

Analyse d'une controverse entre le développement d'énergies renouvelables et la protection de la biodiversité : le projet de champ éolien de la Plaine de Boneffe (Belgique)

Julie Crozet¹, Grégoire Wallenborn²

¹ Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement (CPIE) Brenne-Berry

² IGEAT, Université libre de Bruxelles

Télécharger le diaporama



Voir la vidéo



Résumé

Cette contribution étudie une controverse socio-environnementale en Belgique concernant le projet d'un champ éolien sur la Plaine de Boneffe, grande plaine céréalière en Wallonie. Ce projet, véritable saga, dure depuis plus de 10 ans. En effet, à chaque nouveau permis délivré par la région Wallonne, il est attaqué en justice au Conseil d'État par des associations. Il a ainsi été annulé plusieurs fois, avec, pour la première fois en droit belge un argumentaire reposant sur la protection de la biodiversité. En effet, la plaine accueille des espèces d'oiseau protégées au niveau européen.

Nous avons cherché à comprendre pourquoi la biodiversité prend une place si importante dans cette controverse. L'implication de Natagora, association de la protection de la nature, en tant qu'opposant au projet a cristallisé les débats autour des questions de biodiversité. La plaine de Boneffe est ainsi devenue une lutte symbolique pour la prise en compte de ces questions au niveau de la région Wallonne.

La controverse est née suite à un conflit entre les différents usages de la plaine par les acteurs humains et non-humains. En cela elle rend visible l'occupation de la plaine par les oiseaux, acteurs non-humains, souvent absents des considérations. Cette controverse, bel exemple de l'indécision de notre société entre la lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité, tend à montrer que c'est toute la société qui est conflictuelle pour intégrer la biodiversité dans nos manières de penser et de vivre.

Introduction

Energies renouvelables et biodiversité, un rapport de force au sein de l'anthropocène

Natagora, la principale association de protection de l'environnement en Belgique francophone, et une association de riverains « Plaine de Vie » annoncent en juillet 2020 leur sixième recours contre un projet d'éoliennes. Les associations avaient gagné les cinq premiers recours. Le premier permis de construction d'éoliennes sur la « plaine de Boneffe » avait été déposé en 2008 par le développeur éolien Eneco. Cela fait donc onze ans que ce projet est controversé. Voici comment les associations présentent leur point de vue : « Si la configuration géographique de la plaine de Boneffe a été identifiée depuis 2008 par les promoteurs éoliens, comme un territoire idéal pour l'implantation d'un parc éolien, plusieurs espèces d'oiseaux, dont certaines protégées au niveau européen, utilisent également cet espace unique, et ce, depuis bien plus longtemps encore. La plaine de Boneffe est donc intéressante tant pour les développeurs éoliens que pour l'avifaune ou encore les citoyens attachés à ce paysage d'openfield. » (Natagora 2020). Tout en rappelant qu'elles

ne sont pas opposées à l'éolien, les associations estiment que « les luttes contre le réchauffement climatique et contre l'érosion de la biodiversité doivent donc être menées conjointement ».

Une zone de compensation écologique de 30 hectares a déjà été mise en œuvre par l'entreprise Eneco mais cela ne suffira pas à compenser la perte de cette plaine agricole, estiment Natagora et Plaine de Vie. « Au-delà des questions paysagères, Natagora apporte une attention toute particulière au maintien de la capacité d'accueil des grandes plaines agricoles et aux espèces pour lesquelles il n'existe pas de mesures de compensation possible [...]. Comme il n'est pas possible de recréer un paysage d'openfield ailleurs, l'impact sur ces espèces n'est donc en aucun cas compensable malgré ce que proposent le promoteur et la Wallonie. »

La controverse qui entoure l'installation d'éoliennes sur la plaine de Boneffe est singulière dans la place qu'elle offre à l'avifaune. Usuellement, les opposants utilisent quatre types de moyen juridique pour s'opposer à l'implantation d'éolienne : impact sur les paysages, génération de nuisances liées au bruit ou à la santé humaine (effets stroboscopiques), questions

économiques (perte de valeur immobilière) (Bauwens 2015; Kikuchi 2008; Tabassum *et al.* 2014). Mais la bataille qui nous concerne se fait essentiellement au nom de la biodiversité, car la plaine accueille différentes espèces d'oiseaux dont certaines sont des espèces d'intérêt communautaire protégées par l'annexe I de la directive Oiseaux (2009/147/CE) de l'Union Européenne. Ces espèces jugées particulièrement menacées disposent de mesures de protection spéciale dont la création de zones de protection de leur habitat (Zones de Protection Spéciales) ; il est aussi interdit de les perturber intentionnellement.

Ainsi, Natagora, s'oppose à l'implantation d'un champ éolien, alors que traditionnellement elle se trouve dans le même camp que la promotion des énergies renouvelables et de la lutte globale contre le changement climatique. On peut donc, de prime abord, être interpellé par ce paradoxe d'une association environnementale s'opposant à la mise en place d'énergies renouvelables. Les énergies renouvelables et la biodiversité peuvent entrer en conflits à plusieurs égards (Gasparatos 2017), il est remarquable ici que c'est l'enjeu de deux espèces d'oiseaux en particulier qui cristallisent les débats. Mais au-delà de ces espèces protégées, c'est la durée exceptionnellement longue de ce conflit qui permet d'observer la manière dont le rapport de force entre les énergies renouvelables et la biodiversité évolue et avec quels arguments.

