

Fiche Projet codév³ #2

Négociations & coopérations entre un collectif d'habitants et un industriel : un projet éolien dual

Justine BALLON pour CITENR – Année 2020

1. À propos de la fiche

Cette fiche projet est une déclinaison d'une monographie réalisée sur un projet d'énergies renouvelables (EnR) : le Projet 2. 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 dans ce projet et d'une analyse documentaire, nous proposons une analyse descriptive et analytique qui identifie les éléments favorables et défavorables à son codév. C'est de cette analyse qu'est issu le schéma de l'écosystème des acteurs du projet, tout comme la frise chronologique. Nous avons étudié son territoire d'implantation (ex. présence d'associations impliquées dans la transition énergétique), les mécanismes de coopération (ex. réunion d'information) 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. 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 EnR codév en développement.

Contributeurs



Partenaires



2. Carte d'identité¹

Territoire

Région/Département : Occitanie/Haute-Garonne-Ariège

Nombre d'habitants de la commune : env. 3 000 (INSEE, 2017)

Propriétaire du terrain : Agriculteur en bio, circuits courts

Infos techniques

Technologie : éoliennes

Stade d'avancement : fin du développement instruction en cours

Puissance annuelle attendue : 2 MW

Nombre d'éoliennes (fев. 2020) : 5. Avec un projet d'une éolienne porté par la société civile et un projet de quatre éoliennes, porté par le développeur privé, dans les deux cas, les projets sont soutenus par les communes alentour. Cette répartition n'est pas définitive et a évolué au cours de l'année 2020.

Acteurs

EPCI concernées : deux communes et un Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR)

Statut de la société exploitante : Société par Actions Simplifiées

Développeur : grande entreprise nationale, voire internationale, anciennement une PME locale rachetée

Fournisseurs d'électricité envisagés : Enercoop, EDF

Histoire

Ancienneté projet (1^e offre développeur) : 2010

Initiateur : développeur (démarchage), l'agriculteur-propriétaire (refus de l'offre de la PME pour imaginer un projet citoyen alternatif)

Date de création de la SAS : 2019

Financement

Subventions du codéveloppement : Appel à Manifestation d'Intérêts Région Occitanie/ADEME²

¹ Nous avons choisi de respecter l'anonymat demandé par les acteurs du projet 2.

² Agence Régionale Energie Climat est une agence au service de la transition énergétique des territoires.

3. Récit introductif du projet 2

Tout commence avec la prospection d'un développeur industriel privé auprès des propriétaires de la commune que nous appellerons C. En effet, plusieurs terrains sont propices à la production d'énergie éolienne. Ce développeur est alors une PME à dimension régionale qui rencontre la commune C et des agriculteurs propriétaires. Si une majorité accepte l'offre, l'un d'eux refuse l'appropriation privée et lucrative des ressources naturelles du territoire. C'est un cultivateur biologique sensible aux questions relatives à l'environnement et la transition énergétique. C'est également à cette période que des habitants se retrouvent pour s'informer sur les changements climatiques et des initiatives citoyennes émergent dans la commune et ses alentours. Ces événements facilitent les rencontres ; et notamment une qui sera déterminante entre cet agriculteur et un habitant qui travaille au sein d'Enercoop.

Une dynamique visant à construire **un projet alternatif citoyen** se traduit par la création d'une association, puis la négociation avec la commune C pour encadrer le développement du projet dans le cadre d'un comité éolien impliquant le développeur. L'objectif est d'engager une dynamique de codéveloppement au moins pour une éolienne, dans une démarche participative. Entre-temps, la PME régionale est rachetée par une entreprise multinationale du CAC 40. Le champ des EnR connaît en effet un mouvement de concentration des développeurs qui s'observe par le rachat de PME par de grandes entreprises (Baggioni, 2015). Les communes C et D (où est localisée l'association du projet en codév) sont plutôt favorables d'une part aux EnR (comme l'indique leur implication dans d'autres projets EnR sur la commune) et d'autre part à ce projet impliquant la participation directe des habitants.

Le défi pour les acteurs du projet en codév est de négocier avec le développeur privé industriel des conditions acceptables au regard de leurs objectifs, tout en leur permettant d'assurer un codéveloppement réussi. Mais les intérêts ne convergent pas toujours et les négociations se poursuivent jusqu'en février 2020 au moment où nous avons réalisé l'enquête. Il faut souligner la mobilisation d'un mouvement d'opposants qui en plus de taguer la route, ira même jusqu'à saboter un mât de mesure (2015). Le projet est actuellement toujours en phase de développement et n'apparaît pas encore stabilisé puisque le nombre d'éoliennes varie encore³. On notera que le résultat des élections municipales de 2020 a reconduit la liste des habitants qui soutiennent ce projet, et plus largement le développement d'EnR. Sans doute la crise sanitaire liée à la covid-19 provoquant une crise socioéconomique importante est susceptible de ralentir d'autant plus l'aboutissement du projet.

