

GUIDE DE RECOMMANDATIONS

Les Epl et l'éolien :
modalités d'intervention des collectivités territoriales

Avant-propos



Les enjeux et les défis de l'énergie sont au centre du débat politique et public. Ils portent tout à la fois sur la production, l'approvisionnement, la satisfaction des besoins,

le développement économique, l'aménagement des territoires, l'indépendance nationale, la coopération internationale et la réduction des gaz à effet de serre.

Le développement durable est une préoccupation forte des élus locaux, de plus en plus attachés à des politiques intégrant des mesures de respect et de préservation de l'environnement, comme en témoigne le nombre croissant d'Entreprises publiques locales (Epl) résolument engagées dans le processus de certification « haute qualité environnementale ».

« Bras armé » des collectivités territoriales, les Epl ont pour finalité l'intérêt général et s'inscrivent pleinement dans les objectifs du développement des énergies renouvelables.

C'est dans cet esprit que la Fédération des Epl, le Syndicat des énergies renouvelables, l'association Eoliennes en Pays de Vilaine, le cabinet Confluences et la société Droit Public Consultants, ont souhaité apporter aux collectivités territoriales une aide à la conduite de leurs projets de territoire, par la création d'Entreprises publiques locales dédiées aux énergies renouvelables, notamment dans le secteur de l'éolien.

Cette démarche est le fruit du savoir-faire des Epl dans le secteur des énergies renouvelables. Plus d'une cinquantaine de Sociétés d'économie mixte travaillent aujourd'hui dans la mise en œuvre de projets portés par les collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire national dans les domaines de la production hydraulique, de l'éolien, du photovoltaïque et d'autres productions comme la filière bois énergie, la méthanisation ou encore la cogénération.

Elaboré grâce à l'expérience conjuguée des partenaires professionnels, du savoir-faire des Epl et du service d'appui aux projets de la Fédération, ce guide apporte aux collectivités territoriales l'éclairage nécessaire pour mener à bien leurs projets tout au long du processus de la création d'une Epl.

Depuis le 28 mai 2010, les Sociétés publiques locales viennent compléter la gamme des Epl pour offrir aux collectivités territoriales des solutions performantes et innovantes afin d'optimiser l'action publique locale.

Martial PASSI

*Président de la Fédération des Entreprises publiques locales,
Maire de Givors,
Conseiller général du Rhône,
Vice-président du Grand Lyon*

Sommaire



1	Un engagement des collectivités territoriales pour une véritable politique locale.	4
	1.1 Contexte global - contribution locale	5
	1.2 Rôle et implication des élus	5
	1.3 Un raisonnement et une argumentation politique	6
2	Les grandes étapes du projet éolien.	9
	2.1 L'élaboration de la ZDE.	9
	2.2 Le développement du projet	10
	2.3 Le financement du projet.	13
	2.4 La construction - La mise en service et l'exploitation	13
	2.5 La concertation au cours du projet	13
3	L'implication de la collectivité dans un projet éolien.	17
	3.1 Accompagner, faciliter la maîtrise foncière par la société de projet	18
	3.2 Élaborer une charte éolienne locale.	19
	3.3 Construire un partenariat robuste avec un développeur	19
4	Création d'une Sem par la collectivité pour développer ou financer un projet éolien	21
	4.1 La Sem : équilibre public-privé	22
	4.2 Une délégation de service public est-elle nécessaire ?	23
	4.3 Création d'une Société d'économie mixte	23
	4.4 La solution des Sociétés publiques locales ?	24
5	Participation citoyenne à l'investissement	25
	5.1 Enjeu local	25
	5.2 Encadrement juridique.	27
6	Retour d'expériences et paroles d'élus.	29
	6.1 Semer.	30
	6.2 Sem Soleil	31
	6.3 Sergies	32
	6.4 SAEML Eole-lien du Livradois-Foréz.	32
	Partenaires	34



1 Un engagement des collectivités territoriales pour une véritable politique locale



De très nombreuses collectivités sont favorables au développement de projets éoliens sur leur territoire. Ce guide vise à fournir un éclairage complémentaire¹ sur cette filière énergétique qui ne pourra pas se développer sans l'implication forte des collectivités locales. Parmi l'ensemble des sources d'énergies renouvelables, les projets éoliens apparaissent particulièrement complexes à mener en raison de leur durée, de l'impact paysager qu'ils impliquent et de l'intérêt social qu'ils suscitent.

Ce guide a pour objectifs d'aider les collectivités à :

- ▶ construire une stratégie énergétique à laquelle l'éolien participe ;
- ▶ organiser un développement réfléchi et concerté de l'éolien ;
- ▶ contribuer à la réalisation de projets de qualité ;
- ▶ créer les conditions d'un débat local autour des projets ;
- ▶ participer activement à une production locale d'énergie ;
- ▶ s'impliquer si elles le souhaitent dans le développement et/ou le financement des projets.

Plusieurs expériences menées par des collectivités locales, notamment à travers la création de Sem viendront illustrer le propos.

1. Guide L'Élu et l'éolien, l'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir, Mai 2010, www.amorce.asso.fr

1.1 CONTEXTE GLOBAL - CONTRIBUTION LOCALE

Le développement de l'énergie éolienne s'envisage dans un contexte global de lutte contre le changement climatique mais aussi de sécurité énergétique, les ressources fossiles se raréfiant.

Chaque collectivité a un rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique et dispose de deux principaux leviers d'action que sont le développement des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique.

À l'échelle de la collectivité, le développement des énergies renouvelables permet aussi d'accélérer la décentralisation énergétique et de contribuer à l'autonomie énergétique des territoires.

Les objectifs de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ont été inclus dans le paquet énergie climat fixant pour 2020, l'objectif des 3x20 : 20% d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen, 20% de diminution des émissions de CO₂ et baisse de 20% de la consommation d'énergie. Cette volonté politique a été réaffirmée au niveau national par la loi Grenelle I qui fixe à 23% du bouquet énergétique français la part des énergies renouvelables à l'horizon 2020. La programmation pluriannuelle des investissements prévoit que l'éolien participe pour un quart à cet objectif (soit 25000MW).

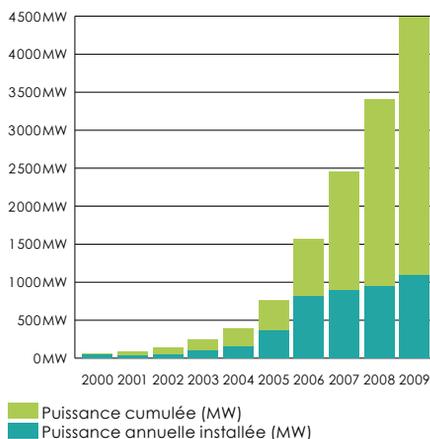
1.2 RÔLE ET IMPLICATION DES ÉLUS

L'implication des élus au cours du développement des projets éoliens s'est progressivement affirmée avec la montée en puissance de cette filière industrielle au cours des dix dernières années. L'adoption en 2001 d'un cadre réglementaire fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les éoliennes, a clairement constitué un encouragement à l'investissement dans les projets éoliens, qui nécessite de mobiliser des capitaux importants.

À partir de 2005, le nombre de parcs éoliens en service a progressivement augmenté et plus encore les projets en développement.

Capacité éolienne installée en France de 2000 à 2009

Source : SER-FEE



Si initialement, les élus des communes d'implantation étaient les principaux interlocuteurs locaux des développeurs éoliens, les EPCI sont rapidement apparus comme l'échelle territoriale adaptée pour mettre en évidence les sites potentiels d'implantation. En 2006, dans un souci d'aménagement du territoire, le législateur a confié le soin aux collectivités locales de proposer des Zones de Développement de l'Eolien (ZDE). Avec ce dispositif, les collectivités locales jouent donc aujourd'hui un rôle essentiel en amont du développement des projets éoliens. Réunis au sein de Parcs Naturels Régionaux (PNR) ou de Pays, des EPCI choisissent parfois de mener des réflexions communes à une échelle de territoire élargie, en préalable à l'élaboration de ZDE. C'est le cas, par exemple du PNR du Livradois Forez (voir 6.4).

L'implication des élus permet notamment :

- ▶ de rechercher une cohérence territoriale des implantations ;
- ▶ de mettre en place un partenariat de qualité avec un développeur privé ;
- ▶ d'informer le public ;
- ▶ d'assurer une interface avec les services de l'État ;
- ▶ d'initier des démarches de concertation ;
- ▶ de résoudre la question des recettes fiscales et de leur répartition.

Certaines collectivités choisissent d'aller plus loin dans leur engagement et investissent directement dans les projets. Plus rarement, certaines participent directement au développement. C'est le cas

par exemple de la Sem Sergies dans la Vienne (voir 6.3). Si cette dernière approche permet d'amplifier les retombées économiques locales, elle reste soumise au risque de ne pas voir le projet aboutir si certaines autorisations, comme le permis de construire, ne sont pas délivrées.