La perte de biodiversité et le changement climatique sont les deux problématiques au centre du débat environnemental depuis la conférence de Rio de 1992 où deux conventions internationales ont été signées : la convention sur la diversité biologique et la convention cadre sur le changement climatique. Les énergies renouvelables reçoivent un fort soutien politique car on attend d'elles qu'elles luttent contre le changement climatique tout en assurant la sécurité énergétique (Smart, Stojanovic, and Warren 2014). Les politiques européennes rythment et distribuent le déploiement des énergies renouvelables avec des objectifs contraignants pour les États membres. Mais dans quelle mesure les directives européennes concernant la protection de la biodiversité n'entrent-elles pas en conflit avec les politiques climatiques ? Les deux enjeux sont évidemment importants, mais comment les arbitrer ? Comment le rapport de force entre les objectifs est-il établi sur un territoire particulier ?

Au travers de ce cas particulier, nous désirons montrer que l'enjeu du conflit concerne en fait la place que prennent les activités humaines et ce qui est fait pour en limiter les conséquences néfastes sur le vivant non humain. Où sont les limites à l'anthropisation des territoires ? Que peut-on conclure de ce rapport

caractéristique de l'anthropocène qui prend conscience de lui-même ?

La section suivante présente la démarche d'analyse de controverse et ce que ce type d'étude permet d'apprendre sur les rapports de force entre les acteurs, et plus généralement sur la construction du débat public autour d'enjeux socio-environnementaux. Ensuite, nous analysons la controverse au travers de la cartographie des acteurs, de leur positionnement par rapport à la biodiversité (et en particulier aux oiseaux) et aux gains économiques, et nous décrivons comment la controverse a évolué. Enfin, nous concluons en montrant ce que cette controverse nous dit des rapports entre biodiversité et énergie renouvelable au sein de notre société.

Analyser la controverse pour explorer les rapports de force

Pour analyser le conflit autour de la plaine de Boneffe, nous avons choisi la méthode d'analyse de controverses (Seurat and Tari 2021). En effet, les luttes environnementales sont de plus en plus fréquentes et elles s'expriment souvent sous la forme de controverses environnementales (Lafitte 2015). Une controverse réfère à une situation où les acteurs sont en désaccord, elle se déploie selon une dynamique propre, auprès d'une audience spécifique, et elle permet d'observer la manière dont des relations hétérogènes sont formées. Les controverses permettent donc d'analyser la construction de la vie sociale et des débats publics. Les controverses *environnementales* sont caractérisées par le fait que leurs effets se manifestent au sein de territoires « dont les acteurs-habitants sont experts de ces milieux de vie » (Lafitte 2015, 82). Leur dimension sociotechnique démultiplie la diversité des intérêts des parties prenantes et de leurs agendas et la complexité des enjeux, ce qui rend la clôture d'une controverse très délicate. L'étude des controverses est souvent utilisée comme révélatrice de rapports de force, de positions institutionnelles ou de réseaux sociaux, et nous ne dérogerons pas à la règle. La controverse, en tant que processus de dispute est vue comme une épreuve ou une série d'épreuves. C'est une situation où les individus déplacent et refondent l'ordre social (Lemieux 2007).

Notre analyse de la controverse est basée sur trois types de sources :

1. documents disponibles publiquement et via internet sur le sujet : études d'incidences sur l'environnement (EIE), articles de journaux, avis des administrations et Conseils officiels, arrêts du conseil d'État, blogs des différentes associations¹, permis unique...

¹ L'association Plaine de Vie a une revue de presse depuis le début du projet éolien : <https://www.plainedevie.net/revue-de-presse> [consulté le 26/02/21].

2. Une série d'entretiens semi-directifs avec un petit échantillon des acteurs clefs (n=9) et ce notamment dans les questions de biodiversité. Les entretiens ont été retranscrits dans leur intégralité puis analysés, à l'aide du logiciel d'analyse qualitative QDA minor : des codes ont été attribués selon les différents thèmes abordés dans l'entretien.

3. Des observations de terrain et des visites de la plaine de Boneffe afin de comprendre les divers enjeux, notamment paysagers.

Nous avons dressé la liste des acteurs pertinents pour la controverse. Par acteur, nous entendons un porte-parole bien identifié dans la controverse et qui représente d'autres entités ou d'associations, qu'il résume au travers de l'énonciation de propositions suffisamment claires pour pouvoir être comprises comme des « positions » des acteurs eux-mêmes. Suivant la recommandation de la théorie de l'acteur-réseau (Venturini, 2010 ; Mougenot, 2003), les acteurs peuvent être humains et non humains. Un acteur est considéré comme agissant si son absence modifie de manière significative la controverse (Venturini 2012; 2010). Enfin, les acteurs peuvent être forts, faibles ou absents (Sebastien 2011). Chaque acteur a des relations et des intérêts singuliers mais est relié à d'autres acteurs par des relations qui peuvent être caractérisées comme coopératives, conflictuelles, dominantes, etc.

Pour analyser la controverse, nous avons réalisé simultanément une cartographie des acteurs, une chronologie de la controverse, et l'établissement du réseau des acteurs, que nous présentons dans la section suivante.

Une morne plaine ? Analyse des multiples acteurs et de leurs relations

La plaine de Boneffe est une plaine agricole localisée sur le territoire des communes de Ramillies, Orp-Jauche et Eghezée, à cheval sur les Provinces de Namur et du Hainaut. Il s'agit d'un paysage typique des champs ouverts (Figure 1). Il se caractérise par de vastes étendues de terres cultivées au sein desquelles l'habitat est concentré dans des villages. Cela correspond au type géographique de l'openfield. L'occupation du sol est dominée par les grandes cultures (betterave, blé, froment, lin) sur les sols limoneux typiques de Hesbaye (CPDT 2009). Comme le sol de la plaine de Boneffe est particulièrement fertile, la quasi-totalité des superficies sont exploitées pour l'agriculture, il n'y a donc que très peu d'autres types d'habitat. On y pratique une culture intensive, avec fertilisation chimique des sols, et/ou utilisation de pesticides et des monocultures de plantes récoltées annuellement. Cette plaine a connu un remembrement dans les années 70 et 80, elle est maintenant sillonnée par des chemins de

remembrement en béton et est extrêmement mécanisée.

