

Fiche Projet codév³ #1

Un projet photovoltaïque participatif d'origine communale

Justine BALLON pour CITENR – Année 2020

1. A propos de la fiche

Cette fiche projet est une déclinaison d'une monographie réalisée sur un projet d'énergie renouvelables (EnR) : le Projet 1. Elle présente les modalités de mise en œuvre de projets EnR en codéveloppement (codév) utiles aux porteurs de projets qui souhaiteraient comprendre ce qui les favorise et à l'inverse les difficultés qui peuvent intervenir. La recherche-action participative CITENR s'intéresse aux mécanismes de coopérations qui favorisent/freinent les projets EnR en codév. À partir d'entretiens réalisés auprès d'acteurs impliqués et d'une analyse documentaire, nous proposons une analyse descriptive et analytique qui identifie les éléments favorables et défavorables à son codéveloppement. Le schéma de l'écosystème des acteurs du projet et la frise chronologique sont issus de cette analyse. Nous avons étudié son territoire d'implantation (ex. présence d'associations impliquées dans la transition énergétique), les mécanismes de coopération (ex. réunion) et les modes de gouvernance (ex. gestion des conflits).

Plan de la fiche

Après avoir présenté les caractéristiques (2) et l'histoire du projet (3), c'est la composition des partenaires impliqués qui est schématisée (4), suivi de l'analyse du processus de codéveloppement (5 & 6). Le travail avec les acteurs du projet aboutit à une autoévaluation de la qualité du codév (7). Enfin, les atouts et les difficultés du projet relatif au territoire, aux modes de coopération et à la gouvernance sont exposés (8).

Présentation du projet CITENR

La recherche-action participative CITENR est menée en partenariat avec les acteurs majeurs du secteur des énergies renouvelables citoyennes (cf. partenaires ci-dessous). Nous étudions les conditions d'émergence et de développement des projets d'énergies renouvelables en codéveloppement (codév³) : c'est-à-dire lorsque trois partenaires (privés-industriel, société civile et collectivités publiques) sont impliqués dans le financement et la gouvernance. Cette enquête s'est déroulée entre septembre 2019 et décembre 2020. Concrètement, des entretiens ont été réalisés avec les acteurs majeurs des projets EnR citoyens et en codéveloppement, et notamment auprès de trois projets EnR codév³ occitans ; une analyse statistique descriptive a permis de repérer des caractéristiques propres aux projets codév³ et enfin un questionnaire a été soumis à 31 projets de ce type.

Contributeurs



Partenaires



2. Carte d'identité

NB : Nous avons choisi de respecter l'anonymat demandé par les acteurs du projet 1.

Territoire

Région/Département : Occitanie/Aude

Nombre d'habitants de la commune : env. 250

Propriétaire du terrain : Commune

Infos techniques

Technologie : Panneaux photovoltaïques (PV)

Stade d'avancement : en exploitation

Puissance installée : 250 kWc

Surface : 1300 m²

Production annuelle : 320 000 kWh

Acteurs

EPCI concernée : Commune

Développeur : PME régionale

Plateforme de financement : Enerfip

Achat d'électricité produite : Enercoop

Statut de la société exploitante : SAS

Histoire

Ancienneté projet (1^e offre développeur) : 2010

Date de création de la SAS : 2014

Mise en service : 2017

Financement

Subventions du codéveloppement : AMI Région Occitanie/Ademe de 100 000 € max avec 1 € citoyen = 1 € région

Financement participatif de la SAS : 286 investisseurs, dont 38 habitant.es de la commune.

Investissement total du codéveloppement : 370 000 €

Rémunération des actionnaires depuis la mise en exploitation : environ 3 % net annuel

Mairie & place principale de la commune. Crédits : Source : Justine Ballon, fév. 2020.