1.3 UN RAISONNEMENT ET UNE ARGUMENTATION POLITIQUE

Parmi les raisons qui motivent les collectivités locales pour soutenir le développement d'un projet éolien, on peut citer :

- ▶ un engagement pour un développement durable du territoire et la lutte contre le changement climatique ;
- ▶ la participation à l'effort national (Grenelle II) pour la diversification énergétique ;
- ▶ la création et le maintien des emplois ;
- ▶ les retombées économiques pour le territoire.

Si l'annonce de ces objectifs constitue une orientation politique juste et intéressante, cela ne semble pas toujours suffire pour assurer une compréhension/appropriation sociale large du choix politique.

Les nombreuses années nécessaires pour développer les projets éoliens et les multiples autorisations à obtenir diluent ces objectifs dans le temps, les rendant finalement moins concrets, déconnectés du court terme.

Si l'on considère par exemple les retombées économiques, on peut imaginer plusieurs manières de les évoquer par les élus :

- *« Les retombées économiques de l'éolien, fiscales notamment, sont intéressantes pour la collectivité ».*

Dans ce cas, aucune indication n'est donnée sur leur utilisation. Le projet éolien risque d'apparaître comme une simple opportunité saisie par les élus. Les acteurs locaux ne peuvent pas se projeter, ne perçoivent pas les implications positives dans leur quotidien. À l'annonce d'un projet éolien, ce sont les contraintes et les impacts susceptibles d'être générés (l'évolution paysagère et le risque d'impact sonore sont les plus souvent cités) qui animent rapidement les débats plaçant au second plan ces objectifs de moyen/long terme.

- *« Elles peuvent constituer un levier pour d'autres projets de développement local et durable (sans plus de précision) ».*

Si une orientation de l'utilisation de ces retombées est donnée, l'argumentaire reste trop vague pour susciter un intérêt immédiat.

À ce stade, il peut finalement laisser penser qu'il « habille » un discours dont la seule finalité est de convaincre de l'opportunité de réaliser un projet éolien.

- *« Elles seront utilisées en partie pour améliorer le bilan énergétique de la collectivité (par exemple en réalisant des économies d'énergie*

dans les bâtiments publics, en subventionnant les particuliers qui s'équiperont en EnR, ...) et pour financer des projets d'intérêt général (par exemple pour améliorer l'activité touristique, pour soutenir les personnes âgées, pour améliorer les structures collectives, pour faciliter l'accueil des entreprises) ».

Des pistes sont cette fois énoncées. Ces projets restent toutefois subordonnés à la réussite du projet éolien qui est un objectif encore très lointain.

Pour les élus, plusieurs questions se posent alors. Comment et quand mettre en exergue cette fonction de « levier de développement local et durable » du projet éolien ? Comment maîtriser et alimenter le débat qui ne va pas manquer de s'engager dès l'annonce du projet ? Comment atténuer le sentiment d'inquiétude qui sera ressenti par certains ? Comment améliorer l'appropriation sociale du projet éolien ? Comment renforcer son (bon) sens ?

Le présent guide propose de répondre à ces problématiques en développant une stratégie selon trois axes :

- ▶ Inscription du projet éolien dans une réflexion élargie sur le contexte énergétique territorial et son évolution.
- ▶ Lancement d'une démarche de concertation.
- ▶ (Co)financement éventuel du projet par la collectivité (via la création d'une Sem), le cas échéant par les citoyens eux-mêmes.

Il est alors possible d'imaginer les éléments de discours politiques suivants :

- *« La collectivité souhaite engager une réflexion globale sur l'énergie. (Argumentaire : objectifs européens et nationaux/situation locale). Les élus ont décidé d'initier la réalisation d'une stratégie énergétique locale (par exemple dans le cadre d'un Plan Climat Énergie Territorial) avec des objectifs chiffrés. Elle permettra d'identifier les moyens de produire de l'énergie localement et d'améliorer notre efficacité énergétique.*

Concernant les énergies renouvelables, des études spécifiques seront menées. Elles devront permettre d'estimer la capacité du territoire à accueillir les différentes filières énergétiques. Pour le solaire, il conviendra par exemple de répertorier les toits du patrimoine immobilier de la collectivité qui se prêtent à une telle installation. Concernant l'éolien, une analyse préalable contraintes/opportunités sera menée à l'échelle de la communauté de communes. En cas d'analyse favorable, nous envisagerons la création d'une ZDE ».

Dans ce cas, le projet éolien s'inscrit dans une réflexion énergétique globale dont il constitue un des éléments. En outre, ce type d'approche ne peut être mené sans faire appel à une concertation transversale au cours de laquelle la question de la faisabilité et des modalités de réalisation du projet éolien est posée.

Cette démarche qui consiste à élargir le débat permet de ne pas rester focalisé sur le projet éolien qui, rappelons le, mettra plusieurs années (4 à 6 en moyenne) à aboutir. Le débat reste ouvert sur les autres thématiques.

- *« Cette démarche territoriale va s'inscrire dans un processus d'échanges avec l'ensemble des acteurs locaux. L'objectif est d'enrichir la réflexion et d'améliorer à terme la qualité des projets qui seront engagés. Si le rôle des élus est de prendre des décisions, nous souhaitons qu'une démarche de concertation régulière et transparente soit très rapidement initiée. Elle sera complétée par une information du public qui permettra de rendre compte des travaux entrepris et de recueillir des avis.*

La collectivité souhaite également envisager les possibilités qui lui sont offertes de s'impliquer dans le montage des projets, en participant par exemple à la création d'une Société d'économie mixte (Sem) de construction et d'exploitation éolienne. Cela permettrait alors d'amplifier les retombées économiques locales ».

Avec la concertation, l'investissement citoyen (voir le chapitre 6) constitue un des moyens d'encourager la participation sociale au cours des projets et de renforcer ainsi leur ancrage territorial.

La question essentielle de la concertation est traitée dans le chapitre 2.3.



2 Les grandes étapes du projet éolien



Un projet éolien nécessite un long temps d'élaboration et de développement au cours duquel tous les acteurs (collectivités, opérateurs privés ...) ont un rôle à jouer. Ce chapitre détaille ces grandes étapes.

2.1 L'ÉLABORATION DE LA ZDE

Les projets doivent en priorité s'inscrire dans un contexte géographique différent des seules limites communales, afin de garantir un aménagement territorial cohérent des parcs éoliens avec l'ensemble des communes concernées et les riverains associés.

Les ZDE, créées par la loi POPE (loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique) du 13 juillet 2005, constituent, pour les collectivités, un outil de planification du développement de l'éolien sur leur territoire. Le mécanisme mis en place prévoit en effet que seules les éoliennes installées dans les ZDE peuvent bénéficier du tarif d'obligation d'achat de l'électricité produite.

Les communes et les EPCI à fiscalité propre sont à l'initiative de la demande de création de ZDE. Un EPCI doit disposer d'un transfert de compétence de la part des communes membres pour être habilité à déposer un dossier de demande de création de ZDE. Un tel transfert a pour conséquence de dessaisir la commune. La collectivité ou le groupement de collectivités compétent adresse au préfet de département le dossier de demande de création de ZDE. Le préfet dispose de six mois après notification de la complétude du dossier pour accorder ou refuser la création de ces zones, en décidant éventuellement des modifications du tracé et de la fourchette de puissance proposés.

Comme le précise la circulaire de juin 2006 relative aux ZDE, le dossier de création doit en particulier montrer que :

- ▶ le potentiel éolien de la zone considérée est suffisant pour développer un projet éolien ;
- ▶ il existe des possibilités de raccordement aux réseaux électriques au moment de l'étude ;
- ▶ le contexte paysager est compatible avec l'implantation d'éoliennes.

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II, de nouveaux critères doivent également être étudiés :

- ▶ la sécurité publique ;
- ▶ la biodiversité ;
- ▶ les monuments historiques ;
- ▶ les sites remarquables et protégés ;
- ▶ le patrimoine archéologique.

Les communes et les communautés de communes limitrophes de la ZDE sont consultées pour avis ainsi que plusieurs services de l'État et la commission départementale des sites et paysages.

Depuis la loi Grenelle II, les nouvelles ZDE doivent respecter les délimitations prévues par le schéma régional éolien, annexe du Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE), une fois celui-ci publié. Ces schémas régionaux, prévus par la loi Grenelle I, ont pour objet de définir les parties du territoire favorables au développement de l'éolien. Ils sont réalisés conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région. Leur adoption doit intervenir avant le 30 juin 2012.

2.2 LE DÉVELOPPEMENT DU PROJET

Le développement d'un projet éolien se déroule en 7 grandes étapes sur une durée de 2 à 5 ans en moyenne :

- ▶ l'étude de pré-faisabilité ;
- ▶ la maîtrise foncière ;
- ▶ l'étude de faisabilité ;
- ▶ la mise en conformité avec les documents d'urbanisme ;
- ▶ l'instruction du permis de construire ;
- ▶ les autres procédures d'autorisation ;
- ▶ l'autorisation d'exploiter ICPE.