La plaine est en fait un plateau avec des altitudes de 120 à 150 mètres, situé à la limite des bassins hydrographiques de la Meuse et de l'Escaut. Son caractère ouvert de la plaine possède un fort potentiel venteux et une faible portance écologique. Ce qui le fait apparaître à première vue comme un bon lieu de localisation de l'éolien.



Figure 1 : Vues de la Plaine de Boneffe et de ses chemins de remembrement. Photo J.Crozet, Janvier 2019.

L'étude d'incidences sur l'environnement réalisée pour le projet de parc éolien à Boneffe (CSD Ingénieurs 2010, 79) résume ainsi la situation de la biodiversité : « cet habitat abrite une flore appauvrie, offre peu de refuge à la faune et présente une biodiversité globalement faible. » Cependant, un paysage agricole très ouvert composé de grandes cultures peut aussi attirer certaines populations d'oiseaux. La particularité de cet espace est donc, paradoxalement, son absence de tout élément de liaison écologique qui engendre un habitat tout à fait ouvert steppique qui accueille les espèces typiques des milieux agraires, des espèces steppiques et qui est devenu le refuge d'espèces spécialisées en guise de milieu de substitution (Busard des roseaux ou Râle des genêts) (CSD Ingénieurs 2010, 91, 92). Ce potentiel d'attractivité est renforcé pour les espèces steppiques par l'absence de toutes structures verticales (arbres, lignes électriques...) et par le calme qui y règne. Ainsi, on peut expliquer qu'une controverse relative à la biodiversité éclate sur un territoire a priori pauvre en biodiversité.

Les acteurs impliqués dans la controverse sont nombreux et nous ne pouvons les décrire tous en détail. Pour les besoins de l'analyse, nous les avons répartis selon l'échelle à laquelle ils opèrent et selon leur force (figure 2). Les deux principaux protagonistes sont Natagora et Eneco, que nous avons déjà décrits. S'y ajoutent le Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui délivre les permis uniques éoliens, le DNF (Département de la Nature et des Forêts) qui est un département du service public de Wallonie qui met notamment en œuvre le code forestier et les lois sur la conservation de la nature, le Conseil d'État qui traite des recours contre les actes administratifs émanant des autorités administratives, le Ministère de la Défense susceptible de mettre en avant des questions de sécurité publique – ce qui est prioritaire sur de nombreuses autres thématiques.

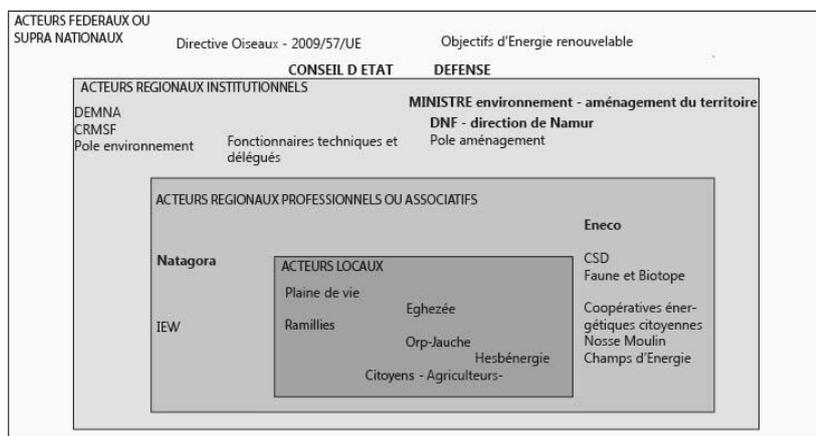


Figure 2 : Ensemble des acteurs importants selon le niveau local / global.

Outre ces acteurs forts, on observe au niveau local, l'association de riverains « Plaine de vie », les trois communes concernées et les agriculteurs. Au niveau régional, il faut prendre en compte la faune et le biotope, les coopératives énergétiques citoyennes, le bureau d'étude CSD, Inter-Environnement Wallonie dont Natagora est membre, les diverses administrations concernées (dont le Département de l'Étude du milieu naturel et agricole – DEMNA) et le CWEDD (Conseil Wallon de l'environnement pour le développement durable), devenu le Pôle environnement, qui rend des avis motivés sur la qualité des études d'incidences.

L'analyse de la controverse révèle le poids juridique très important des documents écrits dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale et notamment de l'PEIE dans les débats. Ce sont les incidences identifiées dans cette étude qui sont source de débats et notamment la question de savoir quelles espèces seront significativement affectées par l'implantation d'éoliennes. Les avis des différentes parties consultées et des administrations sont aussi très importants.

Ce sont particulièrement les impacts sur les Busards et les Pluviers qui ont concentré les débats. Cette focalisation se justifie notamment parce que la population des Busards est très faible en Wallonie et parce que l'impact d'un champ éolien est potentiellement non compensable pour les pluviers. L'impact est d'autant plus important pour ces espèces qu'elles sont d'intérêt communautaire. Le fait que le débat se focalise sur quelques oiseaux et plus particulièrement sur le Busard cendré et les Pluviers montre qu'un certain charisme est développé par ces oiseaux. On peut même parler de « charisme affectif » qui souligne la dimension active et affective de la relation des oiseaux qui peuvent inciter les professionnels de la conservation, et des ornithologues amateurs à s'engager dans la protection de territoires (Lorimer 2007).

Le cadre réglementaire et sa mise en œuvre

La planification

La planification des installations sur les territoires au regard des enjeux d'aménagement et de production d'énergie et des enjeux relatifs à la protection de la biodiversité, doit permettre d'identifier à un stade très précoce les zones où ces enjeux sont conciliables entre eux dans une logique d'évitement et de réduction des impacts. Cette étape aura en outre pour

corollaire si elle est bien mise en œuvre, de simplifier considérablement les procédures d'instruction des autorisations administratives.