3. Récit introductif du projet 1

C'est sur un territoire ensoleillé et venteux, qui compte déjà plusieurs fermes éoliennes et centrales solaires (Valette, 2005), que le maire d'une commune occitane se rapproche d'une petite et moyenne entreprise (PME) régionale, spécialisée dans le développement de projets d'énergie renouvelable (EnR) impliquant les habitants. Dès 2010, sensible aux enjeux environnementaux, et convaincu de l'intérêt d'un parc photovoltaïque pour la commune, l'élu est appuyé et conseillé par le développeur qui joue un rôle crucial dans l'aboutissement de ce projet. Ce projet mobilise et implique également des acteurs spécialistes des EnR dits « *citoyens* » (ECLR¹, Enercoop²). Son objectif est d'engager une dynamique participative soutenue par le conseil municipal. Elle se traduit par la création d'espaces d'information, de consultation et de coconstruction du projet avec les habitants de la commune. D'ailleurs, cette commune est la première de la Région à choisir comme fournisseur d'électricité Enercoop. Un ensemble de terrains communaux se révèle propice à l'accueil d'installation de centrales solaires. Le codéveloppement associe d'abord des individus plutôt que des organisations, ce qui constitue une caractéristique d'un projet territorial où les membres se connaissent. Ce projet suscite l'intérêt d'ECLR, d'Énergie Partagée³ et d'Enercoop qui vont accompagner le développement de ce projet et expérimenter un projet encore inédit à cette époque. Celui-ci aboutit notamment grâce au soutien financier provenant de l'Ademe⁴ et de la Région Occitanie qui encourage les porteurs du projet à associer les citoyens par le biais d'une ouverture du capital et d'une campagne de financement participatif pour laquelle la société de projet se collabore avec Enerfip⁵. Le projet est fortement retardé par une négociation difficile à propos des coûts élevés de raccordement exigé par Enedis⁶. Le maire contribue à débloquer la situation en relançant un projet d'habitat participatif situé à proximité du futur parc photovoltaïque. Projet inédit, il bénéficie d'une forte notoriété notamment lors de son inauguration honorée par la présence de la présidente de la région Occitanie et de nombreux reportages dans les médias, ainsi qu'une visibilité au sein du réseau d'Énergie Partagée et d'ECLR.

Focus sur l'enquête de terrain

L'enquête sur le terrain s'est concrétisée par la rencontre avec cinq acteur.trices participant au projet distingué selon les trois catégories préalablement définies :

- Le chef du projet représentant le **développeur privé-industriel** ;
- Un habitant de la commune voisine, qui est aussi Président de la SAS et un habitant du département impliqué dans le projet, membre actif des réseaux associatifs/coopératifs et spécialiste de l'énergie, représentant la **société civile** ;
- Le maire de la commune à l'origine du projet et une ancienne salariée de la commune puis de la société de projet, représentant les **acteurs publics**.

¹ Pour Énergies Citoyennes Locales et Renouvelables. Réseau régional qui fédère en Occitanie plus d'une quarantaine de porteurs de projets – citoyens, professionnels et collectivités – engagés dans le développement des énergies renouvelables citoyennes et participatives.

² Fournisseur français d'électricité d'origine renouvelable qui a la particularité d'être une société coopérative d'intérêt collectif dont l'objectif est de développer les énergies renouvelables en France.

³ Mouvement regroupant des citoyens, des associations et des institutions qui développent des installations de production d'énergie renouvelable en France.