2.2.1 L'étude de pré-faisabilité

Avant de se lancer dans des études détaillées, un développeur mène une pré-étude afin de s'assurer que le site offre un potentiel de vent suffisant et qu'il ne présentera pas de contraintes ou de servitudes interdisant le développement du projet. Il consulte les administrations concernées pour cadrer les études lors de cette phase.

2.2.2 La maîtrise foncière

Si l'étude de pré-faisabilité est positive, la maîtrise foncière doit être assurée par la signature de promesses de baux avec les différents propriétaires privés ou publics de la zone d'étude concernée. (voir le paragraphe 3.1).

2.2.3 L'étude de faisabilité (étude détaillée du projet)

La pièce maîtresse de l'étude de faisabilité est la constitution de l'étude d'impact environnemental du projet. Cette étude d'impact a plusieurs finalités :

Elle permet tout d'abord d'analyser l'état initial du site et de son environnement, d'évaluer les impacts que les différentes variantes du projet engendreraient à ce niveau, enfin, de décrire les mesures envisagées pour supprimer, réduire et compenser les impacts. Elle constitue une aide à la décision pour le maître d'ouvrage pour définir précisément son projet, elle contribue à forger l'appréciation des services de l'État et constitue le document de référence de l'enquête publique.

L'élaboration de cette étude dure souvent plus d'un an. Elle comporte notamment un volet acoustique, un volet environnemental et un volet paysager.

L'implantation d'un mât de mesure sur le site pendant au moins un an permet de collecter des données anémométriques (vitesse, direction de vent). Analysées, elles permettent alors de déterminer avec précision les conditions économiques du projet (production future du parc) et de réaliser un plan d'affaire. Un résumé non technique de l'étude d'impact est joint au dossier d'enquête publique du projet éolien afin que le public puisse plus rapidement accéder à ces informations.

2.2.4 La mise en conformité des documents d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme, le plan d'occupation des sols ou la carte communale de la ou des communes d'implantation doit faire l'objet d'une modification voire d'une révision en cas d'incompatibilité de la construction avec le règlement de la zone.

2.2.5 L'instruction du permis de construire

La demande de permis de construire est déposée par le développeur. Pour les parcs éoliens, cette demande est instruite par les services du préfet de département. De nombreux services de l'État sont consultés, ainsi que les communes sur le territoire desquelles sont situées les implantations. La commission départementale des sites est généralement saisie. Le public est également invité à s'exprimer sur le projet lors d'une enquête publique au cours de laquelle l'étude d'impact est accessible. C'est à l'issue de ces consultations que le préfet délivre le cas échéant le permis de construire.

2.2.6 Les autres procédures d'autorisation

Le permis de construire n'est qu'une des autorisations administratives que le développeur doit obtenir. Des autorisations complémentaires sont nécessaires afin que le parc puisse être raccordé au réseau de distribution ou de transport d'électricité. Le développeur effectue pour cela une demande de raccordement auprès du gestionnaire de réseau après le dépôt du permis de construire. Des travaux de raccordement d'une durée de 6 à 12 mois sont généralement à prévoir.

Le développeur doit également obtenir du ministre chargé de l'énergie une autorisation d'exploiter. Enfin, pour que le parc bénéficie du tarif d'achat réglementé pour l'éolien, le développeur doit obtenir auprès de la Préfecture, un certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat (CODOA). Ce certificat, l'autorisation d'exploiter et le permis de construire sont indispensables pour conclure un contrat d'achat de l'électricité produite au tarif garanti au moment de la mise en service du parc.

2.2.7 L'autorisation d'exploiter ICPE

À ces procédures existantes s'ajoutera bientôt l'obligation d'obtenir pour les éoliennes de plus de 50 mètres une autorisation d'exploiter au titre des installations classées pour l'environnement (ICPE). En effet, la loi Grenelle II anticipe leur classement dans la nomenclature des ICPE. Ce classement sera effectif une fois qu'il sera entériné par décret. L'autorisation ICPE est délivrée par le préfet de département via un arrêté spécifique. L'étude d'impact doit être complétée par une étude de danger.

Les installations soumises à autorisation sont contrôlées périodiquement en cours d'exploitation et le préfet a des pouvoirs beaucoup plus étendus. Il peut ainsi imposer des prescriptions particulières pendant la phase d'exploitation du parc.



2.3 LE FINANCEMENT DU PROJET

Le plan d'affaire est finalisé après l'obtention du permis de construire et le tour de table financier engagé. Le financement est généralement constitué de fonds propres et d'emprunts bancaires.

Plusieurs cas de figures peuvent se présenter :

- ▶ le développeur privé détient les droits (PC, baux,...) et finance le parc ;
- ▶ le développeur privé vend ses droits à des investisseurs ;
- ▶ la collectivité et le développeur privé sont partenaires au sein d'une Sem (voir chapitre 4).

La collectivité peut alors participer à l'investissement dans les conditions prévues par le pacte d'actionnaires.

2.4 LA CONSTRUCTION - LA MISE EN SERVICE ET L'EXPLOITATION

La phase de chantier dure environ 6 mois. Il s'agit d'aménager le site et les voies d'accès, de couler les fondations, d'installer les éoliennes sur le site et de réaliser le raccordement de l'installation sur le réseau de distribution d'électricité. L'acheminement des pales et des sections de mât nécessite de faire appel à des convois exceptionnels et de mobiliser des escortes de police. Des travaux de voiries sont souvent réalisés par l'exploitant du parc afin de permettre l'accès au site.

Une fois les éoliennes montées, raccordées au réseau et mises en service, la phase d'exploitation en elle-même commence. L'électricité produite est vendue au tarif fixé dans le cadre de l'obligation d'achat. Le contrat est d'une durée de 15 ans.

Pendant la phase d'exploitation, des opérations de maintenance préventive ou curative sont effectuées régulièrement sur site, par le constructeur le plus souvent en période de garantie, puis par des entreprises locales.

2.5 LA CONCERTATION AU COURS DU PROJET

2.5.1 Tentative de définition

La concertation est un processus de discussion publique sur un projet touchant au territoire ou au cadre de vie. C'est à la fois une information, une consultation et une participation des acteurs concernés à la définition d'un projet.

Si seules des réunions publiques d'information sont organisées au cours d'un projet, la démarche est louable mais ne peut être qualifiée de concertation. L'information est en sens unique.

L'enquête publique est un exemple de consultation. Elle permet de recueillir l'avis du public sur le projet.

La concertation va plus loin en permettant la participation effective des acteurs locaux (élu, riverains, associations) au processus d'études qui va conduire à la définition d'un projet. C'est une démarche plus lourde, plus coûteuse en temps et en argent mais elle permet de créer les conditions d'une plus large appropriation sociale du projet.

La concertation locale permet d'établir les conditions d'une écoute et d'un échange. Elle permet d'anticiper certaines tensions, de maîtriser des manifestations

d'opposition non constructives, de diffuser largement l'information liée au projet, de recueillir des avis, des propositions, d'améliorer la qualité du projet.

Elle impose la transparence, l'accès à l'information, le respect de règles de diffusion de cette information.

Dans sa charte de la concertation², le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement énonce un certain nombre de principes qui guident ce processus d'échanges particulier :

- *« La concertation commence à l'amont du projet, elle est aussi large que possible et favorise la participation. »*

2.5.2 L'enjeu de la concertation

La mise en œuvre d'une démarche de concertation est vivement encouragée dans le cadre des projets éoliens. La dimension des objets concernés, les informations contradictoires qui circulent (en particulier sur Internet), par exemple sur l'impact sonore ou sur la santé publique, suscitent de très nombreuses interrogations auxquelles il est essentiel de pouvoir répondre. La cristallisation de ces inquiétudes constitue souvent le point de départ d'une opposition plus structurée. La création de nombreuses associations locales d'opposition en témoigne. Leur émergence est souvent encouragée par l'influence des réseaux qui les regroupent.

La concertation n'a pas pour objectif de parvenir à une unanimité sur le projet et ne permettra pas toujours d'éviter que des recours soient déposés contre les projets.

Elle aura en revanche permis de réunir un grand nombre d'acteurs dans une logique d'apprentissage collectif et de mettre en évidence des solutions plus largement partagées. La décision politique s'en trouvera nécessairement légitimée.

De plus, les efforts de la collectivité ne pourront pas être ignorés par les instances administratives lors de l'instruction du dossier, ni par le commissaire enquêteur à l'occasion de l'enquête publique.

2.5.3 Le pilotage de la concertation

Comme le rappelle utilement la charte de la concertation du Ministère de l'environnement, il revient aux élus la tâche de piloter la concertation :

- *« La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation. »*

En d'autres termes, si un opérateur privé développe pour son compte le projet, il ne peut s'affranchir d'une participation active de la collectivité tout au long de ce processus.

