L'influence des savoirs sur la construction des politiques énergétiques : le cas des énergies renouvelables en Midi Pyrénées

Laurie Behar Béhar

▶ **To cite this version:**

Laurie Behar Béhar. L'influence des savoirs sur la construction des politiques énergétiques : le cas des énergies renouvelables en Midi Pyrénées. Sociologie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2012. Français. NNT : 2012TOU20128 . tel-00820554

HAL Id: tel-00820554
https://theses.hal.science/tel-00820554

Submitted on 6 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :
Université Toulouse 2 Le Mirail (UT2 Le Mirail)

Cotutelle internationale avec :

Présentée et soutenue par :
Laurie Béhar
Le 21 Novembre 2012

Titre :

L influence des savoirs sur la construction des politiques énergétiques : le cas des énergies renouvelables en Midi Pyrénées

---

École doctorale et discipline ou spécialité :
ED TESC : Sociologie

Unité de recherche :
CERTOP-CNRS

Directeur(s) de Thèse :

Vincent Simoulin

Rapporteurs :

Pieter Leroy
Gilles Massardier

Autre(s) membre(s) du jury :

Michel Grossetti
Albane Gaspard

"L’université n’entend donner aucune approbation ni aucune improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

A ma grand-mère,

Remerciements

Ces quatre dernières années, beaucoup de personnes ont contribué, de différentes manières au travail présenté dans cette thèse. D'abord et avant tout , je souhaite exprimer toute ma gratitude et ma reconnaissance à Vincent Simoulin. Sans l'aide qu'il m'a continuellement apportée, qu'il s'agisse de nos discussions ou de ses nombreuses relectures, parfois même durant ses vacances, ce travail n'aurait probablement jamais été achevé. Merci à vous pour la confiance que vous m'avez donnée mais aussi pour celle que vous m'avez permis d'acquérir.

Je tiens également à remercier ma co directrice Chantal Derkenne pour sa disponibilité mais aussi pour sa patience.

Je souhaite remercier sincèrement Gilles Massardier pour avoir bien voulu évaluer mon travail et faire un clin d'œil particulier à Pieter Leroy pour m'avoir permis d'acquérir une expérience supplémentaire en tant que doctorant invité dans son laboratoire, à Nijmegen. Une opportunité qui m'a sincèrement aidé à dépasser les obstacles rencontrés lors de la rédaction de cette thèse. Enfin merci à Michel Grossetti pour avoir accepté d'être le président de mon jury.

Je voudrais aussi remercier les membres du Certop pour avoir été aussi présents durant ces quatre ans. Merci à Jean Yves Nevers, Marie-Angela Roselli, Yves Pourcher, Didier Busca, Sandrine Barrey, Gérard Loiseau, Franck Cochoy, Marie-Gabrielle Suraut, Christelle Manifet, Nicolas Golovtchenko et Catherine Soldano pour leurs précieux commentaires. Merci à Gilbert De Terssac, Jens Thoemmes, Michel Cattla, Roland Canu, Benjamin Saccomanno, Laure Séguy, Olivier Notte, , Elise Mognard, Stephanie Charriere Aurélie Roussary Jean Alain Goudiaby, Stephanie Goirand, Marion Vidal, Claire Chay et Huong Bui, pour toutes ces discussions informelles. Elles ont eu pour moi le double avantage d'apporter un regard critique sur mon travail ainsi que celui d'avoir rendu mon environnement de travail aussi agréable. Merci à vous tous.

Je remercie également les membres du laboratoire "milieu en beleid" de l'université Radboud, à Nijmegen, pour m'avoir aussi bien intégrée à leur équipe, mais surtout pour m'avoir fait bénéficier d'un regard "nouveau" sur mes travaux. Merci à Daan Boezeman, Mark Wiering, Duncan Liefferink, Jacques Klaver et Jaap Gersie pour nos échanges très instructifs. Merci aussi à Sietske Veenman, Hetty Van Der Stoep, Henk-Jan Kooij, Ismael Morales, Marieke Oteman, Jol Bisset et Yvonne Cremers pour leur attention et gentillesse à mon égard.

Les rencontres avec d'autres scientifiques ont aussi fait partie des moments importants dans ma vie de doctorante, ceux que j'ai rencontré durant les conférences m'ont particulièrement appris sur le métier de chercheur (*Rédoc, 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis : Discursive Spaces. Politics, Practices and Power, action publique et changement climatique , Gis Démocratie et participations*). Je voudrais donc particulièrement remercier pour tous les échanges que j'ai eu avec eux, Philippe Corcuff, Nicky Lefeuvre, André Petitat, Daniel Mercure, Bas Arts, Estelle Turnhout, Dvora Yanow, Steven Griggs, Alisatair Cole, Philippe Zittoun, Marie Hélène Bacqué, Eric Pautard, Denis Salles, Nathalie Berny, Amy Dahan, Yann Berard, Pascal Ragouet, et Daniel Compagnon.

Je remercie aussi très particulièrement ma famille, mes parents pour tout ce qu'ils savent déjà, mon frère, pour avoir toujours été à mes cotés, mes oncles et tantes pour leurs disponibilité et générosité, mes cousins et cousines, Eric, Elo, Thais, Nico, Philippe, Cécile Hélène et Matthieu, pour tous ces moments de joies. Merci à Laeti et Hassas pour me soutenir depuis mes premières années universitaires, à Aude, Olivier, , Sandrine, Fred, Carole, Bic, Nicolas, Geoffrey, Wilfried, Camille, Luis, Inès, Xavier et les autres toulousains, mais aussi aux parisiens ainsi qu'aux hollandais. Merci à vous tous pour le bonheur que vous représentez.
Enfin pour avoir embellit mon quotidien et supporté les différents états que j'ai pu expérimenter durant ces années, je tiens à remercier Pierre Alex.

Cette recherche à été financée par l'Ademe.

Résumé

Si lors de l'introduction des éoliennes dans le paysage de Midi Pyrénées, les acteurs des politiques destinées à développer les énergies renouvelables étaient plutôt novices quant à leur mise en œuvre, cela a bien changé à l'heure du photovoltaïque. Les conflits et difficultés qu'ils ont expérimentés dans la réalisation de projets d'éoliennes (contestation), de bois énergie (prégnance des industriels du bois), ou de photovoltaïque (préservation des terres agricoles), leur ont permit de se forger une expérience qui les a peu a peu mené à une autre perception des enjeux inhérents. Les coalitions menées au départ de ces politiques entre les experts techniques et les acteurs publics se délient peu à peu et de fait traduisent l'inscription de ces derniers sur le chemin de l'autonomie. Divisée entre différents type de savoirs, les ressources qui permettent cette progressive indépendance des acteurs publics face à ceux émanant des sphères scientifiques et techniques, ne sont pour autant pas réductibles à cette même dimension technique. En effet, la connaissance des référentiels locaux mais aussi celle relative à l'ingénierie des projets font peu à peu concurrence aux savoirs techniques. Une évolution qui modifie finalement le système institutionnel dans lequel émerge les énergies renouvelables. La dynamique, mais aussi les éléments qui composent ce dernier, changent au fil de l'expérimentation des acteurs, ce qui se traduit finalement par l'émergence d'une nouvelle réalité. C'est la mise en perspective de ce processus sur l'ensemble des départements de Midi Pyrénées et concernant les trois types d'énergies renouvelables qui feront l'objet de notre attention dans cette thèse. Nous constaterons via les différences existantes entre les territoires considérés et les similarités prenant forme parmi les trois secteurs étudiés, que les politiques publiques, si elles sont le résultat d'interactions entre des acteurs, des ressources, des règles et des discours, résultent également des caractéristiques du territoire dans lesquels elles s'inscrivent ainsi que de l'action d'acteurs intermédiaires.

Abstract

Even though energy policymakers were novices when wind power was introduced in the Midi Pyrenees region, the situation had changed when the photovoltaic was implemented. The new challenges policymakers experimented about the wind power and their opponents, the wood energy and the primacy of the wood's industrials, the photovoltaic and the preservation of the agricultural lands, fostered their learning and gradually lead them to change their perception of inherent issues. The coalitions forged between technical experts and policymakers unbind along the progressive empowerment of the formers. Shared between different forms of knowledge, however, the resources needed to implement renewable energies projects cannot be reduced to the technical dimension. Local knowledge and engineering knowledge increasingly compete with expert knowledge. This evolution corresponds to a policy arrangement change. Since the dynamic but also the elements that compose this political system change, a new reality gradually emerges. This whole process will be the main concern of this thesis. We will finally notice that there are some differences between the implementation of these renewable energies among the territories but also among the three forms of renewable energies we analyze. This means that although renewable energy policy are based on interactions between actors' resources, discourse and rules, they also emerge from the action of intermediates actors, and from the characteristic of each territories in which they are implemented.

Sommaire

Remerciements
Sommaire
Introduction

Partie 1 contexte d'entrée des politiques énergétiques

Chapitre 1 : LES POLITIQUES ENERGETIQUES

1. Les éléments techniques

A. Qu'est-ce qu'une éolienne ?

B. Qu'est-ce que le bois énergie, (copeaux / bois déchets)

C. Qu'est-ce que le photovoltaïque (PV)

2. Les éléments juridiques

A. Le bois et les procédures de subventions

B. L'Eolienne

a) -ZDE et Le permis de construire

b) -la tenue de l'enquête publique

C. L'installation PV des procédures moins contraignantes au départ

3. Le cadre d'une réforme étatique

A. des services déconcentrés nouveaux

B. Une phase imprégnée du Grenelle de l'environnement et en attente du Grenelle de l'environnement 2

Chapitre2 : LES POLITIQUES ENERGETIQUES EN Midi Pyrénées

1. Midi Pyrénées, un territoire plutôt résistant ?

A. Le profil économique de Midi Pyrénées

B. Le Profil politique de Midi Pyrénées

2. Les acteurs des politiques énergétiques en Midi Pyrénées

A. Une opposition entre acteurs étatiques et régionaux

a) La relation Ademe Conseil régional

b) La relation Etat région

B. Des dispositifs de concertation qui reflètent une relation concurrente

C. Des acteurs associatifs et Les syndicats mixtes

a) Les associations locales spécialisées

b) La plateforme interprofessionnelle Midi Pyrénées Bois

c) Les syndicats mixtes

3. L'agriculture et les politiques énergétiques.

Partie 2: Les éoliennes et le bois énergie, deux expérimentations qui fondent un champ

Chapitre 3 : Les éoliennes : une politique en émergence

1. Un précurseur : l'Aveyron

A. Une absence d'opposition

B. Un jeu opérateur /élus

C. Une structure centrale, la Mission Inter-Services Aménagement et Paysages

2. La découverte de gênes/d'anomalies

3. Un modèle imité par le Tarn et ignoré par les autres départements.

A. Le Tarn et la Haute Garonne

B. Une situation de blocage pour l'Ariège et le Lot

C. Un désaveu topographique pour les trois autres

Chapitre 4 : l'éolien: un objet controversé et vecteur d'apprentissage

1. Une opposition qui s'organise

A. Des problèmes de voisinage

B. La tutelle des associations nationales

2. Des querelles d'expertises

3. L'entrée des négawatt sur la scène publique

Chapitre 5 : Un système d'acteurs qui se recadre

1. Le resserrement d'un cadre juridique peu précis par l'Etat

2. Une concertation qui tourne au factice

A. Des experts qui passent en première ligne

B. Les élus mènent une politique du secret

3. La tentative des collectifs

A. Une stratégie discursive et patrimoniale

B. Une professionnalisation de l'opposition, entre la production de compétences techniques et l'organisation d'une politique de communication

Chapitre 6 : Le Bois énergie une politique mise en œuvre difficilement

1. Un système bloqué

A. Une atomisation de la ressource qui fait obstacle à la restructuration de la filière

B. Un acteur central qui impose une logique de cours

2. Des déblocages spontanés

A. La mise en scène d'un animateur par les acteurs régionaux

B. Un développement initié par les associations: l'exemple du Lot

C. Un modèle approuvé et retranscrit.

D. Une alliance Ademe-Négawatt.

E. Un modèle qui présente des inconvénients

3. Une reconfiguration structurelle

A. L'introduction des ALE

a) L'ALE comme outil de reconfiguration

b) Une configuration qui ne traduit pas la volonté de l'Ademe

B. Un modèle qui a évolué, l'Ariège, des associations à l'ALEDA

C. Un modèle qui se diffuse sous la tutelle des élus, l'exemple du Tarn

a) Aperçu de la situation tarnaise

b) Un modèle inspiré du Lot et de l'Ariège

c) Mais qui présente des spécificités

a. Anticipation des questions d'opposition

b. Absence d'associations locales

D. Des départements restés en retrait

a) L'Aveyron

a. L'Aveyron, la logique d'une histoire

b. Les projets mis en œuvre par ces acteurs historiques du bois énergie

b) Les autres départements : le Tarn et Garonne, le Gers et les Hautes Pyrénées

Partie 3 : Un secteur porté par les apprentissages précédents

Chapitre 7: Le photovoltaïque

1. Un système dominé par l'agriculture

A. Les CUMAS comme initiateurs

B. Un secteur soutenu par les chambres d'agriculture

a) Une politique qui part de la dimension régionale

a. Des aménagements qui irritent les services de l'Etat ;

b. Une politique qui s'est construite autour d'un groupe d'acteurs

b) La Chambre d'agriculture ariègeoise ou l'illustration d'une volonté politique sans précédent

C. Un impératif de préservation des terres agricoles

2. L'émergence d'une alternative

A. Le discours Négawatt -de multiples entrées qui permettent une influence certaine

a) Des compétences multiples qui leur permettent de s'infiltrer à différentes étapes de la réalisation d'un projet PV

b) Une entrée par les associations locales

B. La diffusion d'un discours bien ficelé

a) La mise en avant d'une connaissance technique

b) Un secteur qui pollue moins que les activités agricoles en générale

c) L'accomplissement du discours par l'invitation à considérer une dimension financière non négligeable.

d) Les espaces d'expertise des lieux de diffusion privilégiés

3. Une Phase de redéfinition

A. Une redéfinition des ressources cognitives applicables par la Chambre d'agriculture

B. Une influence indissociable de la configuration du jeu

C. Le Gers l'exemple du contournement de cet impératif.

a) Le contournement par les élus sinon l'Etat

b) Un impératif qui entrainent la mobilisation des agriculteurs

Chapitre 8 : Des politiques nourries par les polémiques qu'elles entraînent

1. Des apprentissages à tous les niveaux

A. sphère locale

a) Les apprentissages des opposants

b) Les apprentissages des élus;

c) Les apprentissages des négawatts

B. La sphère étatique

a) L'Etat prend le contrôle

b) La Dreal

c) La Draaf

C. La chambre d'agriculture et l'Ademe

a) l'Ademe tire des enseignements du terrain

b) La chambre d'agriculture un apprentissage en interne

2. Un rejet après un apprentissage suffisamment accompli

A. L'Ademe du rejet des associations locale à l'inclusion des syndicats mixtes.

a) L'Ademe et l'utilisation des associations locales

b) Le syndicat mixte, un acteur qui permet de rallier les compétences indispensables

B. **La chambre d'agriculture s'organise, de la captation à la substitution**

a) *La constitution d'un réseau ou le moyen de diffuser un référentiel*

b) *Un apprentissage qui lui permet de maîtriser les phases d'expertises techniques.*

C. **L'impossibilité du discours négawatt**

Chapitre 9 : Des différences qui amènent à un enrichissement du modèle

1. Des départements qui obéissent à des logiques différentes

A. **Une question de volonté politique plus que de possibilité**

B. **Des différences qui s'expliquent par la dimension territoriale.**

C. **Intégrer le territoire à l'approche des arrangements politiques**

2. Des secteurs soutenus par des acteurs intermédiaires différents.

A. **L'éolienne**

B. **Le bois énergie**

C. **Le photovoltaïque et les centrales sur sol agricole**

Conclusion Générale

LEXIQUE

A3E : Association Energie Economie Environnement

ADIL : Agence Départementale d'Information sur le Logement

ALE : Agence Locale de l'Energie

ADEME : Agence de Développement et de Maitrise l'Energie

CAUE : Conseil de l'Aveyron pour l'Architecture et pour l'Urbanisme

CIEN : Centre International des Energies Nouvelles

CPER : Contrat de Projet Etat Région

CRITT : Centre d'Innovations et de Transferts Technologiques

CRPF : Centre de Regroupement des Propriétaires Forestiers de France

DDE *:* Direction départementale de l'équipement

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DDEA : Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture

DDT : Direction départementale des territoires

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt

DRE : Direction Régionale de l'Equipement

DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie et de l'Energie

EIE : Espace Info Energie

FD CUMA : Fédération Départementale des Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole

IDF : Institut de Développement Forestier

IFN : Inventaire Forestier National

LPO : Ligue de Protection des Oiseaux

PPE : Plan de Performance Energétique

PNRGC **:** Parc Naturel Régional des Grands Causses

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNR : Parc National Régional

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAP : Service d'Aménagement et de la Préservation des Paysages

SDCEA : Syndicat des Collectivités Electrifiées d'Ariège

SDET : Syndicat d'Electricité du Tarn

TSE : Toulouse School of Economics

ZDE : Zone de Développement Eolien

INTRODUCTION

Le siècle passé porte le témoignage d'une accélération fulgurante du développement ainsi que celui de progrès technologiques toujours plus rapides. Dans la course à son développement, les besoins de l'homme ont aussi augmenté, la consommation de masse, les épisodes de pollutions toujours plus néfastes, mais aussi les accidents nucléaires sont devenus des symboles de notre quotidien. Nos besoins en énergie, ou plus exactement notre demande en énergie, a notamment, entrainé une consommation des énergies dites « fossiles », telles que le charbon, le pétrole et le gaz, ainsi que de massives déforestations. Cette consommation a été d'un niveau tellement élevé qu'elle a emporté l'inquiétude des scientifiques et des gouvernements quant à un épuisement des ressources en énergie fossile à l'échelle planétaire.

Aujourd'hui, l'inquiétude n'est plus seulement liée au tarissement des énergies fossiles, mais concerne aussi le changement climatique. L'utilisation massive du gaz, pétrole et charbon ainsi que la déforestation entrainent des émissions très importantes de gaz à effet de serre qui ne devraient pas tarder à affecter irréversiblement l'état de la couche d'ozone. A l'heure actuelle ce phénomène est résumé sous le terme de changement climatique. En effet, l'émission de ces gaz est synonyme de toxicité de l'air, de l'eau et des sols, et donc de pollution locale. Plus grave, les gaz à effet de serre sont aussi responsables du réchauffement climatique « global ». Les conséquences de cette augmentation des températures au niveau mondial font l'objet des prévisions les plus pessimistes. Cela risque d'entrainer des crises environnementales de plus en plus récurrentes pour ne pas dire des catastrophes écologiques. Si la situation ne s'améliore pas, nous risquons fortement d'expérimenter les prévisions des scientifiques, à savoir connaitre des vagues de chaleur, des tsunamis, des cyclones et ce jusqu'au percement de la couche d'ozone. Autant de dangers qui auront des conséquences sur l'homme, la faune et la flore même si leur ampleur reste difficile à estimer.

Une projection dans le futur est encore plus inquiétante. Les besoins en énergie ne sont pas près de diminuer. Au contraire, ils seraient en 2030 de 60% supérieurs à ce qu'ils sont maintenant selon une enquête de l'OCDE[1]. Dans le contexte actuel, une des questions les plus urgentes à laquelle doivent faire face les gouvernements mondiaux est de réduire l'impact de notre consommation d'énergie sur le changement climatique. Plus précisément, et étant donné que les besoins en énergie mondiaux vont augmenter, l'installation d'infrastructures destinées à produire des énergies propres, soit qui permettent à la fois de fournir de l'énergie aux populations pour leur développement, tout en limitant les externalités négatives pour la planète, devient une nécessité. Les gouvernements sont donc face à ce défi, ils doivent effectuer et réussir leur transition énergétique.

Dans cette thèse, nous nous intéresserons aux processus qui accompagnent la satisfaction de cet objectif. Autrement dit, nous étudierons comment les politiques publiques destinées au développement des énergies renouvelables sont construites et mises en œuvre. Comment les acteurs publics gèrent-ils cet impératif malgré leur défaut de compétence en matière scientifique et technique. Sont-ils ceux qui décident ou ceux qui demandent aux experts techniques quelle décision prendre?

Cela supposera pour une large part de mener une réflexion sur le thème de l'instrumentalisation des experts par les acteurs publics. Ce travail sera effectué en s'appuyant sur une littérature pour le moins plurielle puisqu'il inclut tant les conclusions formulées par la sociologie des sciences que les études portant sur l'appréhension des systèmes politiques, précisément ceux qui investissent la question de leur changement. En d'autres termes, s'il y a instrumentalisation, cela sous entend qu'à un moment donné s'est produit un changement dans la conduite des politiques, celui-là même qui permet le constat de l'instrumentalisation. En effet, l' étape qui sous-tend un processus d'instrumentalisation doit être dépassée pour pouvoir être constatée. C'est parce que l'on observe un changement dans la conduite des politiques publiques, précisément en matière de coalitions puisqu'il s'agit d'instrumentalisation entre différentes catégories d'acteurs, que l'on peut interroger la possibilité d'une instrumentalisation. A défaut elle n'est que soupçonnable. Partant de là, un focus sur le changement du système politique qui sous-tend les énergies renouvelables s'impose. En effet, si l'on anticipe, en s'appuyant sur la littérature existante, une probable

[1] http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/FDOC11116.htm

[2] Arts B. and Leroy P., 2006. *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, 338 p.

instrumentalisation des experts, il convient de se donner les moyens d'appréhender le changement qu'elle pourrait engendrer dans le système considéré, dès le début de l'enquête. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'intégrer cette probabilité et donc d'utiliser les outils nécessaires à l'appréhension du changement d'un système politique dès le commencement de nos travaux. Un focus sera alors effectué des le départ sur les alliances entres les acteurs mais aussi sur leur rapport à l'expertise, ainsi que sur les buts et objectifs qu'ils affichent. Par conséquent la réflexion que nous menons sur cette instrumentalisation probable des experts par les acteurs publics sera effectuée en s'appuyant sur les travaux qui se font forts de révéler ces changements. L'approche des arrangements politiques développée par Pieter Leroy et Bas Arts[2], pour les raisons que nous allons expliciter à présent, nous a semblé des plus pertinentes pour mener notre analyse.

1. De la conceptualisation de politiques publiques à l'étude de leurs pratiques

a) politiques publiques et instrumentalisation

La sociologie de l'action publique s'est beaucoup investie dans l'entendement et l'analyse des processus qui accompagnent et influencent la mise en œuvre des politiques publiques. Définies par Thoenig comme *un concept qui « désigne les interventions d'une autorité investie de puissances publiques et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire[3]».* Les politiques publiques n'en emportent pas moins un degré d'abstraction qui amène les auteurs à les appréhender de manières différentes. Par exemple, Lascoumes et Le Galès retiennent le principe selon lequel une politique publique n'est qu'une « *hypothèse de travail. Il s'agit d'une expérimentation à observer lors de la mise en œuvre. Les politiques publiques sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins et de celle inhérente à l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre*[4] », alors qu'Urfalino, met l'accent sur leur double acception. « *Le mot politique recouvre en français deux mots anglais différents : "Policy" d'une part, qui renvoie au contenu et aux formes de*

[2] Arts B. and Leroy P., 2006. *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, 338 p.
[3] Thoenig J.-C., 2006, "Politique publique", Boussaguet L. *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, pp. 328-335
[4] Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand colin, Paris, 227p.

l'action d'une autorité publique, et "politics" d'autre part, qui désigne le champ des luttes pour le pouvoir entre des acteurs sociaux désirant maîtriser ce pouvoir. Donc est-ce que la "politics" influence la "policy" au niveau local ? La réponse est clairement positive [5]*»*. Cette définition est selon nous digne du plus grand intérêt puisqu'elle invite à considérer une dimension indispensable à l'entendement des politiques publiques à savoir celle de la présence d'enjeux et d'intérêts différents qui trahissent l'existence de conflits plus ou moins connus. L'existence d'un conflit traduit l'atmosphère de tension entre divers acteurs mais peut aussi annoncer des changements dans la conduite de la politique. En effet, les luttes de pouvoir sont susceptibles d'entrainer des modifications dans l'organisation d'un système politique. Crozier et Friedberg se sont d'ailleurs longuement penchés sur la mise en relief de ces jeux de pouvoirs. A l'aide du concept de Système d'action concret, *« un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ces participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient la structure*[6] *»,* ils invitent à observer les pratiques formelles et informelles qui gouvernent effectivement une organisation. Dans le cas des politiques énergétiques, si le système est en train de se définir et les relations qui le constituent ne sont pas (à l'heure de l'étude) totalement définies (les acteurs viennent d'être recrutés ou affectés à cette mission), ces pratiques formelles et informelles sont néanmoins en train de s'instituer. Par conséquent leur appréhension est un moyen que nous utiliserons dans l'optique de révéler quels sont les jeux de pouvoirs qui orientent la mise en œuvre des politiques énergétiques en Midi Pyrénées.

B) gouvernance et intermédiaires

Dans la même optique nous privilégierons le concept de gouvernance plutôt que celui de gouvernement, pour décrire les modalités selon lesquelles les politiques publiques sont déclinées et poursuivies à l'échelle territoriale. Ce concept bien que reflétant les principes selon lesquels l'action publique est aujourd'hui organisée a souvent été critiqué (Theys 2003[7]), il a notamment été taxé de flou et d'incrémental (Le Bourhis 2011[8]). En effet, le

[5] Lorrain D., Thoenig J.C., Urfalino P.,1989. Does local politics matter ?. Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino. In: Politix. Vol. 2, N°7-8. Octobre-décembre 1989, pp. 115-123.

[6] Crozier M. , Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système*, *op. cit.,* p. 286.

[7] Theys J., 2003. *La gouvernance, entre innovation et impuissance* Développement Durable Et Territoires

succès qu'il a rencontré auprès de ceux à qui il s'applique (élus, associations) a quelque peu conduit à sa transformation en leitmotiv plutôt qu'à l'entendement de son contenu. Antoine Goxe (2007[9]) précise d'ailleurs qu'il est plus un terme porteur de légitimité pour ceux qui s'en prévalent qu'une pratique réelle. Néanmoins c'est un concept qui permet de traduire aujourd'hui, le contexte dans lequel sont menées les politiques publiques en France, contrairement à celui de gouvernement qui s'applique davantage à des modèles de gouvernement basé sur une autorité hiérarchique. En effet, la période de réforme entamée par l'Etat depuis les années 1980 a eu pour conséquence de donner plus de poids aux acteurs publics. Progressivement la mise en œuvre des politiques publiques est décentralisée et territorialisée, ce qui a pour conséquence de permettre l'entrée de nouveaux acteurs, les différentes parties prenantes, dans la définition de l'action publique (Massardier, 2003[10]). Le concept de gouvernance est décrit par Vincent Simoulin[11] (2003), comme *« le lieu où s'effacent les frontières entre économie et politique, entre public et privé, comme l'espace où les acteurs appartenant à des groupes divers sont réunis autour de la mise en œuvre de programmes ou de politiques spécifiques*». S'il ne conclut pas à l'opérationnalité de concept dans les différents domaines politiques, il confirme néanmoins sa pertinence en matière d'appréhension des politiques publiques françaises actuelles. Précisément en ce qu'il traduit l'idée d'une prise de décision qui obéit non pas à la logique de hiérarchie allant du haut vers le bas, mais à une structuration beaucoup plus horizontale, qui fait notamment place aux collectivités associations et autres acteurs locaux. Par ailleurs et dans le sens où il amène parfois à considérer l'existence d'acteurs qui ne sont pas forcément "publics" mais qui pour autant, ont une influence dans la conduite des politiques publiques, le terme de gouvernance reflète la complexité des processus qui sous-tendent aujourd'hui la mise en œuvre des politiques publiques. Massardier rejoint cette idée avec le concept de "déhiérarchisation[12]" de l'action publique mais aussi en ce qu'il explique que l'analyse de l'action publique "*préconise d'observer les dispositifs concrets de politiques publiques comme des construits sociaux issus d'un jeu complexe entre une multiplicité*

8 Le Bourhis J-P," Le gouvernement territorial de l'environnement", Texte à paraître (2011) dans Barbier, Rémi et Bozonnet, Jean-Paul, *Sociologie de l'environnement*, Presses universitaires de Laval.op. cit. p. 5

9 Goxe A., 2007, « Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques », in R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (éds), *La gouvernance à l'épreuve de ses usages sociaux. Pratiques, discours et théories de la gouvernance territoriale*, LGDJ, « Droit et Société », Paris pp.151-170

10 Massardier G., 2003, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, Paris, 302p.

11 Simoulin V., 2003, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société* 2/2003 (n°54), p. 307-326.

12 Massardier G., Op.cit.2003

d'acteurs sociaux politiques et économiques" (Massardier 2009[13]). Dans son étude sur l'institutionnalisation des politiques la participation au Brésil,[14] il démontre la complexité d'un tel phénomène. Après avoir fait la lumière sur les multi niveaux de décision existants et émergents dans le cadre du programme de développement durable mis en œuvre sur les territoires ruraux brésiliens, il met l'accent sur ceux qu'il nomme les leaders transactionnels. Autrement dit, des acteurs qui jouent *" aux "passeurs" entre plusieurs échelles d'action d'une part et entre les cibles de la politique publique et le "système politico administratif" d'autre part*[15]".

Nombre des auteurs qui se sont penchés sur le concept de gouvernance se sont, de la même manière, également intéressés à celui de nouvelles professionnalités de l'action publique (Barral, Simoulin, Thumerel, Smith, Nay). En effet, si la gouvernance permet de rendre compte de l'évolution de la conduite des politiques publiques, la notion de nouveaux métiers va dans le même sens en ce qu'elle démontre les qualités dont se prévalent aujourd'hui certains des acteurs publics. Généralement incarné par l'activité d'intermédiaire, le concept de nouvelles professionnalités révèle que les politiques publiques ne sont pas conduites par des acteurs agissant de manière décloisonnée mais qu'au contraire, elles sont menées dans une logique de gouvernance qui reçoit le support d'individus dont l'activité consiste à favoriser l'interaction et la communication (en leur enceinte). Les intermédiaires répondent à ce que la littérature décline sous les termes de relais[16], de médiateur[17], de courtier[18], ou encore de "brokers"[19]. Ces qualifications ont en commun de faire écho à une action de médiation qui facilite la communication entre différents acteurs. L'intermédiaire peut revêtir différentes acceptions : il peut prendre la forme d'un médiateur généraliste ou d'un courtier[20]. Il a pour objectif de faciliter la mise en œuvre d'une politique publique, ce

[13] Massardier G., 2009, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 09 novembre 2009, op. cit. p. 8

[14] Massardier G.et al., 2012, « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle » Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas, *Participations*, 2012/1 N° 2, pp. 78-102

[15] Op. cit.p. 94

[16] Crozier M. , Friedberg E.1977, *L'acteur et le système*, op. cit. p. 286.

[17] Muller P. 2005, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, Paris, pp.155-187.

[18] Nay O. et Smith A. 2002. *Le gouvernement du compromis: courtier et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica,63 p.

[19]. Pielke R. A. Jr, 2007, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. ix, 188 p.

[20] Nay O. et Smith A. Op. cit. 2002.

qui prend généralement la forme d'une activité de traduction et de mise en relation entre des acteurs aux origines professionnelles sensiblement différentes. Si l'on reprend la définition de Pierre Muller l'intermédiaire est un médiateur, une personne qui tente de faire partager aux acteurs qu'ils relient, un référentiel commun. Le terme référentiel fait référence aux valeurs fondamentales d'un acteur, à la perception qu'il a de son environnement, son cadre de pensée, c'est son rapport au monde, la manière dont il perçoit les faits réels et ce qu'ils devraient être (Muller 1995)[21]. Suivant cette lecture, l'ambition de l'intermédiaire est donc celle de faire émerger via les interactions qu'il crée, une nouvelle image de la réalité ainsi qu'une autre façon de l'appréhender. Par conséquent, les médiateurs ont à la fois une fonction cognitive et une fonction normative. Cognitive puisqu'ils aident les autres acteurs à comprendre la réalité qui les entoure ainsi que l'ensemble des façons dont elle peut être perçue, et normative, en ce qu'ils définissent des critères qui permettent d'agir sur les objectifs des politiques publiques. Lorrain et Lascoumes[22] se sont eux aussi intéressés aux intermédiaires, consacrant une part de leur travaux à l'analyse du pouvoir informationnel, ils relèvent également l'entrée de cette nouvelle profession dans l'exercice de l'action publique. L'étude d'une politique nouvelle et qui concerne par nature des acteurs d'origines professionnelles différentes, implique d'effectuer une focale sur leur introduction dans une nouvelle réalité. Pour ce faire une lecture au prisme de l'exercice de ces nouveaux métiers semble des plus pertinentes. En effet, puisque les acteurs publics s'inscrivent dans une dynamique qui ne peut faire l'économie de leur action conjointe, ils se trouveront nécessairement dans une situation où ils devront construire leurs relations. Ils devront par exemple acquérir des connaissances sur le nouvel objet de leur mission mais aussi parvenir à s'organiser collectivement. L'objectif étant d'agir de manière suffisamment cohérente pour que des projets émergent, soit un processus susceptible de faire appel au soutien d'acteurs intermédiaire.

C) Les énergies renouvelables

Les énergies renouvelables sont aussi porteuses de controverses. La population n'apprécie que très rarement l'implantation d'un parc éolien sur sa commune et de fait la

[21] Muller P., 1995. "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure K.et al..*La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, pp.153-181

[22] Lascoumes P., Lorrain D., 2007 "Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique", *Sociologie du Travail, Volume 49, Issue 1*, pp.1-9

procédure d'enquête publique qui accompagne la construction des projets implique l'étude de son efficacité. Selon Loïc Blondiaux et Sandrine Lévêque[23] (1999) les insuffisances de la démocratie locale sont incontestables. Qu'il s'agisse des travaux sur les textes juridiques (décentralisation), sur les techniques de participation (enquêtes publiques) ou sur les instances participatives de quartier, une grande majorité de la littérature s'inscrit dans cette affirmation. Cécile Blatrix interroge l'efficacité des dispositifs de concertation. Orientant ses travaux sur les controverses et les réponses qui leur sont apportées en pratique, elle dénonce notamment la partialité des commissaires enquêteurs. En revanche, si les dispositifs sont décrits comme inefficaces l'impact des acteurs de l'opposition dans la conduite des politiques publiques fait pour le moins l'objet de nombreuses démonstrations (Suraud, Clayes-Mekdade). Etudiés à travers la question des opportunités politiques (Mathieu 2002[24]) mais aussi via celle de leur domestication par l'Etat (Neveu[25]) et de l'évolution des pratiques démocratiques (Suraud[26]), l'impact des mouvements sociaux sur l'action publique a été maintes fois démontré. Les travaux de Clayes-Mekdade (2002[27], 2009[28]) autour des stratégies discursives menées par les mouvements sociaux sont également à citer. Ils nous rappellent que c'est avant tout au moyen de leur argumentaire que les acteurs essaient de gagner en pouvoir mobilisateur. Au prisme de ces travaux et plus largement de la littérature existant sur le sujet, nous tenterons de mettre en relief la relation mutuelle de ces deux acceptations : quelle est la conséquence de l'action de l'un sur celle de l'autre ? Comment les élus se positionnent- ils face à l'opposition et comment les opposants s'organisent-ils pour faire entendre leurs revendications ? Qu'est ce que l'attitude des élus entraine comme réaction chez les opposants et inversement ? Nous étudierons donc ces dimensions en prenant soin de faire une large part à aux apprentissages forgés par les acteurs, soit, en se demandant en permanence, quelles leçons l'un tire-t-il de l'autre?

[23] Blondiaux, L. et Leveque S. , 1999. « La politique locale à l'épreuve de la démocratie » in C. Neveu (dir.), Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale, L'Harmattan, pp. 17-82

[24] Mathieu L., 2002. « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique* 1/2002 (Vol. 52), pp. 75-100.

[25] Neveu C .2011 « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ?», *Participations* 1/2011 (N° 1), pp. 186-209.

[26] Suraud .M.G. 2006,L'espace public : entre autonomie et institutionnalisation. Le cas d'un débat sur les risques industriels Communication - Université Laval. Département d'information et de communication, , vol. 24, no2, pp. 9-28

[27] Claeys-Mekdade C, (2002), « L'action environnementale et l'invention du « citoyen localisé » », Europaea, journal des Européanistes, n°1-2, année VIII, pp. 215-226.

[28] Claeys-Mekdade C, Leborgne M et Ballan E, 2009 « Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon », Mermet L. et Berlan Darqué M., *Environnement: décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan, pp.97-116

En matière de politiques portant sur des innovations technologiques telles les énergies renouvelables, les apprentissages impliquent la mobilisation et/ou l'acquisition de connaissances techniques. Soit des compétences détenues par une catégorie spécifique d'acteurs, les experts. Cette nécessité, due à la nature même de l'objet de ces politiques, soulève simultanément la question de l'influence des experts en énergie renouvelable sur l'arrangement politique qui les sous-tend.

2. Intégrer la dimension technique à l'analyse d'un changement politique

A. De l'expertise dans les politiques publiques

La construction des politiques publiques supporte, lorsqu'elles impliquent une dimension technique (c'est le cas dans les énergies renouvelables), l'influence des experts. La question de l'expertise est souvent traitée à travers la question de l'influence qui domine l'élaboration des politiques publiques, sont-elles orientées par les experts ou par les acteurs politiques ? Jürgen Habermas[29] a dans un premier temps critiqué ce qui a été dénommé par Jean-Claude Thoenig, "l'ère technocratique[30]". A travers ce concept il dénonçait l'influence des experts sur les politiques et donc l'emprise des valeurs scientifiques sur le principe démocratique. Robert Merton a par la suite émis la position contraire. Remettant en cause l'idée de neutralité de la science il définissait la science comme une "espace social autonome"[31] soit, influencée par la norme politique et sociale. Sous l'impulsion de David Bloor[32] la sociologie de l'expertise va ensuite être amenée à considérer l'existence d'une forme de porosité entre les disciplines scientifiques et politiques. Par exemple, Hoppe[33] s'intéresse à la relation entre le jugement politique et l'expertise scientifique. Selon lui, trois clichés se disputent la première place. Le premier affirme que, même si les apparences indiquent le contraire, le langage du monde politique, montre que c'est lui qui tient les

[29] Habermas J., 1990. *La technique et la science comme idéologie,* Paris, Gallimard, (1968), 211 p.
[30] Thoenig J.-C., 1987. *L'ère des technocrates le cas des ponts et chaussées*, Paris, L'Harmattan, (1973), 317p.
[31] Merton R.K., 1973. *The sociology of science : theoretical and empirical investigations*, University Chicago Press, 384 p.
[32] Bloor D., 1991. *Knowledge and social imagery,* Chicago, University Press of Chicago, 203 p.
[33] Hoppe R., 2005. "Rethinking the science and policy nexus : from knowledge utilization and science technology studies types of boundary arrangement"*, Poiesis & Praxis: International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science* Vol.3 Springer-Verlag, pp. 199-215

rênes. Selon le second, les scientifiques sont certes ingénieux mais impuissants, (se contentent de dire la vérité aux puissants.) Enfin le troisième soutient que, les conseillers scientifiques poursuivent leurs propres intérêts à moins que d'autres intérêts ne les rémunèrent mieux et les hommes politiques ne leur demandent leurs avis que pour légitimer et étayer les décisions politiques qu'ils ont déjà prises. Dans le même ordre d'idée Saurruger[34] étudie la place et le rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques publiques européennes et conclut que l'expertise est profondément politique. D'autres ont interrogé les passerelles émergentes entre la dimension de l'expertise et la conduite des politiques publiques notamment en insistant sur la nouvelle attitude des élus qui consiste à s'entourer d'experts pour mener à bien leur programme politique. (Urfalino 1989) *«Il serait intéressant, au niveau local, d'étudier le déplacement des lieux de production de la connaissance dont se servent les élus, de voir comment l'expertise utilisée par les élus a changé. Ce qui me frappe, c'est le rôle croissant des cabinets de conseil au niveau municipal* [35]*»*

Par ailleurs, Sintomer précise que « *L'avis des experts ne peut plus être pris pour argent comptant, parce qu'ils se trompent régulièrement (…) plus profondément parce que leur expertise est influencée par des facteurs culturels ou politiques qui sont loin d'être neutres* [36]». Il poursuit en débouchant sur une opposition bien connue et dépassée, celle de l'expert et du profane, « *L'expert s'oppose (…) au non-spécialiste, à celui dont le savoir n'est pas systématisé du point de vue technique, au « profane*[37] *»*.

La problématique de l'expertise fonde donc, un large questionnement théorique et pratique dont font partie les questions de la neutralité des experts, de leur influence sur les politiques publiques (Urfalino[38]), mais aussi de leur légitimité en tant qu'acteurs de l'action publique (Thoenig Lorrain[39]). Nous tenterons à travers notre étude de contribuer à cette littérature en interrogeant les rôles effectivement revêtis par les experts ainsi que la légitimité dont ils bénéficient auprès des acteurs des politiques énergétiques.

---

[34]Saurugger S. 2002, "L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire", *Revue française de science politique* 4/2002 (Vol. 52), pp. 375-401.

[35] Lorrain D, Thoenig J-C, Urfalino P.1989. Does local politics matter ?. Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino. In: *Politix*. Vol. 2, N°7-8, pp. 115-123.

