un soutien massif à l'éolien terrestre est exprimé dans les sondages, mais il s'atténue à mesure que l'implantation territoriale se précise : les Français sont ainsi favorables à l'installation d'éoliennes en France à 80 %, dans leur région à 75 %, ils ne sont plus que 60 % à l'être si le projet se situe à moins d'un kilomètre de chez eux (Ademe, 2014). Qu'en est-il pour les énergies marines renouvelables ?
- 12 L'acceptabilité sociale de ces énergies marines sur les littoraux français semble être plutôt positive de prime abord¹. Pour ce qui est des hydroliennes, on citera ici l'étude menée en 2008 par Laure Robigo à propos du site de Paimpol-Bréhat, une étude qui montre que l'acceptabilité des hydroliennes par les patrons-pêcheurs du quartier maritime est relativement favorable, sans être unanime : les pêcheurs ne sont pas formellement opposés au développement hydrolien, mais ils émettent des réserves et des questionnements légitimes, notamment à propos des impacts sur le milieu marin et les espèces benthiques. Sur les quarante-sept patrons-pêcheurs interrogés, seuls 29 % pensent que les hydroliennes pourraient représenter une gêne pour la pêche alors que 27,4 % pensent que cela pourrait être une opportunité pour le quartier

maritime de Paimpol-Lannion. En ce qui concerne les parcs éoliens offshore, l'analyse des cahiers d'acteurs rédigés par les différentes parties prenantes au moment des débats publics organisés par la CNDP met en lumière une acceptabilité qui paraît plutôt bonne. Ces cahiers permettent de recueillir les positions des uns et des autres et sont ensuite regroupés dans la rubrique « cahiers d'acteurs » du site internet du débat public du projet. Une telle analyse n'est pas possible pour les projets hydroliens, qui ne sont pas concernés par la procédure du débat public. Soixante-dix cahiers d'acteurs ont été mis en ligne pour le débat autour du parc éolien offshore de Saint-Brieuc. Alors que douze contributions se déclarent contre le projet de parc, dix expriment des réserves et font part de leur vigilance et quarante-huit se positionnent en faveur du projet (figure 2). Pour ce qui est du parc éolien offshore de Saint-Nazaire, sur les trente et une contributions, cinq se positionnent contre, huit expriment leur vigilance et dix-huit se déclarent favorables au projet. Une majorité des voix s'exprime donc en faveur des projets de parcs éoliens en mer. Il semblerait donc que ces projets sont favorablement accueillis, à la fois par les collectivités locales, par les entreprises locales, par certaines associations. Pourtant, cette acceptabilité mesurée via les cahiers d'acteurs semble d'ores et déjà être en trompe-l'œil : il est notamment remarquable que la plupart des usagers quotidiens de la mer (le monde de la pêche par exemple), dont l'activité est intimement liée au milieu marin, ait exprimé leur vigilance, voire une voix négative, ce qui pose la question de la légitimité de chaque usage du milieu marin. Il est également notable que les porteurs de projets et les industriels intervenant directement dans la construction des parcs rédigent eux aussi des cahiers d'acteurs. Par exemple pour le parc éolien offshore de Saint-Brieuc, Technip, Eiffage, Neoen Marine ou encore Areva ont apporté une contribution à ces cahiers, ce qui augmente mécaniquement le nombre de voix positives. La conclusion du cahier d'acteur du groupe Technip, spécialisé dans le management de projets, l'ingénierie et la construction pour l'industrie de l'énergie, stipule que « le parc éolien de la Baie de Saint-Brieuc ouvre de nouveaux horizons à la région Bretagne qui dispose des structures et des ressources pour s'inscrire comme fer de lance de cette filière et développer son potentiel industriel pour répondre aux projets européens. Technip est enthousiaste et fier d'y participer à travers ce projet éolien en mer au large de la baie de Saint-Brieuc. Technip est impliqué dans le développement du secteur éolien en mer au niveau national et à l'export ». Ce groupe se positionne donc en faveur du développement d'une filière « énergies marines », en France et à l'international, alors même qu'il est clairement partie prenante du déploiement de cette filière. Or, il est rappelé dans les règles de rédaction des cahiers d'acteurs édictées par la CPDP, que toute contribution écrite ne doit pas être « le relais d'un intérêt personnel ou l'occasion d'une promotion personnelle ». On est ici non pas dans la promotion personnelle d'un individu, mais dans la promotion d'une filière dans laquelle certains acteurs ont de forts intérêts économiques. Il est donc évident que ces cahiers donnent à voir une large acceptabilité des milieux industriels concernés par le déploiement de la filière, ce qui gonfle un peu artificiellement le nombre de voix favorables au projet dans les cahiers d'acteurs.

Figure 2. Positionnements exprimés dans les cahiers d'acteurs du débat public associé au parc éolien offshore de Saint-Briec.



- 13 Ce graphique présente la diversité et l'hétérogénéité des acteurs s'exprimant dans le cadre du débat public. Ces acteurs sont classés selon deux axes. Le premier correspond à leur position pour, contre, ou de vigilance (en position centrale, de part et d'autre de la flèche) par rapport au projet. Il semble intéressant de mettre en relief une position intermédiaire, la « vigilance », parce que plusieurs acteurs ne refusent pas frontalement les projets, ne le bloquent pas, mais surveillent attentivement leur avancée, le comportement des porteurs de projets et l'évolution des appels d'offres. Le second classe les acteurs selon leur position « exogène » ou « endogène » par rapport au territoire, selon la distinction effectuée par Guy Di Méo : les acteurs endogènes sont ceux qui sont originaires et/ou impliqués sur des territoires, alors que les acteurs exogènes considèrent le territoire de leur action d'un œil plus distant, plus utilitariste et plus spéculatif, ils ne s'identifient pas corporellement à lui (Di Méo, 1991). Leurs actions et leurs décisions n'ont pas d'impacts directs sur leur cadre de vie, mais ils agissent sur l'espace de vie des autres dans l'espoir de réaliser un profit (Di Méo et Buléon, 2005, p. 33). Une telle distinction est opératoire pour comprendre le sens du positionnement des acteurs, mais elle possède plusieurs limites. Certains acteurs possèdent en effet une position intermédiaire : les résidents secondaires ont été classés comme acteurs endogènes, car ils sont parfois très impliqués dans la vie associative locale même s'ils ne résident pas à l'année dans le territoire concerné. À l'inverse, certaines associations classées comme « acteurs exogènes » peuvent posséder des membres vivant sur place, comme c'est le cas de certains acteurs se réclamant de la SPPEF (Société pour la Protection du Paysage et de l'Esthétique de la France).
- 14 L'étude des cahiers d'acteurs permet certes de repérer les forces en présence et d'avoir un premier aperçu des rapports de force et de la mobilisation des différentes parties prenantes, mais cette analyse n'est pas suffisante pour juger de l'acceptabilité des parcs éoliens offshore. Certains acteurs qui ont une position tranchée sur le projet ne se sont pas exprimés dans les cahiers. Pour le parc éolien offshore de Saint-Nazaire, c'est par exemple le cas du Groupement des résidents pour la sauvegarde environnementale de La Baule (GRSB) ou encore de l'association Natur'action qui se bat contre le raccordement du parc au réseau électrique existant. Le débat public ne reflète en outre pas la position de l'ensemble de la population locale, il convient donc de ne pas limiter l'étude de l'acceptabilité à une étude

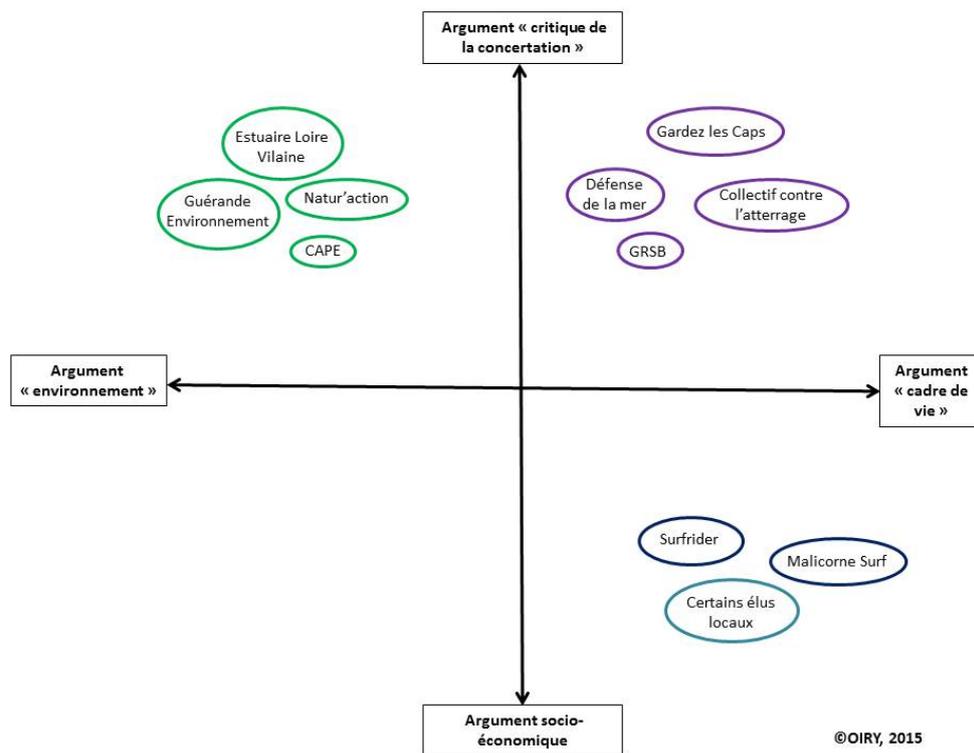
quantitative des cahiers d'acteurs qui ne reflète pas la diversité des argumentaires présents qui sera étudiée par la suite.

Une opposition disparate, mais mobilisant des arguments divers

Une opposition présente, mais hétérogène...