La difficulté pour une collectivité, surtout si elle est impliquée dans la construction et l'exploitation du parc à travers une Société d'économie mixte, est d'apparaître impartiale. Son objectivité au cours des débats peut être remise en cause et affaiblir sa position. Il est pour cette raison parfois utile de faire appel à un

2. Publiée en 1996,

animateur/modérateur qui est chargé de faciliter l'écoute et l'échange, de maîtriser les possibles débordements souvent constatés au cours des débats publics, de proposer un déroulement en adéquation avec le processus d'études.

Il est important de rappeler le rôle majeur du développeur privé pour garantir la réussite de la concertation. Si elle est pilotée par la collectivité, le développeur privé devra y être intimement associé. La recherche d'une bonne articulation entre le processus d'études et la démarche de concertation est essentielle.

2.5.4 L'annonce publique du projet

Jusqu'en 2006, les projets éoliens étaient généralement le fruit d'une proposition faite à la collectivité par un développeur privé qui disposait des moyens de cibler géographiquement les zones a priori adaptées au développement de projets éoliens. La loi d'orientation énergétique de 2005 a changé la donne avec les zones de développement de l'éolien (ZDE) qui sont créées à l'initiative des collectivités locales.

Que l'intérêt initial de créer une ZDE vienne d'un acteur privé ou soit une initiative strictement publique, une réflexion politique préalable s'impose avant l'annonce du projet. C'est de cette réflexion que découleront les éléments de discours (voir le chapitre 1.3).

Avant l'annonce publique du projet, la collectivité doit s'assurer que l'ensemble des élus concernés dispose du même niveau d'information. Si le Conseil communautaire par exemple est nécessairement informé, il est utile d'organiser une réunion destinée

à l'ensemble des élus communaux. En fonction du contexte géographique (topographie, occupation du sol), la zone d'influence visuelle³ d'éoliennes peut s'étendre sur de grandes distances, au-delà des limites administratives du territoire d'assise du projet. Il faut alors envisager d'informer également les élus des collectivités adjacentes (communes, communauté de communes, Pays, PNR...).

L'annonce publique d'un projet doit intervenir très vite après la décision politique qui le voit naître. Une délibération municipale ou communautaire est par définition publique et peut être relayée dans la presse locale.

Une annonce officielle trop tardive risque alors de susciter des sentiments d'inquiétude, voire de mécontentement et de ressentiment vis-à-vis des élus et de leurs partenaires privés. Il faut donc afficher sans tarder la volonté de la collectivité de travailler en toute transparence et de mettre en place des espaces d'échanges.

Cette annonce est généralement faite dans le cadre d'une réunion publique à laquelle il est important d'inviter les riverains si le site du projet est connu (par exemple au début d'une étude d'impact). L'annonce du projet au cours d'une réunion publique et l'article de presse qui sera peut-être publié ne permettent pas d'informer l'ensemble de la population. Aussi, est-il intéressant d'envisager de réitérer cette annonce dans un journal diffusé auprès de toute la population, par exemple le bulletin intercommunal.

3. Zone au sein de laquelle il est possible de distinguer les éoliennes, en partie ou en totalité.

2.5.5 Le déroulement de la concertation

La démarche de concertation va varier en fonction du projet, de l'échelle territoriale d'assise, de la variété et du nombre d'acteurs concernés.

Il convient dans tous les cas de trouver la bonne articulation entre cette démarche d'échanges et le processus d'étude qui va conduire à la définition du projet final.

Deux grandes étapes se succèdent au cours d'une concertation dans le cadre d'un projet éolien :

1) L'établissement d'un diagnostic partagé

Il permet à chaque acteur impliqué dans la concertation d'échanger sur une base d'analyse commune, comprise par tous, avant d'entrer dans la phase de définition du projet.

Dans le cadre du dossier de ZDE, il s'agira par exemple de discuter des critères utilisés pour l'analyse cartographique des servitudes et des contraintes, d'estimer les points forts du territoire, ses points faibles, ses sensibilités (grâce notamment à l'analyse paysagère menée en parallèle).

2) Le recensement des propositions d'action, leur examen et l'expression des préférences

Dans le cadre d'une ZDE, la concertation portera à ce stade sur l'élaboration des scénarios de zonage et sur leur sélection.

Au cours de l'étude d'impact environnementale, la concertation permettra de comparer collectivement les scénarios d'implantation d'éoliennes proposés, de considérer l'évaluation qui a été menée des impacts et de proposer éventuellement des mesures compensatoires et d'accompagnement.

Les espaces de débat

Les réunions publiques sont des moments forts du débat démocratique. Elles peuvent être organisées au tout début du projet pour l'annoncer, au cours du projet pour présenter les travaux menés et les orientations envisagées, enfin à son terme pour présenter ses caractéristiques définitives. Quand la collectivité n'est pas maître d'œuvre, les réunions publiques sont idéalement organisées en collaboration par le développeur et la collectivité. La réunion publique peut être présidée et éventuellement animée par les élus. Le cas échéant, cette tâche est confiée par la collectivité ou le développeur à un animateur extérieur qui veille à la sérénité des débats.

La concertation proprement dite intervient dans le cadre d'un groupe de travail restreint (nommé parfois groupe ou comité de suivi) qui regroupe les élus, les associations locales, des représentants de riverains, des experts (paysagiste, acousticien, etc.). Ce comité de pilotage est mis en place à l'initiative du maître d'ouvrage.

Il peut également être mis en place ponctuellement des groupes de travail qui vont traiter spécifiquement d'une problématique particulière, par exemple de la gestion foncière.

Enfin, une association existante ou créée spécialement pour le projet, peut contribuer utilement à ce débat.



3 L'implication de la collectivité dans un projet éolien



Même quand la collectivité ne s'implique pas dans le développement et le financement à proprement dit du projet (voir chapitre 4), elle joue un rôle essentiel dans l'élaboration des ZDE et dans la mise en œuvre de la démarche de concertation. Ce chapitre évoque d'autres modalités d'implication de la collectivité au cours d'un projet éolien.



3.1 ACCOMPAGNER, FACILITER LA MAÎTRISE FONCIÈRE PAR LA SOCIÉTÉ DE PROJET

La maîtrise foncière est une phase essentielle d'un projet. Elle est réalisée par le développeur, qu'il soit privé ou public (Sem), avant d'engager l'étude de faisabilité (étude d'impact et analyses anémométriques, études techniques,...) qui implique un investissement important. L'implication de la collectivité dans cette phase de maîtrise foncière est capitale. Un développeur doit signer des promesses de baux avec les propriétaires des terrains sur lesquels les éoliennes seront implantées. Afin d'éviter des situations de concurrence entre développeurs ou entre propriétaires, et les tensions qui en découlent, la collectivité a tout intérêt à prendre l'initiative en

engageant un dialogue avec l'ensemble des propriétaires et exploitants potentiellement concernés par un futur projet. Il faut éviter que la maîtrise foncière ait lieu avant que la collectivité n'ait élaboré un partenariat (voir 3.3).

Au cours de réunions de travail spécifiques, des règles de répartition des indemnités de location du terrain d'assiette des plates-formes d'assemblage des éoliennes peuvent être définies et faire l'objet de la signature d'un protocole foncier global. Plutôt en effet que d'accorder un loyer unique au seul propriétaire de la parcelle qui reçoit effectivement une éolienne, une quote-part peut être allouée aux propriétaires des parcelles adjacentes. Les modalités d'attribution de cette quote-part doivent être définies et validées collectivement.

Cette concertation doit être menée très tôt, idéalement dès que le périmètre de la ZDE est arrêté. L'implantation précise des éoliennes n'étant pas connue, l'échange s'en trouve facilité.

Animer une telle démarche de maîtrise foncière présente plusieurs avantages :

- ▶ meilleure répartition des retombées foncières du projet éolien ;
- ▶ prévention des tensions entre les propriétaires ;
- ▶ facilitation de la démarche de maîtrise foncière pour le développeur.

Enfin, il est utile de rappeler que les élus propriétaires de parcelles inscrites dans une ZDE ne doivent pas prendre part aux délibérations pour éviter toute suspicion de prise illégale d'intérêt.

3.2 ÉLABORER UNE CHARTE ÉOLIENNE LOCALE

La formalisation du projet éolien de la collectivité peut passer par l'élaboration d'une charte éolienne locale⁴. Ce document a vocation à poser le cadre de tout projet éolien sur le territoire, quel que soit l'opérateur (privé, public ou Société d'économie mixte). L'élaboration d'une charte permet à la collectivité de se pencher précisément sur ses attentes et ses objectifs en termes de développement éolien. Durant ce processus, les échanges avec les opérateurs privés facilitent la compréhension du contexte et du cadre d'action de chacune des parties. L'élaboration de la charte permet d'engager le dialogue entre la collectivité et les développeurs.

