



Plateforme  
éolienne  
vaudoise

# Rapport de synthèse

## Résultats phase 1

Juin 2015



HAUTE ÉCOLE  
D'INGÉNIERIE ET DE GESTION  
DU CANTON DE VAUD  
[www.heig-vd.ch](http://www.heig-vd.ch)

**SOCIOLUTION**  
SOLUTIONS D'INGÉNIERIE ET DE GESTION



## La Plateforme éolienne vaudoise Synthèse des enseignements de la phase 1

Contexte.....	3
Méthodes.....	5
Résultats.....	6
Recommandations.....	8

### Contexte

Les projets d'implantation d'éoliennes sur le territoire vaudois déclenchent certains questionnements auprès des différents acteurs. L'État de Vaud a décidé de lancer une étude approfondie portant sur l'analyse des processus d'implantation des projets éoliens.

Ainsi, en juin 2014, la **Plateforme éolienne vaudoise** est mise en place par l'État de Vaud. Synthétisée par la figure 1, elle se conçoit comme un dispositif de connaissance, de formation et de dialogue s'adressant à l'ensemble des acteurs impliqués dans les projets éoliens sur le territoire vaudois. Elle marque un tournant dans la politique éolienne cantonale vaudoise car elle entend intégrer davantage les préoccupations sociales dans la mise en œuvre de la planification éolienne.

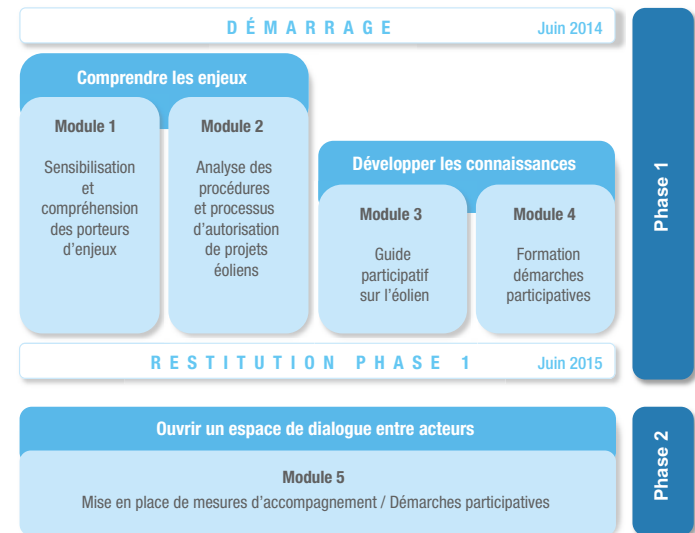


Figure 1 : les modules constitutifs de la Plateforme éolienne vaudoise et leur articulation

Pour réaliser cette plateforme, la Direction générale de l'environnement (DGE) confie à deux mandataires le soin de recueillir des données et d'analyser le déroulement de projets éoliens vaudois et le vécu des acteurs concernés par ces projets. Ce travail se fait selon deux approches menées en parallèle :

**Le module 1**, conduit par le réseau suisse Sociolution a pour objectifs de comprendre les enjeux du développement des parcs éoliens sur le terrain. L'implantation d'éoliennes sur le plateau vaudois, fortement peuplé, ne concerne pas uniquement les propriétaires fonciers touchés et les grandes ONGs de la protection de la nature et du paysage, mais s'inscrit dans un contexte géographique et paysager qui intéresse l'ensemble des populations riveraines. Les oppositions que certains projets vaudois rencontrent doivent donc être analysées dans une approche qui vise le dialogue avec toutes les parties prenantes ou porteuses d'enjeux.

**Le module 2**, conduit par l'équipe Plani-D – Institut G2C de la HEIG-VD, a pour objectifs :

- d'analyser les procédures réglementaires de sélection et d'autorisation des projets de parcs éoliens ;
- d'examiner les processus décisionnels et notamment l'implication des différents acteurs dans la prise de décisions ;
- d'étudier les oppositions aux projets éoliens et le traitement de ces oppositions ;
- de proposer des recommandations pour aider les services de l'État à résoudre les problèmes identifiés.

Par ailleurs, deux autres modules complètent la phase 1 de la Plateforme éolienne vaudoise :

- Un guide participatif sur l'éolien élaboré par Sociolution (module 3) ;
- Une formation sur les processus participatifs dans les projets d'énergie renouvelable réalisée par la HEIG-VD (module 4) les 16 et 23 janvier 2015.

Le présent document résume les méthodes, résultats et principaux enseignements des modules 1 et 2. Il présente également les décisions d'actions prises par le Canton sur cette base pour la suite à donner à la phase 1 de la Plateforme éolienne vaudoise.

## Méthodes

Dans le cadre du module 1, Sociolution a donc réalisé une enquête de terrain approfondie couvrant 5 sites. La récolte des données s'est faite à travers 48 entretiens. Les personnes entendues étaient des représentants des projets étudiés (syndics, élus municipaux, promoteurs-développeurs, organisations locales d'opposants ou de partisans). Ces interviews traitaient entre autres : l'historique des projets, la communication faite au cours de la planification, le processus de participation initiés par les communes ou les promoteurs, les rapports établis entre les différents acteurs, les raisons et thématiques de l'opposition, les arguments pro-éoliens utilisés et les enseignements à tirer pour l'avenir.