L'article R. 222-2 du code de l'environnement prévoit ainsi que le volet annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, intitulé « schéma régional éolien », identifie les parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne compte tenu d'une part du potentiel éolien et d'autre part des servitudes, des règles de protection des espaces naturels ainsi que du patrimoine naturel et culturel, des ensembles paysagers, des contraintes techniques et des orientations régionales.

Sans préjudice de ce cadre réglementaire de planification, il est pertinent, pour les porteurs de projet, de mettre en œuvre une politique de développement des parcs éoliens terrestres sur des territoires où les impacts sur la biodiversité auront été identifiés comme très faibles, afin de pouvoir bénéficier des effets favorables d'une planification raisonnée des projets.

Les Busards ou les Pluviers apparaissent comme des espèces « phares », au sens où Lorimer (2007) parle aussi d'espèce « flagship » pour désigner les espèces populaires, charismatiques qui servent de symboles et de points de ralliement pour stimuler la prise de conscience et l'action par rapport à la conservation. Ainsi les ornithologues amateurs et professionnels apprécient l'observation de ces oiseaux et le DNF les considère comme des espèces « emblématiques » ou des « médailles de l'ornitho ». Cependant, peu d'acteurs interviewés avaient déjà vu ces oiseaux et certains acteurs ne connaissaient pas leur nom. Bien que ces espèces concentrent les intérêts autour de la plaine et sont au centre de la controverse environnementale, leur charisme reste majoritairement confiné au monde de la conservation. Le pouvoir de ces espèces est donc grand puisque leur présence a réussi à empêcher la construction du site pendant plusieurs années même si ceci semble être plus lié à leur statut protégé qu'à leur charisme auprès du grand public.

La cartographie des acteurs a changé au cours de la durée de la controverse et peut s'observer quand les acteurs sont invités à émettre un avis (enquêtes publiques en 2010, 2015 et 2018) ou lorsqu'ils introduisent un recours en justice. Tout d'abord le nombre d'éoliennes est passé de 17 en 2008 à 12 suite à l'EIE en 2009 puis 9 en 2015, témoignant ainsi d'une négociation serrée sur l'espace à réserver à l'avifaune. Dans un premier temps, la question de la protection de la biodiversité et l'enjeu économique permettait d'expliquer la répartition des acteurs dans la controverse. Ainsi, avant la seconde enquête publique en 2015, tous les acteurs liés à l'environnement (Natagora, DNF, le CWEDD/Pôle Environnement, le DEMNA) étaient soit opposés au projet, soit avaient rendu un avis négatif dans le processus d'évaluation environnementale. D'autre part, les acteurs favorables au projet ont des intérêts économiques directs à voir s'implanter des éoliennes sur la plaine (voir fig. 3). Un premier constat est que la typologie des acteurs selon leur type d'organisation (institutionnel, professionnels, associatifs, locaux, individuels) ne permet pas de rendre compte des oppositions puisqu'on observe des acteurs des diverses catégories dans chaque camp.

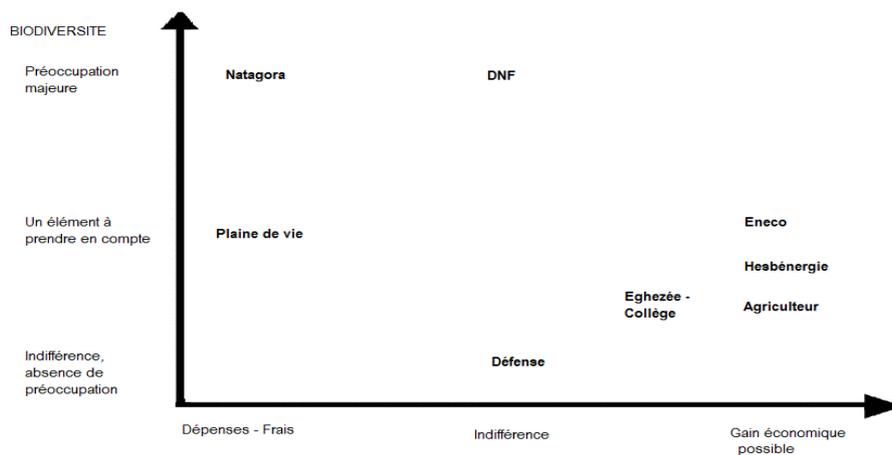


Figure 3 : Positionnement initial des acteurs sur les axes enjeu biodiversité - enjeu économique

Le DNF a cependant changé de position en rendant un avis positif lors de l'enquête publique de 2018, et ce faisant a affaibli l'argumentaire de la protection de la biodiversité puisque dans une controverse les preuves se construisent par agrégation d'alliés (Méadel, 2015). Aujourd'hui l'axe biodiversité n'explique plus qu'en partie la cartographie des acteurs. On y retrouve aussi tous les enjeux traditionnellement soulevés par l'implantation de ce type d'infrastructure : ceux liés à l'impact visuel, identitaire et patrimonial, ceux liés à l'impact des nuisances (sonores et autres) sur les habitants, ceux liés à l'impact économique, ceux liés à l'impact sur la biodiversité et enfin ceux liés à la question énergétique et à la lutte contre le changement climatique. Il est difficile de limiter l'implication d'un acteur à un seul de ces enjeux et ce d'autant plus que des alliances se sont créées entre eux (par exemple entre les enjeux protection de la biodiversité et du paysage).

Ce n'est que la prise en compte de tous ces enjeux qui permet d'expliquer le positionnement de tous les acteurs.