Il s'agit cependant d'un outil plus politique que juridique. Il fixe les orientations souhaitées par la collectivité, mais n'est pas opposable aux développeurs comme le serait un document d'urbanisme. Si la charte est cosignée par la collectivité et un opérateur, elle a alors valeur de contrat de droit privé, qui n'engage que ses signataires. Dans ce cas, pour garantir le respect des termes du contrat, il pourra être utile d'y inclure des pénalités en cas de manquements aux engagements, en se rappelant que les engagements sont réciproques et que les pénalités peuvent s'appliquer dans les deux sens.



4. Des exemples de chartes peuvent être obtenues auprès du réseau CLEO, www.amorce.asso.fr

La charte peut inclure par exemple les critères suivants :

- ▶ qualité technique du projet ;
- ▶ garantie de long terme sur l'exploitation ;
- ▶ prise en compte renforcée des critères environnementaux ;
- ▶ concertation locale ;
- ▶ politique de maîtrise foncière ;
- ▶ mesures d'accompagnement environnemental ;
- ▶ possibilité d'ouverture du capital à l'investissement local.

3.3 CONSTRUIRE UN PARTENARIAT ROBUSTE AVEC UN DÉVELOPPEUR

Le bon déroulement d'un projet éolien nécessite la mise en place d'un partenariat de qualité entre la collectivité et un opérateur privé. Ce dernier apparaît incontournable pour coordonner et mener à son terme la phase de développement qui est longue et complexe.

Construire un partenariat nécessite d'établir une relation de confiance, de comprendre et de reconnaître l'apport du partenaire, sa place dans le projet. Il doit s'agir d'une rencontre basée sur des objectifs partagés.

La collectivité n'a aucune compétence légale pour autoriser ou empêcher un développeur de travailler sur son territoire car le développement éolien relève de l'initiative privée et, si les terrains occupés sont privés, seuls les propriétaires sont en situation d'accepter ou de refuser une occupation de leurs parcelles.

Pour autant les élus disposent de plusieurs leviers d'ordre politique pour maîtriser l'accès à leur territoire et pour identifier le développeur avec lequel ils souhaiteraient travailler.

La ZDE est un premier levier. Si son absence n'interdit pas de déposer un permis de construire, le financement du projet sera rendu extrêmement difficile sans cadre tarifaire garanti. Il est très clair que sans la collectivité, à ce stade, un projet éolien a peu de chance de voir le jour.

La collectivité dispose également d'un pouvoir politique important. Un avis défavorable de sa part au cours de l'instruction du permis de construire nuirait fortement au projet, à l'appréciation qui en sera faite par le commissaire enquêteur, puis par le préfet.

Avec les difficultés que rencontrent aujourd'hui les projets éoliens (échec à l'issue de l'instruction, recours administratifs, ...), le soutien de la collectivité est déterminant.

Aussi, établir un bon partenariat collectivité-développeur constitue un impératif commun.

Si le développement et le financement sont assurés par un opérateur privé, la collectivité peut néanmoins s'investir dans le choix d'un projet en demandant à plusieurs développeurs, le cas échéant par la voie d'une publication, de présenter le type de projet qu'ils développeraient sur le territoire de la collectivité. Cette dernière peut définir un certain nombre de critères afin de comparer les projets et d'en apprécier la qualité. La collectivité peut ainsi au terme de la procédure

choisir un opérateur avec lequel elle souhaite monter un partenariat.

Cet appel à projet n'est pas une commande publique et ne relève pas du Code des marchés publics. On restera très vigilant quant aux critères de sélection qui ne doivent porter que sur des caractéristiques propres au projet et en aucun cas prévoir des contributions financières obligatoires qui seraient illégales.

Le cahier des charges de cette consultation se fonde sur un certain nombre de critères (se référer par exemple aux critères donnés en 3.2) permettant de comparer les pratiques des opérateurs et d'en apprécier la qualité. L'échange d'expérience avec d'autres collectivités peut être particulièrement utile pour lister ces critères d'évaluation. Des exemples de supports de consultation sont disponibles auprès du réseau CLEO.

Cette recherche de partenariat doit intervenir très tôt, idéalement pendant l'élaboration de la ZDE qui constitue une étape politique incontournable.

Dans le cas où la collectivité veut s'impliquer plus activement dans le projet en participant à son développement et/ou à son financement, elle devra créer une Société d'économie mixte (voir le chapitre suivant) qui formalisera le partenariat collectivité/développeur.

Dans ce cas, la collectivité peut lancer un véritable appel à projets qui pourra préciser la dimension économique attendue par la ou les collectivités impliquées et préétablir ainsi les grandes lignes du futur pacte d'actionnaires.



4 Création d'une Sem par la collectivité pour développer ou financer un projet éolien



Une collectivité peut aussi faire le choix de s'impliquer de façon beaucoup plus importante dans le développement d'un parc éolien via la création d'une Sem. Dans ce cas, l'élu qui sera président de la Sem et ceux qui seront au conseil d'administration ou au conseil de surveillance auront un rôle majeur à jouer dans la politique et la stratégie du projet.

4.1 LA SEM : ÉQUILIBRE PUBLIC-PRIVÉ

Pour un projet territorial de production d'énergie renouvelable, la Sem locale est le mode d'intervention qui est à privilégier pour nombre de raisons et notamment :

- ▶ La création d'une Sem est librement décidée par délibération des collectivités territoriales ou de leurs groupements.
- ▶ Elle met en œuvre une logique d'entreprise appliquant les règles du droit commercial.
- ▶ La Sem dispose de circuits de décisions rapides et simples. De plus, sa comptabilité, obéissant aux règles du droit privé, permet une lisibilité totale.
- ▶ Elle permet la réalisation d'un partenariat public privé de type institutionnel : c'est en effet une formule qui autorise les collectivités territoriales à mettre en œuvre un tel partenariat pouvant éventuellement aller jusqu'à la parité entre 50% + 1 action et 85% (pour la ou les collectivités territoriales) et la part privé.
- ▶ Son statut de société anonyme convient parfaitement à la gestion d'un projet éolien, ce qui est moins le cas de la régie, soumise aux principes de territorialité et de spécialité ainsi qu'à la comptabilité publique et aux marchés publics.
- ▶ La Sem est également plus souple que la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) soumise à agrément et dans laquelle les collectivités territoriales ne peuvent détenir que 20% du capital au maximum, 57,5% des résultats devant, de surcroît, être affectés en réserves obligatoires.
- ▶ L'activité de la Sem n'est pas limitée aux relations avec ses actionnaires et elle peut développer plusieurs activités sous réserve de leur complémentarité et de leur inscription aux statuts.
- ▶ Son personnel relève du droit privé et de la convention collective applicable au secteur d'activité.
- ▶ La Sem est strictement contrôlée par les collectivités territoriales qui ont la majorité absolue dans les assemblées générales d'actionnaires et dont la représentation au conseil d'administration (ou de surveillance selon le cas) est proportionnelle à la détention de capital.
- ▶ Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses avantages, la Sem du fait de son ancrage au territoire pourra voir sa valeur ajoutée et ses dividendes réinvestis sur le territoire à hauteur de la part détenue par les collectivités. Il faut toutefois rappeler que pour la passation et l'exécution de ses contrats de travaux, de fournitures et de services, la Sem est soumise aux procédures de mise en concurrence prévues par les articles 1 à 24 (cf. pouvoirs adjudicateurs) de l'ordonnance du 6 juin 2005 pour tous les marchés qu'elle passe.

4.2 UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

La réponse est négative car la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ne procède pas directement d'un service public déléguable et ne peut donc faire l'objet d'une délégation de service public (DSP) dans les conditions du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

4.3 CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

4.3.1 À quelle condition les collectivités fondatrices peuvent-elles créer une Sem ?

Toute collectivité peut créer une Sem de production d'énergies renouvelables dans la mesure où cette activité est d'intérêt général et que les collectivités ou leurs groupements peuvent en revendiquer la compétence au titre de l'article L.2224-32 du CGCT. Il convient, en ce cas, qu'une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire justifie cet intérêt local notamment au regard de l'approvisionnement en électricité du territoire, la promotion des énergies renouvelables, la tenue des objectifs définis par le Grenelle de l'environnement, la qualité de l'air, etc.

Dans un premier temps, la collectivité territoriale prend une délibération dite « de principe » décidant de la création d'une Sem et mandate un ou plusieurs élus à l'effet de rechercher le ou les partenaires privés, futurs actionnaires de la Sem. Il convient avec les actionnaires pressentis de décider de la forme de la Sem (à conseil d'administration avec un président-directeur général ou un président du conseil d'administration et un directeur général, ou bien avec un conseil de surveillance et un directoire), du montant du capital, de la répartition de celui-ci entre les collectivités territoriales et/ou leur groupement et les autres actionnaires. Ces éléments étant définis, un projet de statuts pourra alors être établi.