Focus sur l'enquête de terrain

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

- La cheffe du projet représentant le **développeur privé-industriel** ;
- Un habitant, agriculteur propriétaire-exploitant, de l'un des terrains d'implantation d'une éolienne et président de la SAS, représentant la **société civile** & et un habitant impliqué, salarié dans le secteur de l'énergie, représentant ainsi également une organisation d'**accompagnement**⁴;
- Le maire de la commune propriétaire du terrain et la maire de une commune avoisinante, par ailleurs membre associé de la SAS (double casquette), représentant les **acteurs publics**⁵.

³ D'après les informations transmises par le développeur privé en novembre 2020.

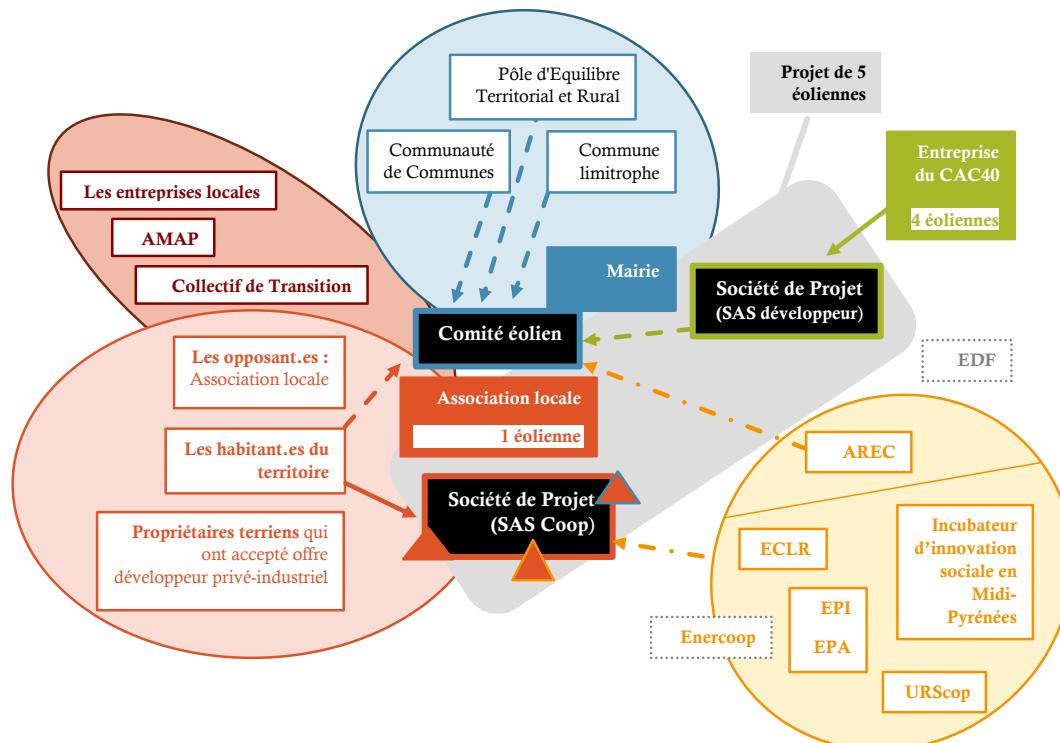
⁴ Cette seconde personne cumule deux casquettes avec un rôle relevant de l'accompagnement et de la société civile.

⁵ Dans les deux cas, il s'agit des personnes élues jusqu'en juin 2020.

4. Ecosystème du projet : un éclairage avec le schéma des acteurs (fév. 2020)

Quels sont les acteurs qui jouent un rôle déterminant dans l'issue du développement du projet ? Le développeur privé-industriel ; les deux communes d'implantation ; un agriculteur-propriétaire d'un terrain d'implantation choisi, qui s'associe avec d'autres habitants pour proposer un projet alternatif. Le comité citoyen, courroie de transmission et de discussion des différentes parties avec acteurs de l'accompagnement s'y opposant jouent un rôle important. Les administrations publiques.

Légende	
Catégories d'acteurs	
Collectivités territoriales	
Syndicat d'énergie	
Développeur privé industriel	
Société civile	
Accompagnement/habitant.es	
Associations professionnelles locales	
Client	
Société de Projet (SAS)	
Liens	
Financement→
Gouvernance	—→
Financement & gouvernance	—→
Accompagnement	- · →



- Habitante, maïresse
- Habitant & spécialiste
- Agriculteur propriétaire d'un terrain

Les postures ambivalentes des personnes sont indiquées par des triangles bicolores.

La couleur du contour du triangle représente la posture affirmée publiquement (dans le conseil de gestion). La couleur intérieure concerne l'autre étiquette moins affirmée.