15 Plusieurs grandes catégories d'opposants semblent pouvoir être distinguées sur la question de l'éolien offshore au large de Saint-Nazaire et en baie de Saint-Brieuc : les résidents (qui sont souvent surtout des résidents secondaires), les associations environnementales, le monde de la pêche, ainsi que les opposants antinucléaires tissant des liens entre critique du nucléaire et critique du renouvelable industriel. Les critères de distinction reposent sur la présence de différents arguments mobilisés par chacun de ces groupes, des arguments qui peuvent se recouper ou sembler contradictoires. Ces arguments mobilisés pour justifier d'une position contre les énergies marines renouvelables sont variés et peuvent être regroupés en quatre types : les arguments mobilisant la problématique du cadre de vie, les arguments émanant d'une critique des procédures de concertation, les arguments de nature socio-économique et enfin les arguments reposant sur des enjeux environnementaux. La figure 3 synthétise les différents groupes contestataires selon les arguments qu'ils mobilisent.

Figure 3. Groupes contestataires et arguments mobilisés pour les parcs éoliens en mer de Saint-Brieuc et Saint-Nazaire.



16 Ce graphique synthétise les différents groupes contestataires selon les arguments qu'ils mobilisent. Le choix a été fait de ne pas représenter les groupes antinucléaires qui dépassent souvent la critique des seules EMR pour mener une critique plus large sur la structuration du bouquet énergétique national.

17 La problématique du cadre de vie est essentiellement mobilisée par les résidents, les organisations de loisirs et certains élus locaux, qui soulignent les enjeux relatifs au paysage (les éoliennes offshore vont-elles dénaturer le paysage ? D'où va-t-on les voir ?), à la qualité de vie et à la santé (les champs électromagnétiques sont-ils nuisibles ?). Deux groupes d'opposants-résidents contestent les photomontages réalisés par les porteurs de projets, le collectif Défense de la mer pour le parc éolien offshore de Saint-Nazaire et l'association Gardez les Caps en baie de Saint-Brieuc, au prétexte qu'ils ne sont pas révélateurs de la visibilité des éoliennes depuis la côte, et proposent des photomontages concurrents. Ces deux groupes se composent majoritairement de retraités et de résidents secondaires, fortement attentifs à la question

du cadre de vie et du paysage, ainsi qu'aux conséquences de ces nouvelles installations énergétiques sur le prix du foncier. La question du paysage semble souvent être le nerf de la guerre des contestations liées à l'éolien (Nadaï et Labussière, 2009 ; Labussière, 2007 et 2009), mais il convient de ne pas réduire les oppositions à celle-ci et de voir ce qu'elle cache, en l'occurrence un sentiment de ne pas avoir de poids dans les négociations. Les résidents mêlent souvent un argumentaire basé sur la question paysagère et des positions très critiques sur les procédures de concertation sur le déséquilibre du rapport de forces entre population locale et porteurs de projets, un déséquilibre qu'ils ressentent très nettement lors des débats publics et qu'ils dénoncent de façon souvent virulente lors des entretiens.

18 Des arguments de nature socio-économique sont également avancés par certains élus locaux qui craignent une baisse de l'activité touristique (l'industrialisation du milieu et du paysage marins par l'éolien offshore ne va-t-elle nuire à l'activité touristique essentielle à l'économie des territoires littoraux ?) ainsi que de fausses promesses sur les chiffres d'emploi. Les organisations de loisirs craignent aussi que les parcs contraignent leurs pratiques. Les surfeurs de la baie de Saint-Brieuc évoquent régulièrement la « vague du Cap Fréhel ». Ils craignent que le parc éolien en mer ait une incidence sur la houle et qu'il perturbe la vague des surfeurs.

19 Enfin, les arguments relevant d'enjeux environnementaux sont surtout formulés par les associations craignant pour la biodiversité marine et sous-marine et axant leurs discours sur les perturbations possibles du milieu marin et sur la critique des études d'impacts commanditées par les porteurs de projets. Sur ce graphique, il est frappant de voir qu'il n'y a pas de groupes au confluent des critiques d'ordre environnemental et d'ordre socio-économique, parce qu'elles sont souvent jugées contradictoires. Ce pourrait être la place de certains bureaux d'études environnementales critiquant à la fois les études d'impacts environnementaux (EIE) telles qu'elles sont menées par les porteurs de projets et le fait que les bureaux d'études choisis pour mener l'EIE soient sous-traités par les porteurs de projets (et donc non indépendants). Le monde de la pêche, qui exprime une crainte de voir de nouveaux usages limiter leurs zones de pêche et perturber leur activité et dont l'acceptabilité est due essentiellement aux négociations menées en amont des débats publics avec les porteurs de projets (négociations reposant surtout sur les compensations associées au projet), ne figure pas dans ce graphique, à cause de cette posture ambiguë entre contestation et acceptabilité, mais ce positionnement sera étudié plus en détail dans la seconde partie.

20 Contrairement aux parcs éoliens en mer, on peut remarquer que le site hydrolien au large de l'île de Bréhat n'est pas vraiment contesté, même si certaines associations environnementales font part de leur vigilance. Cette absence de contestation est sans doute due d'une part au fait que ce site soit un site d'essais, et non un site de production commerciale d'électricité comme est destiné à l'être le site du Raz Blanchard, ce qui est valorisant en termes d'image (territoire à la pointe de l'innovation et de la recherche, etc.), et d'autre part au fait qu'à terme seulement quatre ou cinq hydroliennes seront implantées. Les espaces de travail des pêcheurs ne seront ainsi que peu impactés. Au contraire, le Raz Blanchard est censé accueillir un projet de bien plus grande ampleur : certains porteurs de projets parient sur l'installation à terme d'une centaine d'hydroliennes au large de la presqu'île de La Hague. De plus, les hydroliennes semblent moins contestées, car elles sont fixées au fond de l'eau et donc non visibles depuis la côte, ce qui supprime l'expression de l'argument de l'impact paysager.

21 Le spectre des contestations au renouvelable offshore est donc marqué par une forte hétérogénéité, elle parcourt tout l'échiquier politique français et regroupe des profils d'opposants fort disparates. Il convient toutefois de remarquer qu'aucun groupe ne conteste le principe de l'éolien ou de l'hydrolien en lui-même : tous les opposants interrogés se déclarent pro-transition énergétique, mais ce sont ses modalités d'implantation, la façon dont sont menées les procédures de concertation ou encore la question des réseaux qui font débat. Derrière l'acceptabilité des infrastructures énergétiques se glisse en réalité la question de la définition de la transition énergétique : qu'accepte-t-on quand on approuve les projets d'énergies marines renouvelables ? Notion ancrée dans l'actualité, la transition énergétique est employée par une myriade d'acteurs différents. Pour le mouvement et les militants écologistes, la transition énergétique vient se placer en rupture d'avec les modes

d'approvisionnement énergétique reposant sur les énergies fossiles, ce que Laurence Raineau nomme un « paradigme alternatif » (Raineau, 2011). La notion de « transition énergétique » est aussi reprise par les énergéticiens (EDF, GDF-Suez, etc.) et industriels (Alstom, STX, etc.) développant un discours autour de la croissance, du profit et d'un redéploiement industriel qui doit s'appliquer sur des territoires diversement touchés par la désindustrialisation. Enfin, la « transition énergétique » est mise en valeur par la sphère politique qui fait d'elle un cheval de bataille dans le cadre des débats sur les changements climatiques et l'émission des gaz à effet de serre aux échelons international, européen, national, etc. : la transition énergétique est ici un moyen de devenir un champion de la lutte contre les changements climatiques. Qu'y a-t-il donc de commun entre une conception de la transition énergétique pensée par les militants écologistes qui se fonde sur la décentralisation des moyens de production, la déconcentration des pouvoirs politiques et un approvisionnement énergétique se pensant à l'échelle locale et reposant sur l'indépendance de petites unités territoriales et une transition énergétique qui, pour les grands groupes techno-industriels, est un moyen de développer une croissance verte en connectant les territoires entre eux à une échelle nationale voire européenne ? Il est frappant de constater que certains militants contestent les projets dits de transition énergétique sur les littoraux français... au nom de la transition énergétique². On peut ici prendre l'exemple du groupe antinucléaire, anti-autoritaire et de tendance anarchiste de Montabot, dans le Cotentin, luttant depuis plusieurs années contre la ligne à très haute tension Cotentin-Maine partant de la centrale nucléaire de Flamanville. Contestant d'abord le bien-fondé du nucléaire et non directement les énergies marines renouvelables, il nous a tout de même semblé intéressant de s'intéresser à ce groupe, car il porte un discours très critique sur une transition énergétique pensée à l'échelle macro-régionale. Il conteste en effet le principe de l'éolien industriel au nom d'une critique de l'industrialisme et d'un renouvelable pensé à l'échelle des micro-territoires, alors que certains collectifs de résidents sur lesquels nous reviendrons refusent l'éolien offshore car ils soutiennent un bouquet énergétique fondé entre autres sur le nucléaire, énergie non productrice de gaz à effet de serre. Chaque groupe d'opposants conteste les projets étudiés au nom de sa propre vision de ce que doit être la transition énergétique.