Cette étape étant acquise, chacune des collectivités alors concernées approuve, dans une délibération, les statuts de la Sem, inscrit à son budget la dépense correspondant à l'achat des actions (en section d'investissement), désigne ses représentants aux assemblées générales d'actionnaires et au conseil d'administration ou au conseil de surveillance. Suite à l'appel du capital, la Sem peut alors être constituée (le service d'appui aux projets de Sem de la Fédération des Epl propose dans le cadre d'une préadhésion, les modèles d'actes nécessaires). Il peut être utile d'établir un pacte d'actionnaires afin de préciser, notamment, les règles de gouvernance, les quorums de vote et l'affectation des résultats.



4.3.2 Différents schémas d'intervention de la Sem

La Sem peut s'impliquer dans un projet éolien à différents stades. Dans tous les cas, qu'elle participe ou non au développement du projet, son objectif final est le financement puis l'exploitation des éoliennes. Rappelons que la Sem ne peut pas directement intervenir sur la demande de la collectivité, mais au terme d'une mise en concurrence adaptée.

1) Dès la phase de développement du projet

La Sem est constituée avant même la phase d'études, afin de réaliser le développement du projet.

Il en résulte un avantage : si le permis de construire est obtenu, c'est au seul bénéfice de la Sem. Mais il y a également un inconvénient : celui de devoir capitaliser la Sem à hauteur du coût des études (moins les éventuelles subventions). Par ailleurs, ce schéma présente un risque financier puisque le coût engagé pour les études sera perdu si le projet ne se réalise pas (autorisations non accordées, aboutissement d'un recours).

On écartera l'idée que, la Sem étant créée au tout début du projet, les collectivités territoriales actionnaires puissent vendre le projet après obtention des autorisations.

2) Au moment du financement du parc éolien

À ce stade, la société de projet (qui peut être la Sem, cf 4.3.2.1) a réalisé le développement, puis obtenu le permis de construire, et a éventuellement conclu les contrats nécessaires à la construction et à l'exploitation du parc éolien.

La Sem est alors créée afin d'acheter tout ou partie de la société de projet qui détient notamment les contrats d'acquisition des machines, si elles ne sont pas construites, et les contrats d'achat de l'électricité si elles sont mises en service.

Dans tous les cas, la Sem a pour vocation de financer le parc éolien. Pour mémoire, le coût du MW installé est évalué entre 1,3 et 1,6 M€ (référence Ademe 2008).

Il est important de préciser que la Sem, bien que propriétaire d'un parc éolien, n'a pas l'obligation d'assurer elle-même l'exploitation des machines. En effet, elle peut confier, dans le cadre d'un marché, cette prestation ainsi que la maintenance des machines à un prestataire extérieur qui peut être le constructeur du parc.

4.4 LA SOLUTION DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES ?

La loi du 28 mai 2010 a créé la Société publique locale composée exclusivement de collectivités territoriales (deux au minimum) ou de leurs groupements. Celle-ci a pour objet principal d'éviter la mise en concurrence dans l'attribution de marchés publics ou de délégations de service public.

Un projet de production d'énergie renouvelable semble plutôt devoir être porté par une Sem qui permettra de partager le risque, réunir des compétences et réunir des capitaux entre les collectivités et les opérateurs privés.



5 Participation citoyenne à l'investissement



La participation de la population peut aussi prendre la forme d'une contribution financière au projet. Cette modalité de participation permettra d'associer un plus grand nombre d'habitants.

5.1 ENJEU LOCAL

L'appropriation du projet devient non seulement symbolique mais aussi économique. En faisant appel au financement populaire, la capacité d'investissement du territoire dans le projet est renforcée. Le pilotage local du projet et les retombées économiques pour le territoire s'en trouvent améliorés.

L'enjeu de la participation citoyenne au projet ne doit donc pas être négligé.

Néanmoins, impliquer la population est aussi un processus plus long, plus complexe. Cela demande d'abord à la collectivité d'accepter de partager la gouvernance du projet. Il faut ensuite organiser un fonctionnement à la fois ouvert et efficace. Si la participation citoyenne améliore l'acceptabilité du projet, elle reste encore rare notamment en raison des fortes contraintes réglementaires qui s'appliquent à la prise de participation par les citoyens.



Association Énergie Partagée

Les citoyens s'investissent dans le développement territorial des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique

Réunis le 16 juin 2010 à Paris, des acteurs du secteur des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'investissement citoyen ont créé l'association Énergie Partagée.

Fruit de plusieurs mois de travail, cette initiative se veut une réponse aux constats concernant le modèle de production et de consommation d'énergie des pays industrialisés en général, et de la France en particulier qui conduit à des impasses environnementales, économiques, sociales et politiques menaçant les conditions mêmes de la vie humaine sur la planète.

En complément d'une démarche globale d'économies d'énergie, les énergies renouvelables, constituent une solution durable pour sortir de ces impasses.



Acteurs de terrain, les fondateurs de l'association Énergie Partagée se sont fixés pour objectif de rendre aux citoyens, aux collectivités locales et aux acteurs des territoires la maîtrise de leur approvisionnement en services énergétiques, par la réduction des besoins et la mobilisation des ressources renouvelables de proximité, dans le souci de la préservation de l'environnement et du sort des générations futures.

La création de l'association Énergie Partagée marque ainsi l'engagement des partenaires dans la voie d'une authentique citoyenneté énergétique, afin de :

- ▶ Promouvoir le concept d'énergie citoyenne, sur la base des principes de la Charte Énergie Partagée ;
- ▶ Développer les outils techniques et financiers nécessaires au développement des projets citoyens. Notamment, une société d'investissement « Énergie Partagée » vient d'être créée, et un agrément est en cours de demande auprès de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), afin de pouvoir faire une Offre au Public de Titres financiers (OPTF) ;
- ▶ Sensibiliser et accompagner les porteurs de projet ;
- ▶ Recenser, valoriser et diffuser les expériences de projets citoyens ;
- ▶ Fédérer les acteurs de l'énergie citoyenne en France et participer aux initiatives européennes et internationales dans ce domaine.

www.energie-partagee.org

5.2 ENCADREMENT JURIDIQUE

Le cadre juridique français est, en comparaison avec les cadres allemand et danois, peu adapté à des projets éoliens participatifs. Si le nombre d'actionnaires dépasse 100, des obligations très lourdes et coûteuses s'imposent au développeur du parc qui doit alors recourir à une Offre au Public de Titres Financiers (OPTF). Jusqu'à présent, des expériences ont été menées mais elles se sont, pour leur plus grande majorité, heurtées à ce cadre juridique. Les montages les plus souvent empruntés se limitent donc généralement à 99 particuliers.

Cependant, des cadres dérogatoires peuvent permettre de faire participer un grand nombre d'habitants/actionnaires sans les contraintes de l'OPTF (article L 411-2 du Code monétaire et financier). C'est notamment le cas pour les Sem puisqu'il s'agit de sociétés anonymes (SA) : il leur est possible d'émettre des actions en faveur d'un nombre d'actionnaires non limité, dans la limite de 50 % de leur capital et de 2,5 millions d'euros sur une période de douze mois. Les collectivités peuvent donc décider d'associer la population locale au financement du projet éolien, sous la double contrainte de conserver la majorité du capital, et de devoir ensuite gérer un grand nombre d'actionnaires.

Le statut coopératif offre lui aussi des possibilités de dérogations à l'OPTF, mais il est très rarement mis en œuvre dans des projets éoliens.

Un recensement a été mené en France en 2010, il montre que la participation des investisseurs particuliers prend trois formes principales.

5.2.1 Le financement direct

Les financements directs consistent pour les développeurs à recourir à des emprunts auprès d'un cercle restreint d'investisseurs⁵, permettant le financement de l'acquisition d'une ou plusieurs installations. Ces financements constituent de véritables placements à rendement garanti. Les particuliers ne sont toutefois pas propriétaires in fine de l'installation qu'ils financent. Les investisseurs prêtent directement de l'argent aux développeurs et obtiennent ensuite un rendement garanti. Le parc du Haut des Ailes du groupe Erelia a utilisé ce mode de participation. Des investisseurs privés résidant à moins de 30 km du parc ont apporté des capitaux. Les investisseurs, composant un cercle restreint, ont constitué une SAS, apportant chacun une part du capital. Le permis de construire a été obtenu rapidement et n'a fait l'objet d'aucun recours contentieux.



5. Un cercle restreint d'investisseurs est une notion du Code monétaire et financier. Un cercle restreint d'investisseurs est composé de strictement moins de 100 personnes.

5.2.2 Prise de participation dans la société d'exploitation du parc

Cette forme de participation résulte d'investissements directs de particuliers ou d'investissements indirects par des associations ou clubs d'investissement.

Ces prises de participation peuvent également s'effectuer par le biais d'une avance en compte courant d'associés rémunéré, qui est consentie à la société d'exploitation par l'un des associés pour autant que ce dernier possède au moins une action/part de la société concernée.

La société Volkswind a travaillé sur ce type de montage avec la CUMA des Monts de Rilhac Lastours pour financer l'installation d'une éolienne. La société d'exploitation est détenue à 60 % par Volkswind et à 40 % par la CUMA.

