

Quels freins à la médiation environnementale? Le cas des projets éoliens terrestres en France

Hannah Mowat, Juin 2024

Contact : Hannah@Mowat.ch

Ce document contient une version courte d'un mémoire réalisé en Juin 2024 dans le cadre du DU Gestion et Résolution de Conflits : Négociation & Médiation à l'Université de Paris (2023-24). Le mémoire entier est disponible sur demande. Tuteur de mémoire : Dr Barbara Bonnefoy

Mots clefs : conflit ; éolien; médiation environnementale

Introduction

La gravité des changements climatiques demande une transition écologique rapide et profonde : la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables en sont une composante clef. Saisissant l'urgence de renoncer au gaz russe depuis la guerre contre l'Ukraine, la Commission Européenne a fait adopter en 2022 - en toute vitesse - une Stratégie pour permettre une transition énergétique plus rapide. La stratégie Repower EU a été déclinée en France par la Loi sur l'accélération des énergies renouvelables.¹ Pourtant, ce ne sont pas les objectifs qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre, mais la réalisation de ces objectifs. La France est le seul pays en Europe à n'avoir pas atteint ses objectifs énergies renouvelables pour 2020. Elle doit trouver des moyens pour rattraper ce retard.

Les énergies renouvelables sont socialement complexes car elles ont la particularité d'être implanté dans des milliers de territoires. Les projets renouvelables, et surtout les projets éoliens sont très conflictuels. Les conflits autour des énergies renouvelables, et en particulier l'éolien, les ont rendus toxique, aux yeux des politiques. Président Emmanuel Macron a repoussé sa promesse électorale autour des éoliens. « *Personne ne souhaite voir nos paysages remarquables, nos sites classés, abîmés par des grandes toiles blanches* » a-t-il dit lors de son annonce de repousser son objectif d'éoliennes terrestres installées en France.² Selon Marine Le Pen, « *Nous prononcerons un moratoire sur l'éolien*

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047294244/>

² <https://www.vie-publique.fr/eclairage/24027-leolien-etat-des-lieux-et-axes-de-developpement>

*et le solaire.*³ » Dorénavant, nous pouvons comprendre le conflit comme un des raisons derrière le manque de volonté politique d'avancer un programme sérieux autour de son accélération. Que faire, donc, pour apaiser le conflit⁴ ?

Le besoin de socialement accompagner les projets renouvelables a été identifié depuis longtemps. Il est inscrit dans la loi sur les Énergies Renouvelables que chaque projet d'énergies renouvelables est soumis à une concertation publique, selon des modalités « *qu'elles déterminent librement* ».

L'industrie française de l'éolien semble, aujourd'hui soucieuse de travailler sur les méthodes de résolution de conflit « pour améliorer l'acceptabilité. » (France Energie Éolienne 2022, p.13)

Néanmoins, ces pratiques de concertation existent depuis longtemps, et les conflits perdurent voire s'accroissent. Atteignons-nous la limite de la capacité de la concertation à chercher des accords ? Si nous prenons au sérieux la présence du conflit au sein de la transition énergétique, est-il temps d'explorer d'autres outils de participation active qui prennent plus en compte sa dimension complexe et conflictuelle, en commençant par la médiation ?

En France la médiation environnementale existe, mais reste très restreinte dans son application (Le Mehauté 2022). Pourrait-elle être une clé de la réussite de la transition écologique ? Pour répondre à cette question, il faut comprendre la situation actuelle. Quelle est l'expérience de la médiation environnementale en France ? Quelles sont ses bénéfices avérés, et quelles sont ses freins ?

Les éoliens en conflit

Des décennies de recherche se mettent d'accord sur plusieurs grand thèmes expliquant les conflit qui les entoure. L'impact paysager sort en haut des causes conflictuelles : le paysage étant à la fois lieu de vie et de travail, lieu d'aspiration, de construction sociale et de l'imaginaire. La littérature insiste sur les bousclements profonds de l'arrivée des éoliennes, indiquant que ces projets sont tout sauf des projets purement énergétiques ou techniques et sont souvent chargés en émotion. Les chercheurs parlent de la mise en valeur d'une nouvelle ressource, le vent, qui vient interroger subitement d'autres usages paysagers territoriaux, mûré sur le temps long.