... mais qui reste de faible intensité

- 22 L'opposition à l'éolien offshore, et dans une moindre mesure à l'hydrolien, se distingue donc par sa forte hétérogénéité, puisqu'elle va des antinucléaires aux pro-nucléaires, qu'elle concerne tout l'échiquier politique et qu'elle regroupe des acteurs endogènes et exogènes au territoire. Cependant, cette opposition reste tout de même minoritaire, elle est limitée à quelques groupes de citoyens et quelques associations, alors que la majorité des collectivités et des entreprises locales soutiennent ces projets dits de transition énergétique. En ce qui concerne la population locale, les voix sont partagées, certains rejoignent les positions des résidents secondaires en soulignant l'impact paysager et en s'inquiétant du nombre d'emplois délogés par les projets, d'autres soulignent l'importance de prendre part au tournant de la transition énergétique et sont enthousiastes quant au lancement d'une nouvelle filière industrielle. Cependant, cela reste des positionnements individuels qui ne permettent pas de mettre en relief une évaluation collective du projet.
- 23 En ce qui concerne l'éolien offshore, les retranscriptions intégrales des débats permettent d'avoir une bonne vision de la teneur des débats et de l'intensité de la contestation. Mis à part quelques échanges véhéments, les débats restent calmes et maîtrisés par la CPDP, les temps de parole sont relativement peu dépassés. Aucun dépassement n'est à signaler pour le parc éolien de Saint-Nazaire. Quelques accroches entre participants au débat ont lieu à Saint-Brieuc, mais cela reste sur le registre du verbal. Un des échanges les plus houleux est une discussion à la fin de la séance sur les usagers de la mer, le 27 juin 2013 à Binic, entre deux représentants d'un club de surf et du comité départemental de voile des Côtes d'Armor. Le représentant du comité de voile répond à une accusation sur l'accord passé entre son comité et Ailes Marines, un accord critiqué par les surfeurs, car relevant d'une pratique de lobby : « c'est des affabulations, à la limite de la diffamation dans le cahier d'acteurs qui a été cité. On est loin de ce qui peut être appelé du pédo lobbyisme. Je n'avais pas eu l'occasion de le dire, je le fais ce soir ». Le

représentant des surfeurs répond, en désamorçant la tension : « mon idée n'était pas du tout de faire une polémique, mais d'exposer des faits tels que j'ai pu les constater. Je n'ai absolument pas l'idée de vouloir répandre du venin ». La conclusion du débat public à Saint-Brieuc le 24 juillet 2013 donne lieu à quelques remarques incisives. Un membre de la SPPEF s'en prend aux conditions même du débat : « il n'y a pas eu débat. Un débat est contradictoire ou ne l'est pas. Dans cette enceinte, la parole libre dérange et Ouest France la qualifie aussitôt de « charge violente ». La vraie violence, c'est lorsque des intervenants défavorables au projet font l'objet de menaces ou d'intimidation, comme ce fut le cas à deux reprises à l'issue des réunions de ce débat ». Pour autant, ces interventions très critiques ne sont pas nombreuses et sont lancées par un nombre très restreint de participants au débat.

24 L'opposition est à la fois multiple et de faible intensité. Celle-ci semble toutefois moins due à une acceptabilité partagée des nouvelles infrastructures énergétiques qu'à des actions de gestion de la contestation orchestrée par les porteurs de projets, et ce sont ces actions menées par les groupes techno-industriels en matière d'acceptabilité qui sont être désormais examinées.

Des conflits gérés par de fortes stratégies d'acceptabilité

25 Les porteurs de projets sont amenés, en amont des projets, à développer ce que l'on nommera des stratégies d'acceptabilité. Travailler l'acceptabilité sociale d'un projet permet d'évaluer en amont les probabilités d'appropriation de celui-ci afin de limiter les risques de rejets probables, en repositionnant si besoin le projet ou la technologie elle-même. Les porteurs de projet sont ainsi amenés à mener un véritable travail sur l'acceptabilité sociale, conçue ici comme une manière d'obtenir le consentement de la société civile. L'acceptabilité sociale n'est donc pas un donné mais un construit, elle est souvent moins le fruit d'une adhésion enthousiaste et spontanée des acteurs du territoire (riverains, pêcheurs, résidents secondaires, usagers divers de l'espace maritime) que le produit de stratégies mûrement réfléchies et financées par des porteurs de projets rompus aux techniques de communication. L'acceptabilité fonctionne alors comme une sorte de management des conflits. Il s'agit de rendre les nouvelles infrastructures désirables, mais aussi de capter et orienter les perceptions et les comportements dans le sens de la technique (Fressoz, 2012).

26 Il convient donc d'examiner plus précisément l'éventail des stratégies d'acceptabilité développées par les groupes techno-industriels. Quatre stratégies nous semblent pouvoir être mises en relief : les mécanismes dits de concertation, les négociations autour des compensations environnementales, l'utilisation de la fiscalité locale, ainsi que la mobilisation d'un imaginaire acquis à la technique. Il convient toutefois de distinguer ce qui relève d'une part de la stratégie d'acceptabilité et d'autre part de l'obligation réglementaire. Plusieurs mesures destinées à faire accepter les projets d'énergies marines renouvelables aux populations locales sont en effet inscrites dans la loi française. Pour chaque stratégie décrite, il faudra donc analyser ce qui relève de l'obligation réglementaire et ce qui relève de l'action du porteur de projet.

Les mécanismes dits de « concertation » au prisme des rapports de pouvoir

27 Les groupes techno-industriels responsables de l'implantation des parcs éoliens offshore et des hydroliennes insistent sur le fait que leurs projets sont des projets concertés. Le site internet d'Ailes Marines, pour le parc éolien au large de la baie de Saint-Brieuc, indique qu'« Ailes Marines a poursuivi et accentué ses actions de concertation avec tous les acteurs du territoire (...) et a participé à des événements sportifs et culturels briochins. C'est sur ce dialogue de proximité que le consortium s'est appuyé pour développer et définir le projet éolien en mer de la Baie de Saint-Brieuc ». La concertation passe pour eux par différents types de structures : le Comité de filière que les énergies marines renouvelables en Bretagne, l'instance de concertation locale et de suivi qui se réunit régulièrement pour suivre l'avancée du projet, ainsi que le débat public. Le site internet du projet laisse donc entendre que ce sont des actions de concertation qui permettent de définir, par une intention coopérative, les modalités du

projet. Cependant, si on se réfère à plusieurs travaux scientifiques définissant précisément ce qui relève de la concertation (Beuret et Cadoret, 2010 ; Beuret, 2006 ; Touzard, 2006 ; Billé et Mermet, 2003), on s'aperçoit qu'il ne s'agit pas réellement de concertation, mais davantage d'un enchaînement de processus de consultation, de négociation, d'information et d'opérations de communication. En effet, Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret soulignent qu'« outre le fait qu'elle implique une élaboration collective, la concertation est motivée par une intention coopérative, ce qui la distingue d'autres formes de dialogue » (2010, p. 19). Ici, le cadre de la prise de décision n'est pas fixé en partenariat avec les acteurs du territoire, mais elle est inscrite dans la loi et la société civile ne participe pas de manière forte à l'élaboration du projet, déjà largement ficelé en amont. Les instances locales de concertation et de suivi des projets sont surtout une courroie de transmission d'informations en direction des acteurs du territoire, ce ne sont pas des instances décisionnelles qui influent véritablement sur la structuration des projets. Les pratiques de prises de décision dans le cadre des EMR relèvent davantage d'un des deux modèles de concertation sur des enjeux environnementaux proposés par L. Mermet et al. en 2004 défini par le triptyque « Décider, Annoncer, Défendre » : le porteur de projet cherche à imposer une décision prise avant ce qu'il appelle la « concertation ».

28 Ces pratiques dites de concertation, qui relèvent en fait davantage de la consultation et de la négociation, sont fixées par des textes réglementaires qui obligent les porteurs de projets à s'y conformer. La loi Barnier du 2 février 1995 crée ainsi la Commission nationale du débat public (CNDP) pour les grands projets d'aménagement, commission qui devient une autorité administrative indépendante par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, alors que la France s'est également engagée dans la convention d'Aarhus ratifiée la même année. La loi Grenelle II en juillet 2010 élargit ses attributions. La mission de la CNDP est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision, ce qui n'est en fait pas réellement le cas : les débats publics ne relèvent pas de pratiques de concertation au sens fort du terme, au sens d'un processus de constructions collectives de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble.

29 Les porteurs de projets se doivent de respecter l'obligation réglementaire, mais ils vont plus loin. Les débats publics leur permettent ainsi de transmettre de l'information et de consulter les acteurs du territoire sans pour autant les intégrer aux prises de décision. Ils sont aussi l'occasion de faire appel à diverses stratégies de communication pour parvenir à faire accepter leurs infrastructures énergétiques. Le rôle des agences de concertation intervenant aux côtés des porteurs de projets est ici décisif dans la préparation du débat public. Plusieurs entretiens ont pu être effectués avec les agences de conseils, de concertation et de communication accompagnant les porteurs de projets lors des débats publics des deux parcs éoliens, pour une durée allant de quelques mois à quelques années. Une même méthode est retenue par ces agences pour préparer les débats publics. Les agences se livrent tout d'abord à une analyse territoriale du site retenu : il s'agit d'une analyse documentaire et d'une étude de contexte basée sur des entretiens avec des acteurs du territoire. Cette première étude sert notamment à repérer les acteurs contestataires, à étudier leur discours et leurs arguments, à interroger les acteurs sur leurs attentes vis-à-vis de la démarche de concertation et à jauger l'image que les acteurs rencontrés ont du porteur de projet. Un membre d'une agence de concertation accompagnant EDF EN pour le parc éolien offshore de Saint-Nazaire explique ainsi ses objectifs : « rassembler pour le maître d'ouvrage en amont des temps de débat ou de concertation les préoccupations des acteurs et les sujets sur lesquels le maître d'ouvrage sera attendu, sur lesquels il ne pourra pas faire d'impasses et pour lesquels il faut qu'il prépare des arguments solides ». Dans un second temps, l'agence prépare le débat en aidant le maître d'ouvrage à rédiger le dossier de présentation du projet. Elle organise également des séances de préparation des porteurs de projets à la prise de parole en public en se livrant à des séances de « coaching » et de « media-training ». Enfin, l'agence rédige un rapport de retours d'expérience où elle revient sur le déroulé du débat, en insistant sur la façon dont ont été intégrées les parties prenantes et sur les aspects sur lesquels le porteur de projet va devoir être attentif dans la poursuite du projet. On constate donc un fort déséquilibre entre la préparation du débat par les porteurs de projets fortement aidés par les agences de concertation et la population locale ou les usagers

de la mer qui ne bénéficient souvent d'aucune préparation en amont du débat. Les scènes des instances de concertation sont en fait une occasion de démonstration des rapports de pouvoir déséquilibrés entre acteurs : les grands groupes techno-industriels, largement rompus aux techniques de communication et maîtrisant l'art oratoire grâce à l'accompagnement de professionnels, mettent en scène leur projet et contrôlent le déroulé et le contenu des débats publics. Il semble donc possible de rapprocher les procédures de concertation de stratégies d'acceptabilité développées par les porteurs de projets leur permettant, par divers techniques de communication et de management participatif, de faire accepter localement leurs projets de nouvelles infrastructures énergétiques. La participation deviendrait alors un impératif (Blondiaux, 2008) et un outil de gestion au service de la construction de la légitimité des nouvelles infrastructures énergétiques.