Les mesures de compensations ont fortement évolué au cours de la controverse : jusqu'en 2017, elles étaient jugées par le DNF et le DEMNA non aptes à compenser les impacts, car les parcelles étaient localisées trop proches des habitations pour attirer les oiseaux et elles étaient trop éloignées les unes des autres. Au fil du temps, elles sont passées de 29 ha à 41 ha et sont maintenant 29,48 ha. Cette dernière proposition est le fruit d'une réflexion menée entre le DNF, le DEMNA, Eneco et l'association Faune et Biotope. C'est ce compromis, fruit de la négociation entre acteurs qui a fait basculer le rapport de forces. Toutefois Natagora maintient que certaines espèces aviaires ne sont pas couvertes par ces mesures de compensation. Toute la question tourne autour de l'identification d'un impact significatif ou non pour une espèce. Ici ce sont particulièrement les impacts sur les Busards et les Pluviers qui vont concentrer les débats. Cette focalisation se justifie notamment parce que la population des Busards est très faible en Wallonie et

parce que l'impact d'un champ éolien est potentiellement non compensable pour les Pluviers. L'impact est d'autant plus important pour ces espèces qu'elles sont d'intérêt communautaire et donc en danger à l'échelle européenne. Toutefois à un certain moment de la controverse, les mesures de compensation ont semblé suffisantes pour la plupart des acteurs, du moins en regard de l'intérêt à développer des éoliennes.

En fait, il est apparu que Natagora serait prêt à ces concessions, si l'association était certaine que l'ensemble des mesures de protection et de compensation sur tout le territoire de la région wallonne pourrait garantir la pérennité des espèces concernées. L'association n'est pas pour le maintien à tout prix de toutes les plaines, mais elle demande qu'un cadre éolien clair et global soit mis en place à l'échelle de toute la région – cadre qui n'a jamais pu aboutir jusqu'à présent – afin de protéger certaines zones essentielles pour la biodiversité. Plusieurs acteurs (Natagora et IEW) demandent à la région Wallonne de mettre en place une planification éolienne, une carte intégrant les enjeux de biodiversité, afin d'aboutir à une résolution globale de la controverse. On voit donc que l'enjeu de la controverse n'est pas que local mais aussi régional (voire communautaire pour les espèces concernées).

La cartographie de la controverse a permis d’observer la construction du réseau des acteurs (fig. 4). Deux centres se dégagent : Eneco et Natagora, ce qui montre bien qu’un des aspects importants de la controverse est le conflit entre développement des énergies renouvelables et la défense de la biodiversité. L’entrée en recours de Natagora sur la plaine a donc vraiment permis d’orienter la controverse vers la biodiversité, cet argument a persisté et est devenu incontournable par leur protection juridique et l’utilisation de ce moyen au Conseil d’État.

Les oiseaux ne sont pas représentés sur la carte car ce sont des acteurs muets ou « absents » selon la catégorisation de Sébastien (2011a). Ils nécessitent qu’un acteur s’en face porte-parole, ici Natagora, les rendant actifs dans la controverse. La controverse a fait exister les oiseaux qui n’étaient auparavant pas visibles sur le territoire et cela a obligé tous les acteurs, dans des mesures différentes, à prendre conscience de leur présence et à les ajouter dans leur argumentaire et dans leur représentation du territoire, et ce même s’il peut être utilisé par certains acteurs de manière opportuniste,

pour faire monter en généralité le conflit et gagner en légitimité. Le déploiement des éoliennes, en augmentant les conflits d’usages de ce territoire a donc forgé de nouvelles alliances entre les environnementalistes et certains habitants, les deux groupes trouvant un terrain commun notamment sur la protection du paysage et la protection de la biodiversité. Cela peut mener à une nouvelle forme de citoyenneté, plus consciente de la biodiversité ordinaire ou non présente autour de nous. La figure 5 représente les diverses relations qu’on les acteurs aux oiseaux.

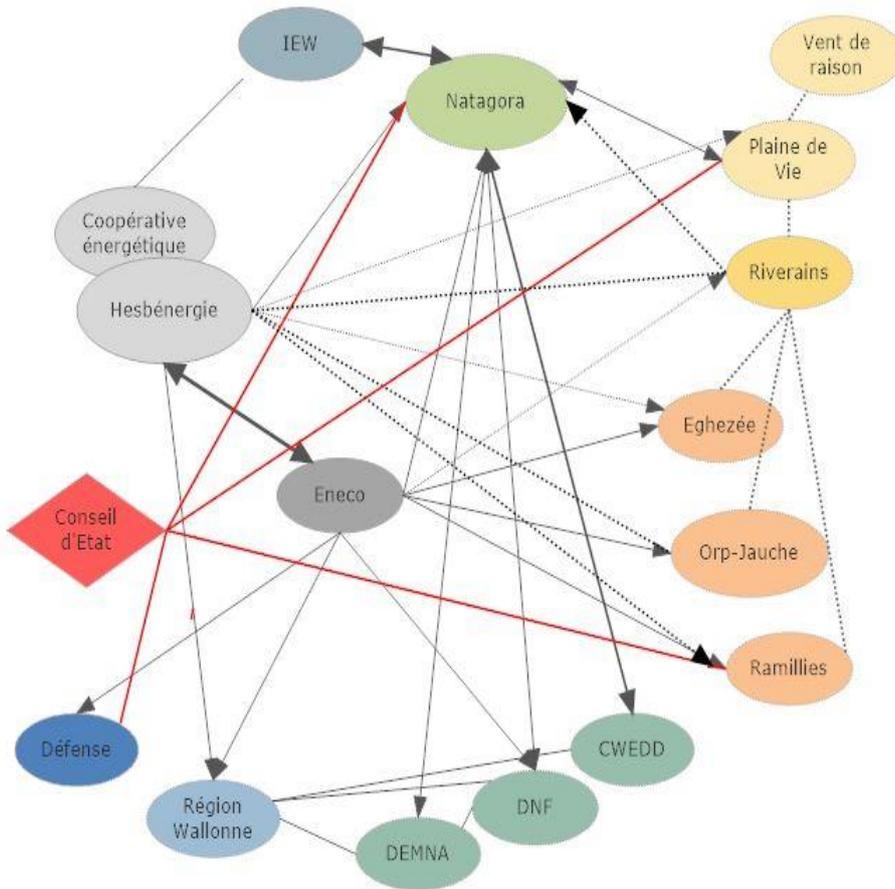


Figure 4 : Réseau des acteurs

Légende :