³ https://www.bfmtv.com/politique/elections/europeennes/marine-le-pen-je-veux-arreter-les-energies-renouvelables-parce-que-ce-que-vous-appellez-energie-renouvelable-n-est-pas-propre-et-n-est-pas-renouvelable_VN-202406050910.html

⁴ Il est important pour l'auteur de souligner, sans le développer, le rôle que joue la dépendance énergétique au nucléaire de la France dans les conflits éoliens. Cet historique chargé rend difficile la possibilité des énergies renouvelables de percer l'imaginaire énergétique futur des français, restant toujours à « l'ombre » car il permet aux opposants locaux de s'opposer au déploiement de l'éolien « en raison de sa redondance » (Desvalées, Arnauld de Sartre 2023). Chataigner et Jobert observent ce même discours dans leurs entretiens dans le sud de la France : « le nucléaire était porté par une volonté étatique... à défaut d'un discours légitime, les objectifs du programme éolien ne rencontrent que scepticisme » (Chataigner et Jobert 2003, p.44)

Les chercheurs relèvent plusieurs craintes économiques liées aux conflits autour des éoliennes. La crainte d'un impact sur le tourisme, surtout pour ceux qui, en tirent leur principale source de revenu et l'impact sur le prix de la revente des maisons. Issu des entretiens menés dans la littérature avec des riverains et d'autres acteurs autour des projets éoliens, on retrouve souvent le sentiment de « vol », lié au fait que le profit est perçu comme l'enjeu principal pour les développeurs.

Il y a aussi l'absence de règles claires de planification et de soutien clair de l'état qui sont identifiés comme d'autres facteurs de conflit. D'autant plus important dans un pays centralisé comme la France, où l'avis des décideurs nationaux pèse de manière incontournable dans l'imaginaire des citoyens.

La médiation environnementale

Selon le code national de déontologie, la médiation implique la présence d'un tiers formé (ayant suivi une formation conduisant à la qualification spécifique à la médiation) qui s'engage à être impartial, neutre et indépendant, et garder le contenu de ses médiations confidentielle. La médiation environnementale est une spécialisation dans le domaine de la médiation.

Philippe Barret et Pierre-Yves Guiheneuf sont largement reconnus comme des pionniers de la médiation environnementale en France. Leur pratique est inspirée de la négociation raisonnée dont le principe est de passer outre les positionnements des parties; de se focaliser autant que possible sur les intérêts des parties, ou leurs besoins; d'inventer des options collectivement pour un gain partagé sur la base des critères objectifs. Les défenseurs de la médiation environnementale mettent en avant sa capacité de favoriser la compréhension mutuelle, construire une vision commune du problème posé, améliorer la qualité et la pertinence des solutions proposées, favoriser l'acceptation et l'appropriation sociale du projet, accroître la participation des citoyens à la vie publique. Mais quelle réussite dans la réalité ? Et dans quelle mesure est-elle pratiquée dans le terrain ?

Méthodologie

Pour répondre à ces questions, nous avons trouvé pertinent de questionner les développeurs éoliens, rarement sujet des recherches dans la littérature des conflits éoliens, à travers un questionnaire et ensuite trois entretiens. Au total, nous avons reçus 15 réponses à notre questionnaire. Dans le questionnaire, pour comprendre les modes de **résolution du conflit**, nous avons dû faire très attention à ne pas utiliser le mot médiation, car les praticiens ont confirmés qu'il y a beaucoup de confusion dans la terminologie de la médiation, facilement interchangeable avec la concertation, la consultation,

l'information. Nous avons aussi organisé six entretiens avec des médiateurs environnementaux, dont cinq ont eu des expériences de médiation dans le domaine de l'éolien, pour avoir un regard tiers sur les échanges avec les développeurs.

Résultats

Retours des développeurs – conflit – impact – résolution - médiation

Plus que la moitié des répondants ont répondu qu'ils ont 'toujours' ou 'souvent' dû faire face à des conflits avec des riverains ou des élus. La grande majorité a répondu que les conflits ralentissaient les projets et était cause principale de l'abandon des projets. Deux tiers des entretiens ont confirmé que le conflit est quasi systématique et était très important dans la 'réussite' ou non d'un projet. Dans les entretiens, nous avons entendu la nature souvent violente des conflits, et que les développeurs ont le sentiment d'être victime des échanges agressifs.

En terme de résolution des conflits, la majorité disent faire de la concertation (concevoir collectivement un projet). Mais examinant les activités proposées sous la définition de concertation, nous trouvons une grande variété de réponses, certains qui implique un grand niveau de participation ou d'implication, par exemple « associer les acteurs territoriaux à la co-construction du projet » et d'autres moins « permanence publique ou réunions publiques » qui relèvent de la consultation. Lors des entretiens, quand on a questionné sur les techniques de concertation, la réponse semblait être produire plus d'information, convaincre mieux.