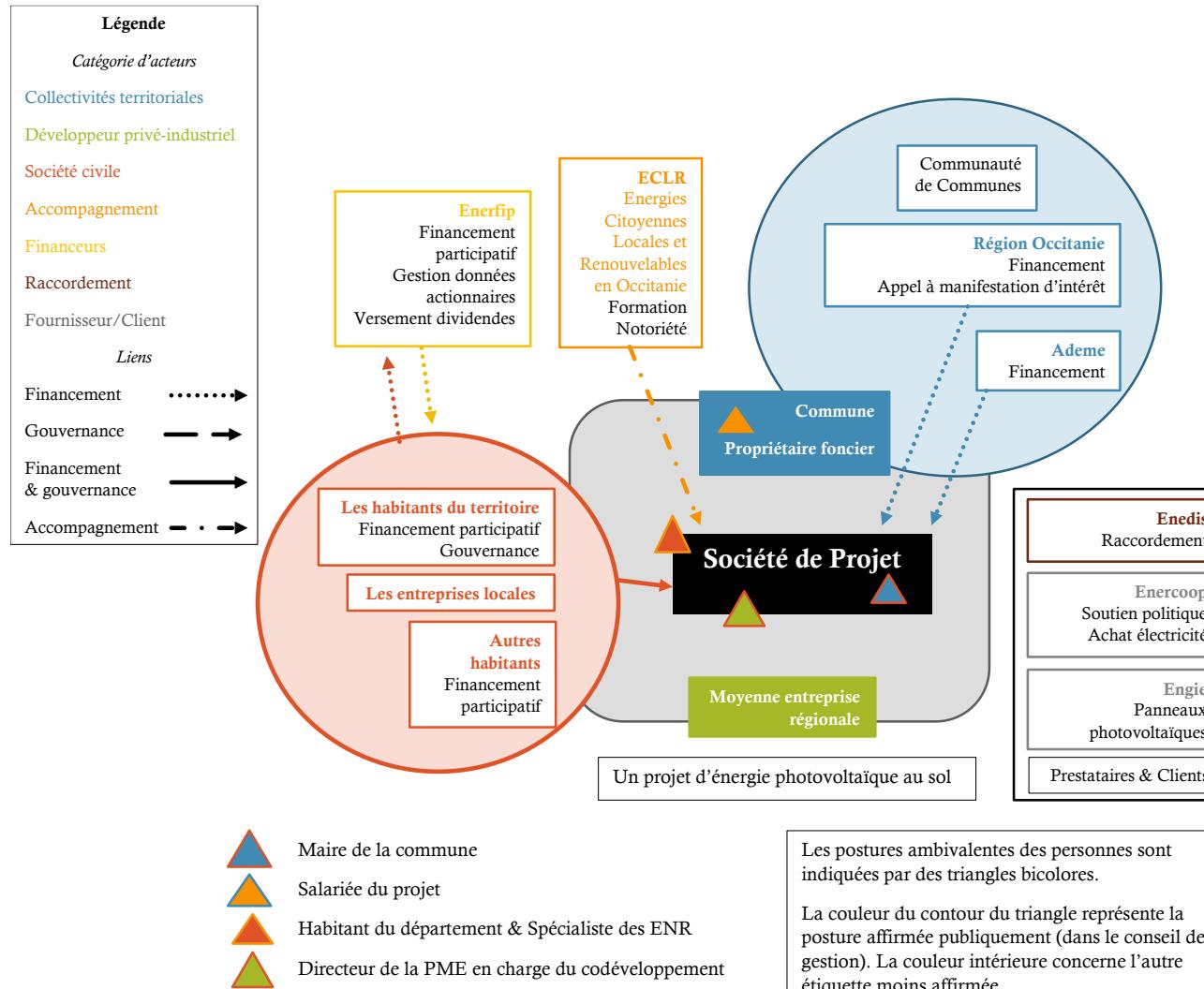
⁴ Agence de la transition écologique est un établissement public chargé de l'animation et de la coordination qui facilite ou met en œuvre des opérations de protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

⁵ Première plateforme française de financement participatif dédiée aux installations d'énergie renouvelable.

⁶ Anciennement ERDF, cette société anonyme filiale d'EDF est chargée de la gestion et de l'aménagement du réseau de distribution d'électricité en France.

4. Écosystème du projet : un éclairage avec le schéma des acteurs impliqués

Qui sont les acteurs qui jouent un rôle déterminant dans l'issue du développement du projet ? Le maire et la commune en tant que propriétaire foncier, le chef de projet du développeur privé, les réseaux d'accompagnement & partenaires (ECLR et Enercoop), le président d'Enercoop au niveau régional, plusieurs habitants membres du comité de gestion et les financeurs publics : Région Occitanie et Ademe.