- Gris clair : coopératives citoyennes
- Gris foncé : promoteur éolien
- Bleu vert : IEW, fédération des associations environnementales
- Vert : Natagora, association de défense de la nature
- Orange pale : associations de citoyens opposés à l'éolien
- Orange : citoyens
- Orange – rouge (Eghezée) : communes
- Bleu gris (DEMNA): départements, conseils de la RW
- Bleu clair : Région Wallonne
- Bleu foncé : Défense
- Rouge : Conseil d'Etat (acteur uniquement réactif)

L'intensité des relations se voit à travers les liens, s'il y a un sens prédominant dans les échanges, une flèche est indiquée.
 Flèche pleine épaisse : lien important
 Flèche pleine fine : lien qui existe
 Flèche en pointillé : lien informel ou très faible
 Flèche rouge : requérants au Conseil d'Etat

semble plus être lié à leur statut de protection qu'à leur charisme auprès du grand public. En outre il semble que la plaine soit un lieu emblématique pour les ornithologues qui viennent souvent y observer des oiseaux. C'est l'arrivée des éoliennes comme élément perturbateur qui change ainsi la manière de voir le paysage sous la menace de le voir détruit. Le territoire a ainsi pris de la valeur apparaissant pour certains acteurs comme unique, par sa taille, sa quiétude, son milieu ouvert.

Une autre manière de comprendre la controverse est d'analyser les cartes mobilisées par les acteurs, cartes qui sont elles-mêmes des acteurs à part entière étant donné le matérialisme relationnel dont elles font preuve (Mougenot 2003). Les acteurs ont eux-mêmes beaucoup parlé de cartographie, soulignant ainsi l'importance des cartes dans la controverse. D'une certaine façon chaque acteur est porteur d'une carte.

Ces cartes reprennent le potentiel de vent, les contraintes (bruit, habitations), l'avifaune et les chiroptères, la sensibilité paysagère (covisibilité). Elles représentent des visions distinctes du territoire et dessinent des surfaces peu compatibles. Dans la mesure où une carte représente une certaine vision de l'occupation du territoire, il y a controverse parce les acteurs ne voient pas le même territoire : des visions productivistes et des visions liées à des objectifs de conservation (paysage ou avifaune) s'opposent sur les modes d'habiter. Le territoire est trop convoité et il y a une multifonctionnalité parfois antinomique qui se développe. Les cartes peuvent être ainsi vues comme des acteurs du conflit, permettant de propager ou de prolonger les intentions des acteurs dans l'espace ou le temps et d'avoir une fonction de médiation entre les acteurs. Le fait que beaucoup de cartes mobilisées soient réalisées à l'échelle de la Région Wallonne montre ce pouvoir de propagation du message des cartes à travers l'espace et l'importance des acteurs régionaux dans la controverse.

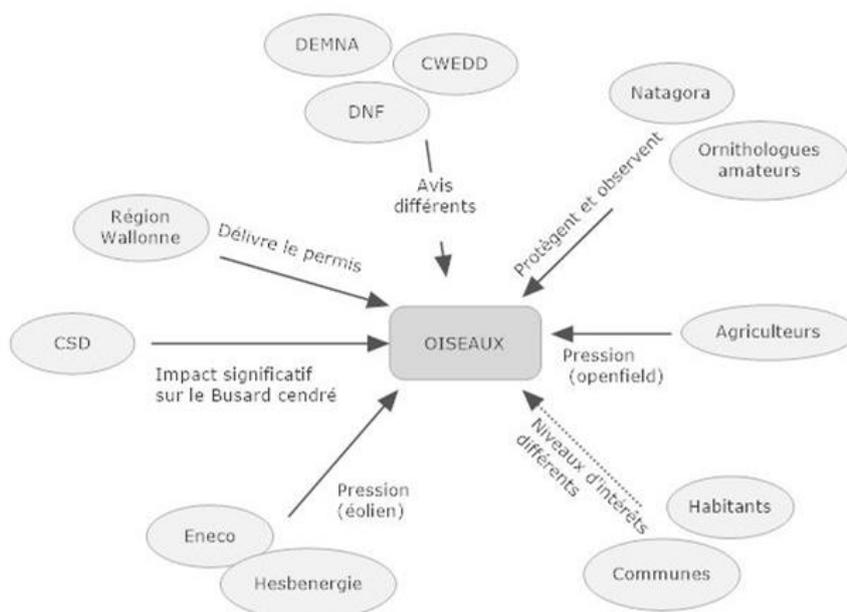


Figure 5 : Positionnement des acteurs par rapport aux oiseaux

Les controverses permettent aussi de construire un « cosmos » ou une image de la société stable à laquelle les acteurs aspirent (Venturini, 2012). L'analyse des entretiens montre qu'une série d'enjeux sont en tension : croissance verte grâce aux énergies renouvelables, décroissance énergétique, réappropriation citoyenne des moyens de production, protection du cadre de vie, la biodiversité. En plus de ces différentes représentations, différents usages se croisent et s'opposent. La controverse de Boneffe se construit via une interaction schématisée de 4 acteurs principaux : les humains (habitants), les éoliennes, les tracteurs (créateurs de ce territoire d'openfield) et les oiseaux. Chaque acteur porte une vision du territoire, de son environnement, qui est traduite explicitement ou implicitement via des cartes.