Pour mieux comprendre les expériences autour de la médiation, la majorité ont dit qu'ils ont fait appel à un médiateur indépendant pour accompagner les projets. Globalement, le retour d'expérience sur le rôle du médiateur et son impact sur un projet ne sont pas très positifs. Nous pouvons observer que le médiateur est fortement considéré d'avoir encouragé une meilleure communication avec les riverains et les élus. Sinon, le médiateur est faiblement identifié comme ayant joué un rôle clef dans la réussite d'un projet, ne contribue pas ou peu à réduire des retards liés à l'opposition etc.

Au cours des entretiens nous avons pu observer qu'il y avait une confusion persistente du rôle du médiateur. Alors que nous allons voir plus bas, dans les entretiens avec les médiateurs, que même certains parmi eux rejette ce mot, un développeur a démontré que le mot 'médiateur' est interchangeable avec consultant en communication.

Retours des médiateurs

La moitié des personnes interviewés s'identifiait clairement en tant que médiateur, et l'autre moitié pas du tout, même après des formations spécifiques à la médiation. Dans les entretiens, on cherchait à comprendre dans quel mesure les pratiques autour de la médiation éolienne avait changé. Le retour est globalement caustique : lors qu'un tiers des médiateurs témoignent une ambivalence, disant n'avoir pas vu changer grand-chose, mais se sentant plus écoutés et comprises, les deux tiers des médiateurs disent n'avoir « rien vu bouger » sur les pratiques de concertation des développeurs, sinon « à la marge.»

Ce retour critique est lié, pour certains, au caractère trop capitalistique des entreprises, qui ne s'ouvre pas suffisamment pour pouvoir entamer une réelle discussion. Les médiateurs interviewés critiquent aussi les pratiques des développeurs qui sont assez limités dans la recherche réelle d'un dialogue, avec des techniques de concertation virant plus souvent vers la recherche et provision d'information que de réellement se projeter ensemble, voire décider ensemble. Pour ces médiateurs, ce problème est lié certainement à un manque de compréhension, de formation ou de culture de la concertation. Deux tiers des médiateurs décrivent une attitude condescendant chez les développeurs limitant une approche de concertation pleine. Deux médiateurs avaient des exemples où l'ouverture à modifier, des fois fortement, son projet initial, a permis que le projet avance.

Nos résultats rejoignent la littérature dans un constat clef : une cause fondamentale de ces conflits est un profond fossé entre la culture des développeurs et celui des personnes habitant dans les communes d'implantation. Ce qu'on semble comprendre de la littérature et de notre terrain sont des difficultés fréquentes pour les développeurs et les récepteurs de projet de se retrouver et se comprendre, tellement ils semblent être dans les registres différent, tenant des positions opposées.

Ils ont fait un retour positif sur les impacts de leurs médiations, qui ont débouché sur des prises de conscience, soutenu les acteurs à trouver plus de sens et crée plus d'appartenance locale au projet. Ils ont aussi cité un accompagnement du respect de l'autre, et ont soutenu des parties à surmonter les mécanismes de défense, des mécanismes qui montent lors des échanges conflictuels.

Les freins à la médiation

Notre travail de terrain a pu aboutir sur l'identification de trois freins principaux. Dans chaque exemple, nous avons tenté de s'incliner dans la culture de la médiation – de chercher les besoins toujours de plus en plus sous-jacents.

Une trop faible identité

Nous avons constaté que l'assourdissante mécompréhension et mal-compréhension de la médiation est suffisamment fort pour y devenir un frein. Pour les développeurs, la médiation est aisément, si non quasi systématiquement confondu par la concertation, consultation et information. Nous avons pu observer une volonté démocratique de la part des développeurs de bien faire, mais les pratiques restaient dans la majorité dans des activités du registre de l'information ou la consultation, et non pas la concertation ou la médiation. Cela crée un cercle vicieux car, pensant s'engager dans un processus de résolution de conflit, on trouve mécontentement que cela n'a « pas marché ».

Une peur institutionnelle du dialogue

Nous avons observé est une culture de dialogue qui est centré sur le débat. L'étymologie du mot 'débat' est de combattre, contester, débattre, aussi littéralement battre à terre. Difficile d'imaginer un vocabulaire plus éloigné de celui du médiateur. Et pourtant, c'est le Conseil National du Débat Public (CNDP) qui a le rôle privilégié d'être une obligation lors des projets d'infrastructure importants. Ce frein va donc au-delà de la culture de débat, mais l'obligation de débat, occultant d'autres formes de dialogue. Mais pourquoi cette obligation de débat ? Nous revenons à Thomas Fiutak, pour révéler une hypothèse : que l'obligation institutionnelle de débat serait née d'une crainte de l'état de la perte de pouvoir, les débats étant plus facile à contrôler que les dialogues profonds, et que la peur institutionnelle du dialogue représenterait un frein à la médiation environnementale.