Abréviations

AMAP : Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
 ECLR : Energies Citoyennes Locales et Renouvelables en Occitanie
 URScop : Union Régionale des Sociétés Coopératives et Participatives
 EPI : Energie Partagée Investissement
 EPA : Energie Partagée Association
 AREC : Agence Régionale Energie Climat

Commentaire

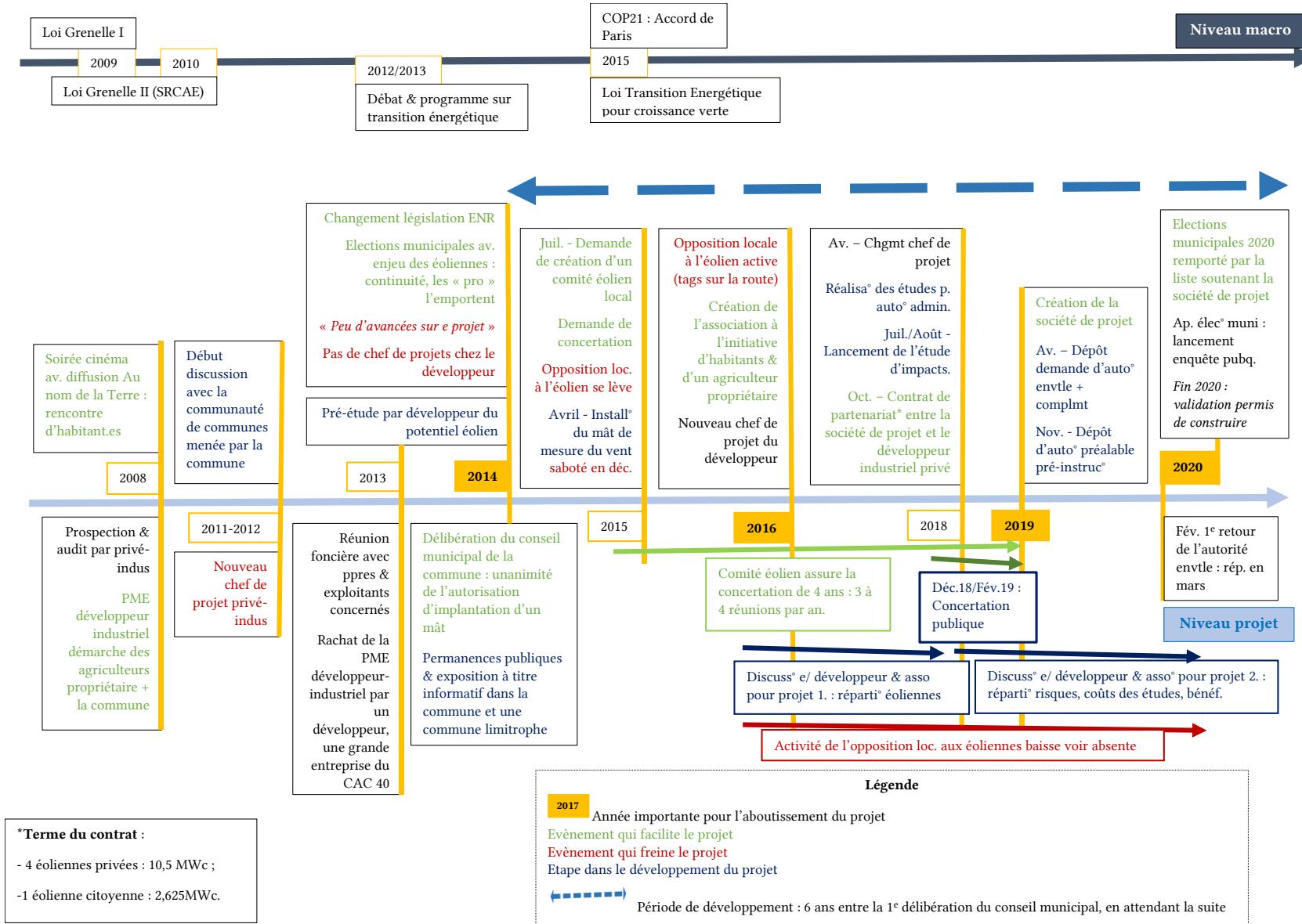
L'écosystème du projet se singularise d'abord par la séparation du projet de **5 éoliennes en deux sociétés**. En fév. 2020, la première est l'apanage d'un développeur de type entreprise de CAC 40, seul propriétaire et gestionnaire de 4 éoliennes. Un collectif d'habitants constitué d'abord en association, puis en SAS pilote un second projet concernant une éolienne. Les deux projets sont développés par l'entreprise du CAC 40, mais les conditions du développement, de la gestion, du financement et de la gouvernance diffèrent.

Le rôle d'un agriculteur propriétaire d'un terrain où se situe une éolienne s'est rapproché de partenaires accompagnants et a permis la création d'un **comité éolien piloté par l'AREC** qui a permis d'instaurer un dialogue plus important du développeur avec les habitants. Cela n'a pas empêché des opposants d'intervenir. Mais le travail essentiel du comité éolien et le projet citoyen porté par les habitants facilite l'acceptation du projet.

Le développement de ce projet repose sur la capacité des habitants à pouvoir bénéficier du travail du développeur, en tant qu'expert de l'énergie, tandis que les habitants jouent un rôle pour favoriser l'acceptation sociale des éoliennes.

Le compromis établi entre ces acteurs reste fragile et résulte d'un rapport de force constant. Le rôle des partenaires accompagnant facilite l'aboutissement de ce projet EnR et accroît le pouvoir de acteurs publics et de la société civile.