Les humains habitent la plaine, ils n'en vivent pas, hormis les agriculteurs : l'usage en est résidentiel et donc plutôt hédoniste (promenade, paysage...). Ils s'appuient ainsi notamment sur les cartes de paysage, de covisibilité.

Les éoliennes traduisent une certaine vision productiviste des territoires ruraux. Les zones venteuses deviennent une nouvelle ressource, le paysage openfield est un attrait pour ce type d'équipement. C'est la carte des vents qui traduit l'intérêt de ce type d'acteur pour la Plaine de Boneffe. Elles permettent à d'autres acteurs (promoteurs éoliens) de vivre de la plaine.

Les tracteurs représentent l'agriculture intensive qui a lieu sur ce territoire. Ils n'ont pas produit le paysage car il s'agit d'une zone d'openfield depuis le Moyen-Âge mais ils ont mené, via la mécanisation, au remembrement et à l'intensification de l'agriculture. La carte à laquelle ils seraient liés serait celle de la richesse pédologique des sols. Ils traduisent une vision productiviste du territoire. Les agriculteurs vivent ainsi de la plaine, en continuant d'utiliser le territoire. C'est l'observation du territoire qui nous a permis de nous rendre compte de l'importance des tracteurs (et des fermes) comme acteurs essentiels de la formation du territoire. La controverse porte donc avant tout sur l'usage du territoire : nature productive pour les humains ou fonction d'habitat pour des espèces non humaines.

Les oiseaux représentent le monde du vivant. Ils ont de multiples façons d'habiter le territoire, certains oiseaux sont attirés par ce type de paysage ouvert, mais l'agriculture intensive les menace. Ils peuvent vivre de la plaine (nourriture, reproduction) ou juste y venir momentanément, pour des haltes migratoires. Ce sont des acteurs souvent oubliés des territoires.

La question est de savoir comment faire coexister ces 4 acteurs. Pour le moment les humains, tracteurs et oiseaux coexistent, puisque le paysage ouvert est jugé à défendre, et que certaines espèces d'oiseaux affectionnent le paysage steppique créé par ces techniques agricoles même si d'autres en pâtissent. L'arrivée des éoliennes remet en cause ce paysage ouvert et détruit cet équilibre. Les éoliennes ne sont pas dommageables pour les tracteurs, et les agriculteurs puisque leur implantation au sol est limitée et qu'elles représentent une autre forme de productivité du territoire. La compatibilité entre humains et éoliennes est plus conflictuelle et celle entre oiseaux et éoliennes

l'est encore plus puisqu'elle entraîne leur survie. Il est intéressant de noter que ce sont toujours les éoliennes qui sont en question, le débat ne s'est pas ou peu porté sur les techniques agricoles qui sont aussi dommageables selon certains acteurs pour les oiseaux typiques des milieux agricoles.

Conclusion : quelles puissances d'engendrement désirons-nous ?

Les enjeux soulevés par la mise en place de ce projet Plaine de Boneffe sont nombreux et reflètent de nombreuses préoccupations de la société qui sont rendues visibles par la création de la controverse. Les arguments qui peuvent être traduits en moyens de droit sont particulièrement utilisés. Les enjeux, pour la plupart, sont typiques des controverses liées à l'éolien. Mais ce qui est particulièrement intéressant dans le cas de Boneffe c'est la magnitude que prend l'argumentation lié à la biodiversité dans les discours et les répercussions qu'elle a eu au niveau régional et même fédéral, dépassant le cadre local de la controverse.

Ainsi le premier arrêt du Conseil d'État a fait jurisprudence sur l'action des associations environnementales en justice en Belgique, permettant à Natagora de faire partie des requérants (Born, 2013). La controverse de la plaine de Boneffe aura ainsi permis d'atteindre globalement un plus haut degré de protection de la nature en Belgique. L'arrêt de 2018 est vu, lui aussi, comme particulièrement remarquable pour Natagora car il s'agit du premier arrêt portant principalement sur l'avifaune. C'est ainsi que le conflit sur la biodiversité et l'éolien s'est cristallisé, en Wallonie, autour de ce territoire de Boneffe, qui est devenu un lieu de lutte symbolique pour ces questions. Cela montre la puissance que peut représenter la présence de certaines espèces si elle est liée à un statut de protection fort. Le fait que plusieurs recours au Conseil d'État aient donné raison à l'avifaune montre une plus grande intégration de ces questions au niveau juridique et une certaine efficacité de la directive Oiseaux. L'appel aux directives européennes Oiseaux et Habitats est ainsi en grande augmentation, la prise de décision à propos des problèmes de conservation de la nature en est devenue plus bureaucratique et plus légaliste (Beunen, van der Knaap, & Biesbroek, 2009). Et cela montre encore une fois la force que les luttes territorialisées peuvent avoir.

Les opposants et les partisans de ce projet se retrouvent dans toutes les catégories, que ce soit public, associatif, professionnel, ou global et local, ce qui tend à montrer que c'est toute la société qui est conflictuelle pour intégrer la biodiversité dans nos manières de penser et de vivre et ce notamment face à la menace du changement climatique. La controverse entre biodiversité et énergies renouvelables qui a lieu sur cette

plaine est un bel exemple de l'indécision de notre société sur ces questions.

La controverse montre encore une certaine utilisation opportuniste des processus de participation liée à l'évaluation environnementale. Ainsi la création d'une nouvelle enquête publique par le promoteur éolien a permis la réalisation de nouveaux avis et donc le changement de positionnement de certains acteurs. Cela montre aussi que les avis (réalité juridique) sont plus importants pour certains acteurs que la réalité du terrain et de l'avifaune. Leur argumentation ne porte pas tant sur le changement de la situation que sur le changement de l'avis du DNF. La cession d'une éolienne à une coopérative énergétique (Hesbénergie) montre que le promoteur est rompu aux processus de participation citoyenne et d'acceptation citoyenne. Ces techniques n'ont pas porté ici leurs fruits puisque l'opposition au projet ne s'est pas éteinte.