30 Les opposants restent cependant très critiques vis-à-vis de ces procédures de concertation, et souvent cette critique occupe une place importante dans les entretiens, notamment en ce qui concerne le déséquilibre des temps de parole entre porteurs de projets et opposants et le fait que le débat laisse très peu de marge de manœuvre aux opposants pour modifier le périmètre des parcs, le choix des fondations, le déroulé des études d'impacts, etc. Ce que dénoncent aussi les opposants, c'est le marchandage de l'acceptabilité sociale lors des débats publics. Un membre d'un bureau d'études environnementales travaillant sur la Manche ouest fait ainsi état de son étonnement face à certaines pratiques des porteurs de projets : « A certaines réunions, (...) les gars ils passaient, ils faisaient leurs courses quoi. Et en fait tu me mettras trois places pour le match de foot au parc des Princes, t'oublie pas, il m'en faudrait une ou deux pour mon fils et ses copains aussi. N'hésite pas pour le voyage aussi, un billet de train ou deux. On en était là quoi. Des mecs aussi qui négocient leur place dans le port, à Paimpol ou à Saint Quay ou je ne sais pas quoi, prévoir un peu plus pour son bateau. Ah non, c'était... Et puis ouvertement, devant tout le monde comme ça... ». Ces paroles d'opposants mettent en lumière les dérives possibles vers des pratiques d'« achat » des opposants.

31 Outre les débats publics, des instances de concertation regroupant élus, citoyens, membres d'associations, porteurs de projets se tiennent régulièrement pour chaque projet hydrolien ou éolien offshore. Ces instances sont elles aussi l'occasion pour les porteurs de projets de tester leurs techniques de séduction vis-à-vis de la population locale. Ainsi, un membre de l'association Bretagne Vivante suivant l'évolution du projet hydrolien au large de l'île de Bréhat a souligné : « c'était un travail parfait pour la réception de la technologie. Au départ j'ai beaucoup résisté face à EDF parce que je suis antinucléaire de base, j'ai refusé de les tutoyer parce que j'ai un esprit mai 68, mais il y a quand même eu une vraie sincérité dans les échanges, ils ont une qualité professionnelle et une sacrée capacité à faire tomber les obstacles. Et puis ils sont malins, à chaque fin de réunion ils amènent un buffet, il y a des coquilles Saint-Jacques. Bref, j'ai craqué, maintenant je tutoie le responsable d'EDF qui vient ». L'acceptabilité du membre de Bretagne Vivante n'était ici pas acquise, elle n'est pas le fruit d'une adhésion spontanée au projet hydrolien, mais elle est construite par des stratégies menées par les porteurs de projets (tutoiement et tentative immédiate de familiarisation avec la population, préparation d'apéritifs conviviaux pour favoriser la rencontre, etc.) et relevant de techniques de communication et de séduction.

Négocier la présence des énergies marines renouvelables par les compensations

32 Une compensation peut se définir comme l'attribution à un territoire subissant les impacts négatifs d'un aménagement déclaré d'utilité publique, d'un ensemble de mesures visant à améliorer son acceptabilité, à internaliser les externalités qu'il génère et donc à ancrer localement l'infrastructure (Gobert, 2010). Plusieurs types de compensations sont envisageables dans le cadre de ces projets énergétiques : compensations financières (qui prennent la forme d'indemnités financières directes ou indirectes), compensations environnementales (restauration de ressources détruites, réinstauration d'espèces, classement en espace protégé d'un autre territoire en compensation de l'équipement du premier, etc.) ou mesures d'accompagnement (financement d'activités annexes) (Kermagoret, 2014). Le

principe de compensation est ancré dans la législation française depuis la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 (n° 76-629), qui oblige à évaluer les impacts d'un projet d'aménagement et de proposer des actions de compensation dans le cadre de l'Étude d'impact environnemental (EIE). La directive européenne sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE), déclinée à l'échelon national par la Loi sur la Responsabilité Environnementale n° 2008-757, va dans le même sens, et le principe de compensation est encore renforcé en 2010 par la loi Grenelle II qui oblige le porteur de projet à présenter, au sein de l'EIE, les modalités de suivi des mesures compensatoires adoptées et le suivi effectif sur l'environnement, pour tout projet d'aménagement (Kermagoret, 2014). Cette obligation réglementaire est utilisée par les porteurs de projet pour renforcer leurs stratégies d'acceptabilité envers les populations locales, qui reçoivent une contrepartie à la présence de ces nouvelles infrastructures énergétiques.

33 Le monde de la pêche est particulièrement concerné par ces négociations autour des compensations. L'acceptabilité des professionnels de la pêche vis-à-vis des nouvelles infrastructures énergétiques peut en effet paraître ambiguë. Le chargé de mission énergies marines renouvelables au Comité régional des pêches et élevages marins des Pays-de-la-Loire (COREPEM) souligne ainsi qu'« il n'y a pas un pêcheur qui a envie d'avoir un parc sur son espace de travail ». Conscient que « les porteurs de projets font la cour aux pêcheurs », il souligne aussi que les pêcheurs ont accepté le principe des compensations (ce qui pour les porteurs de projets revient à dire que les pêcheurs ont accepté le parc) dans le but de favoriser des projets collectifs. Ce système de compensations arrive également à une période où la conjoncture n'est pas favorable aux pêcheurs de la façade atlantique : contraintes des réglementations émanant de l'Union européenne, baisse de la demande liée à la crise économique, concurrence avec d'autres pays européens, réduction drastique du nombre de pêcheurs, partage de l'espace de plus en plus conflictuel à cause de la multiplication des usages (extraction de granulats, aires marines protégées, mais aussi énergies marines renouvelables), tensions sur la ressource dans certains secteurs, etc. Face aux difficultés rencontrées, plutôt que la résistance et la contestation des projets EMR, les représentants des pêcheurs ont choisi de rentrer dans le processus de négociation, principalement autour de la question des compensations. Que ce soit dans la baie de Saint-Brieuc, au large de l'île de Bréhat ou de Saint-Nazaire, des contrats en partie confidentiels sont d'ores et déjà signés entre les comités des pêches et les porteurs de projets.

34 Pendant la phase travaux de la mise en place de la première hydrolienne au large de l'île de Bréhat, sur la côte nord de la Bretagne, certains pêcheurs, ceux dont l'espace de pêche était temporairement inaccessible, ont été indemnisés individuellement. Des mesures d'investissement dans des biens collectifs sont envisagées, notamment le financement de viviers réfrigérés à homards (pour le parc éolien offshore de Saint-Brieuc et les hydroliennes de Paimpol-Bréhat), ainsi que des actions de restauration écologique : campagnes de lutte contre la crépidule (larve dont les fortes densités empêchent le recrutement des coquilles Saint Jacques), campagnes de réensemencement des coquilles, immersion de récifs artificiels pour attirer les poissons, etc. D'autres mesures sont envisagées, mais non confirmées, comme la création d'emplois spécifiques pour les pêcheurs souhaitant s'engager dans la maintenance des parcs éoliens offshore. Le comité régional des pêches des Pays-de-la-Loire négocie quant à lui des mesures pour diminuer la pénibilité au travail pour les marins (couverture des bateaux pour que les marins soient au sec, multiplication des équipements de sécurité, etc.). Certaines mesures discutées au départ n'ont finalement pas été retenues, dont la création d'un fonds spécial pour les pêcheurs destiné à financer les pleins des bateaux en gazole (pour faire face à la très forte hausse des prix du gazole pénalisant les pêcheurs). On mesure tout ce que ce projet avait de contradictoire avec un projet censé être l'émanation des objectifs de transition énergétique et de diminution des énergies fossiles. Ces compensations jouent un rôle dans l'acceptabilité sociale des projets EMR au sein du monde de la pêche. Celui-ci n'est toutefois pas unanime concernant ces négociations autour des compensations, bien des pêcheurs ne sont pas dupes de ces pratiques de marchandage de l'acceptabilité et craignent notamment une diminution progressive de leurs espaces de pêche. Si les stratégies d'acceptabilité permettent des améliorations du quotidien des pêcheurs, il reste que ceux-ci sont soumis à ces stratégies

d'acceptabilité qui les dépassent et les empêchent d'avoir pleinement la main sur des décisions concernant leurs espaces de travail et l'évolution de leur métier.

- 35 Ici, les stratégies d'acceptabilité servent à déminer les conflits potentiels qui pourraient s'exprimer face aux énergies marines renouvelables, et ce d'autant plus que le monde de la pêche est perçu par les porteurs de projets comme une profession revendicative et à la contestation prompte et virulente. On pensera par exemple aux grandes grèves de 1993-1994 en Bretagne Sud, dans les ports du pays bigouden, déclenchées pour protester contre les importations extra-communautaires, la concurrence européenne ou encore le décalage entre les prix payés aux pêcheurs et ceux réclamés au consommateur. Concernant les énergies renouvelables, les pêcheurs ont été les premiers acteurs rencontrés par les porteurs de projets, souvent même avant les maires des communes et représentants des collectivités locales et les contrats autour des négociations se sont signés relativement rapidement : les stratégies d'acceptabilité fonctionnent ici comme un moyen de gérer les mécontentements en amont des conflits, de les déminer, parfois avant même que ceux-ci ne puissent s'exprimer, comme une stratégie d'évitement des conflits.