À propos de l'écosystème du projet 1

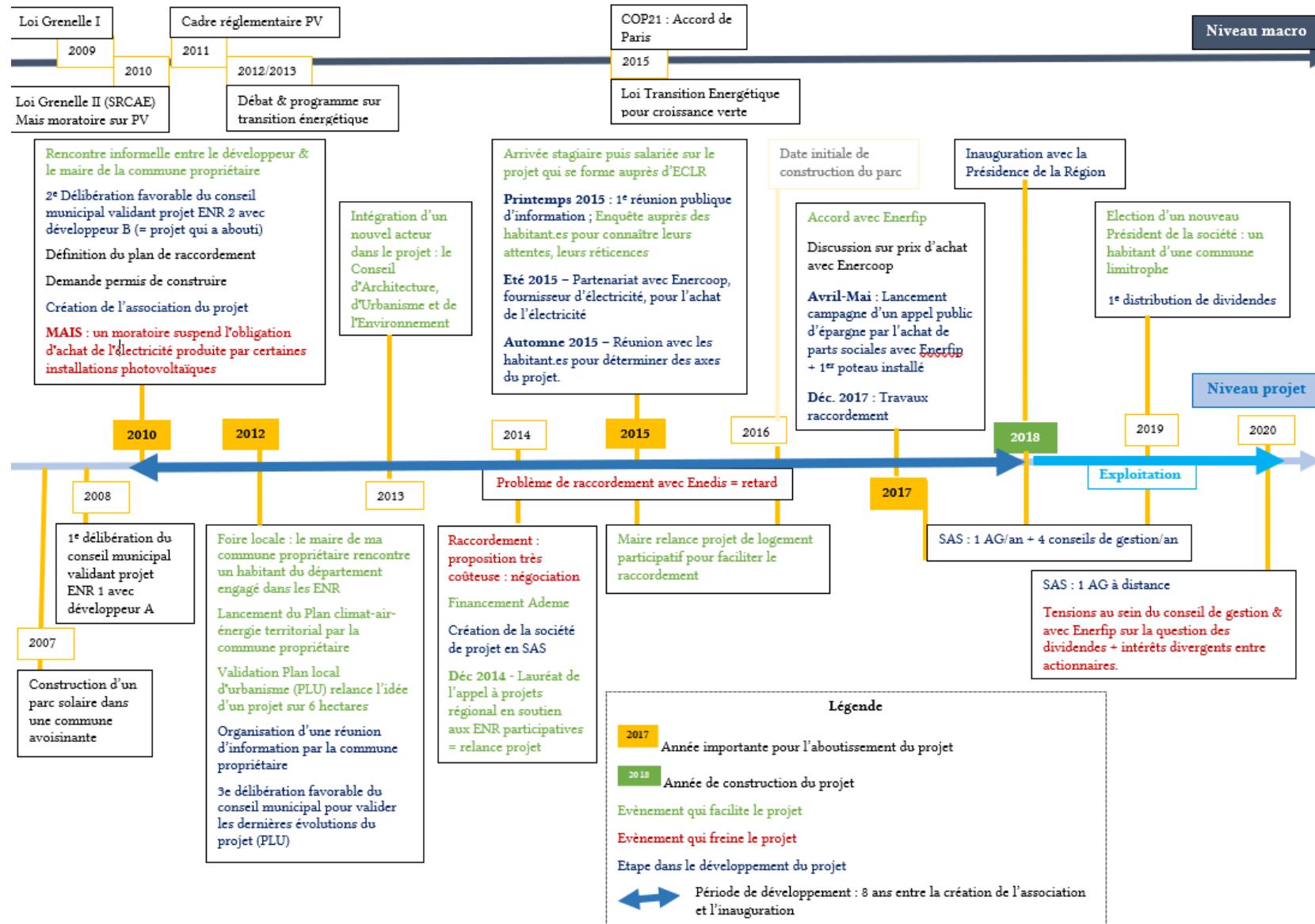
L'écosystème du projet 1 se caractérise d'abord par la participation de **personnes cumulant plusieurs fonctions** comme l'indiquent les triangles sur le schéma (ex. habitant investisseur + maire, habitant investisseur + président Enercoop régional). Cette situation tend à concentrer les pouvoirs dans les mains de quelques personnes, légitimées par leur expertise et leur engagement.

Autrement dit, les trois acteurs caractéristiques d'un projet codév³ ne sont pas directement associés. Ce sont **des personnes qui participent financièrement et individuellement au projet**. En fonction de leur affiliation, il se profile une association d'intérêts individuels divergents (privés, publics, citoyens) dans un intérêt collectif.

Le **rôle du développeur est essentiel** dans l'aboutissement de ce projet : autant sur le plan de son expertise dans les EnR que dans sa vision participative et démocratique de projets associant collectivités territoriales et habitants.