[36] Sintomer Y., 2008. "Du savoir d'usage au métier de citoyen ?", *Raisons politiques* 3/2008 (n° 31), pp. 115-133.

[37] Ibid

[38]Hauray B. et Urfalino P., 2007. "Expertise scientifique et intérêts nationaux", *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 2/2007 (62e année), pp. 273-298.

[39] Lorrain D, Thoenig J-C, Urfalino P., Op.cit., 1989

B. De l'appréhension des savoirs, entre sociologie des sciences et action publique

La sociologie des sciences et des techniques s'intéresse fortement aux interfaces reliant science et politique. Funtowicz et Ravetz[40] (1993) dans leur article « post normal age » expliquaient déjà que les sujets sur les sphères scientifiques devaient être analysés et abordés, « au-delà de la science normale », autrement dit au-delà de la seule dimension scientifique. Utilisant une méthodologie différente Gibbons et Nowotny[41] sont arrivés à une conclusion très proche. Ces auteurs ont développé le « mode 2 », soit un nouveau modèle de production du savoir, en expliquant que les changements relatifs à l'organisation ou à la structure qui entrainent la production du savoir contribuent par là même à un changement d'ordre social. La production de la connaissance en ce qu'elle n'est pas uniquement « scientifique » emporte donc l'assentiment d'un large champ de la sociologie des sciences. (Hoppe 2005[42], Jasanoff 1996[43], Latour 1979[44]). Souvent à travers le concept de coproduction, les interactions entre sphères politiques et scientifiques sont l'entrée de prédilection de cette littérature. Se prévalant d'être le moyen de faire le lien entre les deux disciplines (science et politique), elle préconise et fournit concepts et outils pour l'analyse de ces interfaces, c'est en cela que nous souhaitons la mobiliser. Les auteurs de la Sociologie des sciences, ont consacré une large part de leurs travaux à l'étude de ce que la littérature appelle les objets techniques. Décrits par Ackrich (2006[45]) comme des objets finalement insaisissables, les objets techniques ne traduisent pas moins l'idée d'être des canaux de diffusion des savoirs mais également des vecteurs de l'utilisation des sciences. *"Ils renvoient toujours à une fin, une utilisation pour laquelle ils sont conçus, en même temps qu'ils ne sont qu'un terme intermédiaire sur une longue chaîne qui associe hommes, produits, outils, machines, monnaies[46] ".* Eu égard à la dimension technico scientifique des énergies renouvelable, ces objets techniques ont de fortes chance d'apparaitre il conviendra donc de

40 Funtowicz, S.O., Ravetz, J.R., 1993. Science for the post-normal age. Futures 25(7), pp. 739-755.
41 Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzmann, S., Scott, P., Martin, T., 1994. The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies. Sage Publications, London, 179 p.
42 Hoppe, R., 2005. "Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements". *Poiesis und Praxis* 3 (3), pp. 199-215.
43 Jasanoff, S., 1996. "Beyond epistemology: Relativism and engagement in the politics of science". *Social Studies of Science* 26 (2), pp. 393-418.
44 Latour B. et Woolgar S., 1979. *La Vie de laboratoire*. *La production des faits scientifiques*. bruno et steve trad. fr. 1988, rééd.1996, La Découverte, coll. « Poche », 299 p.
45 Akrich M., 2006. Comment décrire les objets techniques in Akrich, M., Callon, M. et Latour, B.,*Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Mines ParisTech, les Presses, « Sciences sociales », pp. 49-64
46 Akrich M., 2006. Comment décrire les objets techniques in Akrich, M., Callon, M. et Latour, B.,*Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Mines ParisTech, les Presses, « Sciences sociales » op. cit. p.1

les repérer mais aussi d'interroger les influences dont ils sont porteurs. En effet s'ils sont et reflètent une certaine construction sociale, ils peuvent également laisser transparaitre les valeurs de celui qui les conçoit (Turnhout[47] 2007).

Les objets techniques sont donc des éléments susceptibles de porter une idée (la fin pour laquelle ils sont conçus) devant divers acteurs mais aussi, le résultat d'un construit social. Le terme alloué par la sociologie des sciences pour évoquer ce phénomène est celui de la coproduction (Jasanoff, 2005[48]). Il traduit l'idée que les décideurs politiques, les scientifiques, mais aussi d'autres catégories d'acteurs coopèrent dans l'échange, la production et l'application du savoir (Cash et al. 2003[49]). Autrement dit, les savoirs que produisent et diffusent les acteurs de la sphère scientifiques, ne sont pas de la pure science dénuée de toute influence externe bien au contraire. Ils sont imprégnés des contextes dans lesquels ils sont créés et trahissent ainsi la porosité des frontières entre les sphères politiques et scientifiques (S.Jasanoff)[50]. Le modèle ANT (Actor Network Theory) illustre aussi cette idée de porosité entre les frontières en ce qu'il conçoit la connaissance comme le produit de l'interaction entre les différents éléments qui composent le contexte dans lequel l'expertise est produite. L'expertise fait donc partie de l'espace dans lequel la connaissance est produite, elle n'est pas qu'une dimension qui interagit avec diverses autres dont font notamment partie les acteurs, les outils et l'environnement local. Bien qu'ils émanent des experts, les savoirs ne sont pour autant pas perçus comme purement scientifiques, mais plutôt comme le résultat d'une construction sociale politique et scientifique. Bruno Latour et Steve Woolgar (*la vie de laboratoire*[51]) étudient aussi la science à la lumière de ce prisme du construit social. Bien qu'il lui soit reproché d'accorder trop de pouvoir à l'influence de la construction sociale sur la production de la science, Latour l'affranchit de son caractère pur, en insistant notamment sur le respect de règles sociales qu'elle ne peut que suivre. En prenant l'exemple des exigences relatives à la publication d'ouvrages, il montre à quel point

[47] Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H., 2007. Ecological indicators: Between the two fires of science and policy. *Ecological Indicators* 7 (2), pp. 215-228.
[48] Jasanoff, S., 2005. *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton University Press, Princeton & Oxford, 374 p.
[49] Cash, D.W., Clark, W.C., Alcock, F., Dickson, N.M., Eckley, N., Guston, D., Jäger,J., Mitchell, R., 2003. Knowledge systems for sustainable development. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 100 (14), pp. 8086-8091.
[50] Jasanoff, S., 1990. *The Fifth Branch, Science Advisers as Policymakers*. Harvard University Press, Boston.
[51] Latour B.,Woolgar S., 1979. *La Vie de laboratoire*. La production des faits scientifiques., trad. fr. 1988, rééd. 1996, La Découverte, coll. « Poche », 299 p.

les expressions des scientifiques sont formatées par les cadres posés par la société dans laquelle ils évoluent. Enfin Turnhout[52] souligne aussi le fait que les experts malgré leur qualité scientifique restent des individus pourvus de valeurs, d'idées et d'éthique et que finalement leurs travaux (les objets techniques qu'ils produisent), portent aussi les empreintes de leur construction sociale.

Si le recours à l'opposition expert/profane a été beaucoup utilisé par la sociologie des sciences (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001[53]), la pertinence de la dénomination profane a entrainé de nombreux questionnement chez les sociologues de l'action publique. (Fromentin Wocjik, 2008[54]). Pour certains le terme profane répond à une construction sociale qui évolue au cours des années (Topcu 2008[55]). En effet, le principal reproche fait à cette distinction d'expert/profane, est qu'elle implique de faire rentrer dans des catégories, des acteurs qui ne satisfont pas toujours les critères affichés par ces dernières, ce qui amenuise la pertinence de l'analyse. Et, bien que ce défaut fasse l'objet d'une tentative de dépassement à travers la déclinaison de ces concepts en les expressions « d'expertise profane » ou de « profane compétent », la réussite de cette entreprise ne fait pas l'unanimité. Si Callon, Lascoumes et Barthe (2002[56]) ont rendu au profane des compétences, (un savoir local notamment) qui ne lui étaient jusqu'alors pas reconnues, d'autres classifications sont néanmoins proposées. Sintomer[57] effectue par exemple une démonstration des différents types de savoirs qui influencent l'action publique. Proposant une distinction entre les savoirs experts et non experts, il dresse une typologie des savoirs non experts qui incluent notamment le savoir citoyen, les savoirs professionnels diffus, mais aussi le savoir politique. Pour lui, l'important est de savoir *« qui représente »* pour mieux comprendre *« quelles sont les idées représentées[58] »*. C'est aussi la position partagée par Topçu[59] qui argue notamment

52 Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H., 2007. "Ecological indicators: Between the two fires of science and policy". *Ecological Indicators* 7 (2), pp. 215-228

53 Callon M., Lacoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, coll. "La couleur des idées ", 358 p.

54 Fromentin T., Wocjik S. (dir.)., 2008. *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen,* Éditions L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 316 p.

55 Topçu S. Article publié in Thomas Fromentin, Stéphanie Wocjik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen,* Éditions L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2008, pp. 85-110 (chapitre 6).

56 Callon M., Lacoumes P., Barthe Y. Op. cit., 2001.

57 Sintomer Y**.,** 2008. *Du savoir d'usage au métier de citoyen* ? » , *Raisons politiques* , pp. 115-134

58 Sintomer, Y., 2007. *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La découverte, op. cit. pp.146-147.

59 Topçu S. Article publié in Thomas Fromentin, Stéphanie Wocjik (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen,* Éditions L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2008, pp. 85-110 (chapitre 6).

en faveur de l'importance à consacrer à l'appartenance sociale des acteurs. « *Plutôt que des « groupes concernés », ne s'agit-il pas parfois de groupes socioprofessionnels spécifiques – des « intellectuels », des militants de longue date non avérés, des « élites » ?* [60]» A travers l'importance qu'il attribue à la nature des acteurs impliqués dans cette dynamique des savoirs, il pointe les inconvénients inhérents à l'utilisation de ces concepts, notamment en ce qu'ils réduisent le cadre de l'analyse. Pour lui, cette volonté de catégoriser les deux notions, de leur donner une fonction et un cadre, n'est pas adéquate vu qu'en réalité, une différenciation toute autre s'opère entre les acteurs. Il défend l'idée selon laquelle les profanes ne sont pas réductibles à cette seule dénomination, parce qu'ils répondent à différents profils dont l'appréhension nécessite la mise en concurrence des qualificatifs tels que profanes émotionnels, profanes épistémiques, profanes candides. Insistant ensuite sur les liens entre l'identité des acteurs et celle de la nature des savoirs qu'il dépeint comme souvent ignorée, il questionne la nature de ces savoirs et les met en parallèle avec les savoirs scientifiques et techniques. Il exprime ainsi l'ambivalence des rapports qui peuvent émerger entre le profane et l'expertise, notamment en prenant soin d'interroger le niveau de variabilité existant entre ce que ces profanes pensent être les meilleurs modes de décision.

L'opposition entre les experts et les profanes n'est donc pas toujours décrite comme pertinente, et bien qu'elle apporte des éléments utiles à l'interprétation, elle complique la recherche et la limite.

Enfin nous pensons aussi que cette division a pour effet de donner une dimension statique à l'analyse dans le sens où elle n'intègre pas la possibilité que les acteurs puissent apprendre. Le fait qu'un acteur appartienne à la catégorie expert ou profane revient à sous-entendre qu'il garde ce niveau de compétences. Par ailleurs la dynamique d'apprentissage dans laquelle les acteurs sont susceptibles de s'inscrire n'apparait pas non plus à l'aune des types de classifications précitées. En effet, si la sociologie de l'action publique a profondément étudié les processus qui accompagnent la mise en œuvre des politiques publiques elle a peut-être moins interrogé la question de l'impact des dynamiques d'apprentissages qui portent ces mécanismes. Or c'est une dimension qui est importante puisqu'elle permet, d'une part, d'accorder aux acteurs la possibilité d'évoluer, et d'autre part, d'interroger l'impact de cette évolution sur le processus de mise en œuvre d'une politique publique

[60] Ibid

C. *Lier les idées et l'apprentissage dans les changements institutionnels*

La dimension novatrice que revêtent les énergies renouvelables nous amène à considérer la possibilité d'un changement dans le système qui les sous-tend. En effet, si les acteurs publics qui ont la charge de les introduire en Midi Pyrénées sont des novices à l'heure de cette phase initiale, ils ne le restent pas indéfiniment. L'expérience qu'ils se forgent à travers leur investissement dans ces politiques admet pour corollaire une évolution des acteurs et donc du système qu'ils contribuent à constituer. Afin d'être en mesure d'interpréter les changements que nous anticipons, nous puiserons dans les approches cognitives de la sociologie de l'action publique ainsi que dans celles qui interrogent les processus d'institutionnalisation qui accompagnent la mise en œuvre des politiques publiques.

La place faite aux idées et à leur transmission, impact, ou influence sur les processus d'institutionnalisation, est très large dans l'analyse des politiques publiques. Di Maggio et Powell (1991[61]) ont soutenu que les formes institutionnelles sont, *« plus que le produit de la recherche d'efficacité, le résultat de processus de diffusion et d'imitation dans un souci de légitimation*[62] ». Ils ont par ailleurs étudié et mis en perspective l'isomorphisme institutionnel et le processus d'imitation opérés par les acteurs publics. Parmi les "Three Mechanisms of Institutional Isomorphic Change", ils inscrivent le" mimetic process"[63] et démontre que l'incertitude dans laquelle agissent les acteurs les conduit à développer des comportements d'imitation. Leur analyse explique que les acteurs publics préfèrent reproduire ce qui s'est bien passé ailleurs plutôt que de se risquer à mener leur propre stratégie (dont ils ne connaissent pas les effets). En revanche, il leur a été reproché de proposer une analyse qui prenait le risque de ne pas intégrer la dimension conflictuelle, alors que les processus d'institutionnalisation des politiques publiques impliquent la mise en concurrence de différents intérêts et enjeux (Hall et Taylor, 1997[64]). Hugh Heclo[65] et Peter

[61] DiMaggio P., Powell W., 1991. Introduction, *in* Walter W. Powell and Paul J DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* Chicago: University of Chicago Press, pp. 1-38.

[62] Besançon J. *L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires,* thèse sous la direction d'O.Borraz, soutenu le 3novembre 2010.CSO, IEP Paris.

[63] Di Maggio P., Powell W., 1983. "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 , pp. 147-160

[64] Hall P., Taylor R., 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. In: *Revue française de science politique*, 47e année, n°3-4, pp. 469-496.

[65] Heclo H., 1994. « Ideas, Interest, and Institutions », dans Lawrence Dodd, Calvin Jillson (eds), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, pp. 366-392

Hall[66] ont théorisé ce phénomène. A l'aide de la théorie des 3 I, ils se sont employés à intégrer la dimension des idées et celle des intérêts dans l'approche institutionnelle. Ainsi, ils ont été en mesure de démontrer l'influence de ces paramètres sur les orientations et stratégies menées au sein de ces espaces. Reprise et approfondie par Palier et Surel[67] qui la jugent « trop alternative » quant à l'utilisation des trois dimensions, la théorie des 3I invite à insister sur l'articulation des trois dimensions que sont les institutions, les idées et les intérêts. La façon dont est organisée un système reflétant alors quels sont les intérêts en présence. « *Si l'on admet que les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques, alors la première tâche de la recherche vise à décomposer l'objet étudié en unités constitutives basées sur les « trois I*[68] *».*

Lieberman (2002[69]) s'inscrit dans cette critique. Regrettant les manques de l'analyse institutionnelle (dans son étude sur les « americans civil rights policy »), qu'il entend comme une incapacité à rendre compte du contenu substantiel d'une politique, il affirme que les deux approches, institutionnelles et idéationnelles, mettent toutes deux trop l'accent sur les dimensions de la structure et de l'ordre et laissent ainsi s'échapper une large part de l'explication du phénomène observé. A l'inverse le modèle de l'Advocacy Coalition Framework [70](ACF) développé par Sabatier lui permet d'affirmer que ce sont les croyances qui sont les « causal drivers » de la conduite des politiques, notamment parce qu'elles motivent les acteurs à apprendre. L'ACF est en réalité le résultat de plusieurs travaux qu'il a menés afin de lier la dimension des idées et celle de l'apprentissage. Il a d'abord adapté le modèle développé par Heclo (1974[71]), qui insistait sur l'importance de l'expérience passée dans la construction des politiques, en donnant une dimension plus instrumentale à

[66] Hall P.,1997. « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in, Lichbach M., Zuckerman A. (eds), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207.
[67] Palier B. et Surel Y., "Les 3I et l'analyse de l'Etat en action", *Revue française de science politique* 1/2005 (Vol. 55), p. 7-32.
[68] Palier B. et Surel Y., op cit.p. 11
[69] Lieberman R., 2002. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. American Political Science Review, 96, pp. 697-712.
[70] Sabatier, Paul A., 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences,* pp. 129-168
[71] Heclo H., 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, 306 p.

l'apprentissage. Cela lui vaudra notamment d'être critiqué par Schlager (1995[72]) qui lui reproche de considérer à tort que les acteurs cherchent essentiellement à poursuivre les objectifs de la politique. Suite à la réception de cette remarque, il divise les apprentissages en deux catégories qui sont néanmoins conduites par la satisfaction d'un objectif. Le premier type vise à apprendre pour réaliser les objectifs d'une politique, et l'autre est guidé par le souhait d'acquérir les ressources nécessaires à la satisfaction de ce premier objectif. Il enrichit ensuite ce modèle en y ajoutant la dimension des connaissances d'autres ressources telle que la stratégie des opposants et les moyens de les neutraliser, pour enfin arriver à l'ACF. Un modèle grâce auquel il veut démontrer que le contenu des politiques est le résultat de conflits entre coalition de causes *« la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de cause[73] »*. Cette précision quant à la nature exacte des idées et des apprentissages qui en découlent, bien que louable pour sa rigueur et les arguments qu'elle offre pour justifier de l'importance des idées dans la constitution des dynamiques d'apprentissages et des changements institutionnels, a néanmoins pour contrepartie d'octroyer un intérêt plus faible à la possibilité d'un processus inverse. Autrement dit, il ne considère pas vraiment le fait que le système puisse lui aussi impacter sur les idées qui le nourrissent. C'est ce que permet notamment de percevoir l'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts (2006[74]). En effet, celle-ci amène à considérer un arrangement politique à partir de quatre dimensions qui permettent de rendre sa pertinence à la dualité substance/organisation.

Les auteurs de cette approche concentrent leur analyse autour de quatre dimensions grâce auxquelles ils sont semble t-il, en mesure d'interpréter l'émergence d'un nouvel arrangement politique. Par conséquent si les outils qu'ils proposent permettent d'appréhender l'émergence d'un arrangement politique nouveau, ils permettent aussi de considérer le passage de la configuration d'un système à un autre. Il convient pour ce faire d'observer la composition de l'arrangement de la politique étudiée à deux moments

[72] Schlager E., 1995. "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences,* 28, pp. 242-270.
[73] Sabatier P. A., Schlager E., 2000."Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines". *Revue française de science politique*, 50e année, n°2,. op cit p.227.
[74] Arts B. and Leroy P., 2006. Institutional dynamics in environmental governance, *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, pp. 1-19

différents et espacés dans le temps. Les quatre dimensions préconisées pour conduire cette analyse sont : les acteurs, les ressources qu'ils sont à même de mobiliser, les règles du jeu qui gouvernent l'arrangement politique considéré et enfin le discours[75]. En d'autres termes, il s'agit d'étudier les acteurs impliqués dans le domaine politique concerné à travers leurs coalitions et oppositions, tout en s'intéressant à la répartition du pouvoir entre eux et donc à leur influence sur la construction des politiques publiques. Le pouvoir fait ici référence à la mobilisation, à la répartition et à l'utilisation des ressources (capitaux, connaissance, compétences). A ces deux dimensions s'ajoutent donc d'une part les règles du jeu actuellement en vigueur, soit les règles formelles et informelles qui régissent les interactions entre les acteurs mais aussi la conduite des politiques. Et d'autre part, les discours entendus comme le contenu des politiques publiques. Précisons ici que le concept de discours se rapporte aux récits des acteurs concernés, c'est une dimension qui intègre leur système de valeurs et la philosophie portée par le contenu, entendu comme la substance, de la politique.

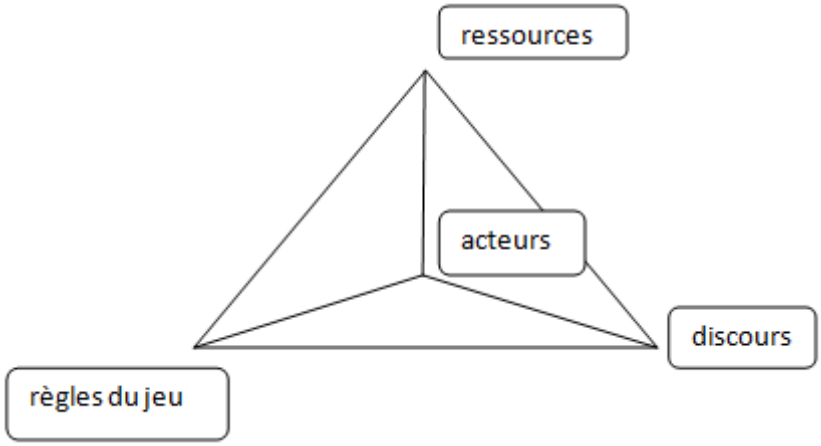
Par ailleurs cette approche soulève la question des causes de déstabilisation et/ou d'émergence d'un arrangement politique (Arts et al. 2006[76]). Qu'est-ce qui fait que l'arrangement politique, à un moment est amené à changer? Quelles sont les origines de ce mécanisme séquentiel ? Nous pensons qu'un des éléments de réponse à cette interrogation pourrait être l'apprentissage des acteurs. Autrement dit, que c'est parce que les acteurs s'inscrivent dans des dynamiques d'apprentissages (qui leur permettent de gagner en autonomie) que les quatre dimensions précitées se modifient et consacrent alors la constitution d'un nouvel arrangement politique.

A l'aide de ces quatre dimensions, les auteurs de l'approche des arrangements politiques fournissent un cadre d'analyse qui permet de ne pas réduire l'analyse à la dimension des croyances, tout en pouvant la conserver au travers de la dimension du discours puisque nous l'aurons compris, le discours comprend les idées qui dominent à l'intérieur de l'arrangement politique. En d'autres termes, l'une de ces quatre dimensions concerne le contenu des politiques et les trois autres, leur organisation. Par ailleurs, elles sont décrites et définies comme liées entre elles de manière inextricable. Cela signifie que tout changement apporté à

[75] Arts B., Leroy P. and van Tatenhove J., 2006. *Political Modernization and Policy Arrangements : A Framework for Understanding Environmental Policy Change*, Dordrecht : Springer, p 93-106.
[76] Arts B. and Leroy P., 2006. *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, 338 p.

l'une de ces dimensions tend à impliquer un changement pour une autre. Et, le point le plus important de cette approche, est de démontrer que, dès lors que trois des dimensions ont tourné, la quatrième a de fortes probabilités de tourner aussi, tel un mécanisme qui répondrait à une logique séquentielle. Pour résumer, l'approche des arrangements politiques, développée par Leroy et Arts (2006[77]), permet d'une part, de rendre compte d'un changement institutionnel par le constat d'une modification apportée à au moins trois des dimensions considérées et d'autre part, elle nous permet d'interroger l'influence de la structure sur le contenu de la politique, et donc sur les idées et discours qui y sont dominants. Cette relation peut être représentée sous la forme d'un tétraèdre dont chaque sommet symbolise une des quatre dimensions.

Figure 1 : le Tétraèdre des arrangements politiques (Liefferink, 2006[78])



[77] Ibid

[78] Liefferink D., 2006. The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the *Tetrahedron*, *Institutional dynamics in environmental governance,* Dordrecht : Springer, pp.45-68

Qu'il soit ou non le fruit d'une intervention délibérée, le changement qui affecte un arrangement politique est décrit comme susceptible de provenir de variations concernant n'importe laquelle des dimensions. Le tétraèdre, montre par exemple qu'un changement survenant au niveau de la coalition des acteurs peut entrainer des modifications quant à l'allocation des ressources, quant au discours mais aussi quant aux règles du jeu de l'arrangement politique. Pour autant cette dimension peut également être à l'origine d'un changement dynamique. Ce dernier peut se produire, suite à la modification du lieu d'affectation des ressources (capitaux, connaissance, compétences), à la mise en œuvre d'une nouvelle règle du jeu (les objectifs posés par l'Union Européenne[79]), mais aussi postérieurement à l'apparition d'une nouvelle perception des relations de pouvoirs, par exemple, à la suite de campagnes d'informations ou d'interactions réelles. Cette déclinaison est toujours selon ces auteurs, possible à partir de n'importe laquelle des dimensions précitées.

La question qui nous vient alors à l'esprit est relative au périmètre que permettent de couvrir ces dimensions. Les quatre dimensions définies par cette approche[80] sont-elles suffisamment riches pour appréhender dans son intégralité l'émergence d'un arrangement politique? Puisque si les éléments qui définissent un arrangement politique manquent de précision, cela peut entrainer une réduction de l'analyse, notamment en terme de pouvoir interprétatif. Renseignent-elles donc suffisamment le cadre de l'analyse pour rendre efficacement compte des processus et dynamiques qui le sous-tendent? Autrement dit quel degré de précision peut-on escompter en utilisant cette approche pour rendre compte du changement d'un arrangement politique?

Notre thèse s'emploiera donc, d'un point de vue théorique, à répondre à la question suivante: le tétraèdre des arrangements politiques[81] permet-il de représenter l'évolution d'un secteur (les énergies renouvelables), celle d'un secteur dans un territoire, (les énergies renouvelables en midi Pyrénées) ou encore de représenter les multiples configurations que l'introduction d'un secteur peut revêtir eu égard à son territoire d'accueil ?

[79] Ici nous faisons référence à l'objectif posé par l'Union Européenne d'atteindre les"3 fois 20" : une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre, une amélioration de 20% de l'efficacité énergétique et une part de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE.

[80] Arts B. and Leroy P., Op cit., 2006

[81] Liefferink D., Op.cit., 2006

3. La construction de la thèse

L'articulation de ces différents outils a pour objectif de nous permettre de défendre la thèse suivante *: Le contenu et l'organisation des politiques publiques relatives à une innovation technologique, se modifient au fur et à mesure de la progression de l'apprentissage des acteurs qui les constituent. Ce phénomène est accéléré par l'existence de conflits qui amènent les acteurs à investir de plus belle ces dynamiques d'apprentissage.*

A. La question de recherche.

Au point de départ de la mise en œuvre d'une politique publique, les acteurs ne bénéficient que d'une connaissance limitée du secteur qu'elle concerne. Pour autant, ils ne restent pas des novices éternellement. Au fur et à mesure de la progression des programmes et politiques qu'ils développent, leurs compétences sont amenées à augmenter, ce qui se traduit par leur inscription dans une dynamique temporelle d'apprentissage. C'est là notre hypothèse de départ. La vitesse de cet apprentissage peut notamment être amplifiée dans le cas où l'acteur se retrouve face à une situation de controverses (Le Galès, Lascoumes 2004[82]). Dans tous les cas les acteurs vont acquérir des compétences techniques, ce qui aura pour conséquence de les rendre moins dépendants des acteurs qui possèdent ces compétences (les experts techniques). L'évolution de cette relation entend donc comme variable l'apprentissage des acteurs. A partir de là, si l'on considère que le processus de mise en œuvre d'une politique publique est influencé par les relations entre les acteurs, on peut faire l'hypothèse que l'apprentissage effectué par ces derniers a de fortes chances d'impacter le processus dans lequel ils sont engagés. De la même façon que les référentiels de Muller, l'apprentissage a à la fois une fonction cognitive (puisqu'il aide les acteurs à s'approprier l'étendue de leur nouvelle mission) et une fonction normative (puisque c'est à partir de leurs nouveaux savoirs que les acteurs vont définir leur orientation stratégique). La combinaison de ces deux fonctions a d'ailleurs pour conséquence de rendre les acteurs plus autonomes au fur et à mesure de leur apprentissage. Cette évolution peut selon nous être la

[82] Lascoumes P., Le Galès P., 2007, Sociologie de l'action publique, Armand Colin, 227p.

source d'un changement du rapport entre les experts et les non-experts, et donc impacter le processus qui sous-tendait jusqu'alors la mise en œuvre de ces politiques publiques.
Les politiques énergétiques parce qu'elles concernent de nouvelles technologies nous semblent un cas d'études pertinent pour développer cette thèse. En effet le caractère technique qu'elles revêtent, mais aussi les controverses qu'elles portent sont autant d'éléments favorables à l'émergence de dynamiques d'apprentissage. Les acteurs d'une part, ne connaissent pas le secteur lorsqu'ils se retrouvent chargés de le développer et d'autre part, font face à des phénomènes de contestations qui les poussent à s'inscrire d'autant plus dans ces dynamiques d'apprentissages.

B. La démarche de recherche.

Le terrain que nous avons choisi d'étudier dans cette thèse est celui de l'introduction des énergies renouvelables en Midi Pyrénées, notre étude concerne la période 2000-2009 et s'emploie à rendre compte de trois secteurs précis : l'éolien, le bois énergie et le photovoltaïque.

a) Pourquoi ce terrain ?

Les énergies renouvelables que nous avons choisi d'étudier ont cette caractéristique qu'elles déclenchent toutes des controverses. Par conséquent leur appréhension a nécessité deux niveaux d'analyse, le premier concernant l'application de ces politiques, le niveau local, et un autre relatif à l'organisation qui la précède autrement dit un niveau plus global de l'analyse en ce sens que nous regardons l'arrangement politique qui émerge pour développer chacun de ces secteurs. L'objectif étant de mettre en relief la relation d'influence mutuelle de ces deux niveaux d'action.
Nous avons arrêté notre choix sur trois secteurs, le photovoltaïque les éoliennes et le bois énergie. La raison première qui a motivé ce choix est l'opportunité que leur comparaison offre en termes d'apprentissage.

En effet, l'éolien a ouvert la voie des énergies renouvelables en Midi Pyrénées. Ce sont les installations qui ont été introduites en premier, elles ont été suivies par le bois énergie, et ensuite est arrivé le photovoltaïque. Par conséquent, la prise en compte de leur introduction chronologique permet d'intégrer à l'analyse une dimension dynamique. En effet, l'originalité de ce travail réside dans la volonté d'observer la mise en œuvre de trois processus en prenant soin d'établir les influences de l'un sur l'autre. Cet objectif s'accompagne donc nécessairement de la prise en compte de la dimension temporelle dans laquelle les trois secteurs s'inscrivent (Il se passe plus de cinq ans entre le premier projet éolien et le premier projet photovoltaïque).

D'autre part ces trois secteurs présentent une autre dimension favorable à la réussite de notre entreprise ; chacun d'entre eux a suscité la controverse. Or le conflit, la lutte entre les idées, conduit à motiver les acteurs à apprendre (Le Galès, Lascoumes 2007[83]). La polémique qui les entoure a donc de fortes chances de provoquer une inscription simultanée des acteurs dans des dynamiques d'apprentissages, ce qui revient à percevoir ce contexte comme un espace où seront très probablement diffusés les savoirs et les dynamiques que nous cherchons à identifier. Enfin, la dimension technique et novatrice que portent ces énergies présente un intérêt considérable pour notre démonstration. En effet c'est parce que les acteurs sont des novices au départ que nous faisons l'hypothèse de la constitution de dynamiques d'apprentissages.

Le choix de ces trois secteurs se justifie également par la diversité de leur degré de développement. En effet si le développement des parcs éoliens est le résultat d'un accord entre élus communaux et promoteurs, le bois énergie a au contraire nécessité l'intervention des pouvoirs publics pour attirer l'attention de potentiels investisseurs. Le photovoltaïque fait encore état d'une situation différente puisqu'il a entrainé un enthousiasme inégalé de la part des promoteurs et investisseurs. Ces différences quant au succès des secteurs sont une opportunité d'enrichir notre étude en ce qu'elles permettent la confrontation de situations sensiblement différentes et pourtant intéressant un même domaine. Nous serons donc en mesure d'établir des liens entre les politiques qui ont été menées autour de ces trois secteurs, principalement quant à ceux qui traduisent le transfert des apprentissages d'un secteur à un autre.

[83] Lascoumes P., Le Galès P., 2007. *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 227 p.

Enfin, la diversité de développement des secteurs admet un autre angle d'analyse celui de leur implantation dans des départements différents. Midi Pyrénées est une région qui regroupe des départements présentant des différences profondes. En effet, ils ne répondent ni aux mêmes conditions géographiques ou climatiques, ni ne présentent les mêmes sensibilités. Chacun des départements étant le reflet de son histoire et de sa culture, les mentalités qui les gouvernent ne sont pas les mêmes et les élus (conseils généraux) n'affichent pas toujours des priorités identiques. Le nombre et la diversité des départements qui composent Midi Pyrénées nous permettront donc d'enrichir notre cas d'études par la pluralité des situations qu'il permet de confronter. Notre analyse sera ainsi nourrie par l'observation de situations diverses et pourtant gouvernées par la même politique régionale. Nous pourrons alors observer quels sont les départements qui soutiennent ces politiques mais aussi quels sont les secteurs qu'ils privilégient. Enfin cette pluralité de configuration nous permettra d'être en mesure d'interpréter les causes de ces différences et d'en donner une traduction en termes de choix politique.

b) Comment le terrain a-t-il été appréhendé ?

a. La distinction des savoirs

Concernant l'appréhension de la dimension des savoirs nous en avons différencié trois sortes. Les savoirs techniques, la connaissance du terrain et les savoirs relatifs à l'ingénierie des projets

Les savoirs techniques sont ceux qui traduisent la possession de compétences d'expertises spécifiques en matière d'énergies renouvelables, autrement dit c'est un savoir systématisé d'un point de vue technique (Sintomer 2008)[84]. Les savoirs techniques sont ceux qui confèrent leur suprématie aux experts. En effet les experts sont les seuls à être capable d'apporter un savoir technique en matière d'énergie renouvelable lors de l'introduction de ces politiques. De fait ce sont les seuls acteurs qui ne sont pas novices, les seuls qui ont la capacité d'effectuer les expertises nécessaires à la construction d'un projet d'énergies renouvelables.

[84] Sintomer Y., 2008. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques* 3/2008 (n° 31), pp. 115-133

Nous définissons la connaissance du terrain comme celle qui regroupe à la fois les acteurs locaux et les caractéristiques du terrain. Autrement dit les connaissances des acteurs de la sphère locale reflètent tant les relations qui les lient aux différents acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques énergétiques que les référentiels dans lesquelles ils agissent. En effet, les acteurs de par leurs origines professionnelles admettent des acceptions diverses d'une réalité pourtant commune. Par conséquent les connaitre s'avère un gage d'efficacité pour le bon développement des politiques (Van Buuren 2009[85]). Les caractéristiques du terrain s'entendent comme les conditions géographiques et climatiques qui sont celles du territoire dans lequel s'inscrivent les politiques, mais aussi tel l'entendement des spécificités locales que peuvent représenter les dimensions patrimoniales et identitaires accolées à un territoire (les sites ou symboles auquel la population est attachée). La mise en avant de cette connaissance du local se fera essentiellement par le biais des entretiens. Les acteurs seront interrogés sur leur expérience de terrain, leur parcours professionnel et la perception qu'ils ont du développement de leur(s) secteur(s) dans le département.

Enfin nous intégrons une troisième catégorie de savoirs, la connaissance des rouages de montage de projets pourrait presque convenir à la définition des savoirs discursifs en ce qu'ils sont utilisés par les acteurs pour produire et légitimer une réalité sociale (Padt 2007)[86]. Néanmoins connaitre les rouages du montage de projets implique l'acquisition de différents types de savoirs qui ne sont pas perceptibles à travers le seul terme de discursif mais qui confèrent sa capacité discursive à celui qui les détient. En effet celui qui possède la connaissance du local ainsi que celle des procédés qui accompagnent la constitution d'un projet, soit tant le parcours administratif que celui des étapes qui mènent à sa conception, peut se prévaloir d'un avantage en matière stratégique. En d'autre termes il détient une prérogative qui réside dans l'acquisition d'un pouvoir informationnel[87]. Pour rendre compte de l'évolution des acteurs dans la maîtrise de cette compétence stratégique, nous interrogerons les processus qui ont conduit leurs apprentissages, les priorités qui ont été les leurs dans cette entreprise et les répercussions que cela a entrainées dans la conduite des

[85] Van Buuren A., 2009." Knowledge for governance, governance of knowledge: inclusive knowledge management in collaborative governance processes", *International Public Management Journal,*12, pp.208-235

[86] Padt F., 2007. Green planning, an institutional Analysis of regional environmental planning in the Nederlands), phd thesis, supervisor Leroy P. , Eburon, Delft.

[87] Lascoumes P, Lorrain D., 2007. "Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique" *Sociologie du Travail*, Volume 49, Issue 1, pp.1-9

politiques publiques. Ainsi nous seront en mesure d'évaluer quels acteurs s'illustrent dans la maîtrise de quels types de savoirs et qu'est-ce que cela implique dans la construction des politiques énergétiques.

b. L'appréhension d'un changement institutionnel

Notre démarche comparative a aussi confronté différentes situations locales, en effet le terrain sur lequel nous avons accompli nos recherches est le territoire de Midi Pyrénées. Particulièrement intéressante pour l'hétérogénéité qu'elle offre, la pluralité des départements qui la composent, mais également la diversité proposée par les départements quant aux secteurs développés en priorité, cette région a, pour ces raisons, emporté notre choix. Le recours à cette démarche comparative escompte l'atteinte de trois objectifs ; répondre à la question d'une diffusion des savoirs au-delà des frontières départementales, parvenir à définir les similarités entre les stratégies suivies par les groupes d'acteurs de chacun des départements et enfin répondre à la question d'un apprentissage trans-territorial.

Concernant l'interprétation du processus de mise en œuvre d'une politique publique, nous l'avons déjà précisé nous avons utilisé l'approche des arrangements politiques de Leroy et Arts (2006). Afin de parvenir à nos fins nous avons donc paramétré notre cadre analytique en fonction des outils fournis par cette approche. La dimension des ressources a été appréhendée via la dimension des compétences techniques, d'ingénierie (rouage du montage de projets) et locales. La connaissance du local faisant ici écho au référentiel local, aux populations locales, et à la maitrise de l'action publique locale. La dimension des règles du jeu quant à elle fait l'objet d'un approfondissement du cadre juridique qui paramètre les mesures que doivent respecter les projets pour être acceptés. Elle se traduit par un focus sur les procédures suivies pour chacun des secteurs et inclut de l'avis sur les études d'impact jusqu'à l'écriture de la doctrine photovoltaïque, en passant par les modalités des dispositifs de concertation. Nous y incluons aussi les règles qui bien qu'informelles viennent contribuer à orienter les relations et la conduite des politiques.

La dimension des acteurs ne porte pas de suspense quant à sa déclinaison. Pour identifier les acteurs des processus de mise en œuvre des politiques énergétiques, nous allons concentrer

notre attention sur les projets qui reflètent la concrétisation de ces politiques. Pour ce faire nous étudierons leur développement sur le terrain, soit l'aval de ces politiques, mais aussi l'amont, soit les phases de construction des programmes politiques qui ont précédé et encouragé la réalisation de ces projets. Pour ce faire nous ferons une recherche sur les projets élaborés en les classant par secteurs et par départements. Une fois effectuée, nous essaierons d'intégrer au maximum les processus amont et aval précités. Enfin nous serons à même de pointer les similarités et régularité de ces phases de mise en œuvre et donc d'identifier les acteurs et leurs modalités d'interactions. Nous dévoilerons alors comment les acteurs se lient et se séparent des éoliennes au photovoltaïque. Nous les diviserons en plusieurs groupes qui sont (pour les principaux) les institutions (Ademe région) la Chambre d'agriculture, les services de l'Etat (Dreal, Draaf, Ddt) les antennes locales de l'Ademe (EIE et ALE), les associations locales spécialisées en énergies, les opposants aux éoliennes, les élus (commune et communautés de communes), les experts des bureaux d'études, les syndicats mixtes (déchets ou électricités) ayant compétence pour le raccordement au réseau.

Enfin, la retranscription de la dimension du discours visera à faire ressortir la philosophie portée à celui-ci. Afin de parvenir à traduire l'éthique et les valeurs qui dominent l'arrangement politique considéré (pour chacun des trois secteurs), nous mettrons en parallèle les causes des conflits propres aux trois secteurs et les positions qui s'opposent. Nous serons alors à même de lier les positions et donc les acteurs, à des idées, des croyances, des intérêts. Ensuite notre travail visera à déterminer quel est le discours qui domine à l'intérieur de l'arrangement politique considéré. Autrement dit, quels sont les acteurs (parmi ces porteurs de valeurs) qui influencent les autres dans l'arrangement politique considéré. Enfin, nous passerons à l'analyse de leurs discours (d'après les entretiens réalisés). La progression de l'apprentissage des acteurs sera caractérisée en fonction du degré de dépendance que les acteurs non experts affichent vis-à-vis des experts. Ce degré de dépendance sera évalué à travers la perception que les non-experts ont des experts, mais aussi des non-experts (initiaux) ainsi que de leurs compétences techniques. Il sera aussi intégré la perception des experts vis-à-vis de leurs pairs et des non-experts. Cette démarche sera effectuée pour les trois secteurs.