L'utilisation de la fiscalité locale à des fins d'acceptabilité

- 36 Les porteurs de projets ont mis en place une taxe sur les éoliennes maritimes perçue par différents acteurs du territoire, elle est régie par les articles 1519B et 1519C du code général des impôts. Elle se répartit à 50 % pour les communes littorales d'où les éoliennes seront visibles, à 35 % pour le comité national des pêches et des élevages marins et les 15 % restants sont dédiés à des financements concourant au développement durable des autres activités maritimes. Le décret relatif aux conditions d'application et de répartition de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent a été publié au Journal Officiel en août 2008. Les porteurs de projet doivent déclarer avant le 31 décembre de chaque année le nombre d'éoliennes, la date de mise en service du parc et la puissance de chaque unité au service des impôts. Les sommes en jeu ne sont pas négligeables, puisqu'il s'agit d'environ sept millions d'euros par an et par parc. Un parallèle peut être tissé entre l'utilisation de la fiscalité locale pour des projets renouvelables et l'appel à la contribution économique territoriale (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et cotisation foncière des entreprises), qui a remplacé la taxe professionnelle en 2010, dans les communes proches des installations nucléaires. Teva Meyer, étudiant les territoires de dépendance au nucléaire en France, évoque ainsi le surnom donné à la commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux, qui jouxte la centrale nucléaire du Tricastin dans la Drôme, « Koweït sur Rhône ». Pour l'auteur, « les modifications de la loi de finances faites en faveur des communes du nucléaire révèlent tant la capacité qu'ont eue leurs élus à peser dans le processus, que la prise en compte par les législateurs des spécificités du nucléaire. En toile de fond se trouve la peur de voir diminuer l'acceptabilité sociale de ces infrastructures » (Meyer, 2014).
- 37 La taxe éolienne est une modalité essentielle de l'acceptabilité des maires des communes interrogés et répond directement aux craintes développées par les résidents et les collectivités locales à propos des impacts paysagers des parcs offshore : ne seront indemnisées que les communes concernées par l'incidence visuelle des éoliennes. Pour les élus, un des facteurs déterminants de leur acceptabilité des projets d'EMR réside dans la question du développement local³. La plupart des élus communaux et des membres des collectivités territoriales ont des positions plutôt favorables aux différents projets étudiés, parce qu'ils se représentent les projets de transition énergétique comme des vecteurs de développement local. La taxe éolienne est au centre de leur attention, beaucoup d'élus demandent des précisions sur ses modalités lors des débats publics, et plusieurs critiquent le fait que sa répartition est pour partie fondée sur le nombre d'habitants dans les communes, d'autant plus que les résidents secondaires et touristes ne sont pas comptabilisés : les plus impactés visuellement ne seront pas forcément les plus indemnisés. Ces projets vont en outre engendrer de l'emploi dans la fabrication et l'assemblage des infrastructures, dans la maintenance des éoliennes ou des hydroliennes, dans l'accueil des ouvriers des chantiers, etc. Lors de la séance du 3 juillet 2013,

le vice-président de la Carene (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire) insiste sur

« la chance historique que nous avons sur notre territoire (...) de mettre en place et de voir la mise en place d'une filière industrielle (...) avec ce que ça suppose en termes d'innovation, en termes de formation, en termes de création d'emplois. Je crois que toute à l'heure on a indiqué quelques éléments sur la formation, l'emploi, 2 000 sur Alstom, le même chiffre sur l'autre structure STX. Je crois que ça fait un certain nombre d'emplois indirects de plus également de 4000 emplois, enfin on est dans cet ordre-là, plus la maintenance sur La Turballe, nous ne sommes pas à somme nulle. Donc je pense que nous sommes sur un enjeu extrêmement important. Chacun ici de près ou de loin est concerné par les problèmes du chômage. Et bien évidemment les élus qui ont la chance de pouvoir anticiper et s'impliquer dans un tel dossier, dans un tel projet, mesurent bien la chance qu'ils ont de répondre à l'angoisse des jeunes, aux enjeux de formation qui sont nécessaires, et aussi à la capacité pour notre territoire de générer de l'ingénierie, de générer de la matière grise ».

38 Derrière cette citation, on voit aussi poindre l'importance de l'image « verte » du territoire : développer un projet de transition énergétique autour des énergies marines, c'est aussi se mettre en valeur comme un territoire innovant, à la pointe de la recherche.

La mobilisation d'un imaginaire acquis à la technique

39 Les stratégies d'acceptabilité mobilisent donc le social via les procédures dites de « concertation », l'économique via la fiscalité locale et les compensations. Elles mobilisent aussi un nouvel imaginaire du milieu marin, transmis à la population locale et aux différentes parties prenantes via des documents iconographiques contenus dans les brochures publicitaires. Rien dans ces productions iconographiques ne touche à des obligations réglementaires, la stratégie d'acceptabilité menée ici relève totalement des porteurs de projets.

40 Si l'on se livre à une comparaison entre les photomontages réalisés d'une part par les porteurs de projets et de l'autre par les associations contestataires, on s'aperçoit que des imaginaires différents sont mobilisés (figures 4 et 5). Le premier est réalisé par Ailes Marines et présenté sur le site internet du projet éolien offshore de la baie de Saint-Brieuc, le second est produit par l'association contestataire Gardez les Caps et mis en ligne sur leur site internet le 12 juin 2015. Le photomontage réalisé par Ailes Marines représente uniquement la mer, sans autre ligne de perspective que les éoliennes, alors que celui de Gardez les Caps intègre d'autres éléments du paysage. La photographie est prise depuis la digue du Val-André, à l'est de la baie : on voit donc en arrière-plan la côte ouest de la baie, du côté de Binic. La commune de Binic comporte des falaises d'environ quatre-vingts mètres de hauteur, tandis que les éoliennes fabriquées par Areva dépasseront de plus de deux cents mètres au-dessus du niveau de la mer, selon le site internet d'Ailes Marines. Le choix est fait par les opposants de représenter les éoliennes intégrées dans le paysage de la baie pour démontrer combien elles seront visibles. Au contraire, Ailes Marines les représente hors de tout contexte paysager local, pour ne pas offrir de points de repère propices à la contestation d'une trop grande visibilité. Il y a ici concurrence entre deux imaginaires du milieu marin, l'un qui représente un milieu marin vide et vierge, l'autre un territoire littoral confronté à une multitude d'usages qui seront potentiellement perturbés par les infrastructures énergétiques offshore. Pour les porteurs de projets, il s'agit de rendre les nouvelles infrastructures désirables, de capter, d'orienter et d'infléchir les perceptions et les comportements dans le sens de la technique (Fressoz, 2012). Faire appel à un nouvel imaginaire du milieu marin via des documents iconographiques peut être considéré comme une stratégie d'acceptabilité : si l'on montre un milieu vierge, ceux qui observent le photomontage ne se rendront pas compte des conflits d'usages potentiels créés par ces nouvelles infrastructures. À chaque fois qu'une technique se déploie, c'est un nouvel imaginaire associé qui se développe. Or, le déploiement de ces nouveaux imaginaires s'accompagne d'un déploiement de rapports de force (Aguiton, 2014⁴) : quand un projet s'impose à un territoire, c'est aussi un imaginaire qui s'impose, en l'occurrence ici celui d'un milieu marin en voie d'industrialisation.

Figure 4. Photomontage des éoliennes offshore par le consortium Ailes Marines : des infrastructures rendues désirables par les choix iconographiques.



Source : Site internet du projet éolien en mer de la Baie de Saint-Brieuc, Ailes Marines SAS. [En ligne] URL : <http://www.eolienoffshoresaintbrieuc.com/fr/ailes-marines/ailes-marines-sas>

- 41 Ce photomontage est issu du site internet du consortium Ailes Marines, en charge du parc éolien offshore de la baie de Saint-Brieuc. Les conditions climatiques sont optimales, comme sur la plupart des photomontages des parcs éoliens offshore diffusés : ciel bleu sans aucun nuage, mer parfaitement calme, aucun souffle de vent, etc., alors même que la façade atlantique ou la mer Manche sont souvent régulièrement touchées par des épisodes tempétueux qui pourraient venir perturber le fonctionnement des éoliennes offshore. Aucune activité ni aucune présence humaine ne sont représentées à l'horizon : le document iconographique représente un milieu marin vierge de toute activité, sous-entendant que la mer est un espace vide, ce qui gomme ainsi toute idée de possibles conflits d'usages, sous-entendant que la mer est vide et ne demande qu'à être exploitée. La même iconographie pourrait être décalquée à n'importe quel projet de parc éolien offshore, quel que soit le territoire. De tels photomontages transmettent une image méliorative des énergies marines renouvelables et orientent les perceptions dans le sens de la technique.

Figure 5. Photomontage du projet éolien offshore de la baie de Saint-Brieuc réalisé par les opposants de l'association Gardez les Caps : des infrastructures rendues indésirables.



Source : Site internet de l'association Gardez les Caps. [En ligne] URL : <http://gardezlescaps.org/>

- 42 Ce photomontage, produit par l'association oppositionnelle Gardez les Caps, représente, au contraire du photomontage produit par Ailes Marines, un espace marin fréquenté par des activités de loisirs (matérialisées par un voilier et deux kitesurfs) et confronté à de multiples usages. La mer est également un peu plus agitée que sur le photomontage d'Ailes Marines. Ces deux photomontages s'affrontent par les imaginaires différents de l'espace marin qu'ils

véhiculent, entre un espace vierge qui possède un potentiel d'industrialisation pour des projets EMR et un espace fréquenté par des activités préexistantes et concurrentes.