5.2.3 La dette obligataire

La dette obligataire est souscrite par la société d'exploitation auprès des tiers investisseurs conférant à ces derniers un véritable titre négociable de créance sur la société de projet. Ce système est testé actuellement par la société Abo-wind sur plusieurs projets en Europe dont un en France.

Les expériences sont souvent très positives : elles ont permis d'ancrer le projet dans le territoire et de faire participer les habitants des communes les accueillant. Le projet et les modalités de participation sont souvent discutés dès le début du développement. Pour autant, la participation n'est la plupart du temps mise en place que lorsque le permis de construire a été obtenu car ainsi le risque est porté par le seul développeur. Dans quelques cas plus rares, les particuliers s'impliquent dès la phase de développement et financent également la partie étude.





6 Retour d'expériences et paroles d'élus



Deux chiffres témoignent de la montée en puissance des Sociétés d'économie mixte locales dans le domaine de l'énergie :

- ▶ **Sur les 100 dernières créations de Sem, 24 l'ont été dans le domaine de l'énergie.**
- ▶ **Sur les 503 dossiers de projets de Sem étudiés par la Fédération des Epl depuis 2003, 130 ont concerné le domaine de l'énergie :**
 - **21 la distribution**
 - **109 la production, dont 42 la production éolienne**

Dès mai 2007, la Fédération des Epl a constitué un « groupe de travail des Sem productrices d'énergies renouvelables » regroupant des sociétés déjà constituées et des porteurs de projet. Il réunit périodiquement une trentaine de participants.

Très vite, la nécessité s'est fait sentir de doter les collectivités territoriales d'outils destinés à faciliter leur réflexion et la conduite de leurs projets : fin 2009 un premier guide consacré au photovoltaïque a été publié.

Ainsi, les élus qui envisagent de contribuer à la production d'énergies renouvelables, trouveront dans ces guides les réponses à leurs interrogations et ils pourront, dès lors, prendre leur décision en parfaite connaissance de cause.

www.lesepl.fr/creer-une-epl.php

6.1 SEMER

Le secteur de l'éolien constitue actuellement un important levier du développement durable dans le cadre d'une politique de soutien public par le biais notamment d'une tarification favorable d'achat de l'électricité issue de source d'énergie renouvelable. Il dégage de nombreuses perspectives stratégiques d'investissement pour les acteurs publics : indépendance énergétique, création d'emplois, développement de nouvelles filières industrielles de maintenance et d'activité de sous-traitance.

La société Nordex d'origine allemande, qui figure dans les 10 premiers fabricants mondiaux d'éoliennes, a récemment implanté sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays d'Issoudun - CCPI (communes de Saint-Georges sur Arnon et Migny) une importante ferme éolienne (19 turbines regroupées sur 4 parcs). Cette opération de l'ordre de 60 M€ a été financée par la société sur ses fonds propres. Elle représente une opportunité exceptionnelle pour envisager la création d'une structure spécifique à gouvernance publique en capacité de « capter une partie de la valeur ajoutée » de l'investissement.

En effet, l'acquisition et l'exploitation d'un parc éolien déjà opérationnel de 5 machines pour une puissance de 12MW permet de concrétiser durablement la volonté politique locale de promouvoir une véritable autonomie énergétique du territoire. Dans ce contexte, et au-delà des retombées fiscales de l'investissement pour les collectivités locales, les plus-values attendues de l'exploitation pourront constituer pour les partenaires publics, de nouvelles sources de financement

affectables à des projets de diversification (photovoltaïque, biomasse, géothermie...) et d'ingénierie ou d'appui technique, notamment en matière de performance énergétique du patrimoine.

La création d'une Société d'économie mixte locale (Sem) « Energies Renouvelables » pour porter le projet correspond à la volonté d'associer partenaires publics et privés à un investissement d'envergure et de mutualiser ce risque d'investissement entre les partenaires dans un souci d'optimisation. L'objectif est de réunir un capital social substantiel d'environ 3 M€, le solde de l'investissement étant financé par emprunt.

Les nombreux intérêts du projet peuvent s'articuler autour de 3 axes :

- ▶ La création d'une filière locale de développement durable dans le cadre d'une activité non délocalisable, créatrice de richesses et d'emplois et dégageant un potentiel de reproduction à d'autres projets sur le territoire.
- ▶ La mise en place d'un outil institutionnel (la Sem) au service des acteurs locaux permettant une synergie public / privé au service d'un investissement dont les conditions d'exploitation sont maîtrisées.
- ▶ La livraison d'une infrastructure énergétique « clés en main » par un opérateur recherchant des partenaires locaux et souhaitant investir durablement sur le territoire en apportant son expertise métier.

La Sem, à gouvernance publique (la majorité du capital étant détenue par

des partenaires publics), associe outre la CCPI, chef de file du projet, les communes de Migny et d'Issoudun, le Syndicat départemental d'énergies de l'Indre (SDEI), la Région Centre, et plusieurs partenaires privés (Sergies, Sem filiale du Syndicat des énergies de la Vienne, 2 groupes bancaires : la Caisse d'Epargne / GCE-SEM et le Crédit Agricole, et Wind Prospect, expert conseil en éolien).

La création de la Sem « Energies renouvelables » a été officialisée le 30 septembre 2010, jour de la signature du contrat d'acquisition du parc éolien avec Nordex.

www.issoudun.fr

6.2 SEM SOLEIL

Le Syndicat intercommunal des énergies de la Loire (SIEL 42) a créé une Société d'économie mixte (Sem) départementale agissant dans le domaine des énergies renouvelables.

L'objectif de la Sem est de permettre un développement accéléré des énergies renouvelables sur le territoire tout en garantissant un suivi et un contrôle par les collectivités locales, ainsi que des retombées financières locales. C'est un outil proposé aux acteurs ligériens qui souhaitent s'engager dans le développement des énergies renouvelables, en leur apportant une expertise et une maîtrise d'ouvrage sur les projets.

La Sem vise plus particulièrement à investir dans des projets importants de production d'électricité décentralisée à partir d'énergies renouvelables comme le solaire photovoltaïque ou l'éolien.

Composée majoritairement de collectivités territoriales dont le SIEL, cette Sem permet de conserver une maîtrise publique sur des projets énergétiques d'ampleur. Son capital est détenu à 83,45 % par le SIEL. Les autres actionnaires sont des collectivités locales (communes, groupements de communes), éventuellement le Conseil général de la Loire, à qui le SIEL peut céder des actions. La part privée (15 %) est apportée par la Sem Sergies, filiale du Syndicat des énergies de la Vienne.

Sur le territoire, la Sem constituera, en tant que de besoin, avec une entreprise privée (promoteur éolien, investisseur photovoltaïque...) et éventuellement des chambres consulaires locales une société de projet (Société par Actions Simplifiée SAS) pour financer et exploiter la réalisation. Dans tous les cas, elle conservera une minorité de blocage pour garantir la maîtrise publique de ces opérations.

Enfin, en parallèle, un fonds départemental « énergie » sera créé pour financer des opérations de maîtrise de la demande en énergie. Il sera abondé partiellement par un reversement d'une part des bénéfices dégagés par la Sem et les sociétés de projets auxquelles elle participe.

Cette formule permet de garder une maîtrise publique sur ces grands projets d'énergies renouvelables, en alliant souplesse et réactivité de fonctionnement d'une société privée.

Ceci est particulièrement adapté pour la création et la gestion d'un parc éolien.

www.siel42.fr

6.3 SERGIES

Créée en 2001, Sergies est une Société d'économie mixte locale dont l'objet principal est l'aménagement et l'exploitation de moyens de production d'électricité décentralisés en particulier à partir d'énergies renouvelables et la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande en énergie. Son capital social (6,6 millions d'€) est détenu à 85% par le Syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement du département de la Vienne (SIEEDV) et à 15% par des partenaires institutionnels (9% Caisse des Dépôts, 4% Crédit Agricole et 2% Société Générale).

Le SIEEDV a confié à Sergies la mission de développer des moyens de production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables. Sergies traduit ainsi la volonté des élus des 269 communes adhérentes au SIEEDV de s'impliquer dans le développement durable et de contribuer à l'aménagement du territoire. Basée à Poitiers, Sergies se positionne comme l'investisseur public local qui agit pour un développement maîtrisé et concerté de ses projets.