Échanges violentes créant perte d'espoir

Nous avons découvert, lors de nos entretiens un schéma historique d'échanges agressives, nécessitant des fois, par précaution, intervention des gendarmes et qui perdure depuis longtemps. Notre hypothèse est que ceci a suscité un rejet de plus en plus fort qui développe des attitudes pessimistes chez les développeurs sur la capacité de la situation à s'améliorer. Nous proposons que cela nuit fortement leur capacité à entrer en posture de médiation.

Perspectives de la médiation environnementale

Que faire de ces freins ? Sont-ils insurmontables ? Assurément, ils sont emmêlés : une très faible présence de la médiation environnementale, liée à un cadre réglementaire très peu incitatif, à une culture de prise de décisions fortement verticale, qui fait que les échanges conflictuels violents perdurent, s'enveniment et réduisent la motivation de les traiter.

En règle générale, comme nous l'avons exploré plus tôt, les développeurs sont plutôt pessimistes sur la capacité de la médiation de représenter un véritable soutien à leurs projets. Pourtant, en fin

d'entretien, quand nous avons épuisé les questions, les trois développeurs s'ouvraient spontanément à l'idée de la médiation dans le cadre des projets conflictuels. Pour traiter le problème d'une trop faible identité de la médiation environnementale, un médiateur a proposé de former plus de médiateurs spécialisés dans l'environnement, avec une structuration plus officielle. Pour la moitié des médiateurs, la médiation pouvait seulement se généraliser avec de plus en plus de bonnes médiations, donnant envie de continuer. Mais des bonnes médiations requièrent de bons médiateurs : fait-il lancer un cri d'alerte au monde de la médiation pour créer plus de passerelles entre la médiation 'classique' et la médiation environnementale ?

Une chose est sûre : avec la nouvelle loi sur l'accélération des énergies renouvelables, la main des développeurs devient beaucoup plus forte. C'est un moment délicat dans la vie des énergies renouvelables : le MESORE (MEilleure SOLution de Rechange) des riverains et populations locales est devenu désormais beaucoup plus faible. Cela pourrait les encourager à entrer réellement en négociation, au lieu de se reposer sur des recours en justice. Comment convaincre les développeurs non pas d'utiliser cette carte pour forcer la main, mais pour la tendre ? Le médiateur, ici, joue un rôle clé.

Conclusion

Nous vivons dans une décennie où la transition écologique et énergétique est non seulement primordiale, elle est une question de survie des sociétés organisés et paisible tels qu'on les connaît. Les changements climatiques déclencheront de l'instabilité et turbulences sociales fortes – les signes duquel nous voyons déjà dans nos rues et dans nos prés. Notre capacité à s'entendre et enclencher des projets communs sera sérieusement mise en examen. La médiation environnementale, une pratique œuvrant à rapprocher des parties vers un entente commun, s'est mis au service de cette tâche, sans grand élan en France. Pourtant, au-delà de l'apaisement, la médiation environnementale a l'esprit ambitieux et courageux.

La médiation n'est pas une baguette magique – les plaies des échanges violents ne disparaîtrons pas, c'est un premier deuil. Mais la transition écologique a besoin d'un accompagnement pour prévenir des polarisations fortes et lui permettre d'avancer, c'est une certitude. Cette nécessaire transition et les difficultés que son déploiement causera montre de manière évidente que le monde de la médiation a non seulement un rôle à jouer, mais la responsabilité d'assurer une fonction maïeutique. A nous d'étudier comment lever les freins à son développement.

Bibliographie

- Bafoil, Fr. (dir.), 2016, *L'énergie éolienne en Europe. Conflits, démocratie, acceptabilité sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 312 p.
- Barret, P. et Guilheneuf, P-Y. (2012) Guide pratique du dialogue territoriale. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement locale, ed. La Tour d'Aigues.
- Beuret, J-E. (2016) « La confiance est-elle négociable ? La construction d'un intérêt général territorialisé pour l'acceptation des parcs éoliens offshore de Saint Brieuc et Saint Nazaire », *Géographie, Economie, Société*, 18, pp. 335-359
- Chataigner., S et Jobert., A, 2003 Des éoliennes dans le terroir. Enquête sur « l'inacceptabilité » de projets de centrales éoliennes en Languedoc-Roussillon, *Flux* 2003/4 (n° 54), pages 36 à 48
- Chezel, É., 2018, *La fabrique collective des paysages climatiques. Une enquête avec les parcs éoliens citoyens en Frise du Nord*, thèse de géographie, Grenoble, Université Grenoble Alpes, 402 p.
- Christen, G., Ph. Hamman, 2015, *Transition énergétique et inégalités environnementales. Énergies renouvelables et implications citoyennes en Alsace*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 228 p.
- Christen, G., Hamman, P., Jehling, M., et Wintz, M. (2014) « *Systèmes énergétiques renouvelables en France et en Allemagne. Synergies et divergences* » ed. Orizons, 331 p.
- Commaille J., Simoulin V., Thoemmes J. (2014) « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités*, 19.
- Couderchet, L. (2004) *L'illusion du visible. Paysage et aménagement d'infrastructures de transport d'électricité*
- Cresswell, T., C. Martin, (2012) On Turbulence: Entanglements of Disorder and Order on a Devon Beach, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 103, 5, pp. 516-529.