43 Les stratégies d'acceptabilité développées pour parvenir à obtenir le consentement des populations locales sont donc le fruit d'obligations réglementaires émanant de l'État et d'actions menées par les porteurs de projets : elles sont souvent réglementées par des textes de loi et amplifiées par les groupes techno-industriels. On le voit notamment dans la pratique des débats publics : obligés par la loi de mettre en œuvre ces débats, les porteurs de projets les utilisent également pour développer des stratégies de communication destinées à faire accepter leur projet. Pour l'État, derrière l'acceptabilité de la transition énergétique se trouve la nécessité de respecter les engagements politiques en matière de développement des énergies renouvelables.

44 On peut ici rapprocher les quatre stratégies d'acceptabilité étudiées et ce que la sociologue Sezin Topçu, spécialiste de la contestation antinucléaire, appelle « gouvernement de la critique » (Topçu, 2013) et qu'elle définit comme un éventail de stratégies, d'outils, de procédures ou d'actions par le biais desquels les promoteurs techno-industriels cherchent à faire vivre, rendre durable et acceptable leur produit malgré les résistances. Les stratégies d'acceptabilité se rapprochent donc ainsi de techniques de management participatif, dans le cadre de ce que Dominique Pestre appelle un « tournant libéral-participatif ». Ces formes de gouvernement de la critique peuvent être rapprochées des formes de régulation des différends soulignées par Dominique Pestre, des dispositifs qui sont mis en place par les institutions pour réguler les objets techniques, gérer leurs effets indésirables, répondre à la demande sociale ainsi qu'à la critique. Il s'agit pour les institutions de concevoir des solutions économiquement viables, techniquement fiables et socialement acceptables (Pestre, 2013).

Appliquer des stratégies d'acceptabilité sur les littoraux dans le cadre de projets EMR : quelles conséquences territoriales ?

45 Les stratégies d'acceptabilité fonctionnent donc comme des instruments de gestion de la contestation, souvent en amont de l'exacerbation des conflits. Si depuis les années 1980, on assiste à une multiplication des actions de contestation vis-à-vis des projets d'aménagement du territoire, émaillés presque systématiquement de tensions, oppositions et affrontements (Subra, 2007), les porteurs de projet sont quant à eux de mieux en mieux équipés pour y faire face : ils développent des stratégies d'acceptabilité fonctionnant comme des instruments de gestion de la contestation. On assiste alors à une sorte de « pacification » des territoires littoraux étudiés : quelques voix discordantes et virulentes s'expriment, mais les dissensions sont gérées et négociées par les porteurs de projets. Quelles sont alors les conséquences de l'application de ces stratégies sur les territoires étudiés ? Jusqu'à quel point peut-on éviter les conflits et à quel prix ? Il convient maintenant de se pencher sur la portée des stratégies d'acceptabilité décrites et sur les conséquences territoriales de cette modification du littoral par le biais de ces stratégies.

Une contestation qui s'exerce dans les marges des instances de concertation

46 Si on a vu que ces stratégies permettent de gérer et parfois d'éviter en amont que des conflits ne se déclenchent, en retour, l'expression d'oppositions à ces projets parvient-elle à infléchir ces dispositifs et à mettre à mal les stratégies initiales des porteurs de projets ? De quelle façon et dans quel but ? Face aux différentes instances de concertation, la contestation menée par les opposants se fait souvent dans le « off » de ces instances. Certaines associations d'opposants organisent leurs propres réunions d'informations, comme le collectif Défense de la mer qui avait organisé en marge du débat public une exposition avec différents panneaux reprenant l'argumentaire oppositionnel. Certaines associations refusent de participer au débat public, mais se livrent à des manifestations devant les salles du débat ou devant les préfetures. Le CRILAN, soutenu par le groupe contestataire de la ligne à très haute tension Cotentin-Maine, a ainsi refusé de prendre part aux réunions publiques d'information sur la nouvelle

ligne d'interconnexion électrique entre la France et la Grande-Bretagne, censée notamment raccorder les hydroliennes du Raz Blanchard. Les opposants ont préféré un rassemblement devant la Préfecture, le 19 décembre 2014. La contestation s'exprime donc en marge des procédures institutionnalisées, parce que les opposants dénoncent des décisions déjà actées.

47 Les stratégies d'acceptabilité des porteurs de projets sont fortes, et sont sensiblement les mêmes d'un territoire à l'autre. Quel que soit le projet, les quatre stratégies invoquées plus haut se retrouvent, sans beaucoup de variantes. Seules quelques très légères modifications sont perceptibles dans l'organisation des débats publics : lors du débat organisé pour le parc éolien offshore de Saint-Nazaire, une séance entière était consacrée à la problématique pêche, au contraire du débat en baie de Saint-Brieuc, où la pêche était regroupée avec d'autres usages lors d'une séance intitulée « impacts sur les utilisateurs de la mer ». Les stratégies d'acceptabilité développées par les porteurs de projets n'ont pas une dimension spatiale forte prenant réellement en compte les spécificités de chaque territoire : à chaque fois les mêmes procédés reviennent.

Vers un glissement spatial de la contestation ?

48 Face à la difficulté de contester les projets énergétiques offshore, les opposants se reportent sur les réseaux électriques et la problématique du raccordement : la contestation se décale spatialement, vers l'intérieur des terres. Actuellement, les contestations portent bien plus sur les lignes à très haute tension et la problématique du raccordement des projets énergétiques offshore que sur les infrastructures en elles-mêmes. Ces nouvelles stratégies des opposants révèlent des difficultés croissantes d'opposition à l'« agir technique », selon l'expression de Jean-Baptiste Fressoz (2012). Trois projets de raccordement sont actuellement contestés : ceux des parcs éoliens en mer de Saint-Brieuc et Saint-Nazaire et celui des hydroliennes du Raz Blanchard. On peut ici citer quelques exemples d'actions menées par les opposants : rassemblement organisé par l'association de sensibilité écologiste Natur'action basée à Saint-Nazaire sur la plage de la Courance (lieu d'atterrage présumé) le 26 avril 2015 ou encore chaîne humaine sur la plage de Caroual en baie de Saint-Brieuc à l'appel du Collectif contre l'atterrage en juillet 2014. Deux catégories d'opposants contestent particulièrement les lignes à très haute tension : les militants antinucléaires, qui relient ce conflit à la lutte antinucléaire et qui y voient une possibilité de prolonger l'engagement contre la ligne à très haute tension Cotentin-Maine provenant de la centrale nucléaire de Flamanville, et les associations écologistes qui relèvent les impacts négatifs sur la santé (via la problématique des champs électromagnétiques) et la biodiversité. La plupart de ces opposants s'emparant de cette problématique des réseaux soulignent ainsi qu'ils ne sont pas contre les énergies marines renouvelables en elles-mêmes, mais contre des projets censés approvisionnés des ensembles macro-régionaux.

49 Les stratégies d'acceptabilité concernant les réseaux, menées par les porteurs de projet, en l'occurrence Réseau de transport d'électricité (RTE), une entreprise filiale d'EDF qui gère le réseau public de transport français d'électricité, paraissent être sensiblement les mêmes que pour les infrastructures énergétiques en elles-mêmes : concertation en deux phases (présentation du projet d'ouvrage et détermination de l'aire géographique au sein de laquelle seront recherchés le tracé ou l'emplacement des ouvrages, puis détermination du fuseau de moindre impact à l'intérieur duquel sera défini le tracé), mesures d'accompagnement des projets (mesures esthétiques concernant l'intégration visuelle des infrastructures ou mesures s'inscrivant dans des projets de développement durable), etc. Un entretien avec un manager de projet chez RTE, responsable du raccordement du parc éolien offshore de Saint-Nazaire, a montré que pour les parcs éoliens en mer, les réunions publiques ne sont pas systématiques, mais que RTE veille à délivrer une information continue à travers les médias. L'association du public n'est volontairement pas très étendue, car les réunions publiques concernant les lignes à très haute tension sont généralement très difficiles à gérer.

50 Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de la contestation des réseaux et lignes à très haute tension associés aux nouvelles infrastructures énergétiques offshore car cette contestation n'en est qu'à ces débuts, mais il apparaît d'ores et déjà que s'attaquer aux réseaux et aux lignes à très haute tension est une alternative pour des groupes contestataires qui peinent

à contourner les stratégies d'acceptabilité menées par les groupes techno-industriels sur les infrastructures énergétiques en elles-mêmes.