L'éolien, le bois énergie et le photovoltaïque faisant leur entrée l'un après l'autre sur le territoire (permettant ainsi aux apprentissages de se former et d'entrainer des changements dans les dimensions composantes de notre analyse), ils laissent le temps au discours

dominant de se voir suppléer par un autre, celui des acteurs qui ne partagent pas les positions des acteurs qui dominaient jusqu'alors et qui ont appris depuis les éoliennes et le bois.

C. *La démarche empirique*

Pour mener à bien nos recherches nous avons utilisé différents outils proposés par l'analyse qualitative (entretiens, observation participante, analyse de discours).

La première phase de terrain a été la phase exploratoire, elle s'est composée d'une étude documentaire et de quelques entretiens portant sur l'ensemble des trois terrains. L'objectif de ce travail préparatoire était de constituer une forme de base de données sur les programmes et projets qui étaient menés à l'intérieur des frontières régionales. Une première grille d'entretien a alors été élaborée pour tester la pertinence des premières idées de cadrage. Sur son modèle neuf entretiens (semi directifs) ont été conduits. Les personnes interrogées appartenaient au milieu universitaire, aux institutions et délégations régionales, étaient acteurs des programmes de développement européen ou de projets plus locaux, mais ce panel intégrait aussi un expert et un promoteur (photovoltaïque).

La seconde phase d'exploration du terrain s'est déroulée sur une période de cinq mois, elle a débuté en janvier 2009 et s'est terminée début juin 2009. Cinquante-trois personnes ont été interrogées. Le choix des individus interrogés s'est basé sur le principe de l'équilibre. En effet nous avons délimité le nombre des acteurs et leur répartition en fonction de leur secteur de prédilection (une trentaine repérée par secteur). Néanmoins il s'est trouvé que certains d'entre eux étaient concernés par plusieurs des secteurs, nous les avons donc revus plusieurs fois sur les différentes thématiques qui nous intéressaient.

Enfin la troisième phase de terrain a été conduite de novembre 2009 à mai 2010, soixante-deux entretiens ont été menés. Cette période a été l'occasion de réinterroger certains acteurs (services de l'Etat, institutions, experts collectifs, élus promoteur…) mais aussi de conduire de nouveaux entretiens. Parmi le total des interviewés, treize personnes ont été entretenues deux fois (service état, promoteur photovoltaïque, expert, animateur bois, architecture, élus, CRPF, chercheurs, associatifs), deux trois fois (élus/conseillers), et deux quatre fois (services de l'Etat, institutions).

Si on se place au niveau des structures d'appartenance de ces acteurs, elles ont donc été interrogées plusieurs fois par différents canaux. La multiplicité de ces entrées nous a permis d'avoir une base de données plus riche pour être en mesure de comprendre les stratégies menées par ces différentes structures, qu'elles soient associative, institutionnelle, étatique municipale ....

Les entretiens ont observé une durée moyenne d'une heure. Certains ont bien entendu largement débordé ce créneau, mais nous avions remarqué que passé ce laps de temps la fatigue, ou la disponibilité de nos interlocuteurs (ainsi que la nôtre) diminuait l'entrain de la conversation, ce que nous souhaitions éviter. La plupart des entretiens menés ont été l'objet de déplacement sur le terrain, mais douze ont fait l'objet de conversations téléphoniques (pour des raisons de distance ou de souhait des individus interrogés). Les entretiens ont été pour une grande majorité conduits sur les lieux de travail des acteurs, nous avons ainsi franchi les portes des bureaux d'études, des institutions, de la Chambre d'agriculture mais aussi celle des services déconcentrés de l'Etat. Nous nous sommes également déplacés dans les mairies, avons suivi une enquête publique, des conseils municipaux. Nous sommes aussi allé visiter les espaces locaux en charge de développer les énergies. Les antennes de l'Ademe mais aussi les associations locales spécialisées ont été consultées, tout comme certaines des réunions qu'elles proposaient suivies (notamment sur le bois énergie, en Ariège à deux reprises). Certain des acteurs ont été rencontré et interviewé dans l'enceinte de manifestions publiques telles que le salon des énergies renouvelables (Toulouse), la journée Tarn et Dadou sur le photovoltaïque mais aussi les tenues des forums scientifiques de Nailloux en 2008 et 2009. Nous avons également participé aux « petits déjeuner de l'Arpe », à des réunions tenues à la Chambre de commerce de Toulouse par l'association Aragón, (Siliken), à d'autres organisées par les associations et collectifs engagés dans la défense de l'environnement (Amis de la terre), et enfin à quelques une de celles tenues par les associations spécialisées en énergies renouvelable.

Enfin pour affiner notre travail de terrain nous avons intégré un groupement de personnes constitué autour du nom forum des sciences. Pas vraiment une association, il s'agit d'un groupe d'habitants d'une commune rurale qui s'emploie à créer et organiser des événements ayant l'ambition de vulgariser les sciences auprès du grand public. Il est constitué du maire, de certains de ces conseillers municipaux et de chercheurs (pour la majorité retraités) qui vivent sur la commune. Les séances de réunion se sont déroulées de

décembre 2008 à novembre 2009, sur une fréquence d'environ une fois par mois. Nous avons donc suivi via notre inscription à leurs côtés, la progression de l'organisation de ce forum des sciences sur un an.

Nous avons également intégré sur quatre mois l'association locale de la fête du vent (qui concerne la même commune), un investissement qui a consisté à préparer l'organisation de la fête du vent qui se tient depuis 2002 à Nailloux.

Cette double participation aux activités locales nous a permis d'avoir accès à des espaces de discussions privilégiés avec les acteurs les composant. Sans pouvoir parler d'entretiens puisqu'il s'agit davantage de conversations informelles et courtes dans le temps, nous avons cependant réussi à en profiter de ces occasions pour recueillir des informations e maintenir des contacts qui se sont révélés fort utiles par la suite.

a) Qui sont les acteurs ?

Les acteurs que nous avons interrogés sont : des agents de l'Ademe, du Conseil Régional, des acteurs de projets portant sur l'innovation (à la région), des services déconcentrés de l'Etat (Draaf Dreal Ddt). Mais aussi, des membres de MP Bois, de Forespir, des coopératives (bois et agricoles), des associations locales spécialisées dans les énergies renouvelables, dans l'agriculture et les sciences, d'une association nationale d'experts en énergies renouvelable, des fédérations environnementales, de bureaux d'études, des agences d'architectures (publiques et privées), du centre de regroupement des propriétaires forestier, de l'institut de développement pour les forêts. Et enfin des représentants de la Chambre d'agriculture régionale, de celle du commerce et de l'industrie de Toulouse, de syndicats mixtes pour la gestion des déchets et assimilés, mais aussi des promoteurs photovoltaïques, des élus, des conseillers municipaux, des artisans, des chercheurs (INRA, ENFA, Universités de Toulouse) un commissaire enquêteur, des membres d'associations anti éoliennes, de collectifs éoliens, des agriculteurs, des riverains des éoliennes, et un conseiller en commerce extérieur pour les éoliennes et le photovoltaïques.

b) Quelles limites ?

La démarche de recherche adoptée porte les limites de l'analyse qualitative. En effet nous sommes pleinement conscients que notre étude se base sur des données récoltées auprès des acteurs et que donc leur dire porte les traits de leur subjectivité, ce qui peut entrainer des biais dans l'analyse. Afin d'amenuiser ce risque nous multiplierons les entretiens afin de pouvoir recouper les informations récoltées. D'autre part la façon dont sera conduite l'enquête implique nécessairement notre subjectivité. En effet, le choix d'opter pour une analyse discursive, tout comme l'élaboration d'outils tels que la grille d'entretien, ou encore la manière dont seront conduits les entretiens et l'ensemble de la recherche, reflètent notre personnalité.

Présentation des chapitres de la thèse

Afin de rendre compte de l'étude que nous avons menée pour démontrer ce processus, nous avons choisi de développer cette thèse à l'aide de trois parties et de neuf chapitres.

La première partie a pour objectif de dépeindre le contexte dans lequel les énergies renouvelables sont introduites en Midi Pyrénées.

Le premier chapitre se donne pour objectif de présenter les éléments inhérents à l'étude des secteurs éolien, photovoltaïque et bois énergie. Il propose donc une entrée par leurs caractéristiques techniques, puis s'attache à leur enveloppe juridique pour enfin décrire le contexte politique dans lequel elles prennent forme.

Le second chapitre suit cette logique d'introduction du contexte dans le sens où il dresse un portrait du territoire dans lequel ces politiques vont être déclinées. Après avoir peint le profil de Midi Pyrénées, il identifie les acteurs qui sont centraux dans l'arrangement des politiques énergétiques considéré, il interroge notamment la présence de la Chambre d'agriculture.

La deuxième partie a pour objectif de retranscrire les processus qui ont accompagné l'introduction des éoliennes ainsi que du bois énergie en Midi Pyrénées. De la sorte le troisième chapitre s'emploie à décrire la phase d'émergence des éoliennes dans la région et le quatrième interroge la montée de la contestation en la mettant en perspective avec la réaction des élus. Enfin le cinquième chapitre se veut révéler le processus de recadrage qui a été celui du système éolien une fois les premières formes de contestations apparues. S'intéressant tant aux agents des services déconcentrés de l'Etat qu'à la progression de l'opposition en terme d'opposants, il tente de produire une image fidèle des apprentissages effectués par les acteurs qui ont constitué ce processus.

Le sixième chapitre s'intéresse au secteur du bois énergie. Principalement à travers la démonstration d'un changement dans les dimensions de coalition et de ressources, il invite pour le moins à considérer l'importance des acteurs associatifs dans l'émergence de ce secteur.

Enfin la troisième et dernière partie se veut démontrer les liens entre les trois secteurs étudiés. Le septième chapitre fait la part belle au photovoltaïque. Questionnant principalement l'influence de la Chambre d'agriculture sur les politiques qui accompagnent le développement de ce secteur, il donne au chapitre huit l'occasion de mettre en avant les

apprentissages effectués et transférés d'un secteur à l'autre. Il a pour ambition d'expliquer comment la construction de ces politiques est finalement nourrie par les polémiques que chacun des secteurs a entrainé. Enfin le neuvième et dernier chapitre interroge différentes dimensions susceptibles d'enrichir l'approche des arrangements politiques développée par Pieter Leroy et Bas Arts[88].

[88] Arts B. and Leroy ,P., 2006. *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, 338 p.

Partie 1 : contexte d’entrée des politiques énergétiques

Chapitre 1 : LES ELEMENTS DES POLITIQUES ENERGETIQUES

Dans le cadre général de la lutte contre le changement climatique, l'Union Européenne entend mettre en place l'élaboration d'une nouvelle politique énergétique qui préconise entre autres, la réduction de la part des énergies fossiles dans la production d'électricité. Celle ci se traduit par la rédaction de la directive européenne du 27 septembre 2001, un texte qui préconise le développement d'alternatives à la production d'électricité d'origine nucléaire. C'est dans ce contexte que le gouvernement français s'est engagé à atteindre 23% d'énergies renouvelables dans sa consommation d'énergie d'ici 2020[89]. La promotion de cet engagement a notamment été l'objet du Grenelle de l'environnement, une manifestation qui a eu pour objectif de réunir les principaux acteurs des énergies renouvelables afin de discuter des conditions d'application de cette nouvelle politique. S'en est suivi une multiplication des équipements destinés à produire de l'énergie renouvelable. La région Midi Pyrénées a ainsi atteint le rang de huitième région métropolitaine en puissance raccordée derrière la Picardie (650 MW), la Lorraine (486 MW), la Bretagne (448 MW), le Centre (437 MW), le Languedoc Roussillon (379 MW).[90] Au 30 septembre 2009, Midi Pyrénées affichait 6,5 % de la production nationale avec 278 MW.

Néanmoins l'entrée de ces nouvelles technologies dans l'hexagone pose de nombreuses questions (Zelem 2002)[91]. En premier lieu, ce sont de nouveaux objets, que ce soit l'éolien, le bois énergie ou le panneau solaire, ils sont tous récemment entrés sur la sphère politique. Ils sont donc peu connus par les acteurs pourtant en charge de leur développement. C'est par conséquent un nouveau défi que ces acteurs vont relever, et c'est précisément cette phase initiale que notre étude souhaite mettre en relief. En second lieu, l'introduction des premières infrastructures dans le paysage français va entrainer des réactions puisque de fait elle va bouleverser un équilibre déjà en place. L'introduction du bois énergie dérange souvent les industriels désireux de conserver le volume de bois nécessaire à leur approvisionnement, quand le solaire impacte les intérêts de la Chambre d'agriculture et l'éolien ceux de la population locale. Cependant ce phénomène bien que touchant chacun des secteurs n'entraine pas (lorsqu'on les compare à la même période) une réaction identique dans chacun des départements puisque certains ont investi dans le

[89] Grenelle de l'environnement, comité n°10 avril 2008.
[90] http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-du-developpement-eolien-a6287.html
[91] Zelem M.C., 2002, "Les contraintes sociologiques au développement des énergies renouvelables en France", *Global Chance,* (15), pp. 83-90.

développement de ces nouvelles énergies et d'autres se sont fait discrets. Un processus qui entraine, on le comprend bien, encore bon nombre d'interrogations. Que ce soit quant à la composition des acteurs qui constituent l'arrangement politique des énergies renouvelables ou quant aux enjeux qui les lient ou les opposent, notre étude ne peut être restituée sans une préalable définition de ce que sont ces nouvelles énergies. Ainsi l'appréhension des dimensions techniques et juridiques qui caractérisent les trois secteurs étudiés permettra de faire ressortir les implications inhérentes à la mise en place des politiques énergétiques. Et la mise en exergue du contexte de réforme étatique qui a accompagné l'émergence de ce nouveau secteur, permettra d'éclairer les dynamiques qui ont conduit à la concrétisation de ces politiques.

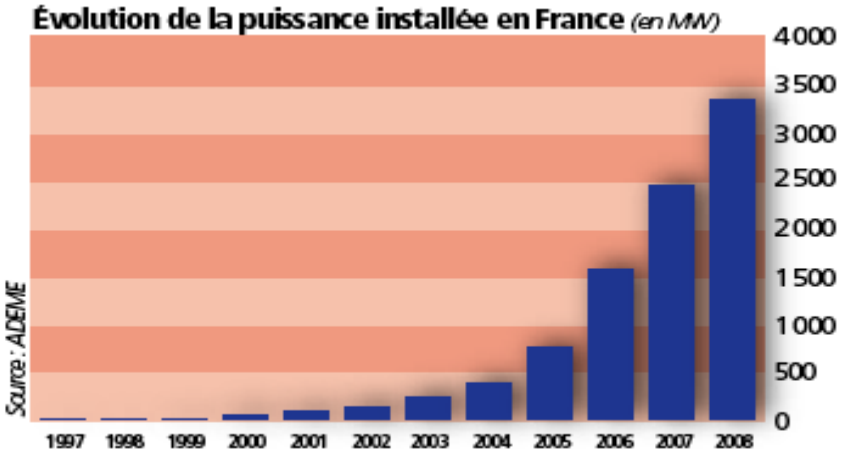
1. Les éléments techniques:

À travers la définition des trois énergies renouvelables dont nous traitons, cette première partie propose un panorama des interrogations entrainées par la nature même de ces secteurs. En effet « *les technologies ne se contentent pas de résoudre des problèmes et d'apporter des solutions. Elles créent de nouveaux problèmes …. L'ambivalence latente et récurrente qui consiste à croire en la science, en sa neutralité, mais craindre les usages mal contrôlés de ses découvertes, se retrouve dès lors qu'on aborde la question des technologies proprement dites* [92]» Que ce soit le photovoltaïque, l'éolien ou le bois, ils ont chacun des spécificités qui impactent sur la structure de l'arrangement politique qui les sous-tend.

A. Qu'est-ce qu'une éolienne ?

Aujourd'hui, la France est le deuxième producteur d'énergie éolienne en Europe, elle se prévaut fin 2011 d'une puissance de 6400 MW et escompte une production pour 2020 de 25 000 MW (20 000MW terrestre).

[92] Zelem M.C., 2005. "D'une confiance aveugle dans les technologies à la nécessité d'une science en conscience", Global Chance, (20), "Les utopies technologiques", op cit. p 42



La région Midi Pyrénées affiche quant à elle, une production de 320MW.

Le tableau ci-dessous montre la répartition des parcs éoliens en Midi Pyrénées, celle-ci est pour le moins inégale. Près de 65% de la puissance raccordée au réseau électrique est aveyronnaise, alors que le Tarn (23%) et la Haute Garonne (11%) affichent une production bien plus faible. Les autres départements n'ont pas développé de parcs éoliens sur leurs territoires.

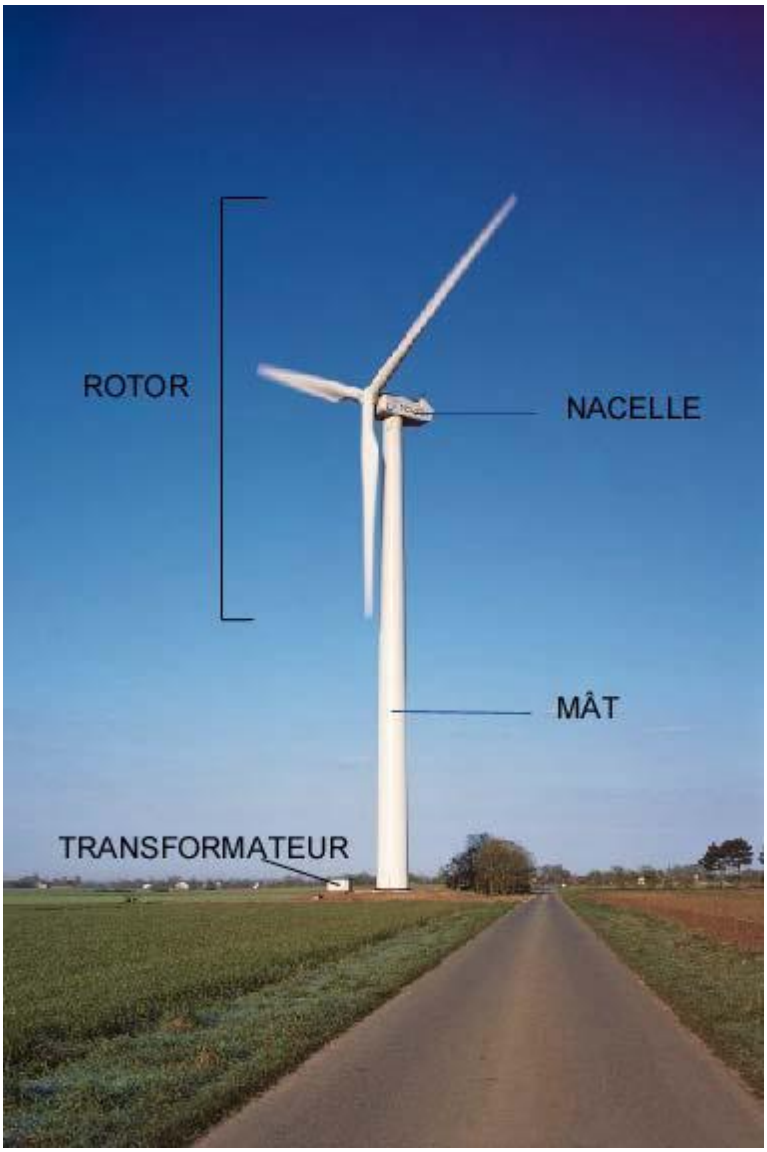
Département	Puissance raccordée MW		
	31/12/2008	31/03/2009	30/09/2009
Ariège			
Aveyron	176	182	182
Haute-Garonne	31	31	31
Gers	0	0	0
Lot			
Hautes-Pyrénées	0	0	0
Tarn	39	51	65
Tarn-et-Garonne	0	0	0
Total Région Midi Pyrénées	246	264	278

Source OREMIP

Cette hétérogénéité quant à l'implantation des parcs pose la question des paramètres qui déterminent la décision d'investir ou non dans ce type d'installation. En effet, l'introduction d'un parc éolien répond à la satisfaction de critères politiques, dans le sens où l'enjeu pour l'élu qui autorisera ou non la construction d'un parc sur sa commune,

reste celui de la reconduction de son mandat. En revanche, les projets éoliens doivent aussi faire l'objet d'une validation technique de la part des services de l'Etat. C'est précisément ces éléments techniques que nous souhaitons aborder ici.

L'éolienne se présente sous la forme d'un aérogénérateur qui peut mesurer entre 25 et 150 mètres de hauteur et qui est composé d'un mât, d'un moteur et de trois pales rotatives. C'est le mouvement circulaire qu'effectuent les trois pâles sous la force du vent qui produit l'énergie mécanique que le moteur transforme en énergie cinétique ou électrique. Celui-ci est relié à un réseau électrique qui lui permet de produire du courant continu. Néanmoins, la quantité d'énergie produite n'est pas fixe, elle dépend de la force du vent et de la vitesse à laquelle tournent les pales. Il en résulte de fortes variations entre l'électricité produite à deux périodes différentes. Pour pallier cette variabilité, il est d'usage de faire passer l'énergie éolienne par une centrale thermique. C'est une infrastructure qui a pour fonction d'équilibrer le courant à l'intérieur du réseau électrique et d'éviter les perturbations quant à la distribution de l'électricité au consommateur. Ainsi les « blackouts » sont en principe évités. Néanmoins, ce mode de gestion de la production électrique interroge l'efficacité et l'essence même de l'éolienne. En effet, pour une partie de la population, la construction et le fonctionnement de ces centrales entrainent, de fait, l'émission de gaz à effet de serres. Selon certains, cela rendrait nul le bénéfice escompté en termes d'évitement de ce même phénomène (le rejet de ces gaz dans l'atmosphère). D'autre part ils affirment que la rotation des pales provoquerait toutes sortes de dommages collatéraux (fréquences hertziennes brouillées, baisse de la fécondité chez les animaux) mais surtout que les pales elles-mêmes seraient dangereuses pour la population puisqu'il est déjà arrivé qu'une pale se décroche.



[93]

Source : préfecture d'Aveyron

Ces éléments illustrent une des premières caractéristiques de l'éolienne, le fait que ce soit un objet qui entraine des polémiques. Ce critère est important pour ce qui nous concerne puisque les conflits ont des conséquences sur les dynamiques qui sous-tendent l'évolution du secteur. Autrement dit, ils participent à l'orientation de ces politiques tant que leurs auteurs en sont les acteurs. L'étude de l'introduction des éoliennes, pose donc d'une part la question de l'émergence de la contestation et d'autre part permet d'interroger

[93] http://parc-eolien-segalasses.raz-energie.com/fileadmin/images/CC_Rougier_de_Camares/eolien_rapport-cadre_Aveyron.pdf

l'influence des différents savoirs faires sur la construction des politiques qui visent à développer l'éolien.

A présent, si l'on s'intéresse à la dimension de rentabilité d'un investissement de tel ordre, force est de constater que les volumes d'énergie produits par ces aérogénérateurs varient selon plusieurs paramètres. Le premier c'est la taille de l'éolienne. Selon qu'elle soit petite ou grande la productivité affichée par une éolienne est différente. Ici ce qui importe c'est la taille du diamètre de rotation des pales, celle-ci varie selon les constructeurs. Plus il est grand, plus l'éolienne affiche une forte potentialité en termes de puissance. Pour donner un ordre d'idée, une éolienne qui présente un diamètre de rotation de 70 mètres, dispose en moyenne d'une puissance nominale de 2 MW, pour 80 mètres, la puissance est de 3 MW, et pour une éolienne de 40 mètres la puissance sera inférieure à 1 MW. On comprend donc que pour celui qui investit, l'intérêt est de produire un maximum et donc d'opter pour des éoliennes de grande taille, ce qui, si l'on regarde du côté des riverains, a des implications immédiates. En effet, plus une éolienne est grande plus elle impacte le paysage ce qui vient se superposer aux motifs de conflits déjà évoqués. Nous l'avons déjà précisé, c'est aussi la vitesse du vent qui détermine quel sera le volume d'énergie produit par l'éolien. En effet un terrain qui dispose d'un vent moyen régulier toute l'année est décrit comme plus adapté qu'un terrain qui bénéficie de vents forts mais irréguliers. La vitesse du vent fait donc l'objet de mesures qui se révèlent déterminantes dans le choix du terrain d'implantation d'un parc. Les experts sont compétents pour définir la vitesse du vent et sa régularité, pour ce faire ils utilisent un mât de mesure. Ils effectuent également les pré diagnostics de performance énergétiques, les pré études, les diagnostics et les études d'impacts sur l'environnement. Les pré études sont réalisées avant le projet pour déterminer sa possible introduction dans un environnement sélectionné. En font notamment partie les études relatives au bruit provoqué par le mouvement des pâles ainsi que celle relatives à la migration des oiseaux. Les pré diagnostics visent à estimer la performance énergétique du projet mais aussi sa viabilité et le bénéfice escompté de sa production. Ensuite, une fois que les pré études se sont révélées positives, les experts effectuent les études d'impact sur l'environnement ainsi que les diagnostics énergétiques. Par exemple ils vont étudier leurs impacts sur les milieux naturels (faune/flore), le paysage, la santé publique (le bruit), les radars (distances de coordination et de protection), les couloirs aériens, les conduites de gaz, les sites et

monuments à protéger. Généralement cette phase du projet est divisée en plusieurs groupes d'experts auxquels un bureau d'étude principal fait appel. En effet la multiplicité des champs à observer implique des compétences que des spécialistes en énergies renouvelables ne possèdent pas forcément. Il s'agit par exemple des mesures acoustiques, de l'étude de la migration des oiseaux, de l'évaluation de l'impact des éoliennes sur la faune et sur les espèces florales protégées… Soit des études qui seront réalisées par d'autres structures telles que la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), ou d'autres bureaux d'études spécialisés. Dit autrement, les experts sont des acteurs indispensables à la mise en œuvre des politiques visant le développement de l'énergie éolienne. Ils comptent parmi ceux qui influencent les dessins des projets éoliens, ce qui pose inévitablement la question de l'étendue de leur pouvoir en matière d'orientation des projets, et indirectement celle de la légitimité de leurs discours face à des acteurs novices en éolien.

[94]

Source Edf

[94] http://www.actualites-news-environnement.com/19193-plus-grand-parc-eolien-france-edf-energies-nouvelles.html

B. Qu'est-ce que le bois énergie, (copeaux / bois déchets)

En France, la filière bois énergie est née historiquement autour de l'industrie du bois et plus particulièrement des scieurs[95] . Ce secteur a connu un développement soutenu ces dernières années, et fait état fin 2005 d'une consommation estimée à environ 9,35 millions de Tep[96] (tonnes équivalent pétrole) par ans. Néanmoins, et bien qu'elle possède la quatrième forêt de France, la région Midi Pyrénées n'affiche qu'une faible croissance en matière de bois énergie. En effet le nombre de réseaux de chaleur construits n'augmente que très lentement et ce bien qu'il y ait deux formes de valorisation du bois possible pour faire fonctionner les chaufferies (qui alimentent les réseaux de chaleurs).

En effet, la production d'énergie issue du bois peut s'obtenir selon deux processus : soit le bois appartient à ce que l'on appelle la catégorie bois déchets, soit à la catégorie bois bûche. Les chaufferies bois peuvent effectivement fonctionner soit avec 80% bois buches, et 20 % bois déchets, soit le contraire. Sachant que c'est la division 80% bois déchets qui est la plus rentable pour un investisseur. Une précision ici, une autre division des catégories de bois est possible. Poupeau et Schlosser[97] présentent notamment cinq origines de bois différentes, dont le bois déchet issus de l'élagage et du secteur sylvicole, le bois de rebut et ceux issus des premières et deuxième transformations du bois. Nous concernant, une division en deux catégories de bois parait plus pertinente puisque les réseaux de chaleur fonctionnent au final soit avec une majorité de bois déchets soit avec une majorité de bois buche. D'autant plus que le bois déchets de quelque forme qu'il soit, est collecté par un même acteur qui se trouve être le syndicat d'élimination des déchets du département. En Midi Pyrénées, cette distinction s'applique de manière très claire puisque les départements de la région se spécialisent soit dans les chaufferies bois forestier, soit dans les chaufferies bois déchets, jamais un département ne présente les deux formes sur son territoire.

Le bois déchet est donc un sous-produit issu de la première et deuxième transformation du bois. Les scieries d'une part (1ère transformation du bois) et les menuiseries, tourneries, entreprises de fabrication d'emballages d'autre part (2ème

[95] Poupeau F.M., Schlosser F., 2010. « De l'expérimentation à l'ère industrielle. La filière bois énergie en quête de régulation dans le département des Ardennes », *Politique et Sociétés,* pp. 3-28

[96] chiffre de 2005 (source : site DGEMP, données CEREN/ADEME)

[97] Poupeau F.M., Schlosser F., Op cit., 2010.

transformation du bois) produisent en effet des déchets en quantité importante[98], humides pour les premières, secs pour les secondes : écorces, sciures, copeaux, chutes...

Le bois buche est un bois de meilleure qualité que le bois déchet puisqu'il s'agit de bois forestier, de découpes d'arbres et non de restes, il est également plus couteux. Extrait des forêts, il est ensuite transporté jusqu'à une plateforme de transformation, dont il ressort sous forme de copeaux (plaquettes, granulés…). Taillé pour rentrer dans les chaufferies bois, il est alors acheminé jusqu'à ces dernières afin de les alimenter. Une fois le processus de transformation accompli, l'énergie produite est dirigée dans le réseau de chaleur et sert à alimenter les bâtiments raccordés. Il peut s'agir d'immeubles (mairies), de sites communaux (piscines publiques, hlm), de chaufferies privées (souvent individuelles) etc...

Source Ademe

Cette distinction quant à l'origine du bois revêt une certaine importance puisque selon qu'elles fonctionnent avec l'un ou l'autre type de bois, les chaufferies sont confrontées à des problématiques différentes. En effet, et bien qu'il ne soit pas aussi polémique que l'éolienne, l'introduction du bois énergie dans la région a entrainé un vif mécontentement de la part des industriels du bois. Ce nouveau secteur est pressenti comme un danger pour ces derniers, puisque de fait il s'approvisionne sur les mêmes ressources en bois forestier.

Néanmoins le bois énergie se développe et des réseaux de chaleurs reliés à des chaufferies bois sont régulièrement inaugurés. L'interrogation des processus qui ont accompagné la

[98] si l'on prend par exemple les scieries, ces déchets représentent environ 75% du bois d'œuvre entré en scierie, ce qui est considérable

réalisation de ces infrastructures et donc contourné l'obstacle « industriels » nous parait s'imposer en la matière. L'étude de l'introduction d'un secteur dans une région qui le boude va nous permettre d'interroger les éléments qui ont permis son émergence. Les acteurs mais aussi les stratégies qu'ils ont menées et les ressources qu'ils ont mobilisées pour parvenir à l'accomplissement de leur mission. Enfin la prise en compte de la dimension temporelle dans laquelle le bois énergie se développe pose la question de la pérennisation des dynamiques qui sous-tendent cette étape, et, indirectement celle de l'apprentissage effectué par les acteurs impliqués.

C. le photovoltaïque (PV)

De 2007 à 2010, la France a connu un fort engouement pour le photovoltaïque. Après avoir affiché une croissance remarquable depuis 2007, le secteur photovoltaïque double puis triple sa capacité installée, il passe de 105 MW en 2008, à 250 MW en 2009, et à 350 MW en2010 (350). La France passe ainsi de la douzième à la septième position derrière l'Italie et devant la Chine. La région Midi Pyrénées affiche quant à elle début 2010 une production de 62 MW. Elle s'inscrit dans la même dynamique que la France puisque de sixième région la plus productive de France en 2008 elle atteint le rang numéro quatre en 2011.

Le choix d'un site d'implantation pour du photovoltaïque dépend de plusieurs facteurs, la situation géographique (latitude, altitude, topographie), les conditions climatiques (couverture nuageuse) et bien sûr l'ensoleillement sont les éléments qui vont être étudiés et déterminer la viabilité des projets d'installation. Par conséquent en tant que région située dans le sud et bénéficiant d'un fort ensoleillement, Midi Pyrénées dispose d'un large potentiel photovoltaïque.

Souvent désignée sous le terme panneaux solaires, l'énergie photovoltaïque est produite directement à partir des rayons du soleil. L'effet photovoltaïque permet la production d'une énergie mécanique instantanément, il n'y a pas de transformations entre énergie cinétique et mécanique comme c'est le cas pour l'éolienne. Les cellules photovoltaïques sont principalement constituées de semi-conducteurs à base de silicium, elles se présentent sous forme de modules solaires photovoltaïques et peuvent être installées sur différentes

surfaces. Il peut s'agir de toitures particulières, communales, ou agricoles sur lesquelles elles seront intégrées ou non au bâti (terme que nous préciserons ci-après). Elles peuvent également être posées sur des surfaces au sol telles que les bordures d'autoroute les zones défrichées, ou, bien que la question soit très polémique, des surfaces agricoles. Par rapport à l'éolienne le PV aura un rendement de 7MW pour 24 hectares de terrain alors que l'éolien fournit 7 MW sur seulement 2 hectares, ce qui représente donc un rapport de 1 à 12. En revanche et comparé à l'éolienne, l'accessibilité d'un investissement de tel ordre, accompagnée par les mesures de tarifs de rachat pour l'installation de PV a entrainé une forte croissance des investissements en la matière. Pour l'installation d'un parc éolien, il faut compter près de 1000 € par KW[99]. Sachant qu'une éolienne fait en moyenne 2 MW pour 4 000 MWh de production annuelle, l'investissement pour une seule éolienne représente un coût de 2000 000 euros (2000 kW multiplié par 1000 euros). Le coût d'un panneau photovoltaïque d'une surface de 1 m² représente un prix moyen constaté de 1000 euros (incluant la pose) avec une estimation de production énergétique qui s'élève à 100 kWh par an[100]. Les toitures supportant en général des installations de 25m2 le calcul est vite réalisé, une installation de panneaux solaires coutera 25000 euros en moyenne. La comparaison entre les deux types d'installation explique pourquoi le photovoltaïque est plus accessible et attractif que l'éolien.

D'autre part, puisqu'il est basé sur un phénomène physique imperceptible, son fonctionnement n'occasionne ni mouvement, ni bruit, ni odeur, ni émission quelconque, ce qui est nécessairement un obstacle de moins à leurs acceptation par les riverains et donc un argument pour développer le photovoltaïque plutôt que l'éolien pour les investisseurs.

Malgré cette spécificité qui le distingue très nettement des autres techniques, le photovoltaïque entraine néanmoins la polémique et surtout en Midi Pyrénées puisque l'étendue de terres agricoles sur le territoire régional attire fortement les promoteurs. Ces derniers y voient une possibilité d'augmenter considérablement leur productivité, plus il y aura de surfaces recouvertes, plus ils produiront de l'électricité et plus ils verront leurs investissements rentabilisés. Néanmoins l'installation d'un parc photovoltaïque au sol peut

[99] dont les trois quarts financent l'éolienne elle-même et le quart restant est dévolu au chantier et au raccordement au réseau

[100] http://www.guide-photovoltaique.fr/panneaux-photovoltaiques/prix-panneaux-photovoltaique/

avoir des conséquences directes sur l'environnement naturel local, au moment de leur construction, ainsi que tout au long de leur exploitation. Le premier impact sur l'écosystème est relatif au déplacement de la faune sauvage. Souvent, les centrales au sol, pour des raisons d'assurances, sont clôturées, ce qui entraine une impossibilité pour les animaux présents sur ces terrains d'effectuer leurs migrations ou déplacements usuels. D'autre part, la création de zones ombragées sous les rangées de modules peut avoir un effet bénéfique pour certaines espèces et en gêner d'autres. Les centrales au sol peuvent aussi avoir des conséquences en termes d'aspect visuel, dans un environnement patrimonial ou historique spécifique. En effet si le recouvrement de toitures n'est pas visible, celui d'un champ l'est, ce qui pose la question de leur acceptation par les riverains. D'autre part cette implantation entraine une modification de la destination des cultures effectuées sur les zones agricoles convoitées. De fait ces dernières ne sont plus à destination alimentaire mais énergétique, ce qui dérange profondément la Chambre d'agriculture qui préfère voir se développer des centrales sur toiture. L'étude des projets d'implantation des centrales questionne donc la capacité et l'étendue de l'influence de cette dernière dans la région MP.

© Chambre d'agriculture de l'Ariège

Ces trois énergies renouvelables de par leur nature, posent la question de l'impact des technologies nouvelles sur la sphère sociale et politique. Celle-ci peut être subdivisée quant à ses implications en termes d'acceptabilité mais aussi de controverses. En effet l'introduction de ces infrastructures dans les paysages de la région entraine différentes réactions de rejet, bien que les projets sortent quand même. Ce phénomène suscite l'intérêt quant aux stratégies développées par les acteurs (élus experts promoteurs) pour faire accepter ces nouveaux équipements, mais aussi quant à la distribution du pouvoir. Quels sont les outils qu'ils emploient pour parvenir à leur fin ? Qui a réellement le pouvoir en matière de décision ? Les services de l'Etat agissent-ils indépendamment de toute influence des lors qu'ils sont novices sur des projets dont la spécificité implique un minimum de compétences en matière technique ?

En Midi Pyrénées quels sont les acteurs les plus influents ? Les experts qui possèdent les ressources cognitives, les institutionnels qui financent les projets ou les élus qui décident de la réalisation d'un projet ? Comment leur pouvoir est-il exercé (selon quelles procédures, quels dispositifs ?) et quels en sont les effets sur les décisions ?

Autant de questions suscitées par la simple nature de ces nouvelles techniques de production d'énergie. La connaissance des critères techniques et juridiques qui les caractérisent va donc de pair avec l'entendement des processus qui accompagnent leur développement.

2. Les éléments juridiques

Les réglementations en matière d'aménagement du territoire et en matière énergétique concernent chacun des trois secteurs étudiés. Les acteurs qui en ont la charge sont donc impliqués dans le développement de ces trois secteurs. De la même manière, chaque dossier pour être autorisé, nécessite de nombreuses démarches administratives. En principe un dossier est déposé par un promoteur pour avis devant les services de l'Etat (Dreal/Draaf). Après s'être prononcés, ils transmettent leur avis (et le dossier) au préfet du département afin que ce dernier donne, ou non, son autorisation, le permis de construire. Souvent les dossiers sont également présentés devant l'Ademe et la région pour obtenir des subventions. S'ensuit alors des procédures d'enquêtes effectuées par la Draaf ou la Dreal

(selon l'objet du dossier), procédures pour lesquelles chacun de ces acteurs travaille avec des bureaux d'études et des syndicats mixtes ayant compétence pour le raccordement au réseau électrique. Ces différents acteurs, du fait des compétences qu'ils détiennent, sont automatiquement impliqués dans les étapes préalables à la construction d'une infrastructure destinée à produire de l'énergie renouvelable. Ils sont indispensables à la réalisation de n'importe quel projet qu'il concerne l'éolienne, le bois ou le photovoltaïque.

A. Le bois et les procédures de subventions

Le bois énergie est principalement encadré par le dossier de demande de permis de construire (dont le diagnostic énergétique) puisque les préalables à la construction d'une chaufferie bois résident essentiellement dans la passation de contrat. Il s'agit de contrats d'approvisionnement par lesquels les coopératives s'engagent à alimenter les futures chaufferies en bois forestier. Des accords entre les syndicats mixtes et les plateformes de transformation, dès lors que celles-ci ne leur appartiennent pas, régissent également les relations entre ces acteurs. Le cadre contractuel dans lequel un projet de chaufferie bois est développé concerne néanmoins davantage les chaufferies fonctionnant au bois forestier que celles utilisant essentiellement le bois déchets. En effet, les syndicats d'élimination des déchets sont déjà ceux qui collectent le bois déchet, ils n'ont donc pas de démarches supplémentaires à accomplir en matière d'approvisionnement. Le secteur du bois énergie bien qu'obéissant aux lois générales de l'aménagement fait donc pour une large part appel au droit des contrats. De plus ce n'est pas un secteur fortement développé, donc il n'a pas vraiment suscité d'intérêt quant à l'établissement d'une réglementation stricte et précise. Sa faible croissance a également un impact quant à l'implication des institutions dans son développement. Bien qu'elles financent aussi des projets photovoltaïques, leur impact dans les projets bois énergies est fortement perceptible. Chacun des projets communaux de bois énergie affiche l'octroi de financement par l'Ademe et la région (Preludde). Généralement un dossier est constitué et présenté devant les services administratifs par une association locale (dont certaines des missions sont financées par ces mêmes institutions) qui a préalablement démarché le maitre d'ouvrage (commune ou communauté de communes). Y

figurent la liste des acteurs impliqués dans le projet, mais aussi les diagnostics de performance énergétique et les prévisions quant au retour sur investissement. Le projet doit aussi faire état d'une possibilité de raccordement au réseau et de l'obtention d'un certificat d'obligation d'achat. Il est ensuite déposé auprès des deux entités pour y être validé ou refusé. Cet investissement des institutions a pour conséquence de les placer au centre de l'arrangement politique du bois énergie, l'interrogation de leur influence semble alors indispensable pour comprendre les dynamiques qui portent l'évolution de ce secteur.

Le permis de construire, les diagnostics de performance énergétique et le certificat d'obligation d'achat qui ont été évoqués préalablement sont des éléments procéduraux communs aux trois secteurs étudiés. Nous préciserons leur contenu via les procédures qui régissent les éoliennes et le photovoltaïque.