L'appui financier des pouvoirs publics (région et Ademe régional) a été déterminant pour faire aboutir ce projet. La participation des habitants de la commune, du département et au-delà sur le plan financier et de la gouvernance, au sein de la société de projet favorise le codéveloppement.

5. Analyse du processus de codéveloppement : une frise chronologique



6. Une analyse du processus de codéveloppement

Quels sont les événements historiques qui facilitent/freinent l'issue du projet ?

La frise chronologique rend visibles les étapes caractéristiques de la phase de codéveloppement d'un projet EnR. Elle permet d'identifier les événements qui sont sources de bifurcation, comme un événement qui a lancé le projet, un conflit déterminant entre les parties prenantes, les actions des opposants, l'arrivée des acteurs dans le projet qui peut être progressive voire quand certains quittent le projet au cours du développement, les moments où les choses s'accélèrent et d'autres où il y a de l'attente (ex. validation du projet par la préfecture).

1. Contexte & ingrédients du projet

C'est un territoire ensoleillé favorable à l'installation de panneaux photovoltaïques (PV). Plusieurs projets EnR sont déjà présents dans le département et dans les communes environnantes, notamment développés par une PME régionale reconnue. Les habitants accueillent plutôt favorablement les EnR. La commune et les communes avoisinantes sont marquées par la présence historique d'une communauté de personnes installées dans la suite de mai 68. Considérant l'importance des questions environnementales, cette communauté locale voit le développement des EnR comme l'une des réponses au changement climatique.

Sensible aux questions environnementales (puisque il est lui-même engagé dans la production agricole biologique et le commerce équitable), le maire engage une dynamique pour faire émerger un projet de centrale solaire. Sa rencontre avec le gérant de la PME régionale spécialisée dans les EnR impliquant une dimension participative dans le développement et l'exploitation est déterminante. Le gérant facilite en effet l'émergence et le codéveloppement du projet. Avec le soutien du conseil municipal, la commune s'appuie sur ses compétences en matière d'urbanisme (Plan Local d'Urbanisme⁷) pour rendre possible le projet. Les relations entre le maire et le chef de projet, ainsi qu'un référent du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), par ailleurs impliqué au sein d'Enercoop Languedoc-Roussillon, facilitent le démarrage et le codéveloppement du projet. La diffusion de l'appel à projets et de l'appel à manifestation d'intérêts⁸ de la région Occitanie a constitué des opportunités dans le développement du projet.

2. Les quatre principales séquences du projet :

Séquence 1. 2007-2013. Émergence et conception du projet. L'émergence en réseau. Les acteurs clés sont alors le maire et le gérant de la PME régionale. Cette séquence marque le début de l'élaboration du projet, avec notamment une première formalisation qui intervient avec la création de l'association. Cette période constitue également une phase administrative qui englobe un ensemble de procédures. Les acteurs initient la construction de partenariats.

Séquence 2. 2014-2015. Déploiement, financement puis freinage. C'est à ce moment que plusieurs financements sont obtenus, permettant notamment de recruter une stagiaire, salariée par la suite, qui joue un rôle clef dans le codéveloppement de ce projet. La formalisation juridique se traduit par la création de la SAS. L'expertise et l'expérience du développeur régional sont essentielles. Une difficulté survient alors

⁷ Ou PLU : document de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal qui joue un rôle important dans la mise en œuvre de projets EnR.

⁸ Dispositif mis en place par la Région Occitanie afin d'accélérer le développement de « projets d'énergies renouvelables coopératives et citoyennes » en accompagnant des porteurs de projets (associations, sociétés locales et collectivités territoriales) en amont et lors de la formalisation de leur projet avec un montant de financement pouvant aller jusqu'à 35 000 € pour les études/aides à la décision et jusqu'à 100 000 € de prime à la participation citoyenne pour l'investissement matériel.

concernant le coût du raccordement demandé par Enedis. Trop onéreux, il menace directement l'aboutissement du codéveloppement. Néanmoins, l'accord négocié cette même année avec Enercoop concernant le tarif d'achat de l'électricité se révèle particulièrement favorable pour le projet. De fait, initialement, l'exploitation du projet devait commencer en 2016.