Stratégies d'acceptabilité et évolution de la gestion des territoires

- 51 Certaines stratégies d'acceptabilité comme les compensations ou l'utilisation de la fiscalité arrivent à un moment où les subventions et aides publiques s'écroulent, depuis 2008 notamment. La subvention de l'association environnementale Bretagne Vivante dans le cadre de l'installation d'hydroliennes expérimentales au large de Paimpol-Bréhat est ici un exemple éloquent. L'association, comprenant cinquante à soixante salariés et basée à Brest, est confrontée à des difficultés financières. Un des enquêtés souligne ainsi la suppression d'un poste à l'échelle régionale, ou encore l'impossibilité pour l'antenne paimpolaise de l'association de faire passer un bénévole à temps plein dans l'association. Les subventions étant de plus en plus difficiles à récupérer auprès des collectivités, la main tendue par EDF à un niveau local a été favorablement accueillie par les membres de l'association. En 2012, une Fête de la Nature a ainsi pu être organisée dans la réserve Paule Lapicque, au large de la baie où doivent être installées les hydroliennes, et quelqu'un a pu être nommé à plein-temps pour gérer cette réserve, sans passer par l'association Bretagne Vivante, mais en négociant avec EDF dans le cadre des compensations environnementales octroyées pour les hydroliennes de Paimpol-Bréhat. Une exposition sur les énergies renouvelables a pu être montée dans les maisons de la réserve Paule Lapicque, avec la subvention par EDF des animations scolaires et grand public, de « kits de fabrication d'éoliennes », etc. EDF aide ici à subventionner localement des antennes d'associations afin de pallier au manque de subventions publiques, alors qu'en retour les associations communiquent sur le bien-fondé de l'installation d'énergies renouvelables. Cette communication pro-énergies marines renouvelables menée par les associations est perçue par EDF comme le signe d'une bonne acceptabilité sociale du projet, alors qu'elle semble être surtout le signe d'une certaine résignation face aux baisses des aides publiques. Pour Viviane Tchernonog, chercheuse au Centre d'économie de la Sorbonne et spécialiste du monde associatif, on constate en effet une baisse de l'intervention de l'État dans les budgets associatifs. Les subventions publiques se transforment en commandes, les financements publics se contractent et on assiste à une privatisation croissante du budget des associations, ce qui risque d'avoir pour conséquence un inégal développement des tissus associatifs à l'échelle locale, en fonction des niveaux de richesse locale (Tchernonog, 2012). Le désengagement financier des instances publiques amène les opérateurs privés, en l'occurrence ici les porteurs de projets de type EDF Énergies nouvelles, GDF-Suez ou Iberdrola, à intervenir dans la gestion des territoires et à acquérir leur légitimité auprès des populations locales via des stratégies d'acceptabilité sociale qui jouent sur des ressorts financiers. S'intéresser à l'acceptabilité sociale des projets de transition énergétique, c'est donc aussi plus largement porter intérêt aux évolutions de la gestion des territoires et des acteurs de cette gestion.
- 52 Se pose par contre la question de l'échelle temporelle à laquelle sont pensées ces stratégies d'acceptabilité. Bien des porteurs de projets fondent leurs stratégies sur un « projet de territoire » : la négociation avec les acteurs du territoire passe par plusieurs mesures d'accompagnement censées contribuer au développement local des territoires d'implantation des nouvelles infrastructures énergétiques, comme on a pu le voir dans le cas des compensations territoriales. Dans le cas du projet hydrolien au large de l'île de Bréhat en Bretagne, un partenariat a été passé entre EDF Énergies Nouvelles et le comité des pêches depuis 2008 pour mener un programme de suivi de la population de homards (nombre, déplacements, etc.). La première contractualisation entre EDF EN et le comité des pêches a couvert la période 2008-2011, puis des avenants au contrat ont été signés année par année pour poursuivre le financement du programme. Ce partenariat était une des conditions du comité des pêches pour accepter le site d'essai hydrolien dans leurs espaces de travail. Cependant, selon un membre du comité des pêches, l'enveloppe d'EDF EN s'est peu à peu amenuisée, alors que les hydroliennes ne produisent pas encore d'électricité. Qu'advient-il de ce contrat qui se renouvelle actuellement année par année, sans promesse de prolongation à long terme et si les fonds privés des compensations se tarissent ? Le conflit avec le monde de la

pêche est ici évité, mais sans que la pérennité des mesures d'accompagnement des projets de territoire ne soit garantie. Il en va de même du contrat signé entre le consortium Ailes Marines et le comité départemental de voile des Côtes d'Armor en décembre 2012, qui prévoit un partenariat sur dix ans, renouvelable une fois : de quel montant seront les compensations une fois le renouvellement passé, et seront-elles toujours en place ? Il semble que ces mesures de compensations, que nous avons définies comme une stratégie d'acceptabilité, se pensent à court terme afin, pour les porteurs de projets, de passer avec succès la phase dite de concertation. Les discours des porteurs de projets insistent sur le fait que les projets de transition énergétique vont être des vecteurs de transition territoriale, via des mesures d'accompagnement menées en faveur du développement local. Mais ces projets ne garantissent que de façon très incertaine une véritable transition avec un projet de territoire conçu sur le long terme.

Conclusion

- 53 Dans le cas des nouvelles infrastructures énergétiques offshore, l'acceptabilité sociale rime avec des pratiques de négociation du territoire, à travers différentes stratégies menées par les porteurs de projets et par la puissance étatique via des obligations réglementaires : compensations territoriales, utilisation de la fiscalité locale, procédures de concertation, etc. La paix sociale se négocie, et permet d'aboutir à une certaine pacification du littoral. Les stratégies menées par les porteurs de projets sont en fait pour une part des stratégies d'aménagement du territoire, relevant d'une intelligence géopolitique, ainsi que l'a souligné le géographe Teva Meyer dans son étude des communes dépendantes du nucléaire en France. En parlant d'EDF, il souligne que « l'entreprise a non seulement identifié et corrigé la conflictualité locale de son activité, mais elle a surtout su utiliser les ressources du territoire à son avantage » (Meyer, 2014, p. 168). Cette utilisation stratégique des ressources locales se retrouve pour les énergies marines renouvelables et pour d'autres porteurs de projets (Iberdrola, EDF Énergies nouvelles, etc.).
- 54 Vaste est le champ de définition possible de l'acceptabilité selon les acteurs, de la réappropriation à l'adaptabilité. Sur les territoires littoraux français, plusieurs conceptions de l'acceptabilité s'affrontent. Pour les groupes techno-industriels, l'acceptabilité sociale se joue à travers le partage de la valeur générée par le projet avec la population et les collectivités locales (via la création d'emplois, l'instauration de nouvelles taxes, etc.). L'acceptabilité est dans cette optique fonction du bénéfice économique que retirent la population locale et les usagers de la mer. L'acceptabilité telle qu'elle est pensée par les porteurs de projets relève d'enjeux économiques, elle est aussi pour eux fonction du prix de l'électricité finale. La population locale – réduite à son rôle de consommateur – aura, selon eux, une acceptabilité d'autant plus grande du projet que le prix de l'électricité finale sera faible. Or le prix de l'électricité est une variable d'acceptabilité qui ne revient dans le discours des opposants que de façon très marginale. Pour la population locale et les usagers de la mer, les enjeux économiques sont certes importants, notamment dans un contexte de baisse des subventions publiques et de difficultés rencontrées par le monde de la pêche, mais ils ne recouvrent pas tout. Les usagers de la mer accordent une forte attention aux modifications des espaces quotidiens de travail et de leurs activités professionnelles. En outre, il convient ici de préciser qu'acceptabilité ne rime pas toujours avec réappropriation du projet : si le monde de la pêche accepte globalement les nouvelles infrastructures énergétiques offshore, cela ne signifie pas qu'elle se les réapproprie. L'acceptabilité se pense sur le mode de la vigilance, voire de la méfiance. Ce qui est en jeu ici, ce sont avant tout les représentations que chacun associe au milieu marin, entre un milieu à exploiter et un milieu à préserver.
- 55 Les stratégies d'acceptabilité sont autant de précautions prises par les groupes techno-industriels pour éviter les conflits, essentiellement avec le monde de la pêche. Actuellement, cela contente à peu près tous les acteurs : les pêcheurs reçoivent des compensations, les groupes techno-industriels peuvent mener leur projet à terme. On peut tout de même se demander comment va évoluer cette situation : que se passera-t-il si les fonds alloués aux compensations se tarissent ? Les compensations seront-elles renouvelées par des contrats successifs entre

les porteurs de projets et les pêcheurs ? En outre, un troisième appel d'offres pour l'éolien posé est prévu en 2015, et le ministère de l'Écologie a désigné le 17 juillet 2015 les quatre zones retenues⁵ pour déployer des fermes pilotes d'éoliennes flottantes dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêts lancé en septembre 2015. Si les espaces prévus pour les EMR s'accroissent, ce seront autant d'espaces qui seront perdus par les pêcheurs : jusqu'où pourra-t-on tenir l'incompatibilité des usages sur le milieu marin ? Jusqu'où pourra-t-on tendre les contradictions entre les multiples activités concentrées sur les littoraux ?

Bibliographie

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), 2014, *Les enjeux. Comprendre d'énergie éolienne*, Publications de l'Ademe, Paris, 17 p.
- Batellier, P., 2015, *Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages*, Cahiers de recherche, UCQAM : Les publications du Centr'ERE, 152 p.
- Beaudoin, J.-M., 2006, L'acceptabilité sociale en foresterie : une clé sans porte ? *Impact – Campus de l'Université Laval*.
- Beuret, J.-E., 2006, *La Conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, L'Harmattan, Paris, 342 p.
- Beuret, J.-E. et A. Cadoret, 2010, *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie participative*, Editions Charles Léopold Mayer, Fondation de France, Paris, 228 p.
- Billé, R., L. Mermet et M. Berlan-Darqué (Eds. Sci.), 2003, *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, Volume 1, La Documentation Française Ed. Coll. L'environnement en débat, 222 p.
- Blondiaux, L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, La République des Idées, Paris, 109 p.
- Brunson, M.W., 1996, Defining social acceptability in ecosystem management: a workshop proceedings, in Brunson M., L. Kruger, C. Tyler et S. Schroeder (dir.), *General Technical Report PNW-369*, Portland, QR: U.S., Forest Service, pp. 7-16
- Cadoret, A., 2006, *Conflits d'usages liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du Languedoc-Roussillon*, Thèse de doctorat en géographie, Université Montpellier III-Paul Valéry, 591 p.
- Cadoret, A., 2012, Conflits en zone côtière et en mer, in *Géographie des conflits*, Atlande, Paris, pp. 201-213.
- Catanzano, J. et O. Thébaud, 1995, *Le littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage*, Institut Océanographique, Ifremer, Paris, 149 p.
- De Cacqueray, M., 2012, La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral, Thèse de doctorat en géographie, Université de Bretagne Occidentale, 555 p.
- Depraz, S., 2005, Le concept d'« Akzeptanz » et son utilité en géographie sociale. Exemple de l'acceptation locale des parcs nationaux allemands, *L'Espace géographique*, 2005/1 (tome 34), pp. 1-16.
- Di Méo, G., 1991, *L'homme, la société, l'espace*, Anthropos, Paris, 319 p.
- Di Méo, G. et P. Buléon P., 2005, *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, Armand Colin, Paris, 304 p.
- Fortin, M.-J. et Y. Fournis, 2013, L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition, Document de travail 131017, Grideq-Uqar, [en ligne] URL : <http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis-fortin-131017.pdf>, 20 p.
- Fortin, M.-J. et Y. Fournis, 2014, Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec, *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3, vol. 22, pp. 231-239.
- Fressoz, J.-B., 2012, *L'apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Seuil, Paris, 313 p.
- Gendron, C., 2014, Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs, *Revue internationale Communications sociale et publique* (11), pp. 117-129.
- Gobert, J., 2010, *Les compensations socio-environnementales : un outil socio-politique d'acceptabilité de l'implantation ou de l'extension d'infrastructures ?* Thèse de doctorat en aménagements de l'espace et urbanisme, Université Paris Est.