B. Les Eoliennes :

a) ZDE et permis de construire

L'éolienne est encadrée par différentes lois : la loi de 2003, qui fixe (à EDF) une obligation d'achat à un tarif préférentiel, de l'électricité produite par les éoliennes, la loi POPE (programme d'orientation de la politique énergétique française) de juillet 2005, relative à la nécessité de produire de l'énergie renouvelable, ainsi que la loi du 14 juillet 2007 qui instaure la zone de développement éolien, plus connue sous le terme ZDE.

La ZDE apparait donc en 2007, elle a été créée dans une optique d'aménagement du territoire. Elle vise à ce que personne ne construise de champs éoliens ailleurs que dans ces périmètres. La ZDE est une sorte de qualification, de label, elle permet de dire qu'à l'intérieur de tel zonage, la construction d'un parc éolien est possible, et plus exactement qu'elle est rentable, puisqu'elle permet de bénéficier de l'obligation d'achat établie en 2003. Autrement dit la loi de 2005, qui crée la ZDE, indique qu'à compter de juillet 2007 seule l'énergie produite à l'intérieur des ZDE, pourra bénéficier des tarifs préférentiels visés par la loi 2003 (l'obligation d'achat d'EDF).

L'initiative du dossier de ZDE vient principalement des élus du fait de leur compétence en matière d'aménagement du territoire (communes ou communautés de

communes à fiscalité propre). Ils sont généralement démarchés par les promoteurs désireux d'investir le territoire communal. La première des étapes accomplies est celle de l'implantation d'un mât de mesure qui, comme son nom l'indique, a vocation à prendre les mesures du vent. Nous l'avons déjà précisé ce sont les experts qui sont en charge de cette mission. L'étape prévue ensuite par la procédure est la réalisation d'une étude de faisabilité. Celle-ci a pour finalité de vérifier que la surface préconisée répond aux conditions de fonctionnement d'un tel projet.

L'autorisation de ZDE est relative à quatre critères ; celui du potentiel éolien (capacité maximale en MW qui pourra être installée sur la zone), du raccordement au réseau (il doit être possible techniquement), de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés, et enfin celui du respect de la cohérence départementale (ne pas en mettre n'importe où n'importe comment). Lorsqu'elle est terminée, l'étude de faisabilité est présentée devant le ou les conseils municipaux, c'est la pièce principale du dossier. Si elle est approuvée elle sera envoyée à la préfecture.

Dès le moment où la ZDE est accordée va se poser la question des permis de construire, puisque c'est la raison pour laquelle a été construite la ZDE. Une fois le permis accordé les travaux pourront démarrer et la production d'énergie aussi. C'est donc la seconde clé de l'ouverture d'un parc éolien. Les dossiers de demandes de permis de construire sont déposés par le promoteur à la mairie pour que le conseil municipal donne son avis. S'il est favorable le promoteur va engager un bureau d'étude pour qu'il réalise une étude d'impact. C'est une des conditions d'obtention du permis de construire, une pièce des plus importantes, elle a pour but de rendre compte des conséquences de la présence des éoliennes sur un paysage. Une fois terminée cette est étude est soumise à enquête publique c'est-à-dire qu'elle va être mise à la libre consultation du public pendant un mois à la mairie.

b) L'enquête publique

L'enquête publique est organisée par arrêté du Commissaire de la République, et se déroule dans les locaux de la ou des mairies impliquées. Ce processus s'effectue avec l'aide d'un commissaire enquêteur qui a pour mission de sonder l'opinion de la population locale sur la future implantation d'un parc éolien. Généralement ce n'est pas un spécialiste du

domaine, souvent retraité mais désireux d'aider sa commune (Blatrix 1999[101]) ces commissaires enquêteurs sont quelque fois soupçonnés d'une grande partialité. D'autre part, les élus comme les commissaires ont obligation d'informer la population de l'existence de l'enquête publique au moins deux semaines avant son ouverture, cette annonce devant se faire par affichage ou par voie de presse et demeurer visible pendant toute la durée du dispositif (un mois), laisse le choix aux élus d'utilise des panneaux d'affichages plus ou moins visibles. L'étude du déroulement des enquêtes publiques relatives à l'implantation des parcs éoliens permet donc d'interroger la teneur et la tenue de ces dispositifs de concertation.

L'enquête publique a pour objectif de permettre aux citoyens d'exprimer leurs points de vue mais aussi de s'informer sur le projet en cours. Le commissaire est donc en charge de recueillir l'avis des habitants. Pour ce faire, il organise des permanences régulières dans les locaux de la ou des mairies concernées et met à disposition des habitants un cahier sur lequel chacun peut inscrire ses revendications. Après la tenue de l'enquête, il fait une synthèse des avis exprimés et remet ses observations au préfet en donnant un avis favorable ou défavorable.
L'enquête publique permet donc aux préfets d'évaluer les dispositions de la population locale quant au projet qui leur a été présenté, du moins en théorie. En effet, la tenue de l'enquête publique étant annoncée au moyen d'affiches sur le territoire par les élus (voix de presse pour les commissaires), elle a de forte chance de passer inaperçue si tel est le souhait de ce dernier. Certains auteurs se montrent d'ailleurs peu confiants quant aux procédures de consultation visant la retranscription de l'opinion locale.

« L'enquête publique qui a été créée dans le but louable de faire participer les citoyens aux grandes décisions locales, ne mobilise guère les foules si ce n'est les associations représentant souvent des intérêts particuliers locaux visant le blocage des programmes[102] »

« Dans la mesure où le maire contrôle personnellement l'initiative, qu'il prend la décision de recourir au référendum et que cette décision ne s'impose que rarement à lui dans des situations de crise interne ou externe, il est libre de l'organisation des différentes séquences

[101] BLATRIX C. 1999 « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique », *La démocratie locale. Représentation, participation, espace public* ,Paris, Presses Universitaires de France pp.161-176.
[102] LAMARZELLE D., 2001*Stratégie et démocratie territoriale,* éd Le Papyrus, Montreuil, op.cit. p.123.

de la décision référendaire. Le vote reproduit très généralement la décision prédéterminée par le maire[103] *»*

Que ce soit de la part de Lamarzelle ou de Paoletti sur les referendums, de sérieux doutes sont affichés quant à la pertinence de l'utilisation de ces dispositifs. L'intérêt porté à cet outil de concertation permet de se positionner par rapport à ce reproche d'inutilité, notamment en portant une attention particulière aux éléments déjà étudiés et révélés comme participant à ce défaut d'efficacité (comportement du commissaire enquêteur, positionnement des panneaux dans la commune..).

L'enquête publique, l'étude d'impact, et les dossiers de permis de construire sont ensuite envoyés à la préfecture (un permis par éolienne). La Direction départementale de l'équipement instruit le dossier et le fait contrôler par les services de l'Etat (dont la Dreal, la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, le Service départemental de l'architecture et du patrimoine, l'aviation civile et militaire, Météo France...). La Commission départementale de la nature des paysages et des sites (où l'architecte des Bâtiments de France donne son avis) est ensuite consultée au sujet du paysage et du patrimoine, suite à quoi, elle rend un avis argumenté au préfet. Si elle ne rend pas de réponses sous trois mois l'avis sera considéré favorable. Simultanément, la DREAL délivrera (ou pas) le certificat d'obligation d'achat, pièce qui permettra au promoteur de bénéficier du tarif de rachat préférentiel et que le préfet donnera ou non son aval au projet. Il a six mois pour rendre sa décision (expressément) à compter du moment où le dossier est déclaré recevable. Les délais de recours devant le tribunal administratif sont de deux mois.

C. L'installation photovoltaïque: des procédures moins contraignantes

L'énergie d'origine photovoltaïque est elle aussi soumise à un encadrement législatif propre. Selon que les panneaux sont « intégrés au bâti » ou non, la subvention allouée sera différente. Le tarif de rachat est de 62 cts par KW/h pour une installation intégrée et 32 cts

[103] PAOLETTI M.1999. « La pratique politique du référendum local : une exception banalisée », *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, op. cit. p. 229.

pour une installation non intégrée. La première nécessite souvent un aménagement de la toiture existante pour pouvoir y intégrer les panneaux alors que la seconde n'entraine que peu d'aménagements puisque les panneaux sont simplement posés sur le toit. Ces deux formes d'aménagement pour le photovoltaïque présentent chacune un avantage et un inconvénient, l'intégré au bâti nécessite plus de travaux mais permet une meilleure rentabilité alors que le non intégré escompte une plus faible rémunération mais n'entraine pas de travaux supplémentaires. Un autre facteur de rentabilité est à noter quant à l'utilisation optimale d'un panneau photovoltaïque. L'inclinaison de celui-ci est déterminante pour la production d'énergie. En fonction de l'angle du panneau les cellules capteront plus ou moins bien les rayons du soleil et donc leur productivité en sera influencée. Dans cette optique, l'installation au sol est très avantageuse puisqu'elle permet aux promoteurs d'avoir accès à des surfaces incomparables avec celles des toitures, mais surtout d'incliner les panneaux de manière optimale. L'existence de ces diverses options pose la question du choix des futurs investisseurs, quelles options ont-ils privilégiées, pourquoi ? Et quelles en sont les conséquences ?

Les spécificités du photovoltaïque étant précisées, il convient à présent de renseigner le cadre procédural dans lequel une installation de ce type s'inscrit. De manière générale une installation photovoltaïque fait suite à la tenue de quatre procédures.

La première vise ce qui est communément appelé l'urbain. Il s'agit d'une déclaration préalable de travaux suivie d'une demande de permis de construire à la mairie. Comme pour les éoliennes, le permis doit présenter différentes études dont les diagnostics énergétiques. Ceux-ci font état des données relatives à la position de la construction par rapport au soleil (données en énergies radiation (W /m²), sachant que plus elle est tournée vers l'Est, plus le potentiel énergétique est susceptible d'être important. Y figurent également les mesures concernant les heures d'ensoleillement dont bénéficie l'installation et l'inscription des zones d'ombres qui pourraient diminuer la productivité de l'installation photovoltaïque.

D'autre part, de la même manière que toute infrastructure destinée à produire de l'énergie renouvelable bénéficiant du tarif de rachat préférentiel, les installations photovoltaïques donnent lieu à une procédure de raccordement au réseau électrique. A l'heure actuelle, il n'est pas intéressant de consommer sa propre électricité, les tarifs de rachat étant supérieurs au tarif d'achat, il est préférable de la vendre ce qui a pour conséquence la

satisfaction d'un autre aspect procédural ; l'accomplissement d'une procédure d'achat. Une précision sur l'obligation de raccordement, le prix de rachat peut varier selon la distance mais il est obligatoire de raccorder pour faire racheter son électricité. Une fois la demande acceptée, la Dreal délivrera le certificat d'obligation d'achat (CAO). C'est un document que l'on retrouve dans chacun des secteurs puisqu'il est le passeport d'un investissement rentabilisé. Autrement dit, c'est la garantie selon laquelle EDF s'engage à racheter la totalité de la production à un tarif préférentiel sur une durée de 10 ans, pour le moins en théorie. En effet, les années 2009-2010 ont été ponctuées par des lois visant la modification des tarifs d'achat et de leurs conditions d'attribution.

Ces modifications législatives touchent aussi la construction de centrales au sol. En 2009, de nouvelles normes sont promulguées par décret. Celui-ci a pour vocation la simplification des procédures relatives à l'exploitation des centrales au sol. Il précise que les projets de centrales photovoltaïques au sol, dont la demande de permis de construire a été déposée avant le 20 novembre 2009, ne sont pas soumis à l'obligation de déposer une étude d'impact à l'appui de la demande de permis de construire, ou, d'organiser une enquête publique. Ainsi, la procédure de modification simplifiée peut être mise en œuvre pour supprimer des règles prévues par un PLU qui interdiraient l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol. En revanche seules les zones classées naturelles et les centrales d'une puissance inférieure ou égale à 12MWc sont concernées par cette simplification, ce qui en exclut les zones classées agricoles (A). Le décret énonce ensuite que les centrales au sol bénéficient de ce régime transitoire dès lors qu'elles sont en cours de développement, elles ne sont donc pas soumises à l'obligation de solliciter une autorisation d'urbanisme des lors qu'elles ont été entreprises avant le 1 décembre 2010 (en exploitation ou dont le permis a déjà fait l'objet d'une décision de non opposition à déclaration préalable ou d'un permis de construire.

En Midi Pyrénées, une nouvelle doctrine est également rédigée ; cependant elle a davantage vocation à recadrer le PV qu'à encourager le développement des centrales au sol. En effet, elle réduit les possibilités octroyées aux agriculteurs en matière d'installation sur toitures, tout en cadrant strictement les possibilités d'exploitation au sol. La promulgation de ce nouvel acte réglementaire interroge les causes et influences qui ont participé à son écriture. L'élaboration d'un acte réglementaire telle une doctrine s'apparente fortement à

un moyen de restructurer l'action publique puisque son objectif est justement de modifier le cadre normatif existant. D'autre part le recours à cet outil par les services de l'Etat, additionné à la mise en place de mesures tarifaires préférentielles, interroge le rôle de régulateur de ce dernier en la matière. D'autant que l'entrée des nouvelles énergies sur le territoire français est simultanée à une réorganisation étatique, ce qui va dans le sens de l'affirmation d'un pouvoir régulateur de l'Etat.

3. Le cadre d'une réforme étatique ;

En 2007, la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques, plus connue sous le nom de RGPP, illustre la réforme entamée par l'Etat (Le Bourhis 2011).La concrétisation de cette réforme étatique interroge ses conséquences en termes de gouvernance territoriale (Le Galès et Lascoumes 2005[104]; Pasquier, Simoulin et al. 2007[105]). Mais aussi en termes d'appropriation des acteurs à qui elle s'impose. Concernant l'environnement la réforme entraine un remaniement des ministères concernés par les différents volets de ce domaine. Brièvement résumé, le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD), anciennement appelé Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), est (en 2007) renommé Ministère de l'écologie de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). Puis, il devient le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat (MEEDDM) en date du 23 juin 2009, et enfin Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement en 2011. Créé en 2007 le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), rassemble des pôles autrefois distincts - Équipement et Transports, Écologie, Énergie, puis le Logement en juin 2009. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT) sont alors crées comme forme de relais sur les territoires. De ce fait, la France assiste en 2009 à la fusion de plusieurs services régionaux

[104] Le Galès, P. et Lascoumes, P., Eds., 2005. *Gouverner par les instruments*. Presses Universitaires de Sciences-Po. Paris.
[105] Pasquier, R., Simoulin, V. et Weisbein, J., 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*. L.G.D.J. Paris

des ministères de l'Ecologie (DIREN), de l'Industrie (DRIRE) et de l'Equipement (DRE) qui deviennent alors la DREAL, soit *« l'échelon régional du nouveau grand ministère de l'Ecologie créé en 2007* [106]». D'autres modifications accompagnent cette fusion, notamment au niveau du corps agricole, de la sorte la Draf devient la Draaf, et se voit ajouter les missions relatives au développement des nouvelles énergies (bio masse bois énergie) mais aussi ce qui est d'ordre vétérinaire. D'autre part, comme le précise JP Le Bourhis *« Ces transformations radicales interviennent en parallèle avec la volonté de« territorialiser le Grenelle de l'environnement.*[107] *»*

A. Des services déconcentrés nouveaux

Les huit premières Dreal, dont fait partie Midi-Pyrénées, ont été créées par un décret publié le 27 février 2009 au Journal officiel[108] (Dreal). Le 2 avril 2009 la région assiste donc à la fusion des trois directions régionale précitées pour voir émerger la Dreal. Celle-ci est placée sous la tutelle du MEEDDAT et affiche la production de compétences nouvelles parmi lesquelles s'inscrit le développement des énergies renouvelables.

« Elles (les DREAL) doivent incarner au niveau régional la transversalité du Meeddat: environnement, énergie et équipement ». (Entretien Dreal)

Il s'agit d'environ 500 personnes qui travaillent sur 3 grands sujets ; l'équipement (les routes) la dimension « paysage », et l'industrialisation (les principales installations classées, les sites industriels considérés comme enjeux forts). La mission qu'elle affiche est centrée autour du développement et de la mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière d'environnement et de développement durable, et elle est la seule autorité compétente en matière de raccordement au réseau électrique. Sachant que l'énergie se divise en trois activités principales que sont le transport d'énergie, les lignes hautes tension, et les nouveaux postes de transformation, elle apparait comme la structure susceptible d'être la plus impliquée

[106] Le Bourhis J.-P. 2011 " Le Gouvernement Territorial De L'environnement", Dans Barbier, R. et Bozonnet, Jean-Paul, *Sociologie De L'environnement*, Presses Universitaires De Laval op. cit. p7 Texte A Paraître

[107] Ibid

[108] Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

dans le développement des projets à vocation énergétique. Ceux-ci faisant appel à la dimension de l'électricité (raccordement, certificat d'obligation d'achat), de l'insertion paysagère mais aussi à la construction de nouveaux sites industriels (parcs éoliens), les compétences qu'elle affiche lui permettent en effet de contrôler chacun de ces aspects.
Ainsi, les projets relatifs à la construction de parcs éoliens, de réseaux de chaleur (bois énergie) ou encore de centrales photovoltaïques passent par la DREAL[109]. Néanmoins, il ne peut être ignoré les implications entrainées par la réorganisation des services précités.

« Ils ont encore besoin de se structurer, à la Dreal il n'y a pas grand monde sur la question de l'énergie et même si l'institution est classée sur la protection énergétique, il n'y a que peu de compétences là-dessus, mais maintenant ils commencent à s'organiser pour mettre en œuvre la politique du Grenelle » (Entretien DRAAF)

Les conséquences de la fusion sont donc multiples, non seulement parce que les acteurs ne connaissent pas ce nouveau secteur mais aussi parce que leurs attributions ont été modifiées. Ils doivent s'approprier leurs nouvelles missions ainsi que le cadre qui sous-tend leur évolution. Par exemple le chargé de mission énergie de la DREAL travaillait avant à la DRIRE dans le domaine de l'agro-industrie et montait des appels à projets destinés aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux très petites entreprises (TPE). Dans le même ordre d'idée, celle qui s'occupe aujourd'hui de la division énergie climat à la DREAL était avant secrétaire générale à la DIREN.

« Avant à la DIREN je travaillais sur un autre sujet, j'étais secrétaire générale à la DIREN, c'est la magie de la configuration, dans le cadre de la restructuration des services de l'Etat, il se passe beaucoup de choses» (Entretien Dreal).

Les énergies renouvelables sont donc dans un premiers temps mises en place et autorisées par des acteurs novices en la matière, qui, par définition, ne possèdent pas les rouages du métier. Il faut bien comprendre ici que l'on se trouve dans un contexte où « tout est en train

[109] Nous avons déjà décrit ces procédés et le rôle de la DREAL dans la partie relative aux éléments techniques et juridiques

de changer » tant au niveau des programmes politiques que de l'organisation interne et externe des services chargés de leur mise en œuvre.

« On a juste commencé la partie technique mais on va le faire, faut le mettre en place et c'est très compliqué. » (Entretien DREAL)

C'est un élément que l'on retrouve également dans les autres services de l'Etat impliqués dans le développement de ce secteur. L'instauration des Directions Départementales des Territoires (DDT) en tant que nouvel organe du photovoltaïque en est un autre exemple. En effet, les DDT font suite aux DDE, les anciennes subdivisions de l'équipement et sont sous la tutelle des ministères de l'agriculture et de l'écologie. Leurs membres font partie des services instructeurs pour l'attribution des permis de construire, ils travaillent avec les services de l'architecture et sont pilotés par la DREAL. J.Leray qui a mené une étude relative à la RGPP sur la région Midi Pyrénées s'est intéressé à l'impact de la réorganisation des ministères sur les services déconcentrés. Concernant la substitution des DDE / DDT il parle de retrait physique des territoires et de perte d'autonomie décisionnelle. Selon lui cette dernière serait due à un *« phénomène de préfectorialisation des DDT (car le préfet de département dispose désormais d'une autorité organique et d'une autorité fonctionnelle sur les directions départementales dites interministérielles)*[110] *»*

Sur le terrain la vision des acteurs quant à cette RGPP est univoque. Que ce soit les experts, les institutionnels ou encore les services de l'Etat ce recadrage est un point stratégique *:*

« En se réorganisant l'état montre une volonté d'être plus efficace, mais l'objectif est de revenir aux missions plus régaliennes de l'Etat » (Entretien Ademe)

L'Etat qui était positionné au niveau des départements est donc en train de se repositionner régionalement de la sorte les préfets des départements passent sous la responsabilité des préfets de région.

[110] Leray Julien : *« Les services déconcentrés de l'Equipement face à la réforme de leur ministère. Quelles évolutions récentes en termes de missions et quels impacts sur les métiers ? Eclairage à partir d'études de cas en Midi-Pyrénées*.» communication journée nouvelles professions et professionnalités, certop février2011

« *Avant il y avait la DDE, la DDAE et demain on aura tout cela à l'échelle de la région, comme le préfet ce qui est un point important pour bien comprendre cette politique »* (Entretien Ademe)

La création des postes de préfet de région est, nous l'avons compris, elle aussi partie du cadre de la réforme de l'Etat. En effet le niveau régional est devenu le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'Etat sur le territoire (le préfet est soumis aux circulaires du Meeddat et du ministère de l'Agriculture). Par conséquent, les services déconcentrés doivent à présent compter avec ce nouvel acteur, c'est donc une nouvelle dimension qu'ils devront également intégrer et s'approprier.

« C'est très récent pour le service forestier de la Draaf de s'organiser autour du préfet » (Entretien DRAAF)

Ce changement touche donc aussi même si c'est à moindre mesure, la DRAAF. Précisons ici que de par l'exercice de ses fonctions en matière agricole et forestière, elle s'ouvre également aux énergies renouvelables. En effet, les promoteurs désireux d'investir dans des projets visant la production d'énergie d'origine renouvelable convoitent souvent les terres agricoles, et, il est fréquent qu'ils cherchent à convaincre les propriétaires de ces larges surfaces de l'intérêt qu'ils auraient à investir dans ce nouveau secteur. Or, la Draaf représente tous les services du ministère de l'Agriculture au niveau régional et elle comporte tous les offices agricoles qui sont les lieux de gestion, de contrôle et de transit des fonds européens (Feader). Elle a d'ailleurs en charge la conduite du Plan de Performance Energétique (PPE), un programme relatif au dispositif d'accompagnement de performance agricole. L'instauration du PPE a été annoncée le 3 février 2009 et fut suivi d'un arrêté et de deux circulaires fixant les orientations de sa mise en œuvre. C'est le document qui fixe la politique de la Draaf et qui définit ce qu'elle peut financer[111], soit les petits investissements et le solaire thermique, mais aussi les travaux d'isolation des bâtiments du photovoltaïque si c'est pour l'autonomie des bâtiments. L'implication de la Draaf dans ce PPE lui a par ailleurs

[111] Les un million 20 mille euros répartis nationalement par rapport au nombre d'exploitations agricoles de chaque région

permis de s'imposer en tant qu'acteur des politiques énergétiques. En effet, avant l'apparition de ce PPE, sa légitimité d'action en la matière n'a pas toujours fait l'unanimité.

« L'Ademe se posait d'ailleurs la question de notre légitimité à traiter ces questions. Le PPE nous a permis d'avoir de bonnes relations, il a permis de les rassurer par rapport au fait qu'ils n'ont pas de dispositifs à gérer (argent) » (Entretien DRAAF)

D'autre part, eu égard à sa mission de régulation en matière de volume de bois disponible (pour les industriels), la DRAAF est directement concernée par les projets impliquant la consommation de cette même ressource, autrement dit par le développement de secteur bois énergie.

En conséquence, et bien qu'il soit moins important que celui de la DREAL, la DRAAF a opéré un virage vers les énergies renouvelables, elle a notamment fait l'objet d'un remaniement et est passée de la DRAF à la DRAAF. Un changement qui ne s'effectue pas pour les énergies renouvelables mais dont la mise en œuvre permet la création d'une nouvelle mission, la valorisation non alimentaire des produits issus de l'agriculture ou de la forêt (la biomasse, le bois énergie).

« La DRAAF a changé d'appellation, maintenant il y a deux « A » et le « A » supplémentaire veut dire alimentation, à présent c'est la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts ». (Entretien DRAAF)

La première grande modification que cette dénomination signifie est relative à l'augmentation de son champ de compétences, soit ce qui a trait à l'alimentation et au vétérinaire (la vache folle, les OGM). La seconde est relative à la nouvelle organisation de l'action de la DRAAF en matière de bois, notamment le fait qu'elle ait aujourd'hui à y intégrer le préfet de région (une étape qui n'existait pas auparavant). Enfin, la modification qui nous intéresse principalement, puisqu'elle a pour origine l'entrée des énergies renouvelables sur le territoire de Midi Pyrénées, est la création d'un nouveau poste de chargé de mission sur la valorisation non alimentaire de la biomasse agricole et forestière (soit les aspects bio masse, méthanisation, bois énergie).

« *Je suis chargée de mission pour l'approvisionnement en énergie mais pas seulement* » (Entretien DRAAF)

Cette nouvelle fonction a vu le jour suite à une réflexion des services de la Draaf quant à la production d'énergie renouvelable à partir de la bio masse, une ressource « dont elle dispose » de par sa compétence en matière de forêt et d'agriculture. Après avoir effectué le constat que *« Produire de l'énergie à partir de la biomasse est une entreprise qui concerne aussi la forêt et la production agricole »* (Entretien DRAAF) la Draaf décide d'investir ce nouveau domaine et pour ce faire crée un poste dont la mission incarne cet objectif.

« Mon directeur s'est rendu compte de la mobilisation qu'allaient nécessiter les questions énergétiques dans les milieux agricoles ainsi que les questions relatives aux mesures agroenvironnementales et j'ai été employée suite à ce constat. » (Entretien DRAAF)

La personne recrutée pour cette mission s'intéresse dans l'exercice de celle-ci, à tout ce qui est bois, agriculture et photovoltaïque. Elle débute dans le domaine et doit donc, comme ses collègues de la DREAL, apprendre et s'approprier sa nouvelle fonction. En effet, intégrer la dimension énergétique à des secteurs concernés jusqu'alors exclusivement par la dimension agricole ou forestière n'est pas chose facile, les acteurs viennent de mondes totalement différents. Par conséquent, leurs prismes de réflexion présentent très peu de similitudes, et il est bien sûr évident que l'acteur censé les coordonner doit être à même de comprendre leur langage et leur « monde ». Un certain apprentissage quant à la mise en place de ces croisements mais aussi quant à leurs conséquences apparait un élément indispensable à la réussite de cette mission. L'investissement d'un nouveau poste à la croisée de domaines qui jusqu'alors ne se rencontraient pas, implique d'acquérir de nouvelles capacités notamment en termes de traduction et médiation, et de construire des objectifs communs. La DRAAF a d'ailleurs en charge la mise en place d'un réseau comprenant tous les services départementaux relatifs à l'agriculture susceptibles d'être impliqués dans un projet de production énergétique, le but étant de créer un lien entre la profession agricole et les acteurs des énergies renouvelables. Ainsi, elle escompte créer une plateforme de discussion où les individus pourront échanger sur l'orientation des programmes destinés à promouvoir ces dernières.

« Le groupe de travail sert à créer ce lien sur le secteur agricole même si pour l'instant ce n'est qu'un test. Le point sera fait dans six mois et si c'est concluant il y aura beaucoup plus de séances de ce groupe de travail » (Entretien DRAAF)

Néanmoins, eu égard au contexte de réforme de l'Etat et donc au remaniement des personnels en missions dans les services concernés, la création de ce réseau est pour le moins sujette à quelques difficultés. Les agents de la DRIRE, de la DIREN et de la DRE et de la DDE ayant été attribués à de nouvelles fonctions, dans une nouvelle structure, la recherche de personnes compétentes pour une novice dans le secteur en est d'autant plus compliquée. Par exemple, la chargée de mission énergie climat de la DREAL est définie comme la personne qui s'occupe *« des aspects globaux »* par la DRAAF. Lorsque nous l'avons rencontrée, elle n'était en poste que depuis deux semaines, ce qui de fait et parce qu'elle était avant à la DIREN sur un tout autre sujet (voir ci-dessus), implique une base de connaissance très limitée sur le sujet de l'énergie renouvelable, et donc complique la mise en place d'un réseau regroupant les individus compétents.
D'autre part, la chargée de mission énergie DRAAF insiste sur le fait qu'il faut créer du lien entre deux secteurs qui ne se connaissent pas, une tâche qui est rendue plus difficile dans ce cadre de mise en œuvre de la réforme.

« *Il y a un fort besoin de structurer ce réseau, depuis le premier janvier il y a eu un remaniement, de plusieurs correspondants de la DDEA et de la DRIRE de chaque filière (agricole équipement et biomasse). Ces gens se retrouvent maintenant dans la DREAL et des fois se recoupent des fois non, d'où l'intérêt de créer un groupe régional de discussion et de débats sur les questions énergétiques pour l'exploitation agricole (économie et production d'énergie)*[112] » (Entretien DRAAF).

Néanmoins, il nous semble que cette affirmation supporte une nuance qui s'applique au responsable énergie à la DREAL. Il travaillait avant à la DRIRE avec les acteurs du corps

[112] Pour traiter ces questions est mise en place la COREAM (commission régionale de l'économie agricole et du monde rural) L'objectif qu'elle affiche est celui de suivre les trois axes européens proposés par le Feader (fond européen agricole de développement économique et rural) La Draaf est l'autorité de gestion de ce fond elle est chargée d'appliquer les décisions nationales prises pour utiliser ce financement

agricole (chambre consulaire, coopératives..). Les deux fonctions ne sont pas similaires, mais ont pour point commun la nécessité d'établir des liens avec les mêmes acteurs (agriculture). Par exemple, en 2007 sur un appel à projets innovants sur la valorisation alimentaire et non alimentaire, ce dernier a fait équipe avec le directeur de la Chambre d'Agriculture régionale, et la directrice de la FD CUMA. Il a donc un minimum de connaissance du secteur et surtout de ces acteurs du fait de son ancienne activité.

D'autre part La Draaf étant sous tutelle du ministère de l'Agriculture, le large domaine des énergies renouvelables est donc sous l'influence et la concurrence de deux ministères, le MEEDDAT et l'Agriculture. Ce qui ne va pas sans l'existence de certaines tensions qui peuvent se répercuter au niveau des régions et donc impacter le développement du secteur.

« Le ministère de l'Agriculture ne veut pas lâcher ces questions d'énergie que ce soit en agriculture ou par rapport aux forêts, il y a encore des débats à avoir quant à l'équilibre entre alimentaire et non alimentaire. Et il y a un impact fort sur le foncier agricole, pour le ministère de l'Agriculture, c'est une bonne raison de ne pas lâcher ces questions de territoire et d'énergie » (Entretien DRAAF)

« Cependant la Draaf est moins bien lotie que la Dreal qui est le Meeddat au niveau régional Depuis la fusion des trois (DIREN DRIRE DRE), ils ont vu augmenter leur capacité de travail et leurs compétences et ils réaffirment que les questions d'énergie c'est eux » (Entretien DRAAF)

La situation dans laquelle se développent les énergies renouvelables dans la région est donc en proie à une concurrence ministérielle. En revanche, si la Draaf se dit moins bien lotie que la Dreal elle projette de lui laisser la main de l'atelier qu'elle pilote. Ce qui traduit par là même la volonté de dépasser les enjeux d'une concurrence ministérielle au niveau régional.

« *De plus la Dreal vient de naître il faut qu'elle s'organise et ça prend du temps, et même si pour l'instant c'est la Draaf qui pilote ça pourrait être la Dreal qui prend les rênes, c'est un problème politique, cette action est avant tout une tentative de cohérence agricole sur le territoire. »* (Entretien DRAAF)

La mise en œuvre des politiques énergétiques en Midi Pyrénées s'accompagne donc d'une phase de régionalisation de l'action de l'Etat. Celle ci a pour conséquence immédiate d'amener les acteurs concernés à relever le défi d'une réorganisation de leurs services et de leurs actions. Ainsi chacun est contraint à se former afin d'acquérir des connaissances en matière renouvelable, mais aussi à s'adapter au nouveau cadre dans lequel il évolue désormais. L'intérêt porté à cette étape initiale permettra d'interroger les dynamiques d'apprentissages dans lesquelles se sont insérés les acteurs en charge du développement des énergies renouvelables.

D'autre part chacun de ces nouveaux services agit dans l'attente d'un évènement très important pour la suite des orientations politiques à venir, le Grenelle de l'environnement 2[113] ce qui les ancre davantage dans une situation pour le moins désordonnée puisqu'en construction.

B. Une phase imprégnée du Grenelle de l'environnement et en attente du Grenelle de l'environnement 2

Le Grenelle de l'environnement est l'instance qui représente en France le point d'entrée des énergies renouvelables. Espace de concurrence entre les ministères de l'Agriculture et du Meeddat il n'en reste pas moins le symbole de la mise en œuvre d'une politique soucieuse de la préservation de l'environnement et de la réduction du volume d'émission des gaz à effet de serre.

« Le Meeddat plus ou moins à cause du Grenelle s'affirme comme le ministère chargé de la question des énergies renouvelables alors que le ministère de l'Agriculture a plutôt un discours type « restez dans vos compétences (Il y a une tension entre les deux ministères par rapport au Grenelle »(Entretien DRAAF)

« Depuis le Grenelle les ministères doivent être exemplaires par rapport à l'émission de gaz à effet de serre le Mag veut être le premier à faire le bilan carbone sur les sites et il y est arrivé » (Entretien DRAAF)

[113] Celui ci n'a cependant pas donné lieu à une conférence, comme le premier et s'est soldé par la promulgation de la loi du Grenelle de l 'environnement 2, le 12 juillet 2010.

Les propositions qui constituent la feuille de route du comité opérationnel « Energies Renouvelables » du Grenelle de l'Environnement fixent comme objectif l'application de la règle des « 3 fois 20% » : - 20% de gaz à effet de serre, - 20% de consommation d'énergie et + 20% d'énergies renouvelables d'ici 2020. Est instauré à cette fin le principe de gouvernance à cinq, il concerne l'Etat, les collectivités, les associations, les entreprises et les syndicats et impose une nouvelle logique quant à la mise en place des politiques énergétiques. La loi du Grenelle leur attribue le droit au chapitre, ce qui signifie que les décisions et orientations relatives à la gestion de l'environnement (dans une optique durable) devront désormais être le produit d'une concertation entre ces catégories d'acteurs. En revanche, la promulgation de la loi n'entraine pas toujours son effectivité voire son efficacité, surtout lorsque celle-ci concerne un domaine aussi peu connu que les énergies renouvelables. En effet, la tenue du Grenelle de l'environnement a entrainé pléthore de transformations dans l'organisation des services de l'Etat et leur appropriation des nouvelles règles laisse parfois quelques doutes quant à la justesse de leur interprétation. Par exemple les associations se plaignent souvent de ne pas être réellement consultées.

« Ils ne nous envoient pas les dossiers souvent, c'est nous qui les demandons (...) Souvent les réunions qu'ils font sont mises en pleine journée, c'est fait exprès pour qu'on ne puisse pas y participer, la journée les gens travaillent et ils ne peuvent pas toujours poser un jour pour participer à ces réunions, c'est évident que seules les personnes qui ne travaillent pas ou les personnes âgées comme moi peuvent y venir alors qu'eux sont payés pour y aller ». (Entretien association locale)

« On leur sert de caution aussi, et souvent il faut qu'ils vous consultent, ils sont obligés de le faire mais ils ne tiennent pas compte de ce qu'on dit alors on claque la porte ! » (Entretien association locale)

Et les services administratifs le confirment

« La doctrine est établie par la région et l'Etat pas par les associations il y a un minimum de prise en compte de ce que peuvent attendre d'autres sphères comme les professionnels »

Les prescriptions issues du Grenelle bien qu'elles soient énoncées ne sont pas toujours d'actualité sur le terrain. La raison principale à ce manquement est le temps nécessaire à leur mise en œuvre et à leur appropriation par les acteurs en charge de leur application. Le contexte de changement dans lequel émergent les politiques énergétiques est un élément crucial dans la compréhension des comportements des acteurs, il vise en particulier à ne pas faire fi de la dimension temporelle. Les modifications entrainées par la tenue du Grenelle sont nombreuses et donc nécessitent une certaine durée pour être mises en œuvre. Que ce soit quant à la réorganisation des directions régionales, des acteurs dans les services déconcentrés, ou quant à l'appropriation d'un nouveau domaine par ces mêmes agents (compétences techniques et discursives), chacune de ces modifications nécessite l'acquisition de connaissances et de savoirs faires de la part des acteurs concernés. Or cette phase indispensable à la concrétisation des objectifs du Grenelle ne peut se réaliser qu'à travers une dynamique temporelle d'apprentissage.

D'autre part les acteurs sont devant une réglementation qui souvent n'apparait pas très claire et donc laisse la possibilité d'interprétation plus ou moins souple de ce qui doit être fait.

« Sur la concertation ce n'est pas très précis » (Entretien DREAL)
« Les dispositions sur la concertation sont abstraites. » (Entretien expert)

Ce manque, qu'il s'agisse de l'effectivité de l'application des règles mises en place ou de leur caractère insuffisamment précis est un obstacle au bon développement des énergies renouvelables en Midi Pyrénées, les acteurs le déplorent souvent. Néanmoins la perspective d'un deuxième Grenelle fonde beaucoup d'espoirs quant au dépassement de ces imperfections.

« Le Grenelle 2 va d'ailleurs mettre en place un comité de suivi de mise en application du Grenelle en région ». (Entretien Dreal)

« Avec le Grenelle 2 qui arrive, ils (la DREAL) ont décidé d'anticiper différents points dont certaines choses en terme de gouvernance, il y a différentes choses qui vont être demandées en terme de concertation locale. » (Entretien DRAAF)

« L'enjeu en termes de concertation locale ? C'est un sujet très important pour eux les choses vont beaucoup changer dans les années à venir » (Entretien DREAL)

La concertation est donc perçue comme une séquence loin d'être correctement menée dans le cadre des politiques énergétiques. Les discussions autour de son déroulement font partie des thèmes qui seront traités dans le Grenelle 2. Cet évènement est quelque part attendu comme celui qui va permettre l'avancement et l'amélioration des politiques visant le développement des énergies renouvelables. D'ailleurs eu égard au processus de réforme entamé via le Grenelle 1, notamment la création de la DREAL, les programmes politiques vont dorénavant concerner l'échelon régional des territoires. Ainsi les contrats de projets Etat région tel que le schéma régional climat énergie, le Preludde et le plan de performance énergétique seront des programmes déclinés au niveau régional (nous y reviendrons dans le chapitre 2). Une précision ici, les contrats de projets Etat région font suite au contrat de plan crée en 1982 sous Michel Rocard. Ils sont conclus entre l'Etat et la région, courent sur une durée de sept ans et portent sur la programmation et le financement de projets généralement liés à la création d'infrastructures ou plus largement à l'aménagement du territoire.

Le changement d'échelle territoriale au niveau des politiques publiques va s'ajouter aux défis que devront relever les acteurs en charge de leur mise en œuvre. Les experts des bureaux d'étude ne voient pas cela d'un bon œil puisque les études qu'ils esquissent nécessiteront alors un travail et un investissement beaucoup plus fastidieux. La réalisation d'une étude d'impact, de même que la mise en place d'une procédure de concertation, sera plus compliquée puisqu'elle concernera une surface beaucoup plus large que celle d'un département. Organiser ces étapes à une échelle locale nécessite moins de temps que si elles sont effectuées à l'échelon régional. Les experts forts de ces arguments ajoutent que le risque à terme, c'est un ralentissement de la croissance des projets d'énergie renouvelable. En revanche, pour les services de l'Etat cette entreprise apparait plutôt comme un nouveau défi, et entraine même une certaine excitation de la part de leurs agents.

« Le Grenelle 2 devrait rendre leur construction plus compliqué (sur les éoliennes) de par le changement d'échelle territoriale qu'il impose. Autrement dit, on passerait d'une

compétence départementale à régionale ce qui techniquement prendrait plus de temps et serait plus difficile à réaliser (étude d'impact sur une région au lieu d'un département, concertation régionale et plus départementale, ou locale.) (Entretien expert)

« On nous demande de faire par anticipation un schéma régional éolien, l'objectif est à la fois quantitatif et qualitatif. Ça n'a jamais été fait en Midi Pyrénées ! » (Entretien DREAL)

Cette entreprise d'effectuer des schémas régionaux impacte avant tout le secteur de l'éolienne mais ce n'est pas la seule mesure préconisée pour recadrer ce secteur. En effet pour la DREAL, le Grenelle 2 a un intérêt particulier, celui de transformer les éoliennes en installation classée. Les avantages de cette classification sont relatifs au pouvoir que les institutions de contrôle (comme elle), ont sur les maitres d'œuvres. En effet, l'inscription des éoliennes en tant que telles permettrait de faire des prescriptions aux promoteurs qui ne sont pas possibles avec un seul permis de construire. L'entrée dans cette catégorie signifierait pour ces derniers l'obligation de déposer une garantie financière destinée à l'enlèvement des éoliennes obsolètes. Les services de l'Etat pourraient ainsi obliger les industriels à débarrasser le territoire de leurs éoliennes lorsque celles-ci deviennent défectueuses. Précisons ici qu'à l'heure des entretiens, aucune disposition ne prévoit réellement leur retrait après implantation.