5. Analyse du processus de codéveloppement : une frise chronologique (2008/fév. 2020)



6. Une analyse processuelle du 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

Le projet #2 émerge à l'initiative de la prospection d'un développeur privé industriel (PME) auprès de la commune A, des agriculteurs exploitants et des propriétaires de terrain éligibles à l'éolien. Le développeur parvient à obtenir leur engagement formel pour planter plusieurs éoliennes. Seul un cultivateur-exploitant, dont le père est alors propriétaire des terres, refuse de s'engager. En tant que cultivateur biologique⁶ sensible aux enjeux de changements climatiques, il questionne la valorisation marchande de ressources communes (le vent) par un acteur privé⁷ et dans un but strictement commercial. Le refus conscientisé de ce cultivateur combiné avec une dynamique d'engagement des habitants, souhaitant réagir face enjeux de changements climatiques⁸, enclenchent une démarche alternative au projet « classique ». C'est ce qui donne à ce projet son caractère de « codéveloppement ». L'une des difficultés des projets éoliens en codéveloppement relève des écarts de savoirs et de connaissances entre les collectivités territoriales et la société civile par rapport aux développeurs privés. De fait, le cultivateur ne connaissant pas d'alternatives doit activer son réseau comme sa femme, travaillant dans une association toulousaine ayant des activités liées aux EnR, et d'une personne-ressource puisqu'il est salarié d'Enercoop habitant la commune A⁹. Le contexte local est également marqué par la mobilisation d'un collectif d'opposants au projet éolien issu la société civile¹⁰. On note aussi le rachat de la PME par une entreprise du CAC40 en 2012 qui motive encore plus le collectif citoyen à s'organiser pour garantir l'élaboration d'un projet qui tienne compte des intérêts du territoire, en impliquant les habitants au développement local. Parmi les ingrédients contextuels favorables au codéveloppement, on relève l'ouverture des élus locaux aux EnR et à la participation des habitants à un projet de développement local.

2. Les quatre principales séquences du projet :

Séquence 1. 2008-2013. Prospection, réflexion, discussion. Alors que sont discutées et votées les lois du Grenelle I et II relatives à l'environnement, un développeur privé-industriel (PME) engage une prospection auprès des agriculteurs exploitants et des propriétaires pour un projet d'éoliennes. Ils adhèrent au projet, convaincus par l'offre commerciale qui leur est faite. La commune se révèle ouverte au projet et engage des discussions pour obtenir l'aval de la communauté de commune. Mais, un des agriculteurs refuse et engage une démarche alternative participative mobilisant les acteurs du territoire. Son réseau professionnel et personnel s'avère réceptif à cette idée. En 2013, intervient alors le rachat de la PME par un groupe du CAC 40. Cette séquence marque l'émergence d'un projet en codéveloppement à deux têtes : société civile

⁶ Ses parents ont enclenché la conversation en bio en 1998.

⁷ Il explique « *signer avec [le développeur], on sentait qu'on perdait la main, on n'avait tellement pas les mêmes objectifs. [...] Du coup, j'ai réfléchi avec d'autres gens autour de chez moi. [...] des gens que je connaissais, des amis et [...] des gens qui ne sont pas forcément des amis proches, mais que je croise régulièrement [lors] des ventes hebdomadaires à la ferme.* »

⁸ La projection d'un film documentaire sur le thème de la transition écologique citoyenne dans un village voisin se révèle être un espace de rencontres entre des habitants souhaitant s'engager dans la transition écologique citoyenne. Plutôt favorables aux EnR selon les modalités de leur mise en œuvre, certains vont s'engager dans le projet en codéveloppement.

⁹ Ces ressources informelles issues du réseau personnel de la personne montrent l'importance de la démarche et des ressources de celle-ci pour nourrir un projet EnR collectif.

¹⁰ Le cultivateur, favorable aux EnR, ne s'est pas reconnu dans les revendications du collectif d'opposants qu'il n'a pas rejoint.

& privé, avec le soutien des collectivités publiques dans les deux cas. Une pré-étude est engagée par le développeur pour évaluer le potentiel éolien.

Séquence 2. 2014-2015. Validation politique, organisation de la société civile et sabotage. 2014. Année des élections municipales : le projet d'éoliennes est un enjeu pour les candidats entre les « *pro* » et les « *contre* ». Ce sont les « *pro* » qui l'emportent. 2015. Année de changement de législation favorable aux EnR. Le conseil municipal autorise à l'unanimité l'autorisation d'implantation d'un mât d'essai. Des expositions et des permanences publiques sont organisées dans la commune et dans la commune limitrophe pour informer et présenter le projet. Toutefois, le projet avance peu. En parallèle, la société civile se cristallise entre les « *pro* » et les « *contre* ». Les partisans d'un projet participatif, aidés par les compétences d'un habitant-salarié d'Enercoop, demande à la commune la création d'un comité éolien, en sus d'une concertation pour créer un espace de discussion plus transparent et impliquer les habitants dans le développement du projet. Cette demande acceptée par la commune et le développeur inclut la participation d'autres acteurs, dont la désignation d'un acteur « *neutre* » et « *médiateur* » pour coordonner et animer le comité : l'AREC. Les opposants se mobilisent. Fin 2015, ils réalisent notamment un acte de sabotage sur le mât d'essai installé quelques mois plus tôt. Cette deuxième séquence marque à la fois la reconnaissance politique du projet, un soutien de la société civile que le comité éolien favorise par l'engagement d'un processus de concertation, mais aussi la présence de freins marqués par les actions des opposants au projet.