L'analyse du matériel récolté avait pour but de mettre en évidence les constantes et les particularités dans les récits des interviewés, afin de cerner les rapports établis entre les acteurs sur le terrain (communication, participation, gestion de l'opposition, etc.). Dans le cadre du module 2, l'HEIG-VD a réalisé une étude des textes réglementaires et documents administratifs encadrant les procédures de sélection et d'autorisation des projets de parcs éoliens, ainsi qu'une enquête de terrain couvrant 8 projets éoliens.

Outre l'analyse des documents précités, la récolte des données s'est faite à travers :

- l'étude des dossiers d'examen préalable et d'enquête publique des projets éoliens, conservés par le Service du développement territorial (SDT) ;
- 21 entretiens. Les personnes entendues étaient des représentants de l'État de Vaud et des représentants de quatre projets les plus avancés au niveau procédural parmi les sept étudiés (syndics, promoteurs-développeurs, associations environnementales et associations locales) ;

- une analyse systématique de tous les articles de presse parus au sujet des 8 projets éoliens étudiés entre octobre 2009 et février 2015 (189 articles).

## Résultats

### Des communes en quête de soutien

Les communes ont besoin d'être plus soutenues, car elles manquent de compétences techniques. Elles se sentent mal équipées pour gérer de grands projets d'infrastructure industrielle à fort impact territorial, telle l'implantation d'un parc éolien. Par conséquent, elles dépendent fortement de l'information fournie par les promoteurs. Elles demandent à être soutenues ou accompagnées par des mesures spécifiques encouragées par l'administration et la politique cantonale.

### Vision territoriale

La grande majorité des personnes interrogées s'accordent pour dire qu'il faudrait mener une réflexion territoriale encore plus globale sur la stratégie énergétique. Il pourrait s'agir d'une démarche participative en accord avec les élus locaux et la population par régions géographiques impactées par les projets et cela en amont des inscriptions dans le PDCn.

### Stratégie énergétique du canton

La stratégie énergétique cantonale et les mesures par lesquelles le canton prévoit de la mettre en œuvre ne semblent pas toujours être comprise sur le terrain. La nécessité d'un virage vers les énergies renouvelables n'est pas nécessairement entendue ou partagée, tout comme les raisons qui incitent le Canton à donner tant d'importance à l'éolien dans le mix énergétique.

### Communication et participation

Le flux d'information et de communication semble déficient, aussi bien à l'intérieur des communes (au sein de la municipalité ou entre la municipalité et le conseil communal) qu'entre les acteurs (communes, population, promoteurs et canton). Certaines communes souhaiteraient instaurer un dialogue très tôt avec leurs habitants et les faire participer à l'élaboration des projets éoliens, mais elles se sentent un peu dépourvues face à ce type de démarches qu'elles connaissent peu ou pas.

### Crédibilité et transparence

Certains acteurs estiment que les informations à disposition sur les plans d'affaire, la rentabilité financière et le rendement énergétique manquent de transparence. Ce sentiment que certaines choses seraient cachées favorise l'apparition d'oppositions qui ne sont pas forcément contre l'utilisation de l'énergie éolienne.

Une approche plus lisible pourrait contribuer à rétablir plus de confiance entre les acteurs impliqués.

### De la sélection à l'affectation : des procédures qui favorisent l'apparition de tensions

L'approche actuelle de sélection des projets est difficile à comprendre dans ses détails et ne permet pas aux acteurs locaux de s'approprier véritablement les raisons de ces choix.

Les projets sont tout d'abord élaborés selon des démarches orientées sur les dimensions techniques, puis ils évoluent au travers de la procédure d'affectation, mais sans que cela fasse écho sur la scène sociale locale.

Ainsi, la procédure se concentre sur les volets énergétiques et place l'insertion territoriale au second plan. Or, c'est elle qui devrait permettre aux usagers de redonner un

sens et une cohérence au territoire modifié par les projets éoliens. C'est sur le projet territorial que les enjeux d'acceptabilité sociale sont les plus importants.

La durée de l'examen préalable et la difficulté à obtenir de l'information quant à l'avancement de la procédure sont par ailleurs la cause de tensions entre le Canton, les promoteurs et les communes.

L'essentiel de la communication se fait une fois que les projets arrivent à l'enquête publique, alors qu'ils ne disposent plus que de faibles marges de manœuvre. Les investissements engagés par les promoteurs et les communes pour arriver jusque-là sont déjà importants et tout changement nécessite d'autres investissements importants.

Tous les projets ayant passé l'enquête publique ont fait l'objet de fortes oppositions et ceux pour lesquels les oppositions ont été levées font l'objet de recours. Aucune de ces oppositions ne conteste fondamentalement la nécessité d'une transition énergétique. Certaines oppositions sont d'ordre technique et formel (procédural, factuel, objectif). D'autres sont basées sur les valeurs, plus subjectives, ou émotionnelles, dimensions difficiles à saisir par des voies juridiques.