« Ça permettrait de ne pas les laisser abandonnées en plein milieu d'un champ » (Entretien DREAL)

Le contexte de régionalisation de l'action de l'Etat s'applique donc aussi à la mise en place des politiques énergétiques. Par ailleurs la dimension novatrice apparait comme un élément caractéristique de leur mise en œuvre. Que ce soit par rapport à l'objet lui-même soit les éoliennes le photovoltaïque ou le bois énergie, ou par rapport à l'organisation de la concrétisation des projets qui y sont relatifs, les politiques qui sous-tendent le développement des énergies renouvelables, émergent dans une sphère peu renseignée à leur sujet.

Les élus vont eux aussi expérimenter les conséquences de ces nouvelles réglementations. En effet les rapports issus des réunions de préparation du Grenelle 2 insistent sur l'attribution de nouvelles compétences aux communes et communautés de communes. Par conséquent si l'on regarde le plan de développement des énergies renouvelables[114], les communes verront leur champ de compétences s'élargir. Il prescrit que les communes seront désormais compétentes quant à l'information et la sensibilisation de la population (ménages et entreprises), la mise en conformité des règlements locaux d'urbanisme avec les dispositions nationales et européennes, ainsi que pour la réalisation systématique d'analyses énergétiques et urbanistiques détaillées en amont des études de définition des projets d'aménagement (SCOT, PLU, ZAC…),

Il donne également compétence aux élus quant au respect, sur leur patrimoine, des objectifs nationaux et européens (3 x 20 %), et quant à l'appui aux actions d'éducation, (en la matière) dans les écoles primaires. Ensuite, c'est l'échelle intercommunale qui fait l'objet de précisions. Le plan prévoit que les intercommunalités seront chargées de l'observation et de l'évaluation au niveau de leurs territoires des potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serres, ainsi que de l'élaboration de la mise en œuvre et du suivi des Plans Climat-Énergie Territoriaux. Enfin, il leur donne compétence en matière de gestion des réseaux publics de distribution de l'énergie (par délégation des Communes), et de l'information et de la sensibilisation de la population (ménages et entreprises). Celle ci s'exercera à travers la mise en place d'un service public local d'information et de conseils sur l'énergie à l'intention des différentes catégories de la population sur la base d'une moyenne d'un conseiller pour 50 000 habitants. Le rapport prévoit également les compétences des autres échelles territoriales et termine en précisant que l'Etat est responsable de la promulgation des dispositions juridiques nécessaires à l'accomplissement de ces modifications.

[114] document élaboré par Le comité opérationnel numéro 10 du grenelle de l'environnement (en ANNEXE)

L'État :

• légifère en fonction des objectifs retenus, dans le cadre des directives européennes qu'il contribue à élaborer,

• définit les moyens juridiques et financiers de mise en œuvre des objectifs nationaux et en assure le suivi,

• devra introduire l'ensemble des nouvelles compétences territoriales présentées ici dans le Code Général des Collectivités Territoriales[115].

Aujourd'hui l'action publique énergétique fait donc une large place aux élus communaux. Cependant ces derniers ne sont pas formés en matière énergétique.

« En matière d'action publique ce sont les élus qui vont construire ces politiques énergétiques au sens général du terme » (Entretien Région)

« Les communautés de commune se lancent dans une organisation du territoire (soit où et combien ils veulent en mettre (…) c'est révolutionnaire ce sont les élus de base qui disent ce que l'on doit faire en matière d'énergie !» (Entretien expert)

Par conséquent, afin de comprendre les paramètres inhérents à la construction d'un parc éolien, d'une centrale photovoltaïque, ou d'un réseau de chaleur communal, les élus n'auront pas d'autres choix que de se mettre à niveau. L'entreprise dans laquelle ils vont (s'ils le décident) s'engager escomptera inévitablement leur apprentissage. L'étude de ce processus permettra alors de révéler comment elle se traduit, comment les élus vont s'approprier ces nouvelles compétences.

De manière générale, les innovations techniques que représentent ces nouvelles infrastructures emportent avec elles la question de leur appropriation par les acteurs chargés de leur mise en œuvre. De la sorte ces derniers vont être amenés à parfaire leur

[115] Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale élaboré par le comité opérationnel n°10 du Grenelle de l'environnement, p16.

connaissance en la matière et donc à s'engager sur des dynamiques d'apprentissage que notre étude se propose de mettre en lumière. Néanmoins, ils devront aussi compter avec les spécificités des régions qu'ils composent. L'histoire du territoire sur lequel les acteurs évoluent est aussi un élément nécessaire à la compréhension du processus de mise en œuvre des politiques énergétiques.

Chapitre2 : LES POLITIQUES

ENERGETIQUES EN MIDI PYRENEES

La mise en œuvre des politiques relatives au développement des énergies renouvelables peut s'entendre comme une déclinaison des objectifs nationaux à l'échelle locale. En effet, les délégations régionales ont été chargées de mettre en place des programmes d'action publique par leur ministère de rattachement (MEEDDAT). En revanche ce changement d'échelle territoriale ne peut correspondre à une simple transposition des directives nationales à l'échelle locale. En raison des disparités entre les territoires, cette entreprise ne peut s'effectuer de manière identique pour l'ensemble des régions.

Ces spécificités territoriales sont la conséquence de différents éléments qui présentent néanmoins un point commun ; celui de contribuer à définir l'identité d'un territoire et par conséquent celle de ses habitants. La dimension territoriale n'est évidemment pas le seul déterminant de la personnalité d'un individu, mais la même appartenance territoriale d'une population peut entrainer des similitudes dans ses comportements.

L'identité d'un territoire peut se dépeindre à travers une pluralité de critères, son histoire ses secteurs d'activités, sa situation géographique, ses ressources, la composition de son paysage... Cette dimension peut se révéler être une clé quant à la compréhension des positions adoptées par les acteurs. Le poids des contextes locaux, des institutions et des politiques préexistantes sont des éléments déterminants dans la déclinaison d'une politique nationale à l'échelle locale (Goxe, 2007[116]). En effet, ils permettent de donner des pistes d'interprétation quant aux choix des dispositifs mis en place par les acteurs, mais aussi quant aux choix qu'ils effectuent sur les secteurs à développer en priorité (PV, bois ou éolien). Par exemple, une région ensoleillée aura plus de chances de se voir engager dans la production d'énergie photovoltaïque qu'une région qui présente un faible taux d'ensoleillement. De même un territoire à forte dominante agricole sera davantage amené à compter la Chambre d'agriculture comme acteur influent qu'une région qui ne comporte que peu d'exploitations de ce type. Enfin, la prise en compte de l'histoire du territoire peut également permettre de révéler l'existence de configurations plus ou moins favorables à l'exécution de politiques

[116] Goxe A. (2007), « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, « La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories », Paris, L.G.D.J., 235 pages.

d'origine nationale. L'identité territoriale est donc une donnée fort importante dans la compréhension d'un processus tel que la mise en œuvre d'une politique énergétique.
D'une part elle est susceptible d'influencer le comportement des acteurs en charge du développement de ces politiques, et d'autre part elle peut expliquer (pour partie) celui de la population à qui est destinée cette politique. Révéler le contexte dans lequel sont initiées les politiques énergétiques en Midi-Pyrénées à travers cette dimension identitaire nous parait donc être un point crucial dans la conduite de cette étude. C'est pourquoi, tout en prenant soin d'interroger sa réputation de rebelle, nous dresserons dans un premier temps le profil économique et politique de la Midi-Pyrénées. Dans un second, nous en interrogerons les programmes régionaux qui ont soutenu le développement de ces politiques mais aussi la teneur des relations entre les acteurs qui les composent.

1. Midi Pyrénées, un territoire plutôt résistant ?

A. Le profil économique de Midi Pyrénées

La région Midi Pyrénées est une des plus grandes de France, disposant d'une superficie de 4348 km^2. Elle est composée de huit départements dont l'Ariège, l'Aveyron, la Haute Garonne, les Hautes Pyrénées, le Gers, le Lot, le Tarn et le Tarn et Garonne, et ne compte pas moins de 2 855 792 habitants (avril 2011). La capitale de Midi-Pyrénées est la ville de Toulouse, avec plus de 439 000 habitants[117], c'est aussi la troisième ville universitaire de France et le berceau d'Airbus (premier constructeur mondial d'avions).
L'inscription de la région dans le secteur aéronautique débute en 1890 avec les quelques mètres en plein air effectué par Clément Ader, elle se poursuit avec Pierre-Georges Latécoère qui va entamer l'aventure de l'Aéropostale dont des grands noms à l'instar de Saint-Exupéry et Mermoz prendront la suite. En 1955 Sud-Aviation, l'ancêtre de l'Aérospatiale, entreprend la construction de la Caravelle, un avion qui s'attirera notamment les faveurs du Général de Gaulle. En 1969, Toulouse présente le concorde, symbole de la puissance aéronautique de la région. Le premier vol du concorde (effectué par Turcat) est suivi par la création d'Airbus. Etablissant son siège social à Toulouse, l'entreprise se lie pour

[117] http://www.midipyrenees.fr/L-espace-regional-Grands-reperes

des années au territoire toulousain et assure ainsi son rayonnement aéronautique à l'échelle mondiale. Enfin l'année 2005 est marqué par le premier vol de l'A380, cet évènement à renommée internationale attribue de fait à Toulouse une position de leader dans le secteur. En Midi-Pyrénées, l'industrie aéronautique représente aujourd'hui une vingtaine de constructeurs et d'équipementiers et 20 000 salariés directs[118]. Le large secteur de l'aéronautique permet donc l'emploi de milliers de personnes sur le territoire régional. Néanmoins c'est un toute autre secteur qui détient la deuxième place en termes de secteur d'activités puisqu'il s'agit de l'agriculture.

L'agriculture est un des secteurs-clé de l'économie régionale. Le nombre d'exploitations agricoles implantées dans la région s'élève à plus de 60 000, ce qui lui confère le rang de première région agricole de France. De fait, la population est directement impliquée dans ce secteur puisqu'une personne sur dix en Midi-Pyrénées travaille dans les exploitations agricoles (soit le double de la moyenne nationale)[119].

Concernant la production agricole, le secteur est majoritairement scindé en deux, l'élevage et les cultures. L'Aveyron concentre, pour le roquefort, la moitié des brebis laitières. Le Gers est responsable de plus de la moitié de la production de volailles et volailles grasses (Midi-Pyrénées affiche 40% de la production nationale de foies gras). Quant aux Hautes-Pyrénées et au sud du Tarn, ils sont davantage tournés vers les cultures céréalières mais le tournesol, le colza et le soja y sont aussi cultivés.

Les industries agroalimentaires quant à elles, occupent une place de tout premier rang en Midi Pyrénées. Elles ne comptent pas moins de 25 600 salariés, ce qui représente 18 % des effectifs industriels de la région. Les entreprises sont au nombre de 4155[120] et sont réparties sur l'ensemble des départements. Elles se divisent principalement entre l'industrie laitière et les industries de la viande, ce qui n'empêche pas certains industriels de s'en distinguer. Par exemple, Andros ne s'intéresse qu'à la production et la transformation de fruits et représente néanmoins 800 emplois dans le Lot.

[118] source : http://www.midipyrenees.fr/
[119] Ibid
[120] Ibid

La région Midi Pyrénées est donc un territoire agricole pour une large part : cela s'illustre à la fois par le nombre de personne impliqués dans des activités liés à l'agriculture mais également par la composition de l'espace territorial régional.

B. Le Profil politique de Midi Pyrénées

Concernant ses caractéristiques géographiques, le territoire est, à l'exception de Toulouse, plutôt rural. Ses espaces naturels et agricoles occupent 94 % de la superficie de Midi-Pyrénées tout en s'accompagnant d'une large surface forestière (la quatrième plus grande forêt de France). Une partie de La chaîne des Pyrénées s'étend aussi sur Midi Pyrénées, dans les départements de l'Ariège, des Hautes Pyrénées et de la Haute Garonne. Elle est également composée de plusieurs types de paysages naturels tels que le Parc national des Pyrénées et les parcs régionaux des Grandes Causses, du Haut Languedoc et des Causses du Quercy et compte aussi parmi ses richesses patrimoniales le célèbre Canal du Midi, le mont Perdu, le cirque de Gavarnie (Patrimoine Mondial de l'Humanité à l'UNESCO). Enfin, Le fleuve de la Garonne traverse plusieurs départements de Midi-Pyrénées avec ses affluents portant le nom de départements (le Gers, l'Ariège, le Lot et le Tarn).

D'un point de vue climatique, c'est une région très ensoleillée qui bénéficie en moyenne de 2000 heures de soleil par an, mais également très ventée. En effet, le vent d'Autan et le vent d'ouest sont des vents connus pour balayer fréquemment le territoire, l'Autan étant surnommé "le vent qui rend fou" à cause de sa force, et de la violence de ses rafales.

Ces caractéristiques sont partie du contexte dans lequel les énergies renouvelables vont se développer, les ressources du territoire, le bois qui est présent, mais aussi l'ensoleillement et le vent sont des éléments déterminants dans le choix du lieu d'implantation des projets d'énergies renouvelables. Par exemple, il n'est d'aucun sens de mettre des éoliennes dans un endroit non venté, tout comme il n'y a pas d'intérêt à installer du photovoltaïque dans des endroits où le soleil ne brille que rarement. A l'inverse une région ensoleillée ou ventée est beaucoup plus attractive pour des promoteurs désireux d'implanter du photovoltaïque ou de l'éolien.

Une autre des caractéristiques de Midi Pyrénées est son caractère de résistante, voire de rebelle. Un caractère profondément ancré dans l'histoire de la région et qui a résisté au

temps puisqu'aujourd'hui encore les mentalités de la population comme celles des décideurs politiques qui l'habitent, s'inscrivent dans cette logique de rébellion.

Un des premiers exemples de cette affirmation est le passé cathare de la région. Dans les années 1200 la région se divise entre catholiques et cathares. La religion catholique est vivement critiquée par les cathares quant aux incohérences de ses discours avec ses actes. Il est notamment reproché à la papauté de prôner la pauvreté tout en constituant sa propre fortune. Protégée par le comte de Toulouse la communauté cathare se développe dans la région, Toulouse et Albi deviennent les deux lieux d'implantation privilégiés des cathares d'où le nom parfois employé d'« Albigeois » pour les désigner. Toulouse devient en 1167 une des cinq Églises cathares indépendantes rejetant la puissance catholique. Le catharisme et ses adeptes deviennent rapidement la cible de l'Eglise romaine. Ils sont alors condamnés comme hérétiques. S'en suit la croisade contre les Albigeois (1209) qui n'épargna pas Toulouse, la population se divisa entre les assiégés et les croisés mais les consuls souhaitant mettre un terme à l'animosité naissante entre les Toulousains, défièrent l'autorité pontificale en ne désignant pas les hérétiques. Le comte Raimond VI, protégeant les cathares, stigmatisa parallèlement l'hérésie toulousaine. Les batailles continuèrent jusqu'en 1219, les toulousains se battirent sans relâche contre les croisés, tantôt résistant face aux sièges de Simon de Montfort (tué par une pierre en 1208), tantôt subissant des défaites. Néanmoins Louis VIII finit par abandonner les assauts en 1219[121].

Ce premier épisode témoigne de la résistance d'un peuple envers l'autorité religieuse et royale. La qualification d'hérétique dont ils écopent les étiquette comme un peuple insoumis et donc rebelle. Il est également intéressant de remarquer que cet adjectif concerne tant le peuple que ses consuls et comtes. C'est donc l'intégralité d'une population qui refuse de se soumettre à l'autorité qu'il est censé servir et cette attitude face au pouvoir royal et religieux se répercutera tout au long de l'histoire de Midi Pyrénées. Le seizième siècle sera aussi témoin de l'esprit qui règne dans la région. En effet l'épisode cathare va se répéter à ceci près que ce sont les protestants qui se dresseront face à la religion catholique. Bien que la majorité de la population soit restée catholique, les nouveaux adeptes de l'Eglise réformée apparaissent en grand nombre sur le territoire du midi. Les protestants arpentent

[121] http://www.histoire-france.net/moyen/cathares.html#lien7

alors les paysages d'Albi jusqu'à Béziers dans une atmosphère relativement sereine et cela jusqu'en 1562. Accusés d'avoir voulu prendre le contrôle de la ville pour la livrer au prince de Condé, les protestants font alors l'objet d'une condamnation à mort. Une liste de 1800 personnes est publiée en 1562 et sonne le début du massacre de centaines d'entre eux, ils sont traqués dans une violence extrême, (le capitoul Adhémar Mandinelli, sera exécuté et sa tête clouée sur une porte du Capitole), et leurs maisons sont pillées et brulées[122].

Nombre d'épisodes de l'histoire du midi rendent comptent de ce caractère d'insoumission et d'indépendance vis à vis de l'Eglise et de la capitale. L'inscription de la Franc Maçonnerie rue de l'Orient, mais surtout la persistance de cet ordre dans les rues toulousaines, alors qu'il est abandonné par Paris suite à la révolution, ancre encore ce caractère d'indépendance vis-à-vis du pays.

Plus récemment, l'entrée et l'influence du journal *la Dépêche* participe à la profusion de cet esprit rebelle et anti catholique dans la région. Les exemples d'opposition de *la Dépêche* à l'autorité religieuse sont nombreux dans les ouvrages historiques, par exemple l'aversion des rédacteurs du journal pour les jésuites et plus largement la religion catholique est vivement ressentie au travers des articles publiés.

« Journal républicain radical et violemment hostile aux catholiques qui soutient le gouvernement (1880)[123]»

« Les événements ont été narrés avec satisfaction par la Dépêche tandis que la presse de droite rendait un son tout différent accusant les autorités d'arbitraire et de violence et les membres du conseil de servilité [124]».

Enfin, l'entrée dans la résistance différencie encore Toulouse de la capitale. Refusant l'autorité de Vichy, et l'exécution d'un génocide déjà bien enclenché dans la zone occupée, nombreux sont les notables et religieux qui s'engagent dans la résistance. Parmi les plus connus figurent le maire de Toulouse, Haon, Monseigneur Solages, Jean Baylet (le directeur

[122] Rabaud C.. *Histoire du protestantisme dans l'Albigeois et le Lauragais: depuis son origine jusqu'à la révocation de l'Édit de Nantes (1685)* Sandoz et Fischbacher, Paris 1873.

[123] Suau .B et al. *Toulouse métropole méridionale ; vingt siècles de vie urbaine* ,Fédération historique de Midi Pyrénées, Toulouse 2009 Vol 2.op.cit.p 636

[124] Suau .B.et al. *Toulouse métropole méridionale ; vingt siècles de vie urbaine*, Fédération historique de Midi Pyrénées, Toulouse 2009, Vol 2.op.cit.p 637

de *la Dépêche*), le directeur de la banque Courtois de Vicose, le recteur de l'académie Deltheil, l'évêque d'Agen Monseigneur Rodié, le lieutenant-colonel Contensou, le président de la Chambre de la cour d'Appel de Pau, ainsi que l'évêque de Montauban. Ils seront tous arrêtés et déportés le 9 juin 1944.

SI l'on s'intéresse à présent à une période plus récente de l'histoire, il est aisé de s'apercevoir que le comportement électoral des Toulousains est plutôt paradoxal puisque Toulouse est une ville de droite qui vote à gauche aux élections nationales et régionales. En effet, depuis les années 1970 et donc l'entrée à la mairie de Pierre Baudis en 1971, Toulouse a toujours voté à droite pour les élections municipales sans jamais donner la même majorité aux présidentielles. Pour l'élection de 1974 ; la ville a voté pour plus de la moyenne (53,8%) François Mitterand, pareillement en 1981 (58,6%) et en 1988. L'orientation de l'électorat toulousain s'est encore confirmée en 1995 (51,78%) [125] avec un vote majoritaire pour Lionel Jospin, même issue en 2002 (20.23 % contre 17.6 pour Chirac[126]) ainsi que lors des dernières élections de 2007. Ségolène Royal fait 36.2% au premier tour et 57.6% au second[127]. Les élections municipales ont parallèlement démontré un ancrage de la ville à droite voire une sorte de fidélité à la famille Baudis qui (père et fils) est restée à la municipalité durant trente ans. Cette orientation à droite se poursuit avec le "parachutage" à la mairie de P. Douste-Blazy (après la nouvelle prise de fonction de D. Baudis au CSA) et est relayé par J.-L. Moudenc. L'année 2008 marque un tournant historique dans l'histoire de l'électorat toulousaine puisque la ville passe à gauche avec l'élection de P. Cohen.

Ce paradoxe entre les votes effectués par les Toulousains traduit une idée de séparation entre la ville et la capitale. Les votes traduisent des logiques différentes quant aux qualités attendues de la part d'une majorité pour gouverner. A la lecture des votes toulousains exprimés, la gauche ne semble pas perçue comme étant apte à gouverner la ville alors qu'elle l'est pour le territoire national. C'est un peu comme si les votants défendaient une majorité pour la conduite d'un pays mais ne la pensaient pas applicable sur leur territoire, comme si les affaires de l'état et les politiques qui en découlaient n'étaient pas pertinentes pour la politique de la ville et par conséquent devaient s'arrêter à ses frontières. De toutes les manières ce comportement électoral paradoxal illustre encore cette idée

[125] http://www.lexpress.fr/informations/municipales-95-toulouse-baudis-malgre-jospin_608021.html
[126] http://www.annuaire-mairie.fr/elections-presidentielles-2002-toulouse.html
[127] http://www.annuaire-mairie.fr/elections-presidentielles-2007-toulouse.html

d'indépendance vis-à-vis de la capitale. La population semble marquer un point d'honneur à ne pas suivre les orientations et projets proposés par Paris, et plus largement à s'en distinguer à chaque fois que l'occasion lui en est donnée. Un des meilleurs exemples de ce phénomène est probablement le fait que Toulouse soit la seule grande ville de France qui ne soit pas reliée à Paris par le TGV. En effet, en dépit des nombreux projets en ce sens, Toulouse n'a jamais vu ce projet se terminer et cela illustre encore cette idée d'indépendance par rapport à la capitale. De manière presque générale, les élus sont bien conscients que les projets d'aménagement passent rarement sans déclencher des hordes de manifestations ce qui les fait hésiter à s'investir dedans. Que ce soit pour le TGV ou pour le projet d'un second aéroport, chacun sait que ce n'est pas sans embuches qu'ils se concrétiseront. Concernant ce second projet, une fois l'idée diffusée, les contestations et oppositions à ce second aéroport se sont formées. En 2003 une liste des plausibles sites d'accueil a été diffusée, elle a entrainé une polémique si forte que le projet a été reporté en 2020 voire même 2030[128].

Enfin, et bien qu'il ne traduise pas vraiment une preuve de sagesse, le sentiment de rejet vis-à-vis de la Capitale est aujourd'hui un élément qui fait presque partie de la culture toulousaine. Cette aversion pour Paris et ses habitants est concrètement transmise aux petits toulousains dès le plus jeune âge. En effet les " citations " et les chansonnettes apprises aux enfants dans les cours d'école, portent déjà des connotations négatives à l'égard des parisiens.

Après la lecture de ces nombreux exemples, on comprend bien que Toulouse et sa région n'ont pas écopé par hasard de leur réputation de territoire rebelle. C'est un élément crucial dans la compréhension du cas d'étude qui nous concerne, en effet la réputation des habitants a des conséquences sur la manière dont sont conduites les politiques, c'est un paramètre qui est connu et pris en compte par les acteurs et donc qui pèse sur les décisions d'orientation, précisément sur la mise en œuvre des projets destinés à produire des énergies renouvelables. Par exemple certains experts ne veulent pas travailler en Midi Pyrénées ni y organiser des ateliers citoyens à cause de la réputation de ses habitants.

R : « nous on fait des ateliers citoyens mais ailleurs dans les Ardennes. »

[128] http://www.lexpress.fr/region/le-nouvel-aeroport-un-dossier-provisoirement-au-point-mort_476686.html

Q : « Pourquoi vous ne faites pas ça ici ? »

R : « On ne leur a pas proposé non plus et si je prends un regard par rapport au potentiel de raillerie, ça ne le vaut peut-être pas » (Entretien expert)

« C'est à la fois des anarchistes à la fois des post soixante-huitards qui sont pro énergies renouvelables pour les petites énergies mais qui n'ont aucune réflexion nationale (…) ils sont très durs, très virulents (...) on peut dire aussi que toute une partie du sud est plus sanguine. » (Entretien expert)

Cette perception d'une population peu connue pour sa civilité a aussi des implications au niveau local (Zelem 2007[129]). Les projets concernent principalement les zones rurales en raison des larges surfaces que celles-ci proposent, par conséquent ils prennent forme sur des communes ou communautés de communes composées de peu d'habitants, (par opposition à un territoire urbain). Les élus connaissent personnellement la plupart de leurs administrés, et savent pour bon nombre d'entre eux, qu'à l'annonce d'un projet susceptible de modifier leur paysage les habitants vont probablement réagir négativement et de fait les remercier aux prochaines élections. Cette attitude générale est finalement très peu favorable aux innovations technologiques que sont les énergies renouvelables.

Le développement des énergies renouvelables s'effectue donc dans un contexte traditionnellement peu favorable à l'émission de quelconques projets d'aménagement, qui plus est, si ces derniers font suite à une impulsion nationale. Une réalité qui se décline aussi à travers les relations que les acteurs régionaux ont avec les acteurs étatiques.

2. Les acteurs des politiques énergétiques en Midi Pyrénées

En Midi Pyrénées les acteurs des politiques énergétiques ne varient que très peu selon le secteur considéré (photovoltaïque bois énergie et éolien). En effet ce sont largement les mêmes agents qui se rencontrent et qui sont cités comme étant partie du

[129] ZELEM M.-C., 2007, « Les difficultés des petites collectivités à intégrer la notion d'efficacité énergétique comme un des nouveaux enjeux des politiques locales », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°103, pp. 171-179

réseau qui évolue en la matière. Il s'agit des agents de l'Ademe, de la région, de la Draaf (essentiellement pour le bois mais impliqué dès lors que les projets impliquent des acteurs agricoles), de la Dreal et de la Chambre d'agriculture.

Origine/secteur	Eolien	Bois énergie	pv
DREAL	Berly	berly	berly
DRAAF		heim	heim
ADEME	De Mauléon	Hevin (amont) David (ale) Gonthier/de Mauléon	Hevin (amont) David (ale)
Conseil Régional		Barthe/boutonnier	Barthe
Chambre d'Agriculture		cascailh	cascailh
FD CUMA		Floch	Floch
CUMA		Leclerc	Leclerc

Au niveau des départements, les acteurs locaux sont les Directions Départementales du Territoire, les conseils généraux, les associations locales et les syndicats mixtes compétents pour le raccordement au réseau. Sont aussi impliquées les instances environnementales telles que la commission des sites, l'UPNET (union protection nature environnement du Tarn) les parcs naturels régionaux comme celui des grand causses, le Centre régional de la propriété forestiers (CRPF), l'Institut de développement pour les forêts (IDF). En revanche leur implication s'effectue à un moindre niveau puisque ce sont des

agents rattachés à la préservation de l'environnement de manière générale. Leur intérêt est donc porté sur la large problématique de l'environnement plus que celle des énergies renouvelables précisément. Cela peut se traduire par un investissement partiel de leur part en matière énergétique, et par conséquent poser la question de leur efficience dans ce processus. Un autre obstacle à la mise en place des politiques énergétiques semble être la teneur des relations entre les différents protagonistes impliqués par les programmes qui y sont voués. Que ce soit entre l'Ademe et la région, les services de l'Etat et la région ou encore les services de l'Etat et la Chambre d'agriculture, de nombreuses tensions font leur apparition suite à l'émergence de ce nouveau secteur.

A. Une opposition entre acteur étatiques et régionaux

a) La relation Ademe Conseil Régional

Bien qu'il soit souvent fait référence à un noyau d'acteurs concernant la gestion de cette politique, un climat de concurrence règne entre ces mêmes acteurs. Une des illustrations les plus flagrantes de l'existence de cette atmosphère concurrentielle est la relation qui lie l'Ademe et le Conseil Régional. L'Ademe est un établissement public national à caractère industriel et commercial sous la tutelle du Ministère de l'Écologie et du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Sa mission de développement des énergies renouvelables repose essentiellement sur le programme Preludde. C'est un programme national qui découle de l'instauration des Contrats de Projet Etat Région (CPER) et qui donc implique son partenariat (à l'échelle régionale) avec les conseils régionaux.

Les contrats de Projet Etat région intègrent donc, pour ce qui nous concerne, un volet politique énergétique financé à la fois par l'Ademe et la région. En effet, les aides sont distribuées de deux sortes, soit l'Ademe verse seule 50% soit l'aide est de 70% divisée à part égale entre la région et l'Ademe.

Le Preludde est l'outil principal de la politique énergétique en Midi Pyrénées, crée en 2000 pour une période de six ans (2006), il a été reconduit en 2007 pour la même durée. Il se décline sous quatre missions principales qui sont ;

« -Encourager les approches territoriales permettant une planification des activités en respectant le cadre réglementaire en vigueur.

· Faciliter la concertation locale pour l'acceptation sociale des activités de production décentralisée.

· Favoriser l'émergence de projets de qualité par l'utilisation d'outils d'aide à la décision et de suivi.

· Aider à réaliser des opérations de démonstration et exemplaires d'un point de vue énergétique et environnemental.

· Poursuivre le soutien aux équipements producteurs d'électricité en sites isolés [130]*».*

C'est un programme à large vocation puisqu'il s'applique à tous les domaines impliquant l'utilisation d'énergies. Ainsi, il englobe à la fois le secteur des transports mais aussi celui du bâtiment (HQE), de l'aménagement, des déchets… Il vise principalement à soutenir et financer les projets répondant aux soucis de réduire les consommations énergétiques mais aussi ceux désireux de produire de l'énergie renouvelable de quelque manière que ce soit. L'Ademe et la région en sont les deux signataires et sont en charge d'instruire les dossiers concernant les demandes des subventions prévues par le Preludde. Les investisseurs peuvent en effet demander à être subventionnés dans la réalisation de leur projet tout comme les associations peuvent se voir allouer des fonds pour leurs activités d'animation.

[130] Extrait du site de l'Ademe ; http://www.site-index.fr/ademe/programme-regional-de-lutte-contre-l-effet-de-serre-et-pour-le-developpement-durable.html

Types et modalités d'intervention dans le cadre du PRELUDDE 2 [131]:

(Taux exprimés en % sur l'assiette)

Types d'intervention	Taux d'aide (taux plafond)
Aides aux études :	50%
Aides aux investissements : • Accompagnement site isolé	35 %
Accompagnement / animation	60% (1)

(1) Certaines de ces actions pourront être cofinancées à 100 % par les deux partenaires, sous maîtrise d'ouvrage ADEME et/ou Région .
Cette aide est octroyée sous réserve du maintien des procédures d'aide adoptées par le Conseil d'Administration de l'ADEME et le Conseil Régional Midi-Pyrénées et sous réserve des disponibilités financières.

Avant 2007, il n'y avait qu'un seul guichet pour le dépôt des dossiers (l'Ademe) Aujourd'hui la situation a changé. Le conseil régional a souhaité que les deux institutions soient clairement identifiées et dorénavant chacune effectue son instruction selon ses critères d'acceptation (pour le même dossier). Bien entendu l'une peut accepter de financer un dossier alors que l'autre a refusé et inversement. Par exemple, la région privilégiera les partenariats avec les industriels "même si le dossier n'est pas techniquement intéressant", alors que l'Ademe accordera de l'importance à l'innovation, ou encore à la concertation avec la collectivité (elle a déjà imposé à un opérateur une consultation de la communauté d'agglomération à Castres). Pour les opérateurs, ce n'est pas toujours très lisible et cela peut poser quelques difficultés (impossible de s'organiser avant d'avoir obtenu la réponse des deux entités).

Ce fonctionnement, où chacun étudie le même dossier et se prononce indépendamment de l'autre, pose la question du double emploi et donc des conséquences de ce mode d'action sur le développement des politiques énergétiques. Autrement dit,

[131] Extrait du site de l'Ademe ; http://www.site-index.fr/ademe/programme-regional-de-lutte-contre-l-effet-de-serre-et-pour-le-developpement-durable.html

l'étude des dossiers étant effectuée à deux reprises selon des institutions différentes et des critères différents, traduit l'existence d'enjeux allant au-delà des politiques énergétiques et questionne l'impact de cette concurrence institutionnelle sur la réalisation concrète des projets.

L'Ademe explique pour sa part que la région ne veut pas être perçue comme travaillant avec l'Ademe. De nombreux arguments nous sont donnés en ce sens :

« Elle présente toujours l'Ademe comme le financeur et rien d'autre, alors qu'on participe aux mêmes réunions et on travaille autant que la région » (entretien Ademe).

Un de nos répondants à la région nous confirma ces dires :

« On travaille avec eux sur les réunions pour répartir les financements, décider des taux de subventions, » mais, il nous dira ensuite que « *l'Ademe ne fait que financer* ». (Entretien conseil régional)

L'Ademe est également perçue par les membres du conseil régional comme un acteur privilégié.

« Ils ont une armée de Mexicains, chacun est spécialisée par énergie et par département alors que nous on fait tout » (Entretien région).

En effet, l'Ademe dispose de plus de personnels pour répondre aux demandes de subventions et donc est à même de recevoir davantage de dossiers que la région et par conséquent d'atteindre un meilleur score en termes de projets réalisés. Concrètement l'Ademe dispose de sept salariés sur les problématiques énergétiques, alors que la région n'en finance que trois, sachant que le chargé de mission énergie renouvelable a été récemment recruté.

En 2007 la région a mis en place un autre dispositif que "Preludde" pour attribuer des subventions, il s'agit d'un système de concours (dossier type de candidature) où elle travaille en partenariat avec l'Ademe. Les dossiers sont instruits par un membre de l'Ademe et un

autre du conseil régional qui le présentent ensuite à un jury (ils ne peuvent pas être jury). L'avantage de ce procédé pour un porteur de projets est qu'il a la possibilité de connaître les dates clés de la procédure (dont la réponse à sa demande) et qu'il peut ainsi s'organiser. Pour l'élu aussi c'est une procédure attrayante puisqu'elle lui permet une certaine maîtrise de son budget et de son temps. C'est le photovoltaïque qui a entrainé le plus de demandes de financement, néanmoins le faible montant du budget alloué à ce système de concours a entrainé beaucoup de mécontentement, peu de projets ont pu être subventionnés, par rapport aux demandes en ce sens. Le président de la région en a pris acte et s'est alors tourné vers l'Europe et a bénéficié de l'attribution de fonds supplémentaires (FEDER).

« Malvy a voulu apaiser cette situation et s'est tourné vers l'Europe pour le financement ». (Entretien région)

De fait l'attribution de ces nouveaux deniers a pu permettre à ces deux institutions d'aider au financement de davantage de projets. Elle traduit également la volonté de la région de devenir un acteur de ce secteur puisqu'au départ elle ne s'intéressait que de loin au développement des énergies renouvelables.

« En France Midi Pyrénées n'a pas la réputation d'être motrice ou innovante ou quoique ce soit en énergie. Donc ils ne sont pas très acteur en la matière ». (Entretien expert)
« On a mis du temps à rentrer dans le renouvelable ». (Entretien région)
« Pour eux c'est quand même nouveau ». (Entretien Ademe)
« Ensuite en Midi Pyrénées normalement il y a un fonds de maîtrise de l'énergie de la région qui est alimenté par les accords de Golfech, (…). A ma connaissance il n'y a pas de choses faites avec l'utilisation de ces fonds c'est très limité. Alors qu'il y avait le financement il ne s'est pas fait grand-chose mais c'est ma vision. » (Entretien expert)

Le Conseil Régional est donc rentré plus tard que l'Ademe dans le développement des politiques énergétiques. Cela a pour conséquence principale d'en faire un acteur peu légitime en termes de connaissance du terrain. Ses capacités cognitives en la matière sont constamment décrites comme inexistantes et c'est un point qui contribue à donner à l'Ademe une plus forte légitimité quant à l'orientation à donner aux dossiers présentés. Cet

état de fait amène à percevoir la région comme un acteur en train de se mettre à niveau et donc à sous-entendre que (pour l'instant) il n'est que peu influent dans la conduite de ces politiques.

« Dans le deuxième cas ça permet à l'Ademe d'en financer plus et à la région de se faire la main. La région ne s'y connaît pas vraiment pour l'instant » (Entretien Ademe)

L'implication quelque peu tardive du conseil régional dans le développement des énergies renouvelables tout comme la relation concurrentielle qu'il affiche avec l'Ademe supporte somme toutes, un autre élément contextuel qui, additionné à la dimension rebelle contribue à expliquer ces deux phénomènes. Il s'agit de la différente majorité politique dans laquelle s'inscrivent ces instituions. A l'époque de l'enquête, la région est à gauche alors que l'Ademe en tant qu'agence étatique, appartient à la majorité de droite. Cette division de bord politique a des conséquences dans la mise en œuvre des politiques énergétiques puisqu' elle se répercute au niveau de leur application. D'une part si la région a mis du temps à s'engager dans ces politiques, c'est aussi parce qu'elle ne souhaitait pas aider des institutions du bord politique opposé à atteindre leurs objectifs. En effet son inscription à gauche est souvent traduite par le refus de réaliser des projets pour ou à côté des institutions nationales. D'autre part, lorsque les projets sont portés par de potentiels concurrents du président du conseil régional, ils ne reçoivent aucune aide de la région. Ce dernier ne souhaite par leur donner les moyens de lui faire de l'ombre et donc préfère réaliser des projets au nom de la gauche que des projets qui profiteront aussi à la droite.

« Malvy ne veut pas aider les projets à Montauban parce que l'élue veut se présenter contre lui aux prochaines élections ». (Entretien conseil régional)

« La région n'est pas là pour financer les chargés de missions de l'Ademe, ce sont des raisons politiques, M. Malvy veut que l'action de la région soit visible » (Entretien conseil régional.)

« C'est un problème politique.L'Ademe est une agence étatique, donc est assimilée à sa majorité politique, et la région n'est pas du même bord, le conseil régional ne veut pas que les gens pensent qu'il finance des actions de l'autre bord politique » (Entretien Ademe)

Lorsqu'elles travaillent quand bien même ensemble (Preludde), les directives reçues par les agents d'une institution sont soucieuses de ne pas faire la part belle à l'autre, ce qui est encore un obstacle au développement de ces politiques. Cet état de fait se répercute aussi sur les relations que les services de l'Etat (DRAAF DREAL) entretiennent avec la région.

b) *La relation Etat région*

Les services déconcentrés, qu'ils soient régionaux ou départementaux, sont partie eux aussi de la majorité de l'Etat et donc intègrent la même problématique concurrentielle. Par conséquent, les directives que reçoivent les agents de la Draaf et de la Dreal sont clairement explicites sur le fait de ne pas intégrer la région à leurs projets. S'ils travaillent ensemble sur certaines problématiques telles que le maintien de la filière bois, chacun poursuit les objectifs propres à la majorité à laquelle il appartient.

« *Le conseil régional ne fait pas partie de l'expérience, ça a été demandé par le ministère pour la simple et bonne raison que ce n'est pas une institution nationale mais il est possible de les solliciter* » (Entretien Draaf)

« Les directives sont claires les projets ne doivent pas être montrés au conseil régional, c'est confidentiel » (Entretien DRAAF)

D'autre part les conflits entre les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture sont régulièrement pointés du doigt comme se répercutant dans leur action quotidienne.

« *Ça après c'est à cause des concurrences entre les ministères, on le sait bien»* (Entretien Draaf)

Il existe donc une frontière politique entre la région et les acteurs étatiques. Chacun poursuit l'accomplissement de son propre programme et refuse de donner le bénéfice (électoral) de son action à l'autre.

Le fait que la région soit le seul acteur qui ne partage pas la même majorité politique que les autres (Ademe service de l'Etat), ne lui facilite pas non plus l'accès à une position de leader dans la mise en place de ces politiques. D'autre part, ses multiples domaines de compétences ont pour conséquence de ne lui permettre qu'une participation limitée à cette entreprise. Son budget contrairement à celui de l'Ademe n'est pas entièrement consacré à la maîtrise de l'énergie, mais à bien d'autres secteurs. Par conséquent, le temps et les acteurs qui sont consacrés à cette nouvelle politique ne représentent qu'un faible pourcentage de celui imparti par l'Ademe, et bien que finançant les projets aux côtés de l'Ademe, les agents de la région ne participent pas vraiment à leur mise en œuvre, puisque ce sont les antennes locales de l'Ademe qui ont le rôle d'accompagnateurs de projet (nous y reviendrons ci-après)

"Conséquence au final l'action publique énergétique c'est vraiment l'Etat il dit ce qu'il veut et le décline. L'action publique de Midi Pyrénées est donc limitée de chez limitée. L'Etat est centralisé donc la région a structurellement un faible rôle en la matière » (Entretien expert)

La région Midi Pyrénées apparait donc comme un acteur de second plan en matière de développement des énergies renouvelables. D'une part parce qu'elle est arrivée sur le sujet après les autres acteurs et de fait sa connaissance en la matière est inférieure à celle de l'Ademe. D'autre part, le fait qu'elle apparaisse toujours à côté de l'Ademe, qui est entre autre, perçue comme un acteur expérimenté, et donc possédant un certain savoir-faire, fait peser sur la région la réputation opposée. Cela la relègue à une position secondaire, celle d'un acteur qui agit avec l'Ademe, qui l'aide à financer, et qui n'est donc pas un acteur leader en la matière.