Séquence 3. 2016-2018. Relance du projet et lancement du financement participatif. La volonté de la commune, en particulier du maire, de faire aboutir le projet amène au relancement d'un projet d'urbanisme (la création d'habitats participatifs) afin de réduire les coûts de raccordement. Cette phase marque ainsi la relance du projet. Les campagnes de financement sont lancées par deux canaux : un appel public à l'épargne et un crowdfunding qui passe par un accord avec la plateforme Enerfip. La construction des PV en 2017 permet d'inaugurer le projet en 2018, année qui marque le début de l'exploitation.

Séquence 4. 2019-2020. Notoriété, dividendes et gouvernance. Projet phare en Occitanie voire en France, il fait l'objet d'une notoriété qui amène les membres du projet à partager leur expérience. L'attention des médias est importante. L'exploitation marque également le début de la création de richesses et donc les premiers choix de gouvernance relatifs à la répartition des dividendes. Des tensions se profilent au sein du conseil de gestion. Certaines personnes font même le choix de démissionner. Un nouveau président issu de la société civile est élu. Des discussions émergent concernant la répartition des bénéfices avec des attentes divergentes : certains souhaitant attribuer ces surplus au développement d'autres projets EnR, tandis que d'autres souhaiteraient pouvoir en profiter individuellement. De nouvelles tensions émergent alors durant la phase d'exploitation.

3. **Les moteurs** (c'est-à-dire des actions spécifiques et des changements) intervenant durant le codéveloppement.

Le codéveloppement du projet est d'abord marqué par l'enclenchement d'une démarche participative visant à prendre en compte les attentes des habitants de la commune et des communes alentour. Les motivations et les intérêts partagés dans le cadre d'une relation de coopération instaurée entre le développeur et la commune constituent une base solide stimulant l'émergence et le codéveloppement du projet. Ensuite, il faut relever le rôle de la stagiaire pour réaliser une enquête auprès des habitant.es et présenter publiquement le projet avec le soutien d'ECLR (par le biais de laquelle elle se forme). De fait, elle conçoit des documents de communication qui favorisent l'appropriation, l'acceptation et le soutien au projet. Cela permet notamment de répondre aux inquiétudes des habitants à l'égard du projet. Le quatrième élément moteur concerne l'accès aux financements publics de l'Ademe régionale et de la Région qui ont rendu possible la démarche participative caractéristique du projet. La notoriété acquise au fil d'un ensemble de choix politiques facilite les campagnes de financements nécessaires à l'aboutissement du projet. De fait, on ne relève pas dans ce projet de mouvement d'opposition ni de recours juridique.

4. **Bifurcations** du projet (réorientations radicales, transformations majeures) marquant le déroulé du processus :

Le projet rencontre néanmoins plusieurs embûches au cours de son développement. C'est d'abord deux événements qui questionnent l'issue du projet. L'intercommunalité s'attachant à retravailler son PLU demande un délai supplémentaire avant le lancement du projet. Puis, le moratoire instauré sur le PV en 2010 bloque le projet, qui reste en suspens jusqu'en 2012. Le déblocage intervient avec la fin du moratoire. De plus, le PLU validé par le conseil municipal permet au projet d'être également accepté. Le deuxième fait qui engendre une bifurcation concerne la négociation à propos du raccordement avec Enedis. En effet, la commune est conduite à prendre des initiatives pour rendre possible la finalisation du projet. Par la suite, ce sont les tensions au sein du conseil de gestion à propos de la répartition des bénéfices, mais des procédures décisionnelles qui nécessitent d'être clarifiées afin d'aboutir à un commun accord. À chaque fois, le déblocage de la situation est facilité par les ressources et la coopération entre les acteurs et notamment entre la commune et le développeur.