Quant à la réalisation finale du projet ou non, si l'on se fie à la littérature, de nombreux projets ont été retardés par les directives Oiseaux et Habitats mais dans la plupart des cas, le projet s'est finalement construit (Beunen *et al.*, 2009). Même si l'histoire n'est pas écrite, il semble que le dernier recours de Natagora au Conseil d'État relève plus d'un baroud d'honneur qu'il augure d'une victoire. Cependant, la question la plus importante posée par ce projet est celle de la coexistence des enjeux énergétiques, humains et de biodiversité. Que nous apprend la controverse à propos du rapport de force entre éolien et biodiversité, symptomatique de la transformation accélérée des habitats, et tellement caractéristique de l'anthropocène ? Dans le cas de la Plaine de Boneffe, la controverse montre bien les rapports de forces en présence, et la manière dont les tracteurs (i.e. l'agriculture intensive) jouent un rôle important dans la controverse – quoique complètement occulté.

Il semble que nous sommes dans un monde où le busard cendré et le pluvier guignard doivent se restreindre à des habitats de moins en moins nombreux. Est-ce grave ? De quoi est-ce le signe ? Ces espèces jouent le rôle de sentinelles de la perte de biodiversité : elles rendent visible la disparition de certains habitats et témoignent ainsi du grignotage progressif des activités humaines sur la reproduction des espèces non humaines. Mais le conflit est aussi interne aux humains car le changement climatique réduit inexorablement le nombre d'habitats pour les humains. Jusqu'à quel point est-il soutenable de réduire la biodiversité pour limiter le changement climatique ? Ne serait-il pas possible de concevoir les territoires comme des puissances d'engendrement du vivant comme le dit Latour (Latour 2021) ? La tension entre éolien et biodiversité ne pourra se résoudre que lorsque nous aurons mis au point des outils pour organiser correctement une délibération collective sur les usages des sols et la place à réserver au vivant.

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes qui ont, de près ou de loin, contribué à la réalisation de ce travail, et, en particulier, celles qui ont accepté d'accorder une interview – sans que ce travail n'aurait pas eu de consistance.

Bibliographie

- Bauwens, Thomas. 2015. 'Propriété Coopérative et Acceptabilité Sociale de l'éolien Terrestre'. *Reflets et Perspectives de La Vie Économique* 1 (LIV): 59–70. <https://doi.org/10.3917/rpve.541.0059>.
- Beunen, R., van der Knaap, W. G. M., & Biesbroek, G. R. (2009). Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 19(1), 57-69. <https://doi.org/10.1002/eet.495>
- Born, C.-H. (2013). Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? - Commentaire de l'arrêt du Conseil d'État n° 219.398, du 16 mai 2012, Gatot c.a. *Administration Publique*, 3, 275-297.
- CPDT. 2009. 'Atlas Des Paysages de Wallonie. Les Plateaux Brabant et Hesbignon'.
- CSD Ingénieurs. 2010. 'Étude d'incidences Sur l'environnement. Communes d'Eghezée, Orp-Jauche et Ramillies. Projet de Parc Éolien à Boneffe. Rapport Final'. Namur.
- Gasparatos, Alexandros. 2017. 'Renewable Energy and Biodiversity_ Implications for Transitioning to a Green Economy'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 24.
- Kikuchi, Ryunosuke. 2008. 'Adverse Impacts of Wind Power Generation on Collision Behaviour of Birds and Anti-Predator Behaviour of Squirrels'. *Journal for Nature Conservation* 16 (1): 44–55. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2007.11.001>.
- Lafitte, Jérôme. 2015. 'Les Controverses Environnementales. Entre Conflit et Consensus.' *Revue Education Relative à l'environnement : Regards - Recherches - Réflexions* 12: 81–103.
- Latour, Bruno. 2021. *Où suis-je ? - Bruno Latour. Les Empêcheurs de Penser en Rond*.
- Lemieux, Cyril. 2007. 'À Quoi Sert L'Analyse Des Controverses?' *Mil Neuf Cent. Revue d'histoire Intellectuelle* 1 (25): 191–212.
- Lorimer, Jamie. 2007. 'Nonhuman Charisma'. *Environment and Planning D: Society and Space* 25: 911–32. <https://doi.org/10.1068/d71j>.
- Méadel, C. (2015). 'Les controverses comme apprentissage'. *Hermès, La revue*, 3(73), 45-60.
- Mougenot, Catherine. 2003. *Prendre Soins de La Nature Ordinaire. Institut National de La Recherche Agronomique*. Paris.
- Sebastien, Léa. 2011. 'Quand les acteurs faibles et absents s'immiscent dans la négociation environnementale', 17.
- Seurat, Clémence, and Thomas Tari. 2021. *Controverses mode d'emploi*. <http://journals.openedition.org.ezproxy.ulb.ac.be/lectures>. Sciences Po (Les Presses de). <http://journals.openedition.org/lectures/46626>.
- Smart, Duncan Ewan, Timothy A. Stojanovic, and Charles R. Warren. 2014. 'Is EIA Part of the Wind Power Planning Problem?' *Environmental Impact Assessment Review* 49: 13–23. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.05.004>.
- Tabassum, A., M. Premalatha, Tasneem Abbasi, and S. A. Abbasi. 2014. 'Wind Energy: Increasing Deployment, Rising Environmental Concerns'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 31: 270–88. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2013.11.019>.
- Venturini, Tommaso. 2010. 'Diving in Magma: How to Explore Controversies with Actor-Network Theory'. *Public Understanding of Science* 19 (3): 258–73. <https://doi.org/10.1177/0963662509102694>.
- . 2012. 'Building on Faults: How to Represent Controversies with Digital Methods'. *Public Understanding of Science* 21 (7): 796–812. <https://doi.org/10.1177/0963662510387558>.