De plus, les compétences que le conseil régional affiche en matière de production énergétique sont elles aussi limitées ; la région a la compétence énergétique mais ce sont les départements qui ont la compétence en aménagement ce qui a pour conséquence de ne pas l'inclure dans les questions relatives à l'implantation d'infrastructures énergétiques (ce sont

les services de l'Etat qui ont compétence pour vérifier les études d'impacts) et donc le marginaliser encore quelque peu.
En revanche, si son influence sur le jeu politique est peu ressentie par les acteurs qui en font partie, la région affiche une forte volonté d'en découdre et de se démarquer de l'Ademe dans ce qu'elle entreprend.

« La région a une volonté de se démarquer politiquement, elle trouve que l'attention publique est trop portée sur l'Ademe » (Entretien Région)

Elle veut montrer au grand public son investissement dans le secteur des énergies renouvelables ainsi que les projets qu'elle finance en la matière. Cette concurrence région/Etat s'illustre donc aussi à travers la poursuite d'un objectif de visibilité quant aux actions accomplies. Pour ce faire, l'Ademe et la région promeuvent leur participation par l'apposition de leur logo sur les fiches techniques des projets. C'est une entreprise souvent source de conflits entre les protagonistes puisque chacun souhaite que son logo soit plus visible que celui de l'autre.

« La grosseur du logo dépend de l'argent investi dans le projet » (Entretien Conseil Régional)

« Avec ce système de concours, le logo de l'Ademe est plus petit que le nôtre » (Entretien Conseil Régional)

« Ils avaient mis notre logo à la fin comme si on ne faisait que financer. » (Entretien Ademe)

La question de la visibilité apparait donc comme une partie intégrante du développement de ces politiques. Les conflits autour des logos révèlent l'importance de cette dimension mais ce ne sont pas les seuls. En effet la poursuite de cet objectif de visibilité prend aussi forme à travers la mise en place de dispositifs destinés à informer et sensibiliser le grand public quant à la nécessité de produire des énergies renouvelables.

B. Des dispositifs de concertation qui reflètent une relation concurrente

L'Ademe et la région diffusent leur message en matière d'énergies renouvelables à travers leurs propres espaces d'information. Dans un premier temps, l'Ademe créé les espaces info énergies (EIE) qu'elle implante à partir de 2002 dans chacun des départements de la région. Et, dans un second, elle met en place les Agences Locales de l'Energie (dans les départements du Lot, de la Haute Garonne et de l'Ariège) qui, elle,s sont à destination des élus. La région quant à elle, utilise l'Agence Régionale Pour L'environnement, l'ARPE afin de parvenir aux mêmes fins.

Bien que l'Arpe soit destinée à l'ensemble de la problématique environnementale et agisse à l'échelle régionale, elle s'intéresse spécifiquement aux énergies renouvelables. Elle organise « notamment des petits déjeuners débats » dans ses locaux où elle invite des acteurs de toutes catégories socioprofessionnelles à venir débattre autour des questions touchant les énergies renouvelables. Ces petits déjeuners se déroulent sur une période de trois ou quatre heures selon la performance des animateurs et les questions qui font suite à la présentation. Généralement ces plateformes n'intègrent pas de particuliers mais beaucoup d'experts et d'opérateurs industriels, soit, des acteurs désireux d'investir dans ces nouveaux marchés (notamment pour le photovoltaïque). En effet ces scènes d'interaction sont davantage destinées à informer l'auditoire sur les mesures prochainement applicables qu'à proposer une aide à l'accompagnement des projets. Et bien que les présentations soient effectuées conjointement par les acteurs de l'Ademe et de l'Arpe elles ne proposent pas non plus un accompagnement de leurs projets aux auditeurs, comme le font les EIE ou ALE mis en place à l'échelle départementale par l'Ademe.

Pour bien comprendre la relation qui lie les EIE et ces financeurs (Ademe région) il est nécessaire d'effectuer un retour sur l'origine de ces EIE. Dans les années 1980 l'Ademe n'existait pas encore et l'agence qui s'occupait alors de la maitrise de l'énergie se nommait l'AFME (Agence Française pour la Maitrise de l'Energie). Une de ses missions était alors de créer un service d'information du grand public. L'accomplissement de cette mission s'est

traduite par la construction d'un réseau de points énergie avec un système d'aides provenant à 100% de l AFME. En 1987, l'AFME devient l'Ademe sous la promulgation de la loi Madelin. En 1990, l'ADEME subit une baisse de budget très importante, le tiers du personnel est licencié (il s'agit d'environ la moitié du budget habituellement alloué à cette agence). Beaucoup de ses structures ont fermé parce qu'elle n'étaient financées que par l'Ademe, néanmoins la région Rhône Alpes décide de conserver ses point énergies (à l'époque de l'enquête, elle dispose de 80 conseillers et 11 EIE sur sa région[132], contre neuf en Midi Pyrénées). En 1999, le gouvernement Jospin a sorti deux grands plans ; Le plan national d'amélioration et d'efficacité énergétique (PNAEE[133]) et Le plan national de lutte contre le changement climatique[134]. Dans ces deux plans a été prévue la création d'un réseau national de conseil du grand public en énergie et le fait qu'il soit développé par l'Ademe en partenariat avec d'autres acteurs pour éviter toute restriction budgétaire due à un changement de majorité politique. Le principe était de faire porter les antennes de ce réseau par des associations locales et qu'elles (les antennes) soient financées au tiers par l'Ademe.

« *Car s'il y a un changement politique on veut éviter que tout ne s'effondre à nouveau* » (Entretien Ademe)
« *Que ce soit porté par des associations qui existaient depuis longtemps et qui avaient déjà beaucoup de salariés* » » (Entretien Ademe)

En 2002, le contrat de Projet Etat Région est créé. Il prévoit que l'Ademe le finance conjointement avec la région et que les espaces info énergies soient financés au tiers par l'Ademe, la région et les collectivités locales. En 2009, Le réseau Espace info énergie Français représente 190 structures, 320 conseillers et compte neuf structures à l'échelle de Midi Pyrénées (il y en a deux en Haute Garonne). Néanmoins la création de ces antennes porte les symptômes de complications à venir quant à l'accomplissement de leur mission... Les relations conflictuelles décrites entre l'Ademe et le conseil régional impactent automatiquement les programmes qu'ils sont censés développer ensemble. Que ceux-ci prennent plus de temps du fait du principe de double dépôt des dossiers ou que ces dossiers ne disposent pas des informations disponibles en raison des logiques de confidentialité qui

[132] http://rhone-alpes.ademe.fr/notre-offre/eco-citoyens/espace-info-energie
[133] http://www.ademe.fr/htdocs/actualite/dossier/pgenergie.htm
[134] http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=16121

règnent entre les acteurs régionaux et étatiques, le développement des énergies renouvelables en Midi Pyrénées supporte cette conflictualité. Toujours dans la même optique, le fait que les EIE soient d'origine Ademe entraine une très faible implication de la région à leur côté. Bien qu'elle finance les EIE à la même hauteur que l'Ademe, elle n'est pas impliquée (concrètement) dans la conduite de leur politique ou dans les projets qu'ils accompagnent. La raison principale à cette situation est que les EIE sont pilotés par l'Ademe et répondent de fait à la poursuite des intérêts de l'Ademe, qui par définition ne sont pas ceux de la région.

« La région n'aime pas nous financer, elle n'aime pas nous voir arriver avec nos gros sabots et nos systèmes d'aides nationales. La région est suspicieuse envers nous elle ne veut pas trop nous aider. Pour eux c'est notre réseau ils veulent bien nous aider un peu mais pas qu'il soit dit que la région finance le réseau de l'Ademe c'est très compliqué à gérer niveau politique » (Entretien Ademe)

Le conseil régional se retrouve dans une position inconfortable puisqu'il fait partie d'un programme qui lui permet à la fois de poursuivre l'objectif de s'inscrire parmi les acteurs « visibles » de Midi Pyrénées, mais où la poursuite de ce dessein l'amène simultanément à aider l'Ademe dans l'accomplissement de sa mission et la construction de son réseau d'acteurs. Autrement dit de par sa participation aux EIE la région entre dans une dynamique où elle est susceptible d'apporter son aide à des acteurs porteurs de la majorité politique opposée. Néanmoins le conseil régional ne l'entend pas ainsi et adopte une position où il limite sa contribution au financement des dossiers (selon l'accomplissement de ses propres critères, voir ci-dessus) et où il ne s'implique pas dans le bon déroulement des projets.

135

Les EIE sont donc des antennes qui se décrivent comme missionnés par l'Ademe pour informer les particuliers *« en toute objectivité et indépendance »* (Entretien EIE). Leur activité est répartie entre de l'animation (organisation de conférences pour les entreprises, les élus...) du renseignement et des permanences. Ce sont des dispositifs présents pour sensibiliser, informer le grand public mais qui ne s'intéressent que très indirectement aux élus et pour cause. Les EIE ne sont pas les seules antennes de l'Ademe. Après l'implantation de ces entités, un nouveau satellite de l'Ademe, qui cette fois a vocation à s'adresser aux élus, fait son entrée sur le territoire régional. Il s'agit des ALE (agences locales de l'énergie).

Les ALE sont des associations 1901, qui sont en train d'émerger en Midi Pyrénées, il y en a une en Haute Garonne (Soleval[136]), une dans le Lot (dans l'enceinte de Quercy énergie, l'association locale spécialisée du Lot, elle est créée en 2007) et une en Ariège (ALEDA, créée

[135] https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:YfvM2XYIqwcJ:www.ademe.fr/midi-pyrenees/documents/actualites/presentation_eie.pdf+EIE+midi+pyr%C3%A9n%C3%A9e&hl=fr&pid=bl&srcid=ADGEESgefWDriA44LlMRdUp_BEXTM4sSi-DwzTfvl_veGB6gFhuDG5eWuAXyy0Qn9kkER1R0W5scmQZg4q-EFQzWLwFh4OnpwukOp4MwghL6vC7A5iqv2fx5IBMJ4gQemwlW4Zb1kUqo&sig=AHIEtbSY0Fb6-Qkn9z25BRA1svxGRMbpig

[136] Cette ALE nous est décrite comme en projet fin 2009, lors d'un entretien avec un membre de l'Ademe alors que sur son site sa création remonte en 2007, cette dernière date de est en fait la date de création de l'association non de l'ALE, qui sera véritablement constituée en 2010.

officiellement en 2010), mais d'autres sont en projets. L'idée selon laquelle ces associations ont été conçues était de créer des postes protégés entre plusieurs structures afin que les communes adhérentes n'embauchent pas de personnels supplémentaires, mais qu'elles puissent cependant bénéficier des compétences d'une telle personne. Les ALE permettent donc de partager une compétence en énergie sur une zone géographique (département ou grosse agglomération). Leur travail consiste à récolter des données, faire des diagnostics (consommation énergie) et des préconisations aux collectivités. Elles assurent un suivi de trois ans, proposent un accompagnement des projets de bâtiment performant (plus technique), et font des accompagnements d'urbanisme. Par exemple, lorsqu'un PLU est validé par un conseil municipal, un agent de l'ALE est présent pour attirer l'attention des élus sur les possibilités énergétiques (construire une maison dans tel sens pour pouvoir y mettre un panneau solaire dans les années à venir…).

La relation concurrentielle entre l'Ademe et la région prend donc également forme à travers le dessin des dispositifs de concertation présents en Midi Pyrénées. Ces espaces appartenant distinctement à l'une ou l'autre des institutions révèlent l'importance que ces dernières attribuent à l'information et la sensibilisation du public. Par ailleurs, ils accomplissent cette tâche avec le concours d'autres acteurs qui présentent la caractéristique d'être spécialisés en énergie renouvelable mais qui sont surtout membres d'associations locales.

C. Les acteurs associatifs et les syndicats mixtes.

a) Les associations locales spécialisées

Les dispositifs de concertation et de sensibilisation sont créés pour informer sur les énergies renouvelables et non sur les projets énergétiques de la région ou des collectivités. Autrement dit, si un administré/une collectivité souhaite s'équiper en photovoltaïque, acquérir une chaudière bois, ou juste se renseigner à ce propos, il pourra en premier lieu se renseigner auprès des associations locales. Ces instances sont régies par la loi 1901 et ont été choisies par l'Ademe comme lieu privilégié pour implanter ses EIE, en 2001. Elles sont déclarées d'utilité publique et il en existe sur différents départements de la région: Solagro,

Soleval en Haute Garonne, Quercy énergie dans le Lot et A3E, Phébus et Hespul en Ariège. Une précision sur ce point, A3E et Phébus sont situées à la même adresse et nos répondants semblent utiliser l'un ou l'autre de leurs noms comme si leur mission était en réalité confondue. *« J'avais imaginé à cette époque, lors de l'intégration de l'EIE, que les locaux d'A3E pourraient accueillir l'ALE dans le futur, (…) le devenir du conseiller EIE de Phébus a été notre préoccupation* » (Entretien Ademe). D'autre part A3E a fait l'objet de diverses modifications à la préfecture quant à son nom et objet. Elle a été créée sous le nom d'Ariège Energie Economie Environnement en 2000, a ajouté en 2003 la formation à son objet, et a changé de nom en 2005, devenant désormais A3E. Ce changement de nom s'opère parallèlement à la disparition effective de Phébus qui se transforme en Hespul, une association spécialisée en photovoltaïque. C'est donc A3E qui devient l'association spécialisée en bois énergie.

En 2001 Phébus disparait de la scène nationale pour laisser émerger Hespul. Une précision ici, cette modification se passe au niveau national et a sensiblement tardé à être effective en Midi Pyrénées, nous l'avons vu sur la carte précédente, Phébus Ariège compte parmi les acteurs des EIE au premier janvier 2005, ce qui signifie qu'à cette date Hespul n'était pas encore actif en Ariège.

"Déclaration à la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône. *Ancien titre :* PHEBUS. *Nouveau titre :* **HESPUL".**[137]

L'association Quercy énergie est créée en 1991, sous le nom de bois énergie 46, son objet est la promotion et le développement de la maîtrise de l'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables. Elle modifie ses statuts le 24 novembre 2001 et affiche un nouvel objet, une mission de formation pour toutes formes d'actions ayant trait à "*l'utilisation rationnelle de l'énergie*", elle devient simultanément un EIE puis en 2008, une ALE.

"*Nouvel objet :* promotion et développement de la maîtrise de l'énergie, des énergies renouvelables (dont la structuration de la filière bois) et la valorisation des déchets verts ; l'association

[137] http://www.journal-officiel.gouv.fr/association/index.php?ACTION=Rechercher&HI_PAGE=1&HI_COMPTEUR=0&original_method=get&WHAT=Hespul&JTH_ID=&JAN_BD_CP=&JRE_ID=&JAN_LIEU_DECL=&JTY_ID=&JTY_WALDEC=&JTY_SIREN=&JPA_D_D=&JPA_D_F=&rechercher.x=55&rechercher.y=12

a également pour rôle une mission de formation pour l'éducation à l'environnement, pour la maîtrise de l'énergie dans l'habitat et les bâtiments professionnels, et toute autre forme d'action visant à l'utilisation rationnelle des énergies[138]."

Solagro est créée en 1981, et est définie comme une entreprise associative à but non lucratif [139]. Elle répond au statut des associations loi 1901, mais elle s'affiche comme une entité aux compétences égales à celle d'une entreprise. Elle fait des études et expertises telles que le font les bureaux d'études et admet également un volet formation destiné à différents publics. Solagro est spécialisée dans l'agriculture et ce depuis sa création. Ses financements proviennent des études, travaux et projets qu'elles effectuent "*pour ou avec le soutien de la Commission européenne et de ses structures satellites, de l'Etat ou de ses agences (ADEME, Agences de l'Eau,...), des collectivités territoriales, des maîtres d'ouvrage privés*"[140]. Elle accueille un EIE en 2002[141].

Enfin, l'association Energie Solaire Développement porte le second EIE de la Haute Garonne en 2002[142]. Néanmoins elle n'existe plus à l'heure où a été conduite cette étude. C'est l'association Soleval qui a pris le relais, elle a été créée en 2007 et à vocation à favoriser les opérations visant l'utilisation rationnelle de l'énergie et la lutte contre le changement climatique. Soit une mission similaire à celle dont s'est dotée Quercy énergie lors de son changement d'objet (utilisation rationnelle de l'énergie). Elle porte dès 2007, un EIE puis une ALE en partenariat avec l'Ademe, la région et le Sicoval[143].

Autrement dit, chacune de ces associations intègre un EIE et doit développer (par sa mission) des projets qui feront une demande pour obtenir les subventions de l'Ademe et de la région. Les institutionnels sont donc dans une situation où ils portent une double casquette, d'une part ils mettent en place les programmes inhérents à leurs missions par l'intermédiaire de ces mêmes associations (fiche action Preludde), et d'autre part ils contribuent à financer leur actions notamment via le financement à 70% du poste de

[138] http://www.journal-officiel.gouv.fr/association/index.php?ACTION=Rechercher&HI_PAGE=1&HI_COMPTEUR=0&original_method=get&WHAT=quercy+%E9nergie&JTH_ID=&JAN_BD_CP=&JRE_ID=&JAN_LIEU_DECL=&JTY_ID=&JTY_WALDEC=&JTY_SIREN=&JPA_D_D=&JPA_D_F=&rechercher.x=9&rechercher.y=11
[139] http://www.solagro.org/site/245.html
[140] http://www.solagro.org/site/245.html
[141].http://www.ademe.fr/midi-pyrenees/documents/a_7/atenee_grand_toulouse.pdf
[142] http://www.ladepeche.fr/article/2002/03/16/351815-pour-mieux-maitriser-sa-consommation-d-energie.html
[143] soit le syndicat des communes de la vallée de l'Hers (31)

conseiller énergie (représentant l'espace info énergie) intégré dans ces associations (Solagro, Phébus, Quercy énergie).

L'histoire des énergies renouvelables en Midi Pyrénées ne peut se comprendre sans une étude approfondie de l'action et de l'influence que les associations locales ont eu en la matière. Elles ont une expérience des énergies renouvelables bien plus développée que celle des institutionnels récemment en charge de leur développement, puisque depuis leur création, ce domaine représente leur entière préoccupation. Elles sont généralement subventionnées par les conseils généraux et sont impliquées dans certains volets du Preludde. En effet, dans le cadre du Preludde elles reçoivent des fonds de l'Ademe pour exercer des activités de sensibilisation et des campagnes d'information sur les énergies renouvelables. Néanmoins, leurs compétences ne s'arrêtent pas à des actions promotionnelles puisqu'elles intègrent parmi leurs salariés des experts qui leur permettent notamment de s'insérer dans la phase d'élaboration des projets. Elles ont pour mission d'accompagner les maîtres d'ouvrage dans la réalisation de leurs projets de valorisation énergétique (principalement les collectivités locales). A cette fin elles ont compétence pour réaliser des pré diagnostics ainsi que pour assurer un suivi technique et administratif. De plus, ces associations locales spécialisées étudient les ressources disponibles sur les territoires et travaillent sur la mise en place de contrats entre les différents acteurs pour faciliter la mise en place des projets. Elles ont également un rôle de conseillers vis-à-vis des porteurs de projets. Autrement dit, elles vont proposer aux maitres d'ouvrage d'orienter (en fonction des possibilités) leurs projets afin que ceux-ci soit autorisés par les services de l'Etat et subventionnés par les institutionnels. Enfin, elles participent à la phase d'instruction des dossiers avec les DDT.

« Pour eux oui je suis le référent technique pour le Conseil général et l'Etat, devant la commission pôle énergie renouvelable de la ddt. Lorsqu'il y a des réflexions à avoir sur l'analyse des projets, c'est moi leur référent ». (Entretien Quercy énergie)

Du fait de ces multiples compétences, les associations locales spécialisées travaillent en partenariat avec les acteurs qui interviennent dans cette même pré phase des projets. Autrement dit les syndicats compétents pour le raccordement aux réseaux, les élus et les

institutions telles que l'Ademe et la région, sont des acteurs avec qui elles ont des interactions fréquentes et régulières. Elles participent dans la même lignée à des programmes européens centrés sur la problématique du renouvelable. De ce fait, elles interagissent avec d'autres organismes impliqués eux aussi dans ces programmes. Par exemple nous pouvons citer le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), l'Institut de développement de la forêt) (IDF) mais aussi les coopératives agricoles (CUMA) avec qui elles organisent des actions de sensibilisation.

Les associations locales spécialisées font donc partie des acteurs influents mais surtout incontournables de la mise en œuvre des politiques énergétiques dans la région. En effet en participant activement à l'émergence des projets et à la formation des coalitions qui les sous-tendent, elles jouent un rôle majeur dans la structuration de l'arrangement politique des énergies renouvelables.

b) La plateforme interprofessionnelle Midi Pyrénées Bois

Une autre instance associative a joué un rôle important en Midi Pyrénées, essentiellement dans le développement du bois énergie. Il s'agit de la plateforme interprofessionnelle MP bois, celle-ci répond au statut d'association 1901, mais contrairement à celles citées précédemment, elle ne consacre qu'une partie de son activité au bois énergie. MP bois a été créée en 2003 par D. Youffe et a pour objectif de faire le lien entre les acteurs de la filière bois. Elle regroupe des laboratoires de recherche, des étudiants, des professionnels des techniciens ainsi que des entreprises et se définit comme lieu d'échange destiné à mettre leurs (différentes) compétences en commun. Une large partie de son activité est relative au bois meuble ou de deuxième transformation mais elle s'intéresse aussi à la valorisation énergétique du bois. Les collectivités, les associatifs ainsi que le conseil régional l'ont déjà sollicité eu égard à des projets de ce type.

La plateforme est subventionnée par la région et l'Europe (Feder) et a eu en charge le pilotage de l'« atelier MP bois ». Soit un groupe de travail composé de représentants de l'Etat, de la région, des CUMA, de l'alliance forestière, de Solagro, des CRITT bois de Quercy énergie et du SYDED du Lot qui avaient parmi leurs objectifs celui de développer le secteur du bois énergie. Cet atelier était coordonné par un animateur qui faisait figure de lien entre

ces différents acteurs. Ce dernier bénéficia du financement conjoint de la région et de l'Ademe, jusqu'en 2007. Date à laquelle ces institutions décidèrent de ne pas reconduire ce poste et donc où l'investissement de la plateforme en matière du développement du bois énergie s'arrêta. Bien qu'elle ne dura que deux ans, la constitution de cet atelier a contribué à restructurer la filière puisque de fait elle a entrainé l'émergence d'un espace d'interactions entre des acteurs qui jusqu'alors ne se rencontraient pas. Ces interactions modifient d'une part la perception de chacun vis-à-vis des positions des autres mais aussi influencent les modalités selon lesquelles les acteurs agissent et s'organisent.

c) Les syndicats mixtes

Les syndicats mixtes sont également des acteurs importants en matière de politique énergétique. En effet ces derniers disposent d'une compétence dont aucun autre acteur ne peut se prévaloir, il s'agit de la compétence de raccordement au réseau électrique. L'énergie n'est pas un produit stockable, une fois qu'elle est produite elle doit être redistribuée, c'est pourquoi les acteurs qui gèrent le réseau électrique, et qui ont donc ce pouvoir d'autoriser ou d'effectuer les travaux permettant le raccordement au réseau, sont si importants. Le monopole qu'ils détiennent en matière de raccordement au réseau électrique en fait des acteurs nécessairement impliqués dans le développement de projet ayant vocation à produire de l'énergie. Néanmoins s'ils sont compétents sur l'ensemble de leur département d'implantation, ce périmètre n'est pas strict. Par exemple le Syded (le syndicat mixte de gestion des déchets du Lot) est compétent sur le Lot et une partie de l'Aveyron, alors que le Sdet (syndicat d'énergie du Tarn) et Tryfil (syndicat de gestion des déchets et assimilés du Tarn), se partagent le département du Tarn.

Le Syded est un établissement public à caractère industriel et commercial, il a été créé en 1996 et développe ses activités autour de quatre domaines: l'eau, l'énergie, les déchets et l'assainissement. Par ailleurs, il regroupe 342 communes, des groupements de communes (syndicats, communautés de communes), ainsi que le Conseil Général. Il dessert une superficie de 5 267 km² sur le département du Lot et une petite partie de l'Aveyron**.** Concernant son budget, il dépend des cotisations des communes adhérentes ainsi que des paiements liés à ses activités.

" *La participation financière des membres adhérents se fait sous 2 formes : une cotisation annuelle et une tarification par activité*[144]*."*

Créé en 1999, Tryfil est le syndicat mixte de gestion des déchets et assimilés du Tarn et répond au même fonctionnement, en termes de budget, que le syded, soit un système d'adhésion de la part des collectivités qu'il relie[145]. Il regroupe 303 communes du département du Tarn (et des groupements de communes) et dessert plus de 6 000km². Outre le département du Tarn, il raccorde également une commune audoise, les communes de la Haute-Garonne adhérentes au SIPOM de Revel ainsi que le territoire du Saint Ponais (dans l'Hérault). Nous venons de le préciser il partage le département du Tarn avec un autre syndicat mixte, le SDET. Le Syndicat Départemental d'Énergie du Tarn est un syndicat mixte fermé. C'est un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) administré par un comité syndical composé de 60 élus qui regroupe 323 communes du département du Tarn.

En revanche le Syndicat des collectivités électrifiées d'Ariège nous intéressera davantage. Le SDCEA est un établissement public de coopération intercommunale qui regroupe l'ensemble des communes du département de l'Ariège**.** Créé par arrêté préfectoral du 21 avril 1951, il est compétent en matière de distribution de l'énergie et de raccordement au réseau électrique. Il regroupe aujourd'hui 332 communes et est administré par un comité syndical composé de 348 délégués des collectivités adhérentes. Il délègue au bureau syndical, élu en son sein, une partie de ses attributions.

Enfin c'est la Communauté d'Agglomération du Sicoval qui retiendra notre attention. Créé en 1975 le Sicoval comprend aujourd'hui 36 communes du Sud-Est toulousain (Haute Garonne) et précisément de la vallée de l'Hers. Depuis le 1er janvier 2001, il exerce la compétence collecte, traitement et valorisation des déchets parmi de nombreux autres champs d'action. En effet le Sicoval intervient en matière d'eau (raccordement), d'assainissement, d'aménagement de l'espace, d'habitat... Cependant depuis 2007, il s'intéresse aussi aux réseaux de chaleur.

[144] http://www.syded-lot.org/_/index.php?option=com_content&task=view&id=115&Itemid=270
[145] http://www.trifyl.com/trifyl/mutualisation-et-finances.htm

Les syndicats mixtes, les associations locales, les institutions et les services de l'Etat participent chacun à leur mesure à l'évolution et à la construction des politiques énergétiques, néanmoins cette description du contexte dans lequel se développent ces politiques, ne peut passer outre les acteurs du domaine agricole. En effet même si rien ne semble prédestiner les agriculteurs à s'engager dans le renouvelable eu égard à leurs compétences originelles, ces derniers deviennent pourtant très vite l'objet de démarchages incessants quant à la location (ou l'achat) de leurs terres.

3. L'agriculture et les politiques énergétiques.

L'agriculture est un domaine qui, de par l'étendue de ses surfaces d'exploitation, a suscité l'intérêt en matière de production d'énergies renouvelables. Dès 2007, les chambres d'agriculture départementales et la Chambre régionale se font assaillir de questions par les agriculteurs fraichement démarchés par les promoteurs et ne parviennent pas vraiment à les orienter « en connaissance de cause ». Fortes de ce constat et sous l'impulsion de la Chambre d'agriculture régionale, elles manifestent alors leur souhait de développer des compétences sur la question des énergies renouvelables dans le domaine agricole. C'est dans ce contexte que le projet « Organisation d'un réseau de compétences techniques sur l'énergie au service et à proximité des agriculteurs et des territoires » voit le jour. Il est financé par une partie du Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (Casdar) et réunit les Chambres d'agriculture de Midi-Pyrénées, l'Ademe, le Centre régional de la propriété foncière, les CUMA de Midi-Pyrénées, la DRAAF, l'Institut de l'élevage, des lycées agricoles, et enfin l'association locale Solagro. Le Casdar a versé dans ce cadre un budget de 400 000 euros pour une période de trois ans, et le restant nécessaire à l'accomplissement du projet a été directement pris en charge par les structures sur leurs fonds propres.

« Pour financer 1700 jours il a fallu 900 000 euros, la différence a été prise en charge directement par les structures sur fonds propres ». (Entretien chambre d'agriculture régionale)

Le projet est piloté par la Chambre d'agriculture régionale et entend satisfaire la réalisation de quatre actions. L'action 1 est relative à la mise en place d'un réseau d'acteurs compétents en matière énergétique. La chambre d'agriculture a souhaité construire ce réseau autour des coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) qu'elle perçoit comme des acteurs dotés d'expérience en termes d'énergies renouvelables.

« Elles avaient de l'ancienneté à ce niveau ». (Entretien chambre d'agriculture régionale)

Les CUMAS sont des coopératives agricoles qui fédèrent les agriculteurs. Elles leurs permettent de bénéficier des équipements dont ils ont besoin à moindre coût par un système de mutualisation. L'objectif de ce procédé étant de faciliter voire d'accroître le développement de leurs activités économiques. En effet, la mise en œuvre de ce procédé permet aux agriculteurs d'investir plus facilement qu'un particulier dans la production d'énergies renouvelables puisque de fait les coûts sont divisés par le nombre d'adhérents désireux de s'engager dans un projet de tel ordre. Sachant qu'elles ne concernent pas moins de 28000 personnes sur Midi Pyrénées[146] la construction d'un réseau autour de ces entités apparait très prometteuse. D'une part il permet de faire bénéficier l'ensemble du réseau de leur expérience sur le terrain, mais surtout il permet de relayer les informations émises par ce réseau à près de 30 000 acteurs.

La deuxième action visée par le projet concerne la dimension technique. Elle vise l'élaboration d'un document de référence relatif aux consommations énergétiques des agriculteurs. Pour ce faire elle met en place un tableau de bord que 235 exploitants devront renseigner. Il a pour objectif de donner lieu à une réflexion sur la réalisation des études de faisabilité mais aussi sur les dossiers d'ingénierie financière (les possibilités d'accompagnement pour les agriculteurs). Enfin il est demandé aux agriculteurs d'y inscrire le nombre de formations auxquelles ils ont participé, par thématique.

« En 2008, il y a eu environ 600 agriculteurs qui y ont participé contre 0 il y a 20 ans ». (Entretien chambre d'agriculture régionale)

[146] http://www.CUMA.fr/

L'action 3 vise la production de fiches techniques destinées aux agriculteurs. En tant qu'organisme de développement, la Chambre d'agriculture se veut être un relais d'informations auprès des agriculteurs. Par la réalisation de ces fiches qui sont la retranscription des projets réalisés sur des exploitations agricoles, elle veut montrer aux potentiels investisseurs que sont les agriculteurs de récents exemples de projets réalisés avec succès. Elle escompte par la mise en œuvre de cette action, susciter et attiser l'intérêt des agriculteurs quant à cette alternative. Enfin, l'action 4 est relative à l'accompagnement des agriculteurs dans la conduite de leurs projets. Le but poursuivi dans cette dernière action est de parvenir à définir comment conseiller pertinemment les agriculteurs.

« On voudrait parvenir à mettre au point une méthode et des outils pour donner des conseils pertinents à l'agriculteur. » (Entretien chambre d'agriculture régionale)

La mise en place de ce projet énergie, par la Chambre d'agriculture traduit bien évidemment la volonté de cette dernière de s'impliquer dans ce nouveau marché. Elle s'entoure pour ce faire d'un réseau d'acteurs qu'elle estime compétents mais qui n'intègre cependant pas le conseil régional. En effet, bien que le chargé de mission énergie renouvelable à la région participe au comité de pilotage du projet, l'institution n'est pas comptée parmi les acteurs dotés des qualités qu'elle recherche. En d'autres termes elle ne possède pas une expérience suffisante en matière d'énergie renouvelable, ce qui confirme la perception des acteurs cités précédemment sur le conseil régional: c'est un acteur peu impliqué dans la phase de construction des politiques énergétiques en Midi Pyrénées.

Pour revenir à la Chambre d'agriculture, un élément reste à prendre en considération. Les retombées qu'elle escompte suite à la construction de son réseau d'acteurs semblent faire l'impasse sur une dimension, celle d'un accès limité à l'information. En effet, les institutions tout comme les services de l'Etat sont engagés sur d'autres partenariats et programmes que celui qu'ils mènent aux cotés de la Chambre d'agriculture. Or, bien que les acteurs travaillent ensemble sur la conduite de ce projet, ils sont souvent gouvernés par des intérêts qui dépassent ce seul cadre. Ils sont donc amenés à développer des projets susceptibles de rentrer en concurrence avec ceux de l'agriculture, mais surtout à détenir des informations qu'ils doivent conserver secrètes en dépit des demandes de cette

dernière. Nous avons déjà fait état de l'existence de cette dimension du secret quant aux relations existant entre les services de l'Etat et la région mais il semblerait qu'elle se profile aussi vis-à-vis du corps agricole.

« Il y a beaucoup de demandes de la part des professions agricoles pour avoir des listes de personnes mais pour l'instant il n'y a pas de réponses ni de l'Ademe ni de la région alors que c'est censé être public. La Draaf dispose de ces listes mais ne peut pas les diffuser au niveau des coopératives agricoles et des chambres d'agricultures, ils les demandent mais ne peuvent pas les avoir ». (Entretien DRAAF)

La chambre fait donc partie des acteurs qui composent le noyau dur des politiques énergétiques mais elle est confrontée à une politique du secret maintenu par chacun des acteurs précédemment décrits.

Conclusion première partie

Cette première partie a eu pour objectif de révéler le contexte dans lequel ont été initiées les politiques visant le développement des énergies renouvelables en Midi Pyrénées. La mise en œuvre des politiques relatives aux énergies renouvelables répond d'abord à une logique de gouvernance[147]. En effet, cette politique n'est pas conduite selon une logique de hiérarchie entre les différentes catégories d'acteurs mais bien par différents groupes d'acteurs réunis autour de la mise en œuvre des programmes relatifs au développement des énergies renouvelables en Midi Pyrénées. Ainsi les institutions étatiques et régionales mais aussi les services de l'Etat, se retrouvent autour des mêmes tables pour construire ces politiques. Leur inscription dans cette logique de gouvernance pose néanmoins la question de l'entendement de chacun sur les modalités d'application que doit suivre cette politique.

[147] Simoulin V. 2003. « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société* 2/2003 (n°54), p. 307-326.

Le caractère innovant des énergies renouvelables a de nombreuses conséquences sur leur introduction.

En premier lieu, les acteurs en charge de la mise en œuvre de ces politiques sont devant un objet qu'ils ne connaissent pas, et en face d'une population qui ne les a jamais expérimentées non plus. D'autre part cette transition vers les énergies renouvelables s'accompagne d'une phase de régionalisation de l'Etat. Par conséquent, les politiques ne s'appliquent plus à l'échelle départementale mais régionale, ce qui amène les acteurs à entrer dans une phase de réorganisation (nouvelles structures et missions). L'addition de ces deux éléments emporte la question de l'appropriation de ces politiques par l'ensemble des acteurs. En effet chacun doit se familiariser avec ce nouvel environnement et ce nouvel objet. Les acteurs entrent donc dans une phase où ils vont être amenés à augmenter leurs compétences. Ils vont devoir apprendre à mettre en œuvre ces nouveaux programmes politique, soit, selon leur domaine d'attribution être capable de lire des études d'impacts, de définir des critères de subventions, mais aussi de repérer quels sont les acteurs impliqués dans le large domaine des énergies renouvelable. En bref ils devront faire leur apprentissage quant à ce nouveau secteur qu'ils sont en charge de développer.

En second lieu, cet apprentissage se déroule sur un territoire précis, Midi Pyrénées, il va donc prendre forme dans l'enceinte d'un périmètre caractérisé pour son côté rebelle. De plus le développement des énergies renouvelables est soutenu par différents programmes politiques qui d'une part lient les acteurs, mais à la fois les met dans une situation paradoxale au regard de leur intérêt propre. Leurs ministères de rattachement mais également les majorités politiques auxquelles ils appartiennent, ajoutées aux différentes échelles territoriales auxquelles ils répondent, ont pour conséquence de créer une dynamique concurrentielle entre eux, et de fait entrainent la diffusion d'une information sélectionnée. Ces variables contextuelles influencent les dynamiques d'apprentissages sur lesquelles évoluent les acteurs, de même que leurs modalités d'action. Les coalitions qu'ils mènent mais aussi les ressources qu'ils mettent à disposition dans le cadre de ces programmes varient en fonction de la structure de rattachement à laquelle ils appartiennent.

Ce sont donc toutes ces dimensions qui caractérisent le contexte de développement des projets d'énergies renouvelables dans la région. Elles s'appliquent donc à nos trois sujets d'études dès lors qu'ils entrent dans le territoire.

Interrogeant l'organisation des acteurs mais également les dynamiques qui sous-tendent leur apprentissages et donc la substance des politiques qui se mettent en œuvre nous révélerons dans la partie suivante comment s'est concrètement déroulée la phase d'initiation de l'éolien en Midi Pyrénées.

Partie 2: Les éoliennes et le bois énergie, deux expérimentations qui fondent un champ

Chapitre 3 :

Les éoliennes : une politique en émergence

Ce chapitre a pour objet de décrire et expliciter le développement des parcs éoliens en Midi Pyrénées. Il se base sur l'étude des trois départements (sur huit) impliqués dans la construction de parcs éoliens, l'Aveyron, la Haute Garonne et le Tarn, tout en proposant un

détour sur les départements qui, bien qu'ayant entamé des procédures en ce sens se sont rétractés. L'implantation des parcs éoliens en Midi Pyrénées mais plus largement en France subit quelques disparités. Certains départements affichent une production en mégawatts déjà élevée alors que d'autres refusent de s'inscrire dans la mise en œuvre de cette politique. Midi Pyrénées est un bon exemple de cette pluralité de situations, en effet, ce terrain permet à la fois de confronter les disparités topographiques entre les territoires, mais aussi d'interroger les stratégies menées par les acteurs qui ont accompagné le développement de cette politique. En effet, les trois départements étudiés correspondent chacun à une phase (précise) du développement de l'éolien qui pourrait être décrite de la façon suivante ; l'Aveyron est saturé (il a fait l'objet d'un développement dit anarchique[148]), le Tarn est en plein essor, et la Haute Garonne en développement. Ce qui n'est pas sans conséquences, ni en termes d'oppositions, ni en termes d'apprentissage.

1. Un précurseur : l'Aveyron

Le département de l'Aveyron est un département qui présente un fort potentiel de production d'énergie éolienne. Territoire très venté et disposant de nombreuses zones en altitude (plus de vent) il détient la ressource la plus importante pour le fonctionnement correct (ou la sécurité du retour sur investissement) des éoliennes. Composés pour une large part d'agriculteurs, les propriétaires fonciers aveyronnais ont compté parmi les premières cibles des industriels. Le caractère novateur de l'objet a été « une opportunité » pour les promoteurs qui ont pu ainsi éviter de s'exprimer quant aux inconvénients imputables aux éoliennes. A ceci s'ajoute selon nous, un modèle de gouvernance maitrisée et efficace, initié par certaines autorités en Aveyron. Un modèle qui sera imité ou ignoré selon les départements mais qui n'empêchera pas la découverte des inconvénients dus à l'implantation de parc éoliens par leurs futurs opposants.

[148] Extrait d'une interview du préfet Georges Geoffret accordé à la dépêche. http://www.ladepeche.fr/article/2008/08/06/469677-Les-verites-du-prefet-Geoffret.html

A. Une absence d'opposition

Lancé en 1996 par le secrétaire d'Etat à l'industrie, l'Ademe et EDF afin de promouvoir et développer l'énergie éolienne, le programme Eole 2005 marque le commencement de l'histoire des éoliennes en Aveyron. Dans le cadre de ses appels d'offre de 1997 et de 1998, les projets du Méderlou et de Fontanelle ont été sélectionnés en vue de l'implantation de deux parcs éoliens[149]. En 2002, ils étaient inaugurés. En Aveyron, comme dans les départements du Tarn, et de la Haute Garonne, le démarrage des projets éoliens n'a pas vraiment rencontré d'opposition. Quelques manifestations ponctuelles sont à noter dans les communes concernées et alentours, mais elles restent peu mobilisatrices. En effet, bien que les doutes quant à l'intégration des éoliennes dans le paysage aient été exprimés, les premières formes d'oppositions ne sont apparues qu'après que l'expérience de vie auprès de ces infrastructures se soit révélée négative. L'Aveyron a ainsi démarré son expérience éolienne dans une atmosphère plutôt favorable. Il en va de même pour le département du Tarn. Au début de son développement éolien, il n'a connu que des mobilisations ponctuelles et un seul recours associatif devant les tribunaux. C'est aussi la situation de la Haute Garonne aujourd'hui. Même si elle fait figure de dernier de la course en projetant son troisième parc (Calmont), c'est un avantage pour son développement. Puisque, comme dans les territoires précédents, elle admet un caractère « initial » (c'est en train de changer) et donc ne fait pas face à une forte opposition. La contestation, au début de l'implantation d'éoliennes sur un territoire, est si infime qu'elle ne dérange pas les développeurs de projets. Lorsqu'on aborde par exemple, avec un élu, le sujet des contestations (en 2009), il n'apparait pas inquiet, son discours s'apparente plus à celui d'une fatalité, « *il y en a toujours* », qu'à un réel problème. Leur faible nombre est certainement un des facteurs à même d'expliquer cette position.