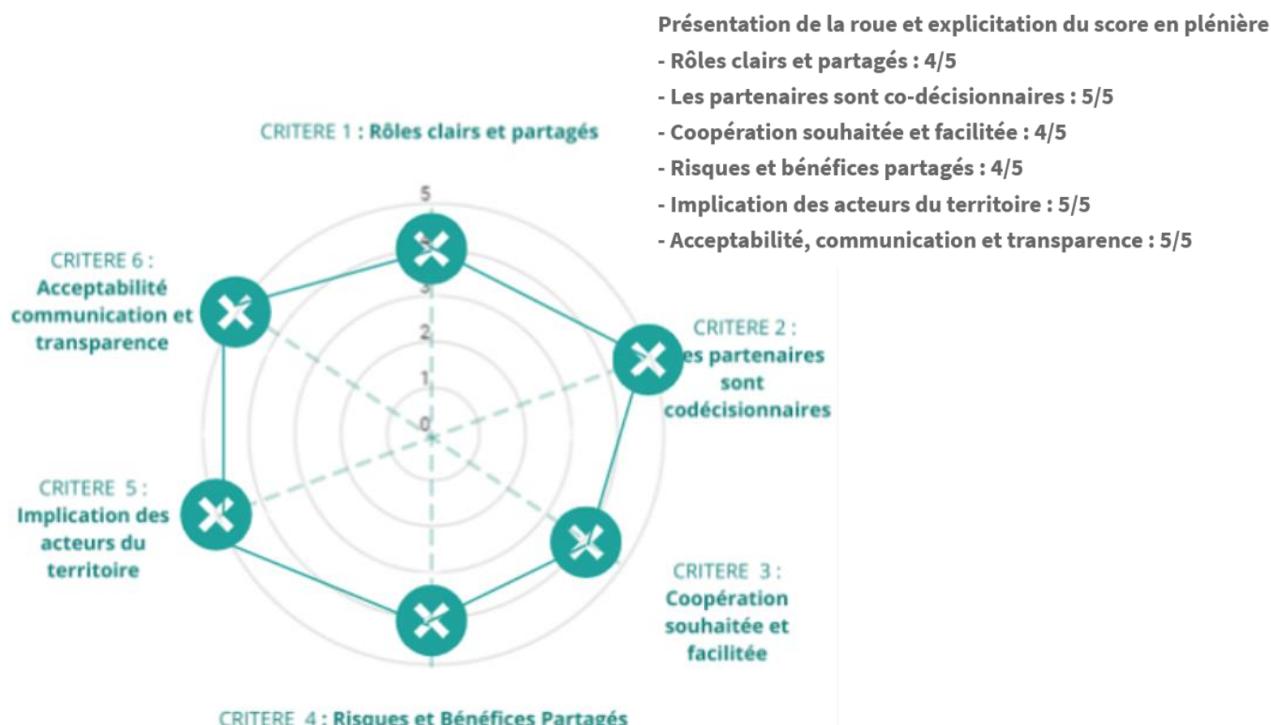
En synthèse

Le projet 1 est l'un des premiers projets PV multiacteurs à aboutir. En cela, on peut l'appréhender comme « **un projet test** ». Son processus de codéveloppement se caractérise par l'importance des **co-apprentissages** des partenaires intervenants dans le projet, en comptant les organisations d'accompagnement. Dans ce projet, le volontarisme de la commune, et plus particulièrement **le rôle du maire, associé au développeur**, joue un rôle déterminant dans le bon déroulement du codéveloppement. L'importance donnée à l'information, la concertation avec les habitants participant au codéveloppement améliore la qualité des relations entre les partenaires : privé industriel, public et de la société civile. Parmi les facteurs facilitant le codéveloppement, nous relevons **le soutien des partenaires accompagnement** (Enercoop, ECLR). Avec le développeur, ils apportent des connaissances, des outils et des dispositifs utiles aux acteurs voire participent aux négociations avec les sous-traitants, et fournissent des conseils. La richesse et la qualité des partenariats avec les institutions locales (ex. : CAUE, région), notamment pour accéder à des financements, permettent de débloquer des situations. Sans doute, la capacité des acteurs à communiquer sur leur projet, vient renforcer sa notoriété et impacte positivement le codéveloppement.

Finalement, les tensions relèvent des facteurs sur lesquels les acteurs ne peuvent pas intervenir (moratoire) ou du fait du positionnement historique et dominant d'Enedis, qui rend difficile une négociation de façon égale. Plus récemment, cette fois dans la phase d'exploitation, nous relevons l'importance de la formulation du projet sociopolitique afin d'arbitrer le partage des bénéfices, selon les priorités données par les sociétaires. De fait, on relève des désaccords entre les sociétaires montrant le rôle ambivalent d'Enerfip vis-à-vis des choix originels.