- Guyot, S., 2011, La nature et le territoire : jeux de pouvoir et enjeux de conflits, in Tétart F. (dir.), *Géographie des conflits*, Armand Colin, Paris, pp. 111-131.
- Héritier, S. et L. Laslaz (dir.), 2008, *Les Parcs Nationaux dans le Monde. Protection, gestion et développement durable*, Ellipses, coll. « Carrefours », 328 p.
- Kermagoret, C., 2014, *La compensation des impacts sociaux et écologiques pour les projets d'aménagement : acceptation, perceptions et préférences des acteurs du territoire. Application au projet de parc éolien en mer de la baie de Saint-Brieuc*, Thèse de doctorat en économie, Université de Bretagne Occidentale, 223 p.
- Labussière, O. et A. De Baere, 2007, Entre "insertion" et "mise en situation" paysagère : la mésentente au coeur d'un projet de ligne très haute tension, *Cosmopolitiques*, n° 15, pp. 95-106.
- Labussière, O., 2009, Les stratégies esthétiques dans la contestation des projets d'aménagement : le milieu géographique entre singularité et exception, *L'Information géographique*, 73(2), pp. 68-88
- Laslaz, L., C. Gauchon, M. Duval, S. Héritier (dir.), 2014, *Les espaces protégés. Entre conflits et acceptation*, Paris, Belon, coll. "Mappemonde", 431 p.
- Lavaud-Letilleul, V., 2012, L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français, *Norois*, 225, [En ligne] URL : <http://norois.revues.org/4320>, pp. 11-28, consulté le 31 mai 2013,
- Lelong, S., 2010, La mise en place d'aires marines protégées et leurs incidences conflictuelles sur le monde de la pêche. L'exemple du parc naturel marin d'Iroise, in Laslaz L., C. Gauchon, M. Duval-Massaloux et S. Héritier (dir.), *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*, Collection EDYTEM, Cahiers de géographie n° 10, Actes du Colloque de Chambéry (16-18 septembre 2009), pp. 149-162.
- Nadaï, A. et O. Labussière, 2009, Winpower planning in France (Aveyron): from state regulation to local planning, *Land Use Policy*, 26(3), pp. 744-764.
- Mermet, L., I. Dubien, A. Emerit, Y. Laurans, 2004, Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement, *Politique et Management Public*, volume 22, n° 1, pp. 1-22.
- Meyer, T., 2014, Du "pays perdu" du Blayais à l'"émirat de Saint-Vulbas" : les territoires de dépendance au nucléaire en France, *Hérodote*, n° 155, pp. 153-169
- Raineau, L., 2011, Vers une transition énergétique ?, in *Natures, Sciences, Sociétés*, 2011/2, vol. 19, pp. 133-143.
- Robigo, L., 2008, *Acceptabilité d'un projet d'implantation d'hydroliennes expérimentales dans un cantonnement de pêche par les patrons-pêcheurs du quartier maritime de Lannion-Paimpol (Côtes d'Armor)*, Mémoire de fin d'études, Agrocampus Ouest, 69 p.
- Saucier, C, G. Côté, M.-J. Fortin, B. Jean, D. Lafontaine, E. Feurtey, M. Guillemette, J.-F. Méthot, J. Wilson, 2009, *Développement territorial et filière éolienne : des installations éoliennes socialement acceptables*, Rapport de recherche non publié, Université du Québec, Rimouski, 10 p.
- Shindler, B.A., M. Brunson, G.H. Stankey, 2002, *Social acceptability of forest conditions and management practices: a problem analysis. Gen. Tech. Rep. PNW-GRT-537*, Portland, OR: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station, 68 p.
- Shindler, B.A., M.W. Brunson, K.A. Cheek, 2004, Social acceptability in forest and range management, in Vaske J.J. (dir.), *Society and Natural Resources: A Summary of Knowledge*, Jefferson, MO: Modern Litho Press, pp. 147-157.
- Stankey, G.H., 1996, Defining social acceptability in ecosystem management: a workshop proceedings, in Brunson M., L. Kruger, C. Tyler et S. Schroeder (dir.), *General Technical Report PNW-369*, Portland, QR: U.S., Forest Service, pp. 99-112
- Subra, P., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 327 p.
- Tchernonog, V., 2012, "Le secteur associatif et son financement", *Informations sociales*, 2012/4, n° 172, pp. 11-18.
- Topçu S., 2013, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Editions du Seuil, Paris, 349 p.
- Touzard, H., 2006, Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique, *Négociations*, 2006/1, n° 5, pp. 67-74. DOI 10.3917/neg.005.0067
- Trouillet, B., 2004, *La "mer côtière" d'Iroise à Finistère. Étude géographique d'ensembles territoriaux en construction*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Nantes, 293 p.

Notes

1 Cette première impression est au moins valable pour nos quatre cas d'études, elle l'est moins pour le projet de parc éolien du Tréport, au large de la Haute-Normandie et au bord de la mer Manche, où le monde de la pêche a réagi de façon plus virulente. Même une fois le débat public passé, le comité régional des pêches de Haute-Normandie reste hostile au projet, au motif que les pêcheurs perdront certains espaces de pêche et que le parc peut être nuisible à la ressource halieutique.

2 Cette idée s'inspire d'une communication réalisée par Stéphanie Dechezelles au séminaire Sociologie de l'énergie (EHESS, 8 juin 2015) intitulée « Contester l'énergie renouvelable au nom du développement durable? Ressorts et registres des mobilisations locales contre les parcs éoliens industriels en France »

3 Ces réflexions sur la prégnance d'un discours sur le développement local chez les élus et les membres des collectivités territoriales peuvent être mises en parallèle avec les réflexions menées par le chercheur au Cired (EHESS) Valentin Przyluski exprimées dans une tribune du journal *Libération* intitulée « *Tempête Xynthia : faire face aux risques futurs* » parue le 29 octobre 2014. Il y dépeint un modèle de développement local et de croissance municipale à bout de souffle. La tempête Xynthia a révélé les dérives du marché foncier, de son insuffisante régulation, d'une économie locale basée sur des impératifs de croissance municipale. La comparaison entre risques naturels et projets énergétiques est loin d'être évidente, mais elle souligne combien les communes françaises sont plongées dans une course au développement territorial, dont on peut percevoir les dérives. Concernant le développement des EMR, différentes questions se posent, notamment un argument qui revient souvent chez les associations environnementales : doit-on prendre le risque de sacrifier la biodiversité du milieu marin au nom des impératifs de développement local et du lancement d'une nouvelle filière prometteuse?

4 Cette réflexion sur le lien entre technique et imaginaire s'inspire des propos tenus par Christophe Aguiton lors de la journée d'étude de la revue *Justice Spatiale/Spatial Justice* « Liberté Égalité Computer » le 28 novembre 2014 à l'université Paris 10-Nanterre.

5 Ces zones se situent au large de l'île de Groix en Bretagne Sud, des étangs de Leucate et de la commune de Gruissan en Languedoc-Roussillon et du phare Faraman en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pour citer cet article

Référence électronique

Annaig Oiry, « Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 15 Numéro 3 | 2015, mis en ligne le 28 décembre 2015, consulté le 08 février 2016. URL : <http://vertigo.revues.org/16724> ; DOI : 10.4000/vertigo.16724

À propos de l'auteur

Annaig Oiry

Doctorante en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR 8591, Laboratoire de géographie physique (LGP), bâtiment Y, 1 place Aristide Briand, 92 190 Meudon, France, courriel : annaig.oiry@gmail.com

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

L'océan mondial possède un important potentiel en termes de ressources énergétiques renouvelables, et les territoires littoraux français sont particulièrement propices au développement des parcs éoliens *offshore* et des sites d'exploitation de l'énergie hydrolienne. Pourtant, la multiplicité d'usages aux pratiques parfois contradictoires génère de nombreux conflits en zone côtière : aux activités « traditionnelles » (tourisme, pêche professionnelle, etc.) se superposent l'intensification de certaines pratiques (comme l'extraction de granulats

marins) ou le développement de nouvelles activités (énergies marines renouvelables, aquaculture offshore, etc.). Cet article insiste sur le lien entre ces conflits d'usages et les stratégies d'acceptabilité développées par les porteurs de projets en ce qui concerne les énergies marines renouvelables. L'acceptabilité sociale de ces énergies engendre notamment des questions concernant les instances de concertation ou encore la pratique de compensations pour les acteurs qui perçoivent une modification de leurs intérêts.

The ocean provides an important source of potential renewable energy resources and France has marine territory that is particularly conducive to the development of offshore wind energy and tidal energy. However, in coastal areas, a lot of human conflicts arise from numerous uses that may be antagonistic: in addition to "traditional" activities (tourism, commercial fishing, etc.) have been superimposed the intensification of certain practices (extraction of marine aggregates) or new activities (marine renewable energies, offshore aquaculture, etc.) This article stresses on relationships between uses conflicts and acceptability strategies which are developed by project leaders concerning marine renewable energies. In particular, the social acceptability of these energies involves questions about consultation meetings or compensation for stakeholders who perceive some of their interests to be modified.

Entrées d'index

Mots-clés : énergies, marines, renouvelables, EMR, stratégies, acceptabilité, conflits, usages, mesures compensatoires, côte atlantique française

Keywords : marine, renewable, energy, MRE, acceptability strategies, uses conflicts, compensatory measures, French Atlantic coast

Lieux d'étude : Europe