« *Ils ne sont que quatre. Ils ne sont pas assez nombreux pour avoir du poids* » (Entretien élu)

Or on voit difficilement comment quatre personnes pourraient influer sur un projet. C'est selon nous un des paramètres qui, combiné à un discours politique (et technique) encourageant la promotion des énergies renouvelables et la préservation de

[149] Les parcs éoliens sont exploités par la société Enertag France et ont été réalisés par le bureau d'étude Valorem

l'environnement pour les générations futures, explique que l'opposition reste dans un premier temps faible et dispersée.

En effet, les propriétaires fonciers, de par les discours qu'ils « reçurent» étaient convaincus de l'utilité du procédé pour la planète mais aussi pour leur commune, et leurs finances propres. Les sommes d'argent promises par les promoteurs représentaient le double voire le triple du salaire moyen d'un agriculteur, et pour les élus, une grosse partie du budget communal ou intercommunal. En Aveyron, les propriétaires fonciers, les agriculteurs ainsi que les maires se disaient heureux de participer au développement de l'énergie éolienne et à la lutte contre le changement climatique.

« *Ils investissaient les familles des propriétaires fonciers en disant que s'ils ne mettaient pas d'éoliennes chez eux, en gros la planète était foutue… que l'avenir du monde dépend d'eux et que s'ils n'agissent pas, le réchauffement climatique sera de leur faute. »* (Entretien membre d'un collectif).

Ce caractère nouveau et donc inconnu, a initialement permis cette absence d'opposition. Le fait que ce (non) phénomène se reproduise dans les autres départements concernés par l'éolienne, argue également en faveur de cette hypothèse. Les éoliennes, tant qu'elles ne sont pas « vécues », restent souvent confinées à une problématique esthétique qui divise alors les « protecteurs de l'environnement et les défenseurs du paysage ».

B. un jeu opérateur /élus

Dans ce contexte, les promoteurs avaient la voie libre pour développer au maximum l'éolien. Par ailleurs, l'Aveyron est un des départements les plus ventés de France, donc un terrain des plus attrayants. Les mâts de mesures qui ont servi à tester le potentiel de ce territoire l'ont tous démontré. Les élus se sont donc trouvés, progressivement, dans une

situation nouvelle où on leur demandait de se prononcer sur l'installation d'un matériel « imposant », par sa taille, mais surtout par son apport financier. Certains, convaincus de l'utilité de l'investissement, ont autorisé le développement de ces projets sur leur commune. Une décision qui ne leur a pas toujours porté chance, notamment lors des élections qui suivirent l'inauguration des parcs. L'histoire de l'ancien maire de Ségur (une commune aveyronnaise en Aveyron) en est un parfait exemple. Après avoir permis l'implantation de six éoliennes sur sa commune, il s'est vu remercié par ses administrés et a rejoint, ensuite, un important mouvement de l'opposition Aveyronnaise, le collectif « Agir pour le Lévézou » (nous y reviendrons ci-après.)

« D.Delmas, il a perdu les élections parce qu'il avait autorisé les éoliennes. Aujourd'hui il nous aide beaucoup dans le collectif, à l'époque il ne savait pas ce que ça allait engendrer et même moi j'aurais été d'accord avec. » (Entretien membre d'un collectif).

Le contexte dans lequel les élus se sont trouvés pour décider des projets éoliens a donc lui aussi joué en faveur de leur large développement. Les maires ou présidents des communautés de communes, étaient tout ce qu'il y a de plus profanes au moment où ils ont été sollicités. Ils n'étaient pas aptes à comprendre les discours des experts, ni à se rendre compte de la gêne qui pouvait être issue des chiffres et unités que leur donnaient ces derniers (Ktep, Khrtz,..). Ce qui les a parfois conduits à prendre des décisions qu'ils ont ensuite regrettées.

« Elles sont devenues pour moi les éoliennes de la discorde. » (Entretien élu)

L'autre argument de vente des promoteurs, qui permettait entre autre de finir de convaincre les élus, était celui de bénéficier d'un service clé en main. Par ce terme, ils leur offraient la possibilité d'éviter, pour une large part, la lourdeur d'un parcours administratif souvent qualifié de « *parcours du combattant* » (Entretien industriel). Élisabeth Campagnac et Lorrain[150] interprètent cet accueil fait par les élus aux services clef en main, par la mise en avant d'une complexité qui devient trop lourde et laisse entrevoir le besoin

[150] Lorrain D. et al., 2002 « Grands groupes privés et action publique », *Entreprises et histoire*, 2002/3 n° 30, p. 153-162., op.cit.p158

d'un certain renfort du côté des élus. Ils pointent la captation de ce phénomène par les grands groupes qui s'emploient à vendre leurs projets en intégrant « une aide à sa maîtrise ». « *Cette tendance existe, mais il est de plus en plus compliqué de maîtriser un projet. C'est compliqué sur le plan financier, sur le plan social, sur le plan technique, sur le plan juridique. Ce caractère plus incertain explique la grande tendance actuelle, récente, où l'offre se déplace vers une aide à la maîtrise de la commande*[151] ».

Par ce biais, les élus se trouvent donc dans une posture où ils n'ont aucune démarche administrative à accomplir pour augmenter le budget de leur commune. Et de ce fait les opérateurs et les élus restent les principaux acteurs du jeu. C'est là le commencement de ce qui est appelé aujourd'hui le « mitage du territoire ». Cette expression est une métaphore pour désigner l'état parsemé d'éoliennes du département aveyronnais. Comme les mites font des trous sur un pull et lui enlèvent ainsi tout qualificatif lié à une jolie apparence, le territoire aveyronnais est, depuis cette implantation massive d'éoliennes, dépourvu de la beauté initiale de son paysage.

A cette époque (2002), la législation encadrant les éoliennes n'en est qu'à ses prémisses. Les enquêtes publiques ainsi que les périmètres qualifiés de zones de développement éolien ne sont pas encore intégrés dans la procédure. Les projets apparaissent suite aux négociations entre deux parties, la commune et le promoteur, sans concerter formellement la population. Une précision ici, le propriétaire d'un terrain destiné à l'implantation d'une ou plusieurs éoliennes peut soit être un particulier soit la commune. Dans le cas où il s'agit d'un particulier le projet est soumis à l'aval du conseil municipal, ce qui ne sort que très peu du cadre du jeu opérateur/élu dans le sens où la population n'est pas impliquée dans la procédure. Au temps des premières éoliennes, l'acceptation locale n'était pas encore un enjeu. Ni les élus, ni les propriétaires fonciers ne se posaient la question de leur voisinage avant qu'aient eues lieu les premières contestations. Les promoteurs employaient davantage un argumentaire relatif aux actions que doit accomplir un « citoyen modèle » soucieux de la « préservation de l'environnement pour les générations futures » (Entretien élu) qu'un discours «alerte» quant aux possibles virulentes

[151] Lorrain D. et al.,2002 « Grands groupes privés et action publique », *Entreprises et histoire*, 2002/3 n° 30, p. 153-162., op.cit.p159

réactions de la population locale. D'autre part, l'encadrement effectué par la Mission Interservices Aménagement Et Paysage, (développé ci-après), sur l'autorisation des permis de construire demandés pour la construction des parcs éoliens de l'Aveyron, a certainement joué aussi cette fonction de rassurer les élus. L'idée de la procédure laissait entrevoir un certain contrôle et donc une maîtrise des projets en cours. De la sorte, elle a tenu un rôle important dans le développement de l'éolien, c'est ce à quoi nous allons à présent nous intéresser.

C. une structure centrale, la Mission Inter-Services Aménagement et Paysages

L'entrée sur scène de la MISAP remonte à la mise en œuvre des premiers parcs éoliens sur le département de l'Aveyron. Créée en 1999, à l'initiative de la préfecture de l'Aveyron, elle a pour mission de faciliter le développement de l'éolien. Elle est intégrée dans la DDE[152,] de l'Aveyron mais intègre les services ministériels de l'Etat en une commission ad hoc. Elle regroupe la préfecture, la DDE la DIREN[153], la DRIRE[154], le SDAP[155,] ainsi que des entités administratives telles que la branche locale de la ligue de protection des oiseaux (LPO), le parc naturel régional des grands causses (PNRGC) et le conseil de l'Aveyron pour l'architecture et pour l'urbanisme (CAUE). Composée d'experts de diverses origines, elle travaille aussi en partenariat avec l'Ademe et le syndicat interprofessionnel d'électricité d'Aveyron (SIEDA), avec qui elle a notamment élaboré le schéma départemental de développement éolien.

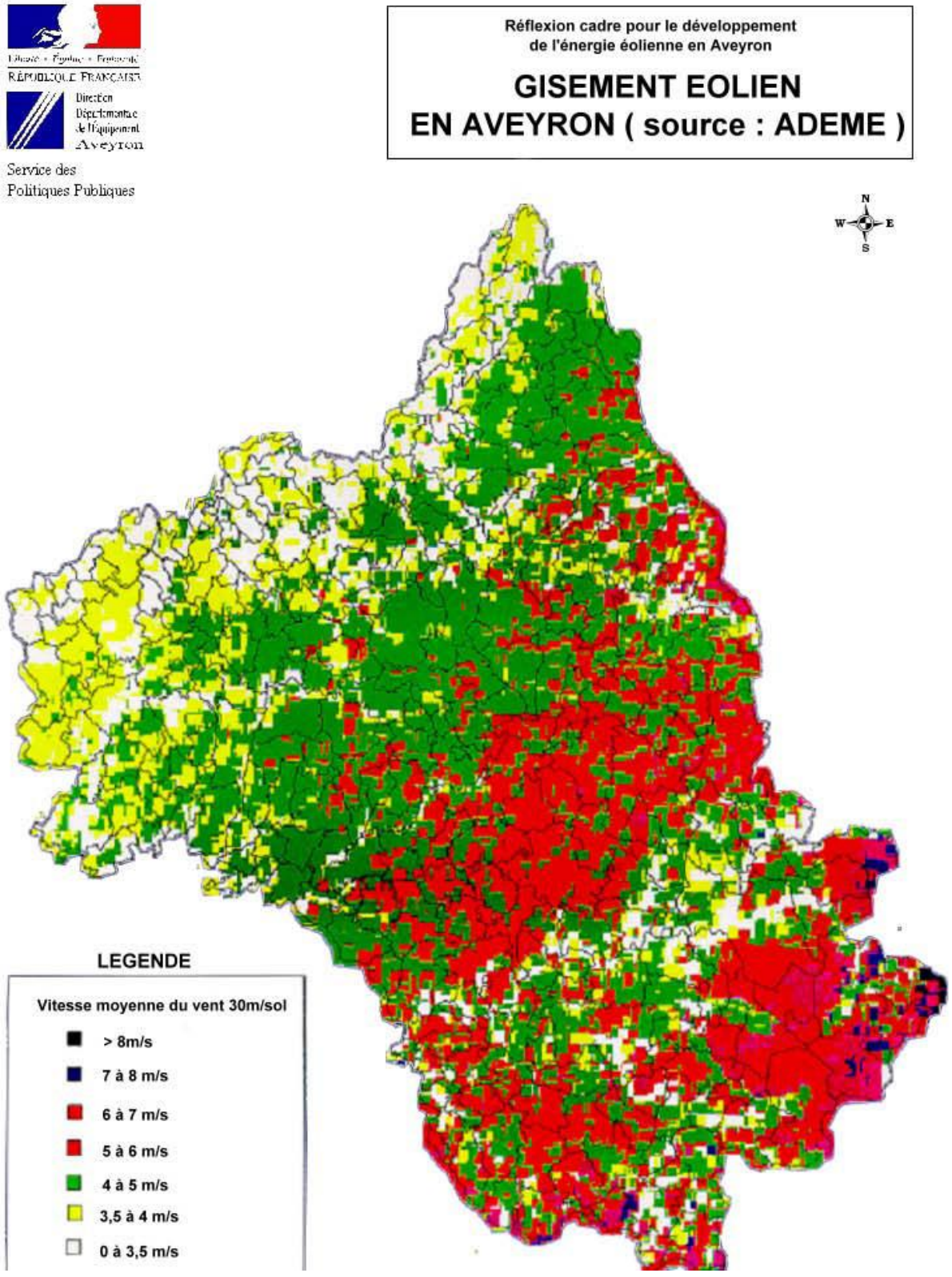
« Un ingénieur du SIEDA a donc travaillé pendant six mois avec différents services pour recueillir le maximum de données sur le sujet et établir des cartes indiquant le potentiel du vent, les contraintes techniques, etc. Ce travail a permis de déterminer que les zones propices à l'installation de mâts éoliens étaient le Lévézou et le sud-Aveyron, exemples illustrés par la centrale du Merdélou explique le directeur général du syndicat [156]*».*

[152] Direction départementale de l'équipement
[153] Direction régionale de l'environnement
[154] Direction régionale de l'industrie et de l'énergie
[155] Service d'aménagement et de la préservation des paysages
[156] Extrait de : http://www.ladepeche.fr/article/2004/04/07/167333-Le-plus-grand-parc-eolien-de-France-a-Salles-Curan.html

Le Sieda est un établissement public de coopération intercommunale, il est administré par un comité syndical de 38 membres désignés à la suite de chaque renouvellement municipal, et il dispose d'un budget de 14 millions d'euros. Il est propriétaire des réseaux électriques basse - moyenne tension et des transformateurs. Par ailleurs il assure le financement, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de l'ensemble des travaux d'extension, de renforcement, de dissimulation et de sécurisation des réseaux de distribution publique d'énergie électrique des communes rurales.

Parallèlement, la MISAP informe les élus sur le contenu de la réflexion cadre, « *afin de les orienter dans leur prise de décision relative à l'implantation des projets*[157] ». Autrement dit, la MISAP est chargée de conseiller les élus sur la définition des projets qu'ils souhaitent mettre en œuvre, mais elle est aussi l'organe qui a défini le schéma de développement éolien de l'Aveyron, ce qui est plutôt un avantage quant à la compréhension et la connaissance des données qu'elle transmet.

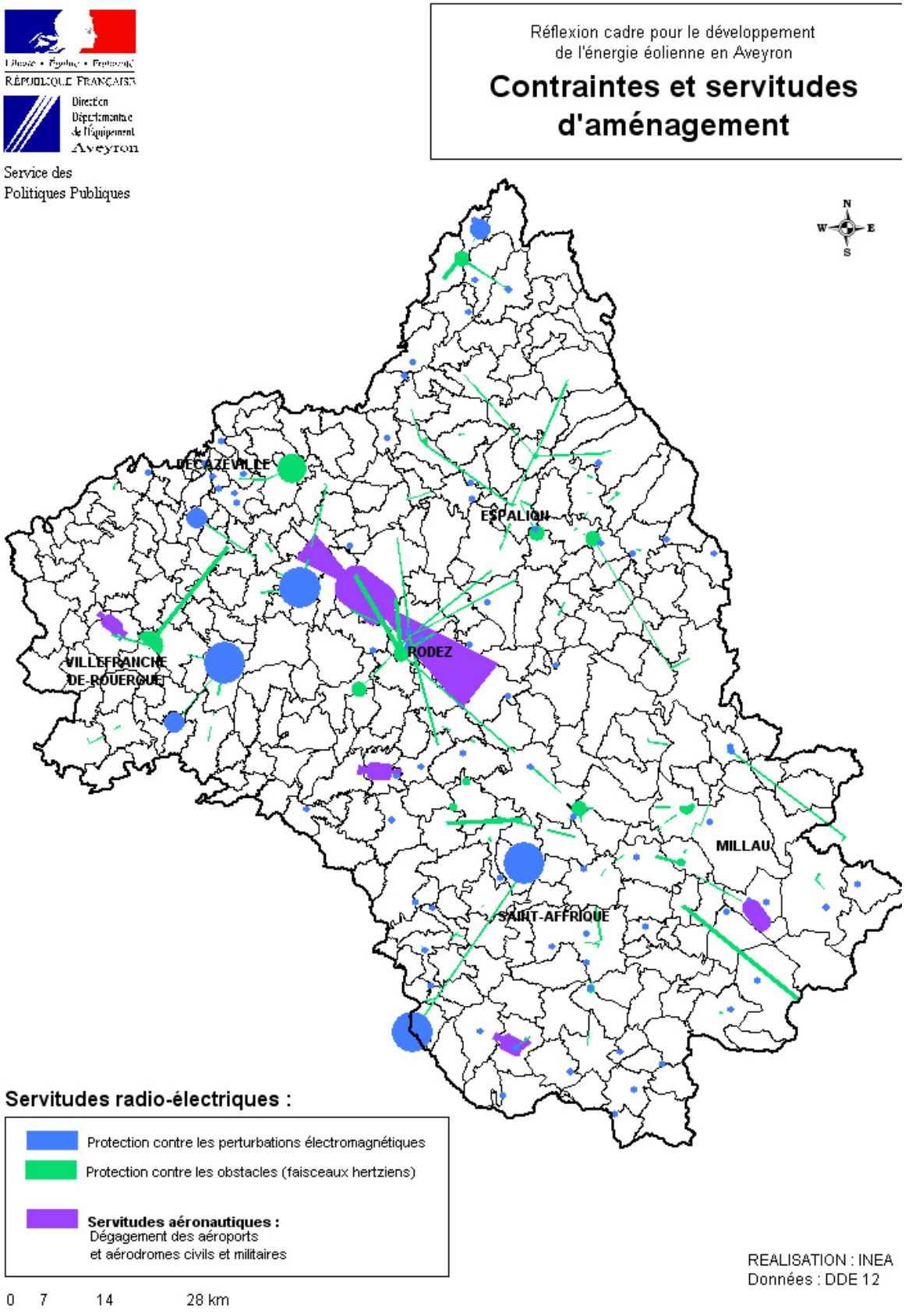
[157] Extrait du schéma de réflexion cadre pour l'éolien



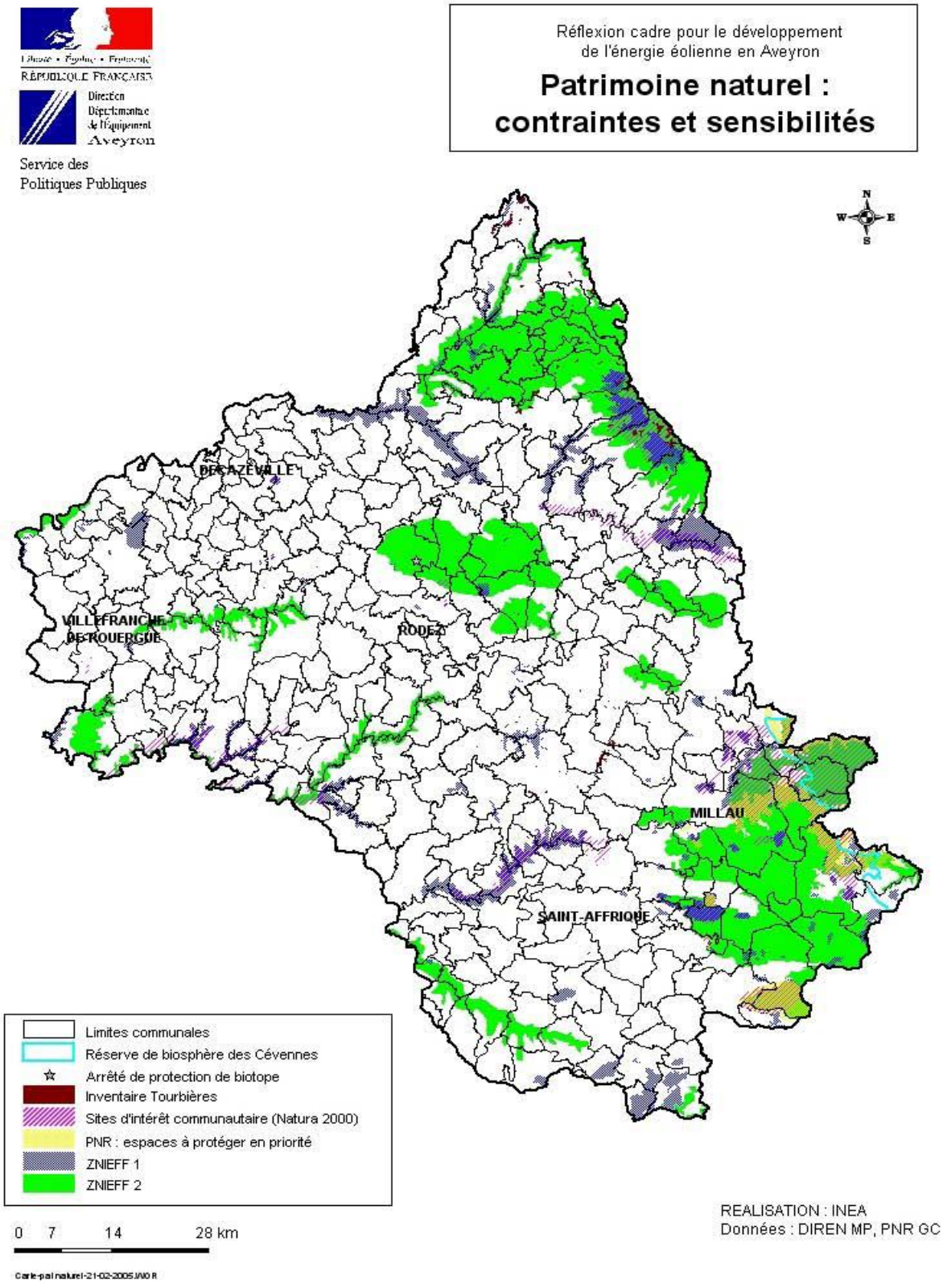
158

[158] http://parc-eolien-segalasses.raz-energie.com/fileadmin/images/CC_Rougier_de_Camares/eolien_rapport-cadre_Aveyron.pdf

159



[159] http://parc-eolien-segalasses.raz-energie.com/fileadmin/images/CC_Rougier_de_Camares/eolien_rapport-cadre_Aveyron.pdf



160

[160] http://parc-eolien-segalasses.raz-energie.com/fileadmin/images/CC_Rougier_de_Camares/eolien_rapport-cadre_Aveyron.pdf cadre

Les services déconcentrés de l'Etat ont travaillé en concertation les uns avec les autres pour produire les documents destinés à faciliter le développement de l'énergie éolienne. Cette structuration des acteurs a été décisive dans le succès de la croissance des parcs éoliens dans le département. D'ailleurs Nadaï et Labuissière le confirment[161]. Ils présentent les chiffres relatifs aux projets déposés, acceptés, refusés, et montrent entre autres, une grande cohérence entre les avis donnés par la MISAP et les décisions prises par le préfet. Sur 9 avis négatifs, le préfet en a refusé 8 ; et pour 20 avis positifs du MISAP, il en a autorisé 24. D'autre part, toutes les enquêtes publiques recensées dans cet article sont positives, et nous sommes sur des projets parus avant 2006 donc élaborés au moins avant 2004. Nous pouvons percevoir à travers ces chiffres une forme de témoignage de cette absence d'opposition.

Le fait de regrouper tous les acteurs de l'instruction du dossier en une même entité a permis, très certainement, un traitement plus efficace des dossiers avec moins de projets rejetés (les zones étant déjà profilées sur le « document de réflexion cadre sur le développement de l'énergie éolienne en Aveyron[162] »). La Haute Garonne et le Tarn n'ont pas effectué de schémas de développement au niveau de l'ensemble de leur territoire même si le Tarn a opté pour le choix d'une commission de même ordre en 2006 (nous y reviendrons ci-après). En cela l'Aveyron montre une stratégie différente des autres départements de Midi Pyrénées. Via l'élaboration du schéma départemental de développement éolien, l'Aveyron devient un des rares départements qui a établi des schémas de développement territorial à l'échelle du département. Dans les départements de la Haute Garonne et du Tarn seuls des schémas locaux (en général ils sont relatifs au périmètre de la zone d'implantation du parc) ont été effectués, de manière ponctuelle, et par les bureaux d'études en charge de la réalisation des études d'impacts. Or, les chiffres montrent que l'Aveyron dispose d'un parc presque 10 fois plus grand que les deux autres. La pluridisciplinarité et les interactions créées à l'intérieur de la MISAP ont à voir avec ce résultat. La réflexion commune d'acteurs experts, politiques et administratifs dans la réalisation de cette mission, a sans aucun doute permis à chacun d'eux d'avoir une meilleure perception des contraintes et attentes des autres. En effet, l'existence de la MISAP

[161] Nadal A. et Labussiere O. 2009 ."Wind power planning in France (Aveyron) : from State regulation to local experimentation", *Land Use Policy, à paraître*

[162] élaboré par les services de l'état et la préfète C. Jourdan

s'accompagne de la naissance d'un espace où s'entremêlent les perceptions et connaissances de chacun des acteurs. Elle cristallise par essence un lieu animé par l'effusion et l'interaction de multiples savoirs et entraine ainsi, une dynamique de « coproduction des savoirs [163]». Cette configuration structurelle semble s'être différenciée des départements voisins. La comparaison avec les autres territoires, ceux qui n'ont pas de structures équivalentes, permet d'affirmer l'atout qu'a représenté la MISAP dans le développement du parc éolien aveyronnais. La lourdeur du parcours administratif a d'ailleurs été évoquée lors de chacun des entretiens (relatifs aux éoliennes) que nous avons menés. L'allègement des tâches administratives, soit le fait de donner le dossier à une seule et même entité qui se chargera de son traitement, a contribué au classement de l'Aveyron comme premier producteur d'énergie éolienne de Midi Pyrénées. Les promoteurs qui investissaient sur le département n'étaient pas, en Aveyron, dans la situation où ils devaient faire la navette entre les différents services de l'Etat compétents pour l'évaluation des études d'environnement. La MISAP, en regroupant plus d'une vingtaine de ces acteurs, a permis aux opérateurs de gagner du temps mais elle les a aussi attirés sur le département. Que ce soit dans le traitement des dossiers, dans la durée d'obtention des autorisations, elle est l'organe qui a fait la différence avec les autres départements de la région, ce qui au final a retenti sur les chantiers, leur avancée et leur multiplication. Le développement éolien en Aveyron est aussi dû à une volonté (et efficacité) politique en ce sens.

En Aveyron les services étatiques et régionaux qui encadrent le développement éolien représentent donc un bon exemple de gouvernance maitrisée. En revanche, ce point fort que représente la MISAP se vit rapidement supplanté par la problématique de l'opposition, c'est ce à quoi nous allons à présent nous intéresser.

[163] Terme emprunté à Sheila Jasanoff, dans Jasanoff, S. 2006. *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Routledge.pp317

2. La découverte de gênes/d'anomalies

En Aveyron, l'opposition à l'implantation des parcs éoliens n'a pris forme qu'après une période d'expérimentation. Dans un premier temps, (2002), les éoliennes ont été accueillies plutôt favorablement, puis les nuisances subies par leurs hôtes et leurs voisins ont entrainé ce que nous appellerons une « fracture sociétale » (2005). Beaucoup de personnes se sont retrouvées détestées, méprisées et finalement isolées de leur entourage, la cause étant les troubles que leurs décisions avaient impliquées à leur entourage. Ces désagréments représentèrent rapidement le « *véritable visage*[164] » de l'éolien, celui qui avait été tu et qui devenait alors un objet à combattre. Bien que ces paramètres ne figuraient pas dans les cahiers des charges éoliennes, nul doute quant à leur existence. Non seulement le bruit qu'elles émettent est relativement dérangeant, mais aussi les vibrations dont elles sont la source entrainent différentes anomalies, tant au niveau des appareils électroniques qu'auprès des troupeaux d'élevages. D'une part les fréquences hertziennes se retrouvent brouillées aussitôt qu'une éolienne apparait dans leur périmètre de diffusion, ce qui, entre autre signifie, que ni la télévision, ni la radio n'émettent plus correctement. D'autre part leur mouvement rotatif serait cause de maux de tête, voire de migraines.

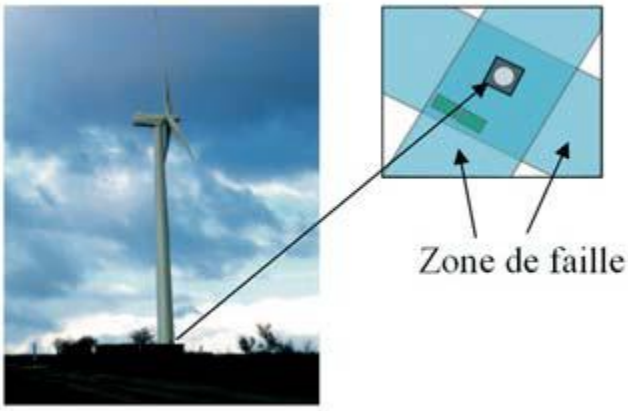
Les exploitations possédées par les agriculteurs, à cause de leurs larges surfaces sont très prisées par les promoteurs. Ces derniers peuvent, lorsqu'ils se projettent, imaginer leur futur parc composé d'une multitude d'éoliennes, où chacune d'entre elle, rend son projet plus fructueux. Cependant une des conséquences de travailler sur des surfaces agricoles est que la terre est également destinée à l'élevage, or, selon les observations d'éleveurs mais aussi d'ingénieurs[165], l'éolienne perturberait les troupeaux. Les éleveurs ont constaté et ce dans différentes régions françaises, que lorsque des éoliennes étaient intégrées au paysage, leurs vaches adoptaient un comportement jusqu' alors inconnu. Elles refusaient de rentrer dans la salle de traite, étaient généralement très nerveuses et leurs veaux décédaient prématurément. S'intéressant à ce phénomène, les experts ont finalement diagnostiqué que le problème venait de l'installation elle-même. Plus exactement du fait que parfois les

[164] Terme emprunté à un opposant.

[165] Rusanov A .et Danguy des Déserts D. 2008 . " L'impact négatif des antennes relais et des éoliennes sur la santé des hommes et des animaux", *La Revue du Greff* n° 22 p51

éoliennes (pylône) sont situées sur le croisement de failles où circule de l'eau. Ce positionnement serait la cause « de nuisances d'origine naturelle[166] », qui provoqueraient des gênes notamment sur les animaux. Le phénomène a pu être corrigé mais à cette période il a clairement participé au refus des éoliennes par les éleveurs.

« *La situation dans l'élevage s'était dégradée à partir de 2002 : en 3 ans l'éleveur avait perdu 76 vaches et veaux, le taux de leucocytes avait augmenté, la production de lait diminué ainsi que la fertilité ; les veaux demeuraient rachitiques, les vaches ne voulaient plus entrer dans la salle de traite et s'y montraient nerveuses* [167]»



168

Enfin les éoliennes supportent une autre critique, celle de leur esthétique. Ne se fondant pas vraiment dans le paysage elles en ont profondément modifié les contours. Leur empreinte sur l'environnement est la première cause de rejet de l'éolienne par les opposants, la modification durable des magnifiques vues qu'ils avaient pour habitude de contempler entraine une diminution de leur confort et c'est donc pour récupérer leur tranquillité qu'ils luttent contre leur implantation. Aux dires de leurs détracteurs les éoliennes sont perçues comme une pollution visuelle qui gâche le quotidien de leurs voisins. Par ailleurs, l'expression « le mitage du territoire », pour le moins péjorative est devenue une sorte de leitmotiv chez les opposants. En effet, celle-ci permet d'accoler l'image d'une

[166] http://www.prosantel.net/images/stories/Article_de_La_Revue_du_Greff_Alexandre.pdf
[167] http://www.prosantel.net/images/stories/Article_de_La_Revue_du_Greff_Alexandre.pdf
[168] Ces images sont des copies colles du site prosantel

matière (tissu ou bois) détruite par les mites à la destruction du paysage aveyronnais par les éoliennes.

Néanmoins pour d'autres, les éoliennes s'intègrent dans le paysage sans le gâcher, ils leur trouveraient même quelques zestes d'élégances. C'est une position partagée par les pro éoliens et souvent les élus, il n'en demeure pas moins que cet octroi de qualités n'a pas trouvé de concrétisation monnayable. En effet, une autre des découvertes qui découlent du voisinage avec les éoliennes, est la perte financière qu'elles entrainent pour les habitations à proximité. La vue qui permettait aux propriétaires de vendre leurs biens plus cher n'est plus un argument en ce sens. Bien au contraire, elle s'est transformée en élément défavorable à l'achat. Du fait de leur présence, il est clair qu'une propriété ne pourra plus se vendre autant qu'avant leur installation. Cette perte financière grossit encore la liste des arguments qui fondent le camp de l'opposition.

Pour terminer sur l'impact visuel et financier provoqué par l'installation d'éoliennes sur un territoire, il convient de prendre en considération les activités de tourisme. Soit déjà les touristes qui, puisqu'ils ne peuvent plus profiter des magnifiques paysages aveyronnais, modifient leur destination de vacances, ou bien tentent de vendre leur résidence secondaire, ce qui ajoute à la perte au niveau foncier. Mais aussi les bénéficiaires de l'activité touristique, les hôteliers, les centres d'activités sportives, les commerçants, tous ceux qui comptaient sur la saison estivale pour renflouer leurs comptes. Tous ceux-là se sont retrouvés lésés par l'implantation des parcs. Sans même avoir été consultés ils ont été amenés à subir les inconvénients précités.

Ce sont ces premières gênes qui entraineront les mobilisations opposantes à suivre et c'est probablement leur probabilité qui ont laissé des départements comme l'Ariège ou le Lot dubitatif quant à l'implantation d'éoliennes sur leur territoire.

3. Un modèle imité par le Tarn et ignoré par les autres départements.

Cette découverte des désagréments est un des facteurs qui a contribué à influencer l'évolution de l'éolienne dans les autres départements de Midi Pyrénées. En effet, une dynamique de prudence eu égard à la situation aveyronnaise se décèle aisément.
Le département qui arrive en tête des mégawatts produits après l'Aveyron (pour la région Midi Pyrénées) est le Tarn, vient ensuite la Haute Garonne. Les quatre départements restants en sont au point mort en termes de mégawatts d'origine éolien produits. En revanche les raisons de leur «stagnation» sont différentes.

A. Le Tarn et la Haute Garonne

Ayant commencé son entrée dans la production d'énergie éolienne un peu plus tard que l'Aveyron, le Tarn n'est pas aussi bien classé mais atteint le deuxième rang en Midi Pyrénées. Le premier projet à avoir vu le jour dans le département est le parc de Barre, construit en 2006, sa mise en œuvre n'a suscité aucune contestation, la population locale était globalement favorable au projet et le Conseil général avait même donné son accord pour brancher le parc éolien du Merdélou (Aveyron) sur la commune de Lacaune (Tarn). En effet le promoteur ne pouvait pas commencer le chantier du Tarn tant que celui du Merdélou n'était pas terminé, et après avoir hésité quelques temps, le président du Conseil général a donné cette autorisation. Le maire de barre, Gaby Roulenq dit regretter amèrement sa décision.

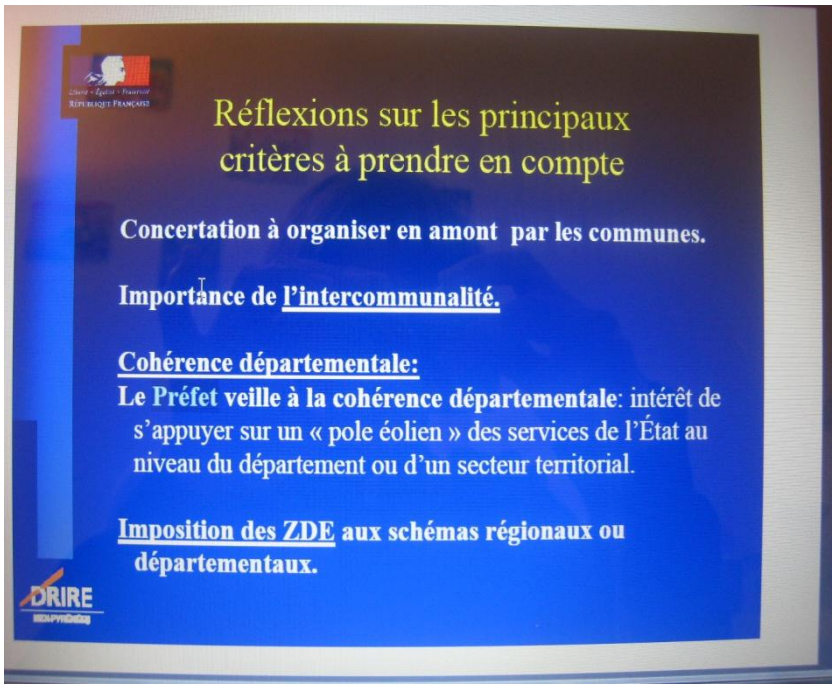
« Elles sont devenues pour moi les éoliennes de la discorde, j'ai le sentiment d'avoir été berné et je regrette le résultat ». (Entretien élu)

Il regrette également que les éoliennes implantées sur sa commune ne lui amènent pas plus de revenus. Le maire de Barre nous explique que le promoteur lui a fait miroiter des sommes qui se divisent aujourd'hui entre la communauté de communes et les propriétaires fonciers, ne laissant que très peu à la commune. Ce projet fut le pionnier dans le Tarn mais il fut vite

suivi par d'autres, qui eux, demandèrent plus de mobilisation de la part des services de l'Etat (le parc de Lamontélarié et de Sauveterre par exemple).

En 2006, la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) a été chargée de la coordination d'un pôle éolien départemental. Il est composé des services administratifs départementaux : préfecture, DDE, DDAF, ONF, DDASS, SDAP ainsi que de services régionaux ou supra régionaux : Ademe, DGAC Sud, DIREN, DRIRE et RTE. Et a pour fonction de mettre en relation les différents acteurs et partenaires d'un projet éolien, de conseiller les porteurs de projet, de « favoriser une instruction concertée des dossiers », ainsi que de donner un avis au préfet quant aux ZDE proposées. D'autre part, toujours en 2006, la DRIRE a réuni les DDE de chaque départements, sous la forme d'un comité régional de l'éolien, pour leur présenter la nouvelle loi ZDE et a insisté sur l'intérêt de se constituer en pole éolien en donnant pour exemple l'action de la MISAP ainsi qu'en prenant soin de faire apparaitre ses coordonnées.

"Le préfet veille à la cohérence départementale: intérêt de s'appuyer sur un pôle éolien des services de l'Etat au niveau d'un département ou d'un secteur territorial"[169]



[169] http://lapetitetoscane.pagesperso-orange.fr/doc/Intervention-DRIRE-ZDE-comite-regional-eolien-8-12-2006.pdf

La DRIRE fait donc le lien entre les départements et, si l'on s'intéresse à la situation actuelle (2011) une unité territoriale Tarn-Aveyron a été constituée au sein de la préfecture du Tarn et est pilotée par la DREAL[170] (ancienne DRIRE). Cela laisse supposer des liens effectifs entre les deux départements, qui ne sont pas présents avec d'autres. En effet les autres départements ne présentent pas de coalitions de cet ordre entre eux, ce qui nous amène à penser que si le Tarn a opté pour le même modèle que l'Aveyron (MISAP) c'est peut-être en raison de la proximité des DDE des deux départements.

Néanmoins la date de la première réunion étant 2006, il ne peut s'être occupé d'un projet qui a vu le jour la même année (un projet de cet ordre dépasse aisément les deux ans). Ce qui nous amène à faire l'hypothèse que dès lors qu'il a expérimenté la mise en œuvre de son premier parc, le Tarn a imité (sous l'impulsion de la DRIRE) le modèle politique déjà testé et validé par l'Aveyron. En effet, ce mode de structuration, ainsi que les différents services impliqués dans cette nouvelle entité rappelle très fortement la stratégie menée par l'Aveyron via la MISAP pour le développement de son parc. Et si l'on en croit les chiffres qu'ils produisent ils suivraient sur la même voie que la MISAP. Selon le bilan qu'il présente le pole aurait 12 développeurs auditionnés, 20 projets examinés, 7 permis de construire délivrés pour 43 éoliennes d'une puissance de 72 MW, et 9 autres dossiers en cours d'instruction pour 66 éoliennes d'une puissance de 113MW[171].

En revanche cette proximité avec le schéma aveyronnais ne se retrouve pas en Haute Garonne. En effet, le premier, le parc d'Avignonet a obtenu les autorisations nécessaires à la construction d'un parc éolien sans déclencher d'oppositions. Alors que, le second, surement du fait de la présence depuis un an des premières éoliennes, n'a pas du tout eu le même accueil. Entre la procédure administrative et les contestations des opposants, il n'a vu le jour que six ans après que la première demande de permis de construire ait été déposée.

Le parc d'Avignonet Lauragais est la première centrale éolienne de la Haute Garonne. Construit en 2002, il accueille dix éoliennes de 75 m de haut, d'une puissance de 0,75 MW chacune, qui se situent toutes sur la commune d'Avignonet. En 1998, des appels d'offres

[170] source DRIRE

[171] Extrait du rapport 2006 pole éolien Tarn

sont lancés dans le cadre national du programme « Eole 2005[172] ». Comme les parcs du Méderlou et Fontanelle (en Aveyron), le projet d'Avignonet en fera partie. Son maître d'œuvre sera le groupe Cegelec, (leader de l'énergie électrique) et, les maîtres d'ouvrage et propriétaires du site seront la société Boralex, et la société Séris SA, qui sont toutes les 2 réunies dans la structure Séris Eole. Le projet est terminé en 2002 sans avoir rencontré aucun obstacle. A cette époque, la problématique de la contestation, du fait de la dimension inconnue de l'éolienne, n'existe pas. N'existe pas non plus de structures comparables à celle de la MISAP, les dossiers mettent donc plus de temps à parcourir les différents services de l'Etat que c'était le cas pour l'Aveyron. Cette non coordination des services impliqués dans la délivrance des permis de construire éoliennes est selon nous une des causes de l'évolution lente de l'éolien en Haute Garonne. Si les services de l'Etat reçoivent chacun à leur tour les dossiers les commentent et les renvoient, il est évident qu'un dossier prend plus de temps à être étudié que si ces mêmes services travaillent en coordination sur une seule table (ne serait-ce que l'économie du temps de navette des dossiers). D'un autre côté, la Haute Garonne à travers l'exemple de Saint Félix semble avoir la capacité de mobiliser l'aide souhaitée pour faire accepter son dossier. Le parc de saint Félix (du Lauragais) par la progression qu'il a suivie en est un exemple. La première demande de permis de construire a été déposée en 2002 devant le préfet H. Fournier alors que plusieurs institutions interrogées lors de l'instruction avaient émis un avis défavorable. Le préfet a refusé de donner le permis de construire évoquant les arguments inscrits dans les avis rendus par la commission des sites, la DIREN, le directeur de la SDAP, la DRE et la DDE. Le commissaire enquêteur a également rendu un avis défavorable (il n'en est pas fait mention dans l'acte de refus). Renonçant à agir devant les tribunaux pour défendre son projet, le promoteur de la société3V, a revu les plans de son futur parc et les a modifiés avec le concours de la DIREN[173].