## Recommandations

### **Se donner des marges de manœuvre avant l'enquête publique pour mieux dialoguer**

Il serait favorable d'ouvrir les échanges lorsqu'il est encore possible d'apporter des modifications au projet. Il s'agirait aussi d'avancer dans les choix de conception en s'assurant qu'un certain accord territorial existe dès la base.

La recommandation est de favoriser la mise en place d'un processus de dialogue local autour d'un projet de parc éolien permettant :

- pour certains cas, d'identifier assez tôt si l'implantation d'un parc éolien est en totale opposition avec l'identité du lieu ;
- pour les autres, d'élaborer de façon participative un « projet de territoire » autour du projet éolien.

On entend par « projet de territoire », la construction d'une relation entre d'une part, le projet énergétique et d'autre part, la trajectoire et l'identité du lieu. La construction collective d'une image du territoire, permettra une meilleure appropriation de l'activité énergétique par les acteurs du territoire et générera des réactions positives au-delà de la seule activité elle-même (fierté, identité revendiquée, revenus). Cela permettrait d'assurer une plus grande cohérence entre la dynamique paysagère, les usages du territoire notamment économiques et les identités territoriales.

Des démarches participatives pilotes pour des projets ayant encore des marges de manœuvre pourraient être expérimentées à cette fin en utilisant le guide participatif pour l'éolien développé par le réseau suisse Sociolution à l'usage des communes et promoteurs. Un soutien financier et organisationnel du Canton serait le bienvenu pour inciter et accompagner les communes et les promoteurs qui le souhaitent à mettre en place de telles démarches. Le Canton pourrait également soutenir l'organisation d'une formation aux démarches participatives, telle que celle organisée en janvier 2015 par la HEIG-VD, afin de construire une culture commune de la participation publique dans les projets énergétiques et d'aménagement du territoire. L'enjeu est d'aider promoteurs, administrations, élus et associations qui souhaitent s'investir dans une démarche participative à mieux comprendre de quoi il s'agit et à apprendre à en évaluer la qualité.

Pour certains projets qui ont déjà passé le stade de l'enquête publique et pour lesquels les positions sont très clivées, les conditions d'un dialogue sont plus difficiles car il n'y a plus de réelles et consistantes marges de manœuvre.

### **Mieux communiquer sur le traitement des projets et l'actualité des procédures**

D'une manière générale et transversale, nous suggérons de développer une communication sur l'évolution des procédures et l'évolution des projets. Il s'agirait ainsi d'améliorer la lisibilité du chemin parcouru et de diminuer ainsi la frustration actuellement partagée par certains promoteurs et communes concernant la procédure d'examen préalable. Il est certainement possible de communiquer encore plus fortement sur l'évolution des procédures et des positions du Canton.

Il serait aussi certainement utile de mettre en place un outil de communication ou une cellule de coordination et centralisation des informations, permettant aux promoteurs de suivre l'évolution de leur dossier une fois déposé pour l'examen préalable.

Des moyens de communications pourraient être également pensés pour permettre aux autres acteurs, notamment aux élus et aux associations, de mieux comprendre l'évolution des projets et l'actualité des procédures cantonales. Pour les communes qui le souhaitent, un accompagnement spécifique pourrait être mis en place pour les aider à se positionner dans la procédure et le processus qui mène à la réalisation d'un parc éolien et à connaître et comprendre les conséquences de leur engagement dans un processus qui vise à la réalisation de ce type de projet.

### **Apaiser les tensions par des retours d'expérience**

Dans la situation où le projet est refusé par référendum, par choix politique ou par décision judiciaire, les luttes et engagement qui ont amené ce résultat génèrent des tensions et des déceptions qui ne disparaissent pas avec la fin du projet. Il serait donc souhaitable d'éviter de reproduire une situation semblable sur un autre projet, en analysant collectivement le processus de diffusion d'un climat conflictuel local. La recommandation est donc de mettre en place des démarches visant à réduire les tensions et les inimitiés qui se sont construites au cours du processus dans une finalité

de « mieux vivre ensemble », mais aussi d'apprendre de cette expérience afin que les décisions à venir puissent se fonder sur des échanges plus sereins et constructifs.

### **Elaborer les futures politiques énergétiques de façon plus participative**

La procédure actuelle ne permet pas toujours aux acteurs locaux, en particulier la population et les opposants, de suffisamment comprendre ou s'appropriier les motifs qui sont à la base du choix de leur territoire pour accueillir un parc éolien. Il y aurait un avantage considérable à ce que cette procédure soit plus lisible et transparente.

La recommandation est donc que les futures adaptations de la politique sur les énergies renouvelables et de la planification éolienne se fassent dans le cadre d'un dialogue constructif avec les acteurs territoriaux, au-delà des « cercles de confiance » habituels avec lesquels les compromis sont aisés. Ce dernier objectif va dans le même sens que le premier, c'est-à-dire aider les acteurs locaux à mieux comprendre le choix de leur territoire.

**Auteurs**

Sociolution – Réseau suisse de gestion politique et sociale

HEIG-VD/HES-SO – Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion – Institut G2C