Séquence 3. 2016-2018. Concertation, opposition & contractualisation. Cette troisième période repérée se caractérise par des dynamiques a priori contradictoires. Elle est marquée par la construction d'un dialogue entre les acteurs du territoire au sein du comité éolien. Entre 2015 et 2019, celui-ci permet d'organiser des temps de concertation entre les principaux acteurs impliqués, y compris les opposants, à raison de 3 à 4 réunions par an. Du côté du développeur, on relève plusieurs changements de chefs de projet. En 2016, les opposants sont particulièrement actifs et réalisent des actions marquantes (ex. tag sur la route). Mais, à partir de 2017, elles sont moins nombreuses voire disparaissent. Par manque de ressources ou bien conséquence de la capacité du comité éolien à créer un compromis accepté par les habitants ? En parallèle, le collectif d'habitants, parmi lesquels l'agriculteur exploitant et propriétaire, et le salarié d'Enercoop, crée une association portant un projet éolien participatif. En parallèle du comité éolien, ils engagent une discussion avec le développeur pour mutualiser leurs atouts respectifs (expertise versus soutien des habitants), et permettre le développement d'une éolienne citoyenne. La discussion porte alors sur la répartition des éoliennes. 2018 marque la réalisation d'une étude auprès des autorités administratives et d'une étude d'impact. Une concertation publique est lancée de décembre 2018 à février 2019.

Séquence 4. 2019-2020. Vers la validation administrative, négociation société civile & développeur et élections municipales. Cette dernière séquence est marquée par la structuration clarifiée d'un projet éolien dual. Néanmoins, il doit être revu au fil des discussions avec les autorités administratives et selon le compromis formulé entre la société civile et le développeur privé. Les collectivités publiques interviennent en soutien de cette démarche, et développent en parallèle des projets EnR non nécessairement citoyens ou en codéveloppement avec d'autres développeurs. Ces démarches montrent une volonté politique communale de développer les EnR sur le territoire. Les discussions entre la société civile – qui s'organise en société commerciale coopérative en 2019 pour porter le projet de l'éolienne « *citoyenne* » - et le développeur privé-industriel portent alors sur le partage des investissements et des coûts (des études notamment), de leurs activités¹¹, des risques à porter et des bénéfices. En avril 2019, le dossier de demande d'autorisation environnementale du projet est déposé à la Préfecture. Il s'ensuit des échanges pour faire évoluer les projets en fonction des retours obtenus. En novembre, un dépôt d'autorisation de pré-instruction du dossier est réalisé. L'année 2020 est marquée par les élections municipales qui voient la liste soutenant le projet éolien porté par la société civile obtenir la majorité des voix. Une enquête publique est lancée à la suite des

¹¹ Selon leurs compétences et capacités d'action respective, des actions à mener.

élections municipales. Les résultats de l'étude d'impact datant de décembre 2020 explicitent la dualité du projet à travers les deux sociétés de projets qui le porte (cf. Image 1).

IMAGE 1 : OBJECTIFS DU DEVELOPPEUR (GAUCHE) ET DE LA SOCIETE COOPERATIVE PORTEE PAR LES HABITANTS NOTAMMENT (DROITE)

Fédérer les aspirations citoyennes à contribuer à la transition énergétique

Construction de projets participatifs permettant d'associer les habitants et les collectivités aux retombées économiques du parc.

Engager un dialogue sincère et dans la durée avec l'ensemble des parties prenantes, locales et nationales

Des études préalables au renouvellement la continuité dans l'engagement de confiance dans la durée auprès de tous les acteurs du projet et du territoire.

Protéger et promouvoir la biodiversité à proximité des installations, partout sur le territoire

Préservation de la biodiversité sur nos sites et investissement dans des programmes expérimentaux innovants.

Anticiper la fin de vie des installations éoliennes et photovoltaïques

Approche responsable sur le long terme avec le démantèlement en 2019, à Port-la-Nouvelle, du 1er parc éolien français raccordé au réseau, en 1991 (avec 96% des composants recyclés).

Porter des projets citoyens d'énergies renouvelables

Contribuer au développement des énergies renouvelables dans une logique d'appropriation citoyenne de l'énergie associant les acteurs locaux et dans l'intérêt général du territoire.

Un financement citoyen et une gouvernance locale

La réappropriation de l'énergie par les citoyens se caractérise non seulement financièrement par leur implication au capital mais aussi par une participation active aux réflexions de fond et à la gouvernance.

L'éducation à la citoyenneté appliquée à la problématique de l'énergie et notamment tout type d'actions pédagogiques de sensibilisation et d'information à destination des associés, mais aussi des enfants et plus largement des citoyens.