7. Roue socratique : une autoévaluation par les acteurs

Au cours d'un atelier de recherche-action participative (juil. 2020), un acteur du projet 1 a autoévalué de façon individuelle (puisque il était le seul membre du projet à participer à l'atelier) sur une échelle allant de 1 à 5 selon 6 critères. Ce schéma et le texte sont issus de sa réflexion et inviteraient à être discuté collectivement.



8. Conclusion

Le projet 1 se caractérise par une dynamique portée par le maire de la commune et le développeur qui s'entourent de partenaires d'accompagnement et d'un fournisseur, en associant les habitants. La taille moyenne du projet et la technologie utilisée (PV) facilitent le codéveloppement. Ce qui est marquant, c'est le caractère informel du codéveloppement qui associe dans la société des personnes, avant des organisations. Le déblocage des difficultés rencontrées montre la place essentielle du maire dans le projet et du gérant de la PME spécialisée dans les EnR (développeur), ce qui interroge toutefois sa dimension collective, sans néanmoins effacer le caractère indéniablement collectif et codéveloppé du projet.

Parc photovoltaïque et espace dédié au projet en construction d'habitat participatif.



Photographies : Justine Ballon, fév. 2020.

Pour terminer, nous synthétisons les éléments au niveau territorial, sur le plan des modes des coopération et enfin de la gouvernance qui ont favorisé et à l'inverse freiné le processus de codéveloppement.

Ce qui a favorisé le codéveloppement :

- *Au niveau territorial :*
 - Une commune dynamique & des habitants sensibles aux questions environnementales, en plus d'être engagés dans la vie associative locale,
 - Implication du développeur privé qui a fait bénéficier aux projets de ces ressources (réseaux, expertise, etc.) pour faciliter le processus de codéveloppement ; son expertise et ses expériences nourrissent d'ailleurs les actions des réseaux d'accompagnement tels Energie Partagée ou dans une autre mesure Enercoop ;
 - Présence de ressources : exposition solaire, terrains communaux disponibles, dynamiques associatives locales, bénévoles experts, projets d'habitat participatif à proximité, PLU.
- *Sur le plan des modes de coopération :*
 - Intention, expertise et dynamisme du développeur privé pour participer à un projet participatif impliquant une collectivité territoriale et des habitants,
 - Proximité des partenaires et qualité de leurs relations (ex. entre le maire et le développeur privé industriel), expériences de coopération préalables,
 - Reconnaissance et notoriété du maire auprès des différentes catégories d'habitants,
 - Qualité de la communication grâce à la stagiaire et aux conseils d'ECLR sur la dimension participative,
 - Information, consultation individuelle et collective, concertation & coconstruction avec les habitants.
- *Au niveau de la gouvernance :*
 - Capacité à établir un projet commun avec une ambition de développer d'autres projets EnR.

Ce qui a freiné le codéveloppement :

- *Au niveau territorial :*
 - Réécriture du PLU ajoutant un délai supplémentaire ;
 - Seulement 38 investisseurs sur 236 habitent la commune créant des intérêts/attentes et des implications différentes à l'origine de tensions sous-jacentes.
- *Sur le plan des modes de coopération :*
 - Coût de raccordement initial demandé par Enedis trop onéreux : difficulté de négociation du fait de rapports inégaux
 - La communication relative au projet dans la phase d'exploitation s'avère moins présente que pendant la phase de développement. Or, c'est un élément important pour continuer à faire vivre le projet auprès des habitants et des sociétaires.
- *Au niveau de la gouvernance :*
 - Ce sont d'abord les personnes à titre individuel qui sont impliquées plutôt que les organisations. Cela perturbe la compréhension des décisions réalisées. L'absence de collèges de sociétaires selon leur qualité, et de représentants au sein du conseil de gestion, interrogent dans le sens où cela permettrait de clarifier la composition hétéroclite du sociétariat, à laquelle peut être associés des intérêts divergents.
 - Les processus de décisions ne sont pas clairement ni formellement établis, ce qui laisse une marge aux processus informels sources de contestations potentielles. Plusieurs membres du conseil de gestion ont démissionné, ce qui interroge sur la stabilité des instances, sans pour autant remettre en question la continuité du projet.
 - Tensions au sein du conseil de gestion et divergences sur répartition et usages des bénéfices.