- Desvalées, L et Arnauld de Sartre, X. (2023), « In the shadow of nuclear dependency: Competing pathways and the social acceptance of offshore wind energy in France », *Energy Research and Social Science*, 98.
- Duncan J. S., Duncan N. G., 2001 (Re)reading the Landscape, *Society and space*, 6, pp. 117-126.
- Durand, L., Oiry, A., et Palle, A. (2018) La mise en politique de la transition énergétique : la durabilité à l'épreuve des conflits de temporalités, *Temporalités*, 28.
- Eichenauer, E., 2018, Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite, dans: J. Radtke, N. Kersting (dir.), *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden, Springer VS, pp. 315-341.
- Elliot et Kaufman (2016)
- Faget, J. (2015), *Médiations : les ateliers silencieux de la démocratie*, ed. érès
- Fisher, R et Ury, W. (1981) *Getting to Yes*, ed. Houghton Mifflin.
- Fiutak, T. (2009) *Le médiateur dans l'arène. Réflexion sur l'art de la médiation*, ed. érès.
- France Energie Éolienne (FEE) 2022, *Cultivons les Énergies de la France*
- Fodor, F., 2016, Les représentations socio-discursives de l'éolien terrestre et maritime dans les médias français, dans : Fr. Bafoil (dir.), *L'énergie éolienne en Europe. Conflits, démocratie, acceptabilité sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 189-219.
- Gueorguieva-Faye, D. (2006) « Le problème de l'acceptation des éoliennes dans les campagnes françaises : deux exemples de la proximité géographique », *Développement Durable et Territoires*, 7.
- Grijol, K., 2012, *La faiblesse du vent : impacts, enjeux et contradictions de l'éolien en France*, Paris, François Bourin éditeur, 266 p.
- Hamman, P. (2022) « Paysages, mobilisations citoyennes et acceptabilité sociale de projets éoliens terrestres », *Vertigo*.

Holzinger, K. (2001) Evaluating environmental mediation: Results from a waste management conflict in Germany. *Mediation Quarterly*, 18, 397–427.

Kühne, O. (2018) « Neue Landschaftskonflikte » – Überlegungen zu den physischen Manifestationen der Energiewende auf der Grundlage der Konflikttheorie Ralf Dahrendorfs, dans : O. Kühne, F. Weber (dir.), *Bausteine der Energiewende*, Wiesbaden, Springer VS, pp. 163-186.

Lamboll, R D., Nicholls Z R J., Smith, C J., Kikstra, J S., Byers, E., Rogelj, J. « Assessing the size and uncertainty of remaining carbon budgets » *Nature*, 2023, 13, pp. 1360-1367

Le Méhauté, N. (2022) *Médiations environnementales pour construire un monde commun*, ed. érès.

Moore, C. (1986) *The Mediation Process : Practical Strategies for Resolving Conflict* ed. Jossey Bass Inc.

Négawatt (2022) Scénario Négawatt 2022, disponible au <https://www.negawatt.org/Scenario-negaWatt-2022>

Salzer, J et Stimec, A. (2022) *Boite à Outils de la gestion des conflits*, ed. Dunod

Stimec, A., et Sepiéter, M. (2021) *Médiation interne : Comment les organisations gèrent les conflits avec succès*. ed. Dunod.

Susskind, L., et Van der Wansem, M. (2000) *Mediating Land Use Disputes : Pros and Cons* ed. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Touzard, H. (2006) « Consultation, concertation et négociation. Une courte note théorique », *Négociations*, 5. P.67-74

Valette, E. (2005) « Intégration environnementale de l'éolien et régulation locale des conflits : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France). », *Vertigo*.

Weiss, G. (2015) « Sauver le climat, mais pas chez soi ? Les conflits autour des installations de production d'énergie renouvelable en Allemagne », *Revue Géographique de l'Est*, 55, 1-2.