Source : Extrait du résumé non technique de l'étude d'impact, déc. 2020

3. Moteurs (c'est-à-dire des actions et des changements) intervenant durant le codéveloppement :

Parmi les événements moteurs qui animent le processus de codéveloppement de ce projet, on relève d'abord des rencontres décisives entre les habitants, et notamment des « personnes-ressources » importantes pour le projet. L'un des moteurs à l'origine de ce projet constitue le choix de l'agriculteur-propriétaire-exploitant d'imaginer un projet collectif alternatif à celui proposé par le développeur privé. Le tissu associatif local et la dynamique des réseaux de militants, dans lequel l'agriculteur s'inscrit, facilite la structuration du collectif de la société civile. Les changements progressifs de la législation relative aux EnR et au financement participatif et les dispositifs créés par la région Occitanie viennent activer le codéveloppement. Autre moteur, l'élection en 2014, puis en 2020, de la liste municipale soutenant les projets EnR, et notamment ce projet en codév. En fait, l'enjeu des élections municipales de 2014 portait notamment sur cette question. Le résultat électoral indique le soutien des habitants au projet et renforce sa légitimité. Cela constitue un indicateur de son acceptation locale. La création de l'association, puis de la société de projet, par un collectif d'habitants, constitue le passage nécessaire pour pouvoir négocier un contrat de partenariat avec le développeur qui prennent en compte leur projet collectif, sociétal et alternatif. La personne habitant le village et salariée d'Enercoop joue un rôle clef, du fait de ses connaissances en EnR, comme au moment des négociations. C'est d'ailleurs la mobilisation des habitants, souhaitant questionner le développeur sur son projet, et pouvoir être informé, voire consulté, qui aboutit à la création du comité éolien. Cet espace est important : il permet pendant quatre ans d'engager une concertation entre différents acteurs importants du territoire, notamment à propos d'un actionnariat citoyen. Il favorise une plus grande transparence du projet et son acceptation par les habitants (cf. image 2 ci-dessous).

4. Bifurcations du projet (réorientation radicale, transformation majeure) marquant le processus :

À l'origine, ce projet éolien n'est pas pensé en vue d'un codéveloppement. C'est le refus de l'agriculteur exploitant et propriétaire de l'offre du développeur qui fait bifurquer le projet initial. Le projet porté par la société civile est renforcé par un événement : le rachat du développeur-industriel (PME) par un développeur qui a la taille d'une grande entreprise du CAC 40. L'organisation et la mobilisation des opposants gêne les avancées du projet porté par le développeur. Mais, c'est bien le sabotage du mât d'essai qui va légitimer la création du comité éolien montrant l'importance d'informer les acteurs du territoire de façon transparente et d'engager une concertation. Autrement dit, c'est la combinaison entre les actions des

opposants et la structuration d'un projet alternatif porté par la société civile qui fait évoluer le choix du développeur privé industriel et la position de la commune. Par la suite, la légitimité acquise par le collectif de la société civile auprès des habitants leur donne un poids plus important dans la négociation du contrat de partenariat avec le développeur, grâce à un rapport de force plus équilibré.

IMAGE 2 : EXTRAIT DU REGLEMENT INTERIEUR DU COMITE EOLIEN

Article 1 : Objet

Le comité a pour objet :

- d'informer sur le changement climatique et la transition énergétique,
- d'informer sur les opportunités et les impacts positifs et négatifs de l'éolien,
- d'examiner les études et de veiller à leur qualité,
- de prendre connaissance des questionnements et des interpellations de la population et d'en inspirer ses travaux,
- d'émettre des propositions sur la concertation à mener sur ce projet avec les riverains et la population,
- d'émettre des propositions –le cas échéant –sur des mécanismes d'actionnariat citoyen dans le financement du projet,
- d'émettre des propositions –le cas échéant –sur l'orientation du projet et sur les potentiels scénarii d'implantation,
- d'émettre des propositions –le cas échéant –sur les mesures d'accompagnement à destination des riverains et de la collectivité,
- de produire un bilan de la concertation qui sera transmis à l'ensemble des participants, au Conseil municipal, et au PETR du Sud-Toulousain.

Source : Réglementation intérieur du comité éolien, 2015

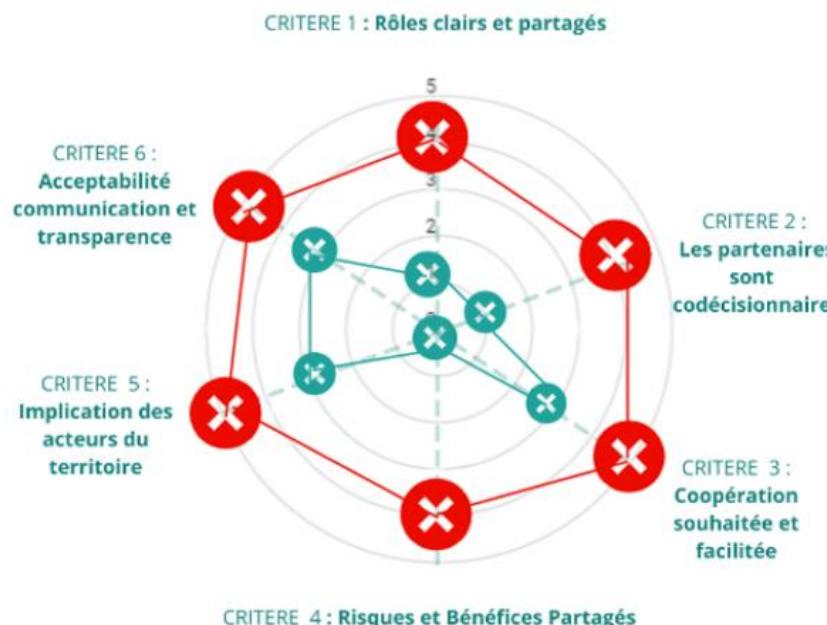
En synthèse.