Ainsi, Sergies a réalisé et exploite le premier parc éolien accordé dans le département de la Vienne, sur la commune du Rochereau. Il comporte 4 machines pour une puissance totale d'environ 7MW et alimente l'équivalent de 7000 habitants en électricité. Elle a également réalisé les plus grandes surfaces photovoltaïques du département en équipant à ce jour plus de 30000m² cumulés de toiture. Sergies s'intéresse aussi à d'autres champs d'investigation en développant des projets dans le domaine des bioénergies (biogaz de décharge et méthanisation) et a réalisé des actions dans le domaine de la promotion de la maîtrise de la demande d'énergie.

www.sergies.fr

6.4 SAEML EOLE-LIEN DU LIVRADOIS-FOREZ

Fruit d'un long processus de réflexion et de débats initié dès 2007 dans le cadre de l'élaboration du schéma éolien du Parc naturel régional Livradois-Forez, la Saeml Eole-lien du Livradois-Forez a été créée le 9 juillet 2010, avec l'appui juridique de la Fédération des Epl, l'expertise technique d'un ingénieur conseil indépendant et le soutien financier de l'Ademe, de la Région Auvergne et du département du Puy-de-Dôme.

13 collectivités locales dont 9 communautés de communes, 3 communes et le Parc naturel régional Livradois-Forez, initiateur et pilote de la démarche, ont engagé un partenariat avec la société ABO Wind pour développer, investir, construire et exploiter des installations éoliennes en Livradois-Forez.

Le Parc Livradois-Forez s'est en effet engagé dans une politique énergétique ambitieuse qui vise à promouvoir les économies d'énergie jusqu'à réduire de 31 % les consommations locales d'ici 2050. L'objectif est également de développer la production d'énergies renouvelables, dont le bois énergie, l'éolien, le solaire... jusqu'à couvrir 60% des besoins.

C'est dans cet esprit et aussi avec la volonté de maîtriser les projets éoliens en Livradois-Forez, que le Parc a élaboré un schéma éolien en 2007. Adopté en février 2008, il identifie 4 secteurs géographiques où les collectivités locales peuvent envisager de créer des Zones de Développement de l'Eolien (ZDE).

La sensibilité du paysage dans un Parc naturel régional conduit à ce qu'il n'y ait pas d'éoliennes sur des territoires qui présentent pourtant des opportunités techniques et réglementaires pour leur implantation, alors que d'autres, présentant des caractéristiques moins favorables, peuvent en recevoir.

Pour mettre en œuvre ce schéma éolien, il était donc indispensable de renverser les règles du jeu et de faire en sorte que les collectivités ne soient pas les jouets d'une mise en concurrence entre elles par les opérateurs éoliens. Il s'agissait de construire une solidarité entre territoires permettant à tous de bénéficier des retombées économiques de l'éolien, y compris ceux qui ne peuvent pas accueillir d'éoliennes. L'idée de créer une Société d'économie mixte locale est alors née.

En mai 2009, un appel à candidatures pour l'implantation d'un parc éolien, avec constitution d'une Sem a été lancé auprès de l'ensemble des opérateurs éoliens. 10 propositions ont été recueillies. 4 candidats ont été présélectionnés et remis en concurrence. La société ABO Wind a été retenue.

Un pacte d'actionnaires précise les engagements des partenaires sur la conduite des études de développement, l'information locale, le partage des retombées économiques avec les territoires d'assise, la mise en place d'une péréquation foncière entre les propriétaires fonciers, la possibilité d'un investissement citoyen dans les éoliennes, les garanties de démantèlement...

En ce qui concerne l'utilisation des retombées économiques locales, l'objectif visé par les collectivités consiste à financer des programmes d'action en faveur des économies d'énergies et des énergies renouvelables.

Ainsi, en élaborant un schéma éolien puis en s'engageant dans une Sem, les collectivités du Parc naturel régional Livradois-Forez ont souhaité contribuer au développement de l'énergie éolienne tout en conservant la totale maîtrise des projets.

www.parc-livradois-forez.org/eolien

Partenaires



Confluences

Débat public, concertation, médiation environnementale

Créé en 2005, le Cabinet Confluences s'est initialement fixé pour objectif d'accompagner les dynamiques territoriales dans le domaine du développement local et durable.

Dans le cadre des projets d'aménagement et des démarches prospectives territoriales (documents d'urbanisme, PCET, Agenda 21...), le Cabinet Confluences conseille les collectivités dans la définition méthodologique de la démarche de concertation. Il facilite la mobilisation des acteurs et apporte une

compétence éprouvée pour l'animation des réunions, quelles soient techniques, destinées aux élus ou publiques. Les projets éoliens ont constitué un champ privilégié d'intervention.

Spécialisé en médiation environnementale, le Cabinet Confluences intervient à la demande des parties lors des conflits d'usage au sein des territoires.

jacques.quantin@wanadoo.fr

Droit Public Consultants

Droit Public Consultants, société d'avocats créée en 1988, dont Simone Majerowicz est l'une des associés depuis presque 20 ans, traite, tant en conseil dans la mise en œuvre des projets qu'en contentieux administratif, civil et pénal pour les personnes publiques et leurs partenaires :

- ▶ le droit des contrats (délégations de service public, marchés publics, conventions d'aménagement, mandats, contrats complexes tels que le bail emphytéotique administratif ou hospitalier, ou encore le contrat de partenariat) ;
- ▶ le droit de l'intercommunalité ;
- ▶ le droit de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- ▶ le droit des finances locales.

www.droitpublicconsultants.fr

Éoliennes en Pays de Vilaine

Pionnière de l'éolien citoyen en France, l'association a développé deux projets de parcs éoliens citoyens, dont le premier sera construit en 2011 à Béganne (56). Pour faire aboutir ses projets, elle a créé la sarl Site à Watts, société de développement dont le capital réunit des particuliers et une Sem. Ce modèle de financement mixte particuliers/collectivités sera repris pour le financement des parcs éoliens citoyens.

Aujourd'hui, Éoliennes en pays de Vilaine et Site à Watts accompagnent trois nouveaux projets éoliens citoyens locaux. A l'initiative de la plateforme nationale Énergie Partagée, les deux structures apportent aussi leur expérience et leur savoir-faire à l'échelle nationale. Elles interviennent régulièrement auprès des collectivités et des groupes locaux sur la démarche de projet éolien citoyen et le montage juridique et financier des projets participatifs locaux.

www.eolien-citoyen.fr

Fédération des Entreprises publiques locales

Créée en 1956, la Fédération des Sociétés d'économie mixte est devenue la Fédération des Entreprises publiques locales (FedEpl) en 2008. Elle est l'unique représentant des Sociétés d'économie mixte (Sem) et des Sociétés publiques locales (Spl et Spla). Elle est dirigée par des élus locaux de toutes tendances politiques et son action est soutenue par plus de 700 Epl et 30 partenaires.

Ses 3 missions principales sont de :

- ▶ représenter et promouvoir les Epl auprès des pouvoirs publics locaux, nationaux et européens ;
- ▶ développer et animer des réseaux de compétences et de savoir-faire ;
- ▶ renforcer la performance des Epl par le biais d'une gamme de services professionnels.

Les Entreprises publiques locales en bref... 1 061 Sociétés d'économie mixte et Sociétés publiques locales sont en activité en France, dont 81 en Outre-mer.

Elles interviennent dans une quarantaine de domaines d'activité et principalement dans l'aménagement, le logement, le tourisme, les transports, le développement économique et les énergies. Elles représentent près de 9% des 16 000 Entreprises publiques locales recensées au plan européen. Elles emploient 70 000 personnes.

Le montant de leur capitalisation s'élève à 3,1 milliards d'euros, détenus à 65% par les collectivités locales. Elles ont réalisé en 2009 un chiffre d'affaires de 10,2 milliards d'euros.

www.lesepl.fr

Sergies

Une entreprise du Syndicat des énergies de la Vienne

Créée en 2001, SERGIES est une société d'économie mixte locale chargée de développer la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables sur le département de la Vienne.

En réponse aux attentes des 269 communes adhérentes du Syndicat des énergies de la Vienne, elle se positionne comme l'investisseur public local qui agit pour un développement maîtrisé et concerté de ses projets. Ainsi, SERGIES est titulaire du premier permis de construire de parc éolien accordé dans le département, situé au Rochereau.

SERGIES a également réalisé les plus grandes surfaces photovoltaïques de la Vienne en équipant, à ce jour, plus de 30 000m² cumulés de toiture en modules photovoltaïques. Elle a également réalisé des actions dans les domaines des bio-énergies (biogaz de décharge, méthanisation), et de la promotion de la maîtrise de la demande d'énergie.

www.sergies.fr

Syndicat des énergies renouvelables

500 adhérents, 10 milliards d'€ de CA, plus de 80 000 emplois

Créé en 1993, le Syndicat des énergies renouvelables a pour vocation de promouvoir les intérêts des industriels et des professionnels du secteur auprès des pouvoirs publics, du parlement et de toutes les instances en charge de l'énergie, de l'industrie, de l'emploi, de l'environnement et de la recherche.

Il regroupe les industriels de l'ensemble des filières énergies renouvelables : biomasse (FBE), bois, biocarburants, éolien (FEE), énergies marines, géothermie, hydroélectricité, pompes à chaleur, solaire photovoltaïque (SOLER), solaire thermique et thermodynamique.

www.enr.fr
www.fee.asso.fr

Guide réalisé avec le concours de :