Le projet 2 se singularise par sa dualité. Il n'y a pas un projet, mais deux : l'un est porté par la société civile, l'autre est porté par le développeur privé industriel. La dimension de codéveloppement est particulière sur le plan du financement et de la gouvernance. Le contrat de partenariat engagé est inédit. Il est aussi particulièrement complexe du fait d'un long processus de négociation. Cela s'explique par des intérêts contradictoires entre la société civile et le développeur, accentués par la dimension locale des premiers et la dimension nationale, voire européenne, du deuxième. Les collectivités territoriales sont impliquées en filigrane, mais bien présentes. Les élus sont associés en tant qu'habitants à la société de projet « citoyenne ». On note l'intérêt du comité éolien comme espace propice à une concertation avec des acteurs clefs du territoire. Il facilite l'acceptation et la légitimité du projet, qui bénéficie en sus de votes favorables aux élections municipales.

On constate aussi l'importance de personnes-ressources au sein des organisations qui font avancer le projet. Ils rendent possible la construction d'un compromis qui tiennent compte des intérêts locaux et des besoins/attentes des habitants engagés dans le processus de codéveloppement. Au cours du codéveloppement, on remarque le changement récurrent de chef de projet du côté du développeur, alors que du côté de la société civile, l'agriculteur-exploitant-propriétaire, le maire de la commune A et l'habitant salarié d'Enercoop sont engagés de façon continue dans le projet. Cet élément est remarquable puisque cela contrevient au discours souvent porté par les développeurs privés industriels. Ils s'inquiètent des effets des élections et de l'implication variable des habitants dans les projets EnR, dont le développement est particulièrement long. Le processus de codéveloppement n'est d'ailleurs pas terminé. Le projet évolue encore avec les retours des autorités administratives publiques. Ainsi, suite aux échanges avec la préfecture en 2019, les acteurs remanient le dossier de demande d'autorisation environnementale pour répondre aux enjeux environnementaux et paysagers. Le projet est modifié et comprend désormais quatre éoliennes de puissance unitaire maximale de 3 MW et 2 postes de livraison électrique, dont trois appartiendraient au développeur privé industriel et une à la société de projet « citoyenne ».

7. Roue socratique : une autoévaluation par les acteurs

Au cours d'un atelier de recherche-action participative (juil. 2020), plusieurs acteurs du projet 2 se sont autoévalués de façon collective sur 6 critères sur une échelle allant de 1 à 5. Le groupe a opté pour deux niveaux d'évaluation correspondant à deux époques différentes (avant 2008 en bleu canard et après 2008 en rouge), montrant l'évolution du projet, marqués par de nouveaux partenariats. À l'origine, le projet 2 n'associait pas plusieurs partenaires puisqu'il émanait uniquement du développeur privé. C'est en 2016 qu'une association imaginant un projet associant les habitants est créée.



- **Rôles clairs et partagés** : 1/5 en 2005 et 4/5, en 2018 lorsqu'un contrat entre les différentes parties prenantes a pu être rédigé mettant au clair les rôles et l'investissement de chacun.

- **Les partenaires sont co-décisionnaires** : en 2008 il n'y avait pas de codécision ce qui explique ce score de 1/5 mais aujourd'hui le score de 4/5 a été attribué car actuellement tout est décidé ensemble mais cela ne sera peut-être plus le cas dans l'avenir.

- **Coopération souhaitée et facilitée** : En 2016, la volonté de coopération n'était pas très claire par rapport à leur souhait de ne pas être relier directement à Engie donc 3/5 mais avec la signature du contrat et en clarifiant les objectifs communs du projet on a atteint 5/5.

- **Risques et bénéfices partagés** : Au départ, il n'y avait pas vraiment de partage de risques. C'est ce qui explique le 0/5, mais cela est devenu également beaucoup plus clair à la signature du contrat. On a ensuite réparti les coûts du développement engagés, et le remboursement est en cours 4/5.

- **Implication des acteurs du territoire** : Au départ 3/5 mais il y'a eu une réelle concrétisation par le partenariat avec les communes limitrophes 5/5.

- **Acceptabilité, communication et transparence** : Au départ, il y a eu un sabotage du projet donc on ressentait l'opposition. C'est ce qui explique ce score moyen de 3/5, mais suite à la signature du contrat, il y a eu beaucoup plus de communication autour de la concertation auprès de la mairie et de ses administrés, a permis d'atteindre le score de 5/5.

8. Conclusion

Ce projet se distingue par l'originalité d'une dualité de gestion qui illustre les rapports de pouvoir qui s'exercent. Il montre qu'il n'y a pas une forme de codév à imaginer puisque leurs formes sont hétéroclites. Dans le cas présent, le codéveloppement et l'exploitation se réalisent à travers deux chemins : d'une part, celui du développeur privé industriel et d'autre part celui de la société de projet « citoyenne » (cf. figure 1). Ainsi, entre février 2020 et décembre 2020, le projet a évolué : il se voit réduit à quatre éoliennes et non plus cinq. Cette solution intervient après une nouvelle négociation entre les partenaires qui doivent s'adapter. En cohérence avec les constats empiriques et la littérature scientifique, on relève que la technologie de l'éolien suscite plus d'opposition au niveau local que le photovoltaïque. Par ailleurs, le projet reflète le processus de concentration dans le champ des EnR, qui se manifeste notamment par un phénomène de rachat de PME par de grands groupes du CAC 40.

FIGURE 1 : UN PROJET DUAL ENTRE DEVELOPPEUR PRIVE INDUSTRIEL ET SOCIETE CIVILE



Source : Justine BALLON, 2020

Le projet bénéficie d'un tissu associatif au niveau local, doublé d'une dynamique militante. En plus, la proactivité de la commune A soutient le processus de codéveloppement, et notamment sa dimension participative. Au sein du comité éolien, la concertation engagée de façon régulière pendant quatre ans permet plus de transparence aux échanges entre acteurs, notamment au bénéfice de la société civile. En sus, c'est un espace de discussion avec le développeur, qui rend possible l'intervention à la fois des acteurs publics et de la société civile sur des choix habituellement réservés au développeur, alors même qu'ils sont susceptibles d'impacter le territoire. Toutefois, autant les élus que les habitants restent « relégués » du fait de leur manque d'« expertise ». Ainsi, certains agriculteurs-exploitants-propriétaires regrettent d'avoir accepté la première proposition du développeur privé. De fait, ils n'avaient pas connaissance d'autres formes de projets EnR, montrant l'importance d'une communication à propos du codéveloppement. Toutefois, engagés contractuellement, il ne leur est pas possible de « revenir en arrière ». Si la présence d'opposants a été un frein à un moment du codéveloppement, la concertation menée au sein du comité éolien et le projet porté par la société civile semble avoir eu raison de la dynamique du collectif.

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*
 - o Ouverture & sensibilité des élus communaux à la transition écologique citoyenne qui remportent par deux fois les élections municipales : présence de plusieurs projets EnR sur

des terrains communaux vacants, rénovation énergétique et recherche d'économie d'énergie par l'isolation des bâtiments publics ;

- Présence d'une dynamique associative locale ;
- Dimension territoriale d'un projet à but de développement local : le siège de la SAS portée par la société civile est localisé dans le département limitrophe agricole et qui accède à de moindres ressources que le département de la métropole où seront localisées les éoliennes. Choix politique et stratégique de la société citoyenne révélant un projet de nature sociétal avec une gestion contrôlée des retombées économiques.

- *Sur le plan des modes de coopération*

- Information, consultation individuelle et collective et concertation avec le comité éolien ;
- Importance de la désignation d'un animateur « neutre », à savoir l'AREC, qui bénéficie d'une légitimité reconnue par les acteurs participants ;
- Coconstruction d'un cadre commun de fonctionnement : un règlement intérieur ;
- Réunion des acteurs clefs du territoire aux rôles, fonctions, intérêts et légitimités complémentaires et contrastés ;
- Implication des habitants intéressés ou motivés pour participer au projet.

- *Au niveau de la gouvernance*

- Composition du collectif de la société civile qui porte la société de projet « citoyenne » ;
- Connaissances et compétences de certains habitants pour négocier avec le développeur ;
- Signature du contrat de partenariat entre le développeur et la société de projet citoyenne ;
- Recherche d'une répartition des rôles selon une logique complémentarité : connaissance et notoriété du territoire de la société citoyenne, maîtrise des techniques et des procédures administratives du développeur.

Ce qui a freiné le codéveloppement :

- *Au niveau territorial*

- Aucune collectivité territoriale n'est membre, en tant que commune, de la société de projet portée par la société civile ;
- Présence d'opposants actifs => l'éolien suscite des oppositions récurrentes.

- *Sur le plan des modes de coopération*

- Présence d'opposants qui réalisent des actions fortes, voire spectaculaires, contre le projet ;
- Les canaux de communication entre les deux sociétés de projet ne sont pas évidents ;
- Transparence de chaque société de projet étroite du fait d'un manque de confiance ;
- Processus de coopération « grinçant » avec des « problèmes réguliers de mécanique » ;
- Négociation entre deux partenaires de tailles inégales et aux connaissances inégales.

- *Au niveau de la gouvernance*

- Dualité du projet peu évidente à gérer : complexité du montage du projet en deux ;
- Longueur du processus de négociation ;
- Difficulté à faire émerger un compromis du fait d'intérêts divergents importants ;
- Ecart entre ce qui est négocié avec le chef de projet au niveau local et ce qui est finalement validé par la direction juridique chez le développeur privé industriel => tensions entre le processus de décision descendant du développeur et le processus de décision plutôt horizontale de la SAS portée par la société civile ;
- Conséquence : existence de deux gouvernances puisque le projet éolien est porté distinctement par deux sociétés différentes ;
- Adaptabilité du cadre réglementaire et juridique à ce type de structure