« Ce nouveau dossier a été élaboré en collaboration avec la DIREN, il comprend moins de machines et certaines ont été éloignées des maisons les plus proches pour tenir compte des

[172] Nous reviendrons plus tard sur ce programme (dans la partie EDF)
[173] Direction régionale de l'environnement

souhaits de certains riverains ». (Propos tenus par le maire de Saint-Félix-Lauragais, André Rey, dans une interview donnée dans un journal local[174]).

Le dossier fut représenté en mai 2003 devant le nouveau préfet, qui autorisera[175] le projet en mars 2004, en se fondant sur les avis donnés par les services instructeurs (DDE, DIREN, DRIRE, commission des sites, SDAP….). Des recours formés par l'opposition retardent le démarrage du chantier, mais finalement la société 3V est autorisée à démarrer les travaux (2007). Les premières éoliennes sont sur pied en juillet 2008. La coopération entre la DIREN et le promoteur du parc a amené à ce qu'il obtienne l'aval des autres services de l'Etat ainsi que la confiance du préfet, puisqu'il a autorisé le permis indépendamment de l'avis défavorable du commissaire enquêteur (ce qui est assez rare pour être souligné). Dans tous les cas c'est un modèle qui, bien que n'étant pas équivalent à celui de la MISAP, a permis aux éoliennes de Saint Félix de défier les premières formes de contestation.

Le développement des parcs éoliens dans ces deux départements présente donc quelques points communs avec l'Aveyron: la Haute Garonne a commencé son développement via le projet EOLE, et le Tarn s'est organisé, après son premier parc, en imitant le modèle de la MISAP.

Analysé à travers l'approche des arrangements politiques développée par Pieter Leroy et Bas Arts[176] et, formalisé à l'aide du tétraèdre élaboré par Liefferinck[177], le schéma relatif à ces trois départements (Haute Garonne Tarn Aveyron) se traduit de la façon suivante: L'installation des parcs fait généralement suite à une entente entre les élus et les opérateurs et experts (les deux derniers travaillant ensemble) qui diffusent également un discours très favorable à l'éolien. L'expertise est la ressource indispensable à l'atteinte des objectifs de la politique visant le développement de l'éolienne, ce qui explique aussi l'alliance que les élus effectuent avec les experts des bureaux d'études. Enfin, le cadre législatif en vigueur, bien que souvent perçu comme insuffisant, repose sur les lois de 2003 (urbanisme et habitat) et 2005 (appliqué en 2007).

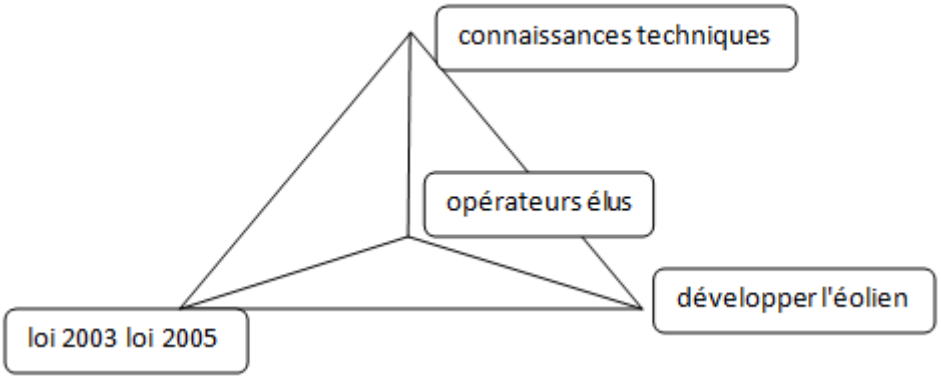
[174] Source : La Dépêche du Midi du 19 juin 2003

[175] En réalité deux préfet se succèdent le préfet Fournier et le préfet Daubigny, c'est ce dernier qui autorise le permis de construire

[176] Art B. and Leroy P., 2006. Institutional dynamics in environmental governance, *Institutional dynamics in environmental governance,* Dordrecht : Springer, p 1-19

[177] Liefferink D.2006, The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the *Tetrahedron,* Arts B. and Leroy P., *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, pp. 45-68

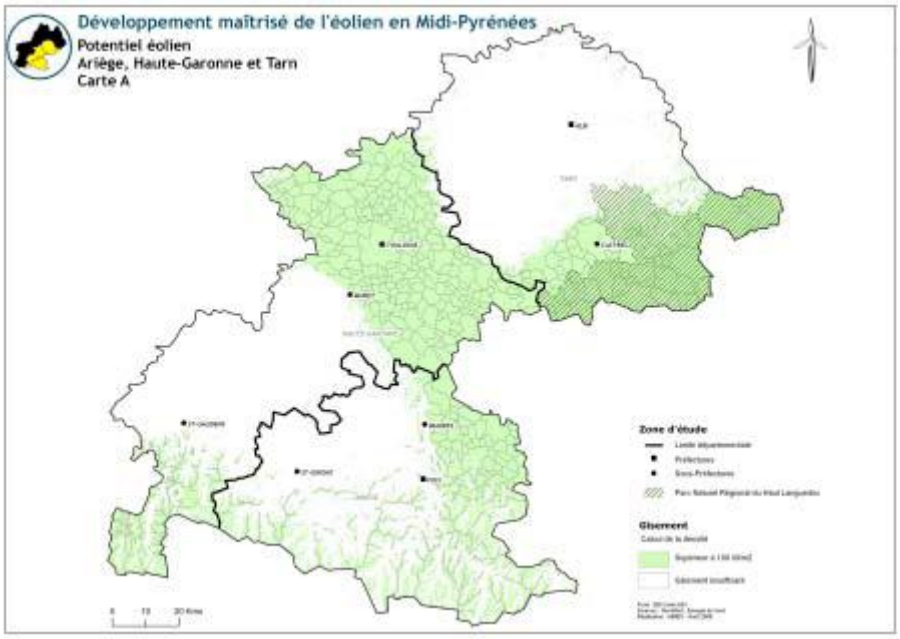
Tétraèdre de l'arrangement politique de l'éolien dans les départements de l'Aveyron du Tarn et de la Haute Garonne.



B. Une situation de blocage pour l'Ariège et le Lot

Dans ces deux départements les politiques ont marqué leur refus de développer l'éolien. Bien que chacun des deux se soit à un moment intéressé à cette question, les démarchages entamés et les projets des élus se sont finalement soldés par un abandon.

L'Ariège présente pourtant un potentiel de développement comparable bien que légèrement inférieur au département du Tarn et à celui de la Haute Garonne.

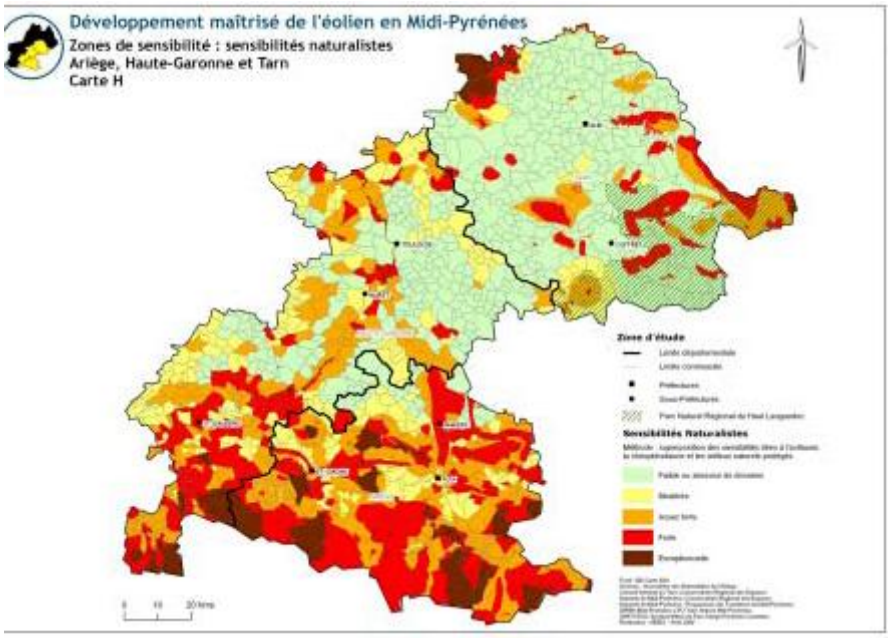


Source bureau d'études Abiès

Cette carte a été réalisée lors d'un rapport sur les possibilités de développement maitrisé de l'éolien en Midi Pyrénées, en 2006. Elle relate le potentiel (en termes de gisement éolien) éolien des trois départements que sont la Haute Garonne le Tarn et l'Ariège. On y voit clairement que l'Ariège présente un potentiel de gisement suffisant pour y implanter ce type d'infrastructure. Pour autant même si l'Ariège s'est intéressée un temps à l'implantation d'éoliennes sur son territoire, cela ne dura pas. En effet, bien que des études aient été effectuées dans ce sens, la suite des démarches qui mènent à la construction d'un parc éolien n'ont jamais été poursuivies. Des mâts de mesure ont pourtant été posés sur le département, mais sans suites non plus. Certains bureaux d'étude ont été payés par les services de l'Etat pour effectuer des schémas de développement éolien en Ariège mais ces « *mini schémas ont terminé dans un placard* » (entretien bureau d'étude). Diverses communes notamment dans la vallée de l'Hers ont pourtant été démarchées en ce sens, mais les mobilisations de la population locale ont eu raison du blocage des projets à leur état initial. Ce refus quasi catégorique de la population est très certainement imputable à la lancée tardive du département dans l'éolien. En effet les premiers projets sont apparus en 2005-2007, ce qui les place après les premières avancées de l'opposition en Aveyron. Les opposants ont déjà pu entendre des témoignages quant à la gêne occasionnée par les éoliennes mais aussi quant aux techniques de persuasion employées par les promoteurs.

« Et nous nous sommes renseignés auprès de riverains de parcs éoliens. Ils témoignent tous du bruit causé par ces machines, sans parler des pistes qui seront tracées dans la nature, et dont la remise en état sera à la charge de la commune.[178] *».*

N'étant plus de purs novices du fait de leurs renseignements auprès des associations d'opposants, ils semblent plus durs à convaincre quant au bienfondé d'accepter l'implantation d'un parc éolien près de chez eux. Dans le même ordre d'idées ils n'ont pas attendu de subir les gênes des éoliennes pour se prémunir contre un éventuel parc. Des lors que le projet des trois communes de la vallée de l'Hers (Viviès, Tourtrol et Coutens) a été révélé ils se sont constitués sous forme d'association (l'association de défense des Pics d'Estelle), mettant en pratique ce qu'ils avaient pu observer chez d'autres opposants éoliens. Par conséquent les pouvoirs publics se sont montrés beaucoup plus prudents que par le passé quant au fait d'autoriser les éoliennes sur leur territoire, une attitude qui explique pourquoi l'éolien n'a pas encore vu le jour en Ariège.



Source bureau d'études Abiès

[178] Propos tenus par un opposant Source : La Dépêche du Midi du 15 décembre 2005

Sur cette carte, il apparait très clairement que l'Ariège est aussi un département qui présente des sensibilités très fortes contre l'éolien, soit encore une fois une population qui est grandement positionnée contre leur entrée sur le territoire. La dimension territoriale de ce département semble donc elle aussi influencer le processus de mise en œuvre des politiques visant le développement de l'éolien. En effet, bien que l'Ariège présente un potentiel de développement suffisant pour y construire des parcs éoliens, la dimension sociale du territoire ne le permet pas. Autrement dit, l'Ariège est un département qui affiche une culture peu ouverte à l'entrée de ces nouveaux objets sur son territoire. Si l'on superpose ces deux cartes on obtient comme résultat un département pourvu d'un potentiel géographique atomisé par une dimension culturelle dont il ne peut se défaire. Cela vient ainsi souligner l'importance de la composition du territoire en matière d 'éoliennes. Un territoire définit ici par sa géographie mais aussi par une culture propre.

Le Lot s'est lui aussi interrogé sur sa potentialité à produire de l'énergie éolienne, mais comme pour l'Ariège ces questionnements restèrent à leurs états initiaux, aucune éolienne n'est apparue à ce jour sur l'ensemble du département. Il possède pourtant de nombreuses surfaces peu exploitées « de plus en plus délaissées » qui ont forgé l'espoir des promoteurs.

« *On peut croire que c'est un eldorado parce qu'il y a beaucoup de surfaces peu exploitées (...) les investisseurs y voient un gros potentiel*.» (Entretien association)

En effet comme pour les zones agricoles, la perspective d'implanter un parc éolien sur une zone caractérisée par un large périmètre intéresse fortement les opérateurs industriels puisqu'ils y voient la possibilité d'une forte productivité. Néanmoins leur souhait d'investir ce département ne se concrétisa pas. Bien qu'ayant démarché les élus pour obtenir l'aval du conseil municipal ils firent face à un échec. Ni les politiques ni les habitants ne souhaitaient voir leur territoire « mité » par l'éolien. Le Lot se caractérise par une politique très protectrice de l'environnement, et plus précisément de son patrimoine naturel. La surface de son territoire compte beaucoup de zones protégées « espaces naturels sensibles » ou encore « Natura 2000 ».

« On est un département quand même très conservateur surtout pour les aspects patrimoines » (Entretien Quercy énergie)

L'importance accordée à la préservation du patrimoine naturel par les politiques (Conseil général…) est le critère qu'il convient de prendre en considération pour comprendre le non développement de l'éolien dans le département.

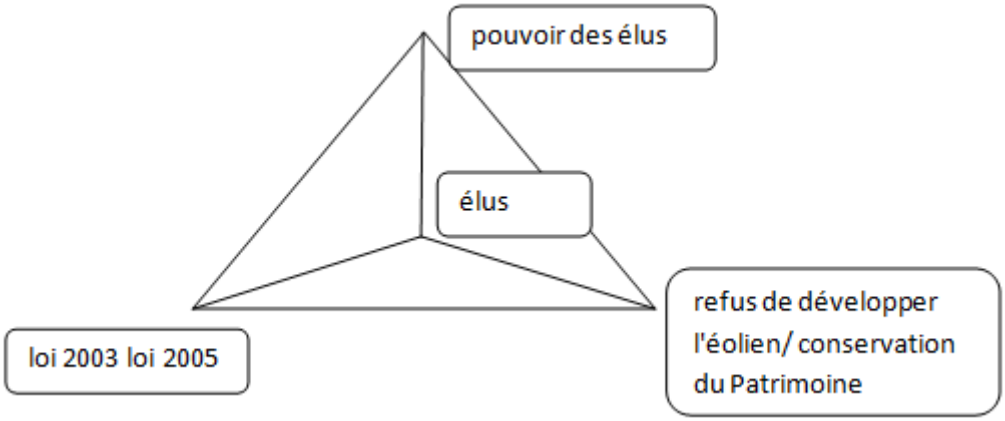
Une raison historique s'ajoute à cette opposition de refus, le Lot s'intéresse à la production de bois énergie et a beaucoup investi dans ce secteur, il ne peut donc se voir reprocher une attitude non soucieuse de l'environnement ou du changement climatique. D'une certaine manière il a déjà rempli son rôle en développant le bois énergie.

Ces deux départements sont donc deux illustrations des réactions de refus face à l'implantation des éoliennes. Comme pour l'Ariège, si les politiques bloquent son entrée dans leurs territoires, l'éolienne ne peut pas y être introduite ni développée. Autrement dit, si les acteurs interpellés pour concrétiser ces politiques refusent de s'engager dans la voie de l'éolien, l'arrangement politique sensé les soutenir ne peut se mettre en place. Les éoliennes ne peuvent donc pas être installée sur ces territoires. Si les élus refusent de faire les démarches de Zde ou de permis de construire, la situation est bloquée, et ce même si des experts sont présents, et/où mobilisables sur le territoire en question. Si l'on traduit à présent ces données à l'aide de l'approche des arrangement politiques (Leroy et Arts 2006[179]) force est de constater qu'il n'existe plus d'alliance entre les élus et les opérateurs/experts. De plus , même si les ressources d' expertises sont mobilisables sur le territoire (à l'exemple des mats de mesure installés en Ariège), le discours dominant au sein de ces départements ne fait pas un accueil favorable à l'éolien. Les élus sont contre. De fait les éléments nécessaires à la mise en place d'un arrangement politique de l'éolien font défaut et, si les dispositions législatives en vigueur restent d'actualité, la volonté de ne pas développer et la position centrale qu'occupent les élus en matière d'implantation de parcs

[179] Arts B. and Leroy P., Op cit., 2006.

éoliens finissent d'obstruer toute voie d'accès aux éoliennes à l'intérieur de ces territoires. C'est ce qu'illustre le tétraèdre[180], suivant.

Tétraèdre de l'arrangement politique de l'éolien dans les départements du Lot et de l'Ariège



En revanche concernant les Hautes Pyrénées, le Gers et le Tarn et Garonne il semble que les éoliennes ne soient pas vraiment apparues à l'ordre du jour.

C. Un désaveu topographique pour les trois autres.

Lorsque la question leur est posée, les services de l'Etat considèrent que « *dans le Tarn et Garonne et le Gers il n'y a rien* » (entretien DREAL), ce qui se vérifie aisément lorsque l'on essaie de trouver des traces d'un éventuel ou futur projet. D'autre part, l'étude qui a été réalisée par le bureau d'études ABIES, sur l'ensemble de la région Midi Pyrénées[181] les considère comme des territoires présentant des potentiels de gisement éolien moyennement voir peu favorables pour y implanter des éoliennes. Le département du Gers et du Tarn et Garonne bénéficient de vents un peu moins forts que l'Ariège et les Hautes Pyrénées n'ont pas un potentiel suffisant. Il ne s'agit donc peut être pas d'un simple

[180] Liefferink D. ,Op cit. 2006,
[181] Développement maîtrisé de l'éolien en Midi-Pyrénées 2006, rapport final

refus politique, mais plutôt d'une décision fondée sur les conditions climatiques de ces départements. La ressource nécessaire pour qu'une centrale éolienne soit productive est le vent, à défaut l'utilité d'implanter de l'éolien est nulle. En effet, « *les exigences techniques de la production d'énergie à partir du vent, placent les installations d'éoliennes souvent sur (…) (des) territoires en hauteur et sur le littoral* [182]*».*

Le département des Hautes Pyrénées quant à lui présente une particularité, il dispose d'un potentiel de gisement éolien classé favorable mais très parsemé et se situant sur la chaine des Pyrénées. La question qui poserait alors problème pour la réalisation d'un parc est celle de l'accès au site. Faire accéder les camions à des zones montagneuses entraine des complications des mesures qui ont certainement contribué au non développement de l'éolien en Hautes Pyrénées. Néanmoins l'Ademe en 2007 reprend une étude effectuée par Abies publiée en 2006 et détermine une zone de potentiel éolien dans le département, celle de la communauté de communes de Vic-Montaner. A l'heure où a été conduite cette étude[183] aucun parc éolien n'y était encore programmé.

Ces trois derniers départements sont quelque part emblèmes du désintéressement des élus pour les éoliennes. Contrairement au département de l'Ariège qui, malgré des vents bien moins forts que ceux de l'Aveyron et une population locale très peu favorable, a quand même réalisé les premières démarches pour implanter des éoliennes, aucune démarche n'est effectuée dans les départements précités. Cette attitude fait alors écho à une motivation inexistante de la part des élus, ce qui empêche une fois encore l'arrangement politique[184] des éoliennes d'être véritablement constitué. Si le cadre juridique existe et les ressources d'expertises[185] sont mobilisables, les élus de ces départements ne s'investissent pas dans la construction de parc éoliens. Le tétraèdre des arrangements politiques des éoliennes pour ces départements,[186] se décline donc de la façon suivante :

<u>Tétraèdre des départements Tarn et Garonne, Hautes Pyrénées, Gers</u>

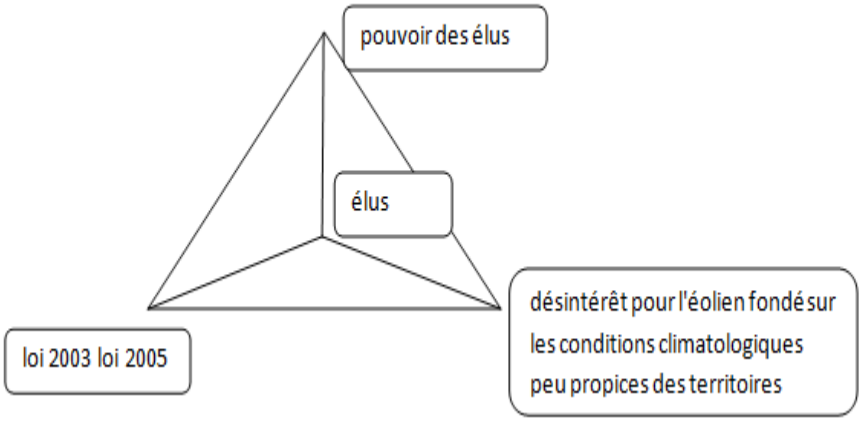
[182] Gueorguieva-Faye,D « Le problème de l'acceptation des éoliennes dans les campagnes françaises : deux exemples de la proximité géographique », *Développement durable et territoires* [Online], Dossier 7 : Proximité et environnement, Online since 18 mai 2006,op cit p 4

[183] Notre étude de terrain concernant les éoliennes s'est déroulée d'octobre 2008 à décembre 2010.

[184] Arts B. and Leroy P., Op cit. 2006.

[185] Le bureau d'études Gleyzes énergie, que nous rencontrerons tout au long de notre étude est notamment situé à Tarbes, dans le département des Hautes Pyrénées.

[186] Liefferink D., Op. cit., 2006,



Le fait que soit promulguée la loi ZDE 2005 (applicable en 2007) a également eu pour conséquence d'impliquer d'autres acteurs dans le jeu. La production d'instruments qu'elle nécessite permet aux acteurs étatiques d'avoir une plus grande maîtrise en amont de l'action. De la sorte en réalisant des schémas régionaux ou départementaux de développement, ils prédéterminent les zones où ils pourraient accorder des éoliennes[187], ils évincent par là même les zones où ils ne souhaitent pas les voir apparaitre, ce qui leur donne un pouvoir de contrôle non négligeable. A travers la production de cette étude, l'Ademe n'apparaît plus comme le financeur d'un programme national[188] (aux côtés d'EDF) mais comme un acteur régional impliqué dans le développement de l'éolien, ce qui entraine une autre conséquence pour ce qui nous intéresse, l'illustration d'un autre modèle politique. Le jeu, au fur et à mesure du temps ne semble plus se réduire aux acteurs que représentent les opérateurs et les élus, mais intégrer la présence d'acteurs étatiques qui jusqu'alors n'apparaissaient pas dans ces fonctions là (c'était les bureaux d'études).

L'entrée des éoliennes sur la région de Midi Pyrénées a donc été plus aisée pour les départements qui ont relevé le défi les premiers. Les contestations n'ont commencé à

[187] Remarquons ici que c'est la MISAP qui a établi le premier schéma départemental.
[188] Nous faisons ici référence au programme EOLE 2005 lancé en 1996.

s'élever qu'une fois que les inconvénients dus aux éoliennes ont été ressentis, ce qui a permis l'implantation des premiers parcs dans des atmosphères plutôt paisibles. Les trois départements n'ont été ennuyés qu'à partir du moment où la deuxième vague de parcs a été lancée, soit le parc de Saint Félix en Haute Garonne, le Sidobre pour le Tarn et le Lévezou pour l'Aveyron (c'est ce à quoi nous allons nous intéresser dans le chapitre 4). Néanmoins cette « opportunité du premier parc » n'a pas été étendue à tous les départements qui composent Midi Pyrénées. Pour reprendre Jobert (1998) « *C'est (...) au croisement des contraintes géographiques et politiques propres à chaque contexte d'aménagement que les aménageurs entendent construire un projet*[189] *».* L'Aveyron a clairement été plus rapide dans le lancement de ces premiers parcs, une performance qu'il doit à la présence de la MISAP, et au fait que les éoliennes étaient un objet nouveau, non encore expérimenté par la population locale à laquelle elles se destinaient. D'ailleurs, c'est l'objet du chapitre suivant, la confrontation à la réalité a corsé la mission de démarchage des opérateurs.

Le Tarn a suivi les traces de l'Aveyron. Il a bénéficié de la dimension novatrice de l'éolien et a finalement opté pour le regroupement des services concernés, autour d'un pôle destiné à l'éolien, en d'autres termes il a imité l'Aveyron en ce qu'il a reproduit l'organisation de la MISAP sous la forme d'un pôle éolien (situé au sein de la préfecture du Tarn). Quant à la Haute Garonne, elle s'inscrit elle aussi dans un démarrage via le programme Eole, en revanche elle n'a pas reproduit le schéma proposé par la MISAP et repris par le Tarn. L'Ariège par son intéressement tardif au projet a de suite dû faire face à l'opposition de la population locale. Le territoire est considéré comme présentant une sensibilité très forte à l'éolien sur tous les schémas de développement éolien local ou régional. Quant aux autres départements, leur non avancée bien que due à des considérations d'ordre géographique et topographique, les exclut de la politique éolienne de Midi Pyrénées et par conséquent de cet angle de notre étude. Ils ne seront appréhendés que pour vérifier la véracité d'hypothèses effectuées (cf. chapitre 7).

[189] Jobert A., 1998. "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général". *Politix*. Vol 11, pp. 67-92.

Chapitre 4:

L’éolien : un objet controversé et vecteur d'apprentissage

L'éolien est progressivement devenu source de nombreuses controverses, et finalement l'objet de multiples recours devant les tribunaux administratifs. Après un inventaire de ces derniers, nous avons cherché à établir l'implication des acteurs de l'opposition dans le jeu de la décision politique. Autrement dit, comment les opposants s'organisent-ils pour se faire entendre et quelle est la conséquence de leurs actions ? Sont-ils influents ou non ? Que conclure sur l'envergure de ces mouvements dans la mise en œuvre des politiques publiques de Midi Pyrénées ?

Crozier et Friedberg[190] ont mis en relief les relations d'interdépendance qui se tissent entre une organisation et son environnement. Les acteurs qui font partie de *«l'environnement pertinent»* d'une organisation, essaient de maîtriser les *« zones d'incertitude »* dont elle a besoin pour remplir sa mission. Nous constatons qu'une de ces zones d'incertitude est celle de la connaissance, la connaissance technique et scientifique relative à la nouveauté technologique que sont les éoliennes lors de leurs entrées sur le territoire de Midi Pyrénées. En effet l'innovation technique que sont les éoliennes implique la présence d'experts dans les procédures visant leur implantation. Leurs compétences sont demandées dans la procédure administrative, ce sont leurs évaluations qui vont être la base sur laquelle les autres acteurs vont s'appuyer pour fonder leur décision et leur perception quant à un projet. D'autre part, les opposants, pour être en mesure de s'opposer aux projets, n'ont d'autres choix que celui de contredire les études réalisées par les experts, ce qui revient à les affronter sur leur propre domaine de compétences. Que ce soit devant les tribunaux, ou vis-à-vis des élus, ils n'ont pas d'autres options que de déceler des manquements procéduraux ou de fond pour être entendus. Pour ces raisons la problématique éolienne nous semble de fait intégrer celle de l'expertise, de la connaissance technique. Nous nous demanderons donc dans l'étude de ce terrain quelles sont les dynamiques qui portent les savoirs faires en présence, quels est le sens de diffusion des savoirs ? Comment et par qui sont-ils diffusés ? Comment sont-ils appropriés par des acteurs en manque de légitimité, et désireux d'augmenter leurs compétences. Quels sont les enjeux qui relient les acteurs plongés dans cette dynamique d'apprentissage ?

[190] Crozier M., Friedberg E. 1977, *L'acteur et le système,* Editions du Seuil, Paris

La sociologie des sciences nous invite à considérer l'interface d'où émergent ces savoirs (utilisés) comme le berceau d'une coproduction scientifique et politique. Les savoirs faire qui en émergent sont décrits comme le résultat des interactions entre les valeurs, enjeux et intérêts des acteurs appartenant à ces deux sphères. C'est cette dimension qu'il nous a fallu analyser pour comprendre et rendre compte de la mise en œuvre de la politique éolienne en Midi Pyrénées. Elle nous permet d'approfondir la dimension intrinsèque de l'expertise soit de prendre en compte les valeurs des experts qui élaborent les études nécessaires à la construction des projets. Des croyances qui, étant donné l'origine professionnelle des acteurs et les missions inhérentes à celles-ci, ne serviront pas toujours les intérêts des élus.. En effet les politiques sont en charge de la préservation d'autres intérêts qui ne sont pas forcément conciliables avec l'implantation d'infrastructures imposantes tels que les éoliennes (l'intérêt général/local). Ce chapitre se concentrera donc sur les étapes qui ont accompagnées la montée de la contestation. Il effectuera notamment un focus sur le virage qu'ont entamé les opposants vers la maîtrise de compétences techniques, et insistera sur l'arrivée d'une nouvelle catégorie d'experts dans les bureaux d'études, ceux qui militent pour le développement des énergies renouvelables, les négawatts.

1. Une opposition qui s'organise

Les premières formes de contestations en Aveyron (mais aussi dans le Tarn et la Haute Garonne), sont apparues de manière éparse. En effet, ce sont les voisins de ces infrastructures qui ont manifesté les premiers leur grogne contre l'implantation des éoliennes (autour de leur lieu de résidence). Relayés dans un premier temps par des associations anti éoliennes, les opposants au fur et à mesure de la croissance des parcs, revirent leur mode opérationnel et décidèrent de se regrouper sous forme de collectifs.

A. Des problèmes de voisinage

Les premiers désagréments dus à la présence de ces nouveaux éléments n'avaient donc pas tardé à se faire connaitre. Un bruit insupportable, une perturbation des fréquences hertziennes, un mouvement qui rend les bêtes folles et provoque une baisse de leur fécondité, ainsi qu'un impact visuel insupportable, furent les arguments autour desquels les opposants se regroupèrent pour entamer leur lutte. Une « spécificité aveyronnaise » doit être ajoutée à ceci, les querelles de voisinages. Beaucoup de voisins se brouillèrent suite à l'imposition par l'un des deux, de ce nouveau paysage à l'autre. Il faut préciser ici que lorsque les propriétaires fonciers ont décidé d'investir dans l'éolien, ils n'ont pas forcément réfléchi à la nuisance qu'ils imposeraient aux autres habitations, elles aussi, proches de ces installations.

« Pour certains ça a été très grave puisque quand ils ont signé ils ne se rendaient pas compte des nuisances qu'ils allaient engendrer notamment auprès de leurs voisins ; ils étaient déjà coincés une fois qu'ils se sont aperçu de la situation dans laquelle ils s'étaient mis et ce qu'ils avaient imposé à leurs voisins ». (Entretien membre d'un collectif)

Bref, un sentiment d'amertume naquit et commença à grandir autour des éoliennes. Beaucoup de propriétaires se plaignirent de s'être « fait avoir » par les promoteurs, ils disaient regretter leur choix et souhaitaient enlever les éoliennes de leurs terrains, ce qui n'était pas possible.

« *Tous ces propriétaires fonciers ont été abusés et ont été pris pour des menteurs par leur entourage, ça a créé un véritable enfermement social, ils sont en grande souffrance et n'ont pas eu d'autres choix que de se replier sur eux-mêmes ».*

Les relations entre les habitants sont décrites comme changées par les Aveyronnais. *« Ce n'est plus pareil, il y a eu trop de conflits ».* Certains vont jusqu'à parler de « la fracture sociale » causée par l'éolien, et illustrent cette allégation en prenant pour exemple les nombreuses dépressions qui ont accompagné, les propriétaires fonciers.

« *Aujourd'hui certains sont allés jusqu'à la dépression parce qu'ils avaient trop honte de ce qu'ils avaient fait* » (Entretien opposant)

« Il avait honte pour les nuisances qu'il infligeait à ses voisins et en plus il n''était pas écouté par les gens !!! » (Entretien opposant)

Les particuliers bien qu'ils aient été les premiers, n'ont pas été les seuls à se plaindre des éoliennes, les communes voisines/victimes, ont elles aussi, dans les trois départements, manifesté leur désaccord quant à l'implantation d'éoliennes à leurs frontières. En effet, même si les éoliennes sont souvent positionnées de sorte à ne pas gêner les habitants de la commune qui les accueille, cette délicatesse n'est pas maintenue concernant les communes alentours. Le souci, et une des raisons des recours, est que généralement, si elles ne sont pas sous les fenêtres des habitants de la ville d'élection du promoteur, elles se situent sous celles de ses voisins. Ceci est administrativement possible puisque la procédure de cette époque ne prévoyait pas la concertation des communes non impliquées dans les projets. Autrement dit, leur gêne n'était pas prise en compte. L'histoire du parc d'Avignonet, (Haute Garonne) bien qu'elle soit qualifiée de querelle de clocher par les experts (qui ont réalisé les études du parc) est une bonne illustration de ces querelles de voisinage communal. Le maire de Montferrand fait partie des élus « victimes » de l'implantation d'un parc éolien sous leurs fenêtres. Sans avoir été tenu au courant de quelque projet que ce soit, en 2002, il s'est vu imposé la présence d'un parc éolien certes sur la commune voisine, mais concrètement très proche des habitations de sa commune. En 2003, l'arrivée de deux nouvelles éoliennes a été révélée, excédé, il a agi à diverses reprises contre l'implantation du parc d'Avignonet sans qu'aucun des recours n'ait été suivi. Se plaignant de ne pas avoir été informé d'un projet qui allait se bâtir sous les fenêtres de ses administrés, et de la gêne occasionnée, il demandait l'annulation de leurs permis de construire. Les juges administratifs, à cette époque l'ont débouté. Il a continué ces démarches et la bataille judiciaire dans laquelle il s'était engagé, invoquant le non-respect des mesures de sécurité concernant une éolienne, il a porté l'affaire jusque devant le conseil d'Etat, qui dans un arrêt de 2009, lui a donné raison et a

annulé les deux derniers permis de construire[191]. Ce cas est à la fois représentatif de l'implication des élus dans les démarches de contestations entreprises contre les éoliennes mais d'une certaine manière illustre aussi l'impuissance que les laissés pour compte, les victimes des parcs éoliens, ont pu ressentir. Dans le cas précédent, le maire a dû entreprendre six années de batailles juridiques pour que le trouble causé à ses administrés, le non-respect des mesures de sécurité, soit reconnu et « annulé[192]».

C'est donc ce contexte qui a vu naitre les premières associations anti éoliennes. Les pionnières ont été créées en Aveyron devant les parcs en chantier, et ne regroupaient que peu d'adhérents. La nouveauté de leur existence, leur manque d'expérience, de connaissances et de moyens furent les causes de leur « insuccès ».

En effet les premiers opposants aux éoliennes étaient des riverains, des locaux qui ne bénéficiaient d'aucune compétence particulière en matière ni d'éolien, ni d'énergie, ni de climat…Ils se révélaient donc être de purs profanes et dans une situation où il ne leur est pas facile de convaincre l'opinion publique du bienfondé de leur haine de l'éolien. Selon le collectif agir pour le Lévézou, « *Des petites associations ont fleuri partout en face des parcs éoliens qui se montaient mais elles n'ont pas plus de 10 adhérents et donc elles ne sont pas écoutées ».*

Le statut associatif bien qu'il leur permette d'agir en justice présente ce grand inconvénient de devoir, pour les membres, formaliser et payer son adhésion. Toujours est-il que les associations se sont dans un premier temps multipliées mais elles n'ont jamais vraiment grossi (en termes d'adhésions). La raison qui fit que leurs responsables ont opté pour cette forme statutaire est, que ces entités, les associations, sont pourvues de la personnalité juridique. Elles peuvent donc agir devant les tribunaux, et ainsi contrer la progression de l'évolution d'un projet éolien. C'est exactement ce qu'elles s'emploient à faire depuis leur création, que ce soit en Aveyron, dans le Tarn, ou en Haute Garonne. Les associations anti éoliennes ont pour mission principale et essentielle, l'action en justice. Les parcs de chacun des trois départements ont fait l'objet de multiples recours, pour des motifs différents, et par des associations distinctes.

[191] http://www.ladepeche.fr/article/2008/05/30/456913-avignonet-la-justice-interdit-les-deux-dernieres-eoliennes.html
[192] Il convient de préciser que bien qu'ayant fait l'objet de cet arrêté les deux éoliennes ne sont toujours pas démantelées

Cette situation est à la fois le témoin de leur forte mobilisation et celui de leur manque de coordination. En effet, à ce moment-là, elles n'ont pas cherché à s'informer sur les actions parallèlement menées, ni à s'allier entre elles. Leur statut en est cause et conséquence, si elles s'allient, elles n'ont plus de raisons d'exister seule. Par ailleurs, si elles n'agissent pas conformément aux attentes de leurs membres, elles risquent de les perdre. Ce qui pour l'un comme pour l'autre, à terme, est voué à provoquer leur sortie de la scène. Elles ont donc opté pour une stratégie de gêne maximale des chantiers éoliens et ont pour ce fait consacré leurs activités aux saisies du tribunal administratif.

Le souci c'est qu'en multipliant les recours comme elles l'on fait, elles se sont discréditées. En effet, la faiblesse de leurs arguments cognitifs (impuissants face à ceux des experts) et cette impression d'acharnement anti éolien, mêlée à une absence totale de coordination dans leurs actions (plusieurs motifs évoqués contre un parc, multiplication des recours) a eu pour conséquence qu'elles ont rapidement écopé du qualificatif NIMBY (Not In My Back Yard). Selon Jobert, lorsqu'un élu fait état du « *syndrome NIMBY (il) dessine donc la figure d'un opposant à la fois rationnel - utilitariste et irrationnel-pathologique, à la fois capable de faire un calcul rationnel de ses gains et pertes et, en même temps, incapable de fonder ce calcul sur des bases rationnelles*[193] ». Soit une description plutôt cinglante mais qui relate parfaitement le sentiment de rejet que les élus expriment lorsqu'ils parlent des opposants « *c'est des nimby ça, c'est rien* ». (Entretien membre communauté de commune.) L'emploi du mot NIMBY et le symbole qu'il représente « *tend ainsi à enfermer les riverains dans une position illégitime* [194]». Par l'emploi de ces termes les élus trouvent le moyen d'opérer un classement binaire, rappelant à la fois l'opposition symbolique intérêt général et intérêt particulier et suggérant par là même la suprématie du premier sur le second, ce qui finalement discrédite les porteurs de cet intérêt particulier par l'évocation sous entendue de leur égoïsme face à l'intérêt de tous. Tout cela étant suggéré par le seul emploi du terme Nimby, il a été un des principaux obstacles à la légitimité des opposants. En effet dès lors que les discours publics faisaient allusion à l'opposition, que ce soit en Aveyron, dans le Tarn ou en Haute Garonne, le terme NIMBY était employé. Une des voies privilégiées alors par ces

[193] Jobert Arthur. "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général". *Politix*. Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. pp. 67-92
[194] Ibid

acteurs pour se sortir de cette réputation fut de s'adresser aux associations environnementales de plus grande envergure.

B. La tutelle des associations nationales

La contestation, nous l'avons compris, a eu du mal à se faire entendre dans ses premières années. Les opposants, regroupés sous ces petites associations ou même agissant via leur commune ne tardèrent pas à chercher d'autres moyens de convaincre. Un de ceux-ci est leur rapprochement avec des structures de plus grande taille, les grandes associations anti éoliennes, ou les fédérations.

Les opposants aveyronnais ont, les premiers, expérimenté cette stratégie en se rapprochant de la fédération « vent de colère ». C'est une des premières fédérations nationales anti éolienne, elle a été créée en 2001 et regroupe une trentaine d'associations dont l'objectif est de lutter contre l'implantation de ces infrastructures. Elle est spécialisée dans la lutte anti éoliennes et dispose de qualités que n'ont pas les « simples opposants ». En effet elle compte parmi ses membres des personnes compétentes, capables de tenir des discours techniques et de légitimer scientifiquement leur position anti éolienne. Vent de colère aide aussi les associations à agir devant les tribunaux, elle a ainsi permis l'arrêt ou l'annulation de projets éoliens, ce qui œuvre en faveur de sa légitimité. En se rapprochant de cette structure, les associations aveyronnaises ont bénéficié de sa réputation, mais aussi de son aide en matière cognitive.

L'exemple aveyronnais a traversé les frontières du département. En effet même s'il ne s'agit pas de fédérations mais plus de grandes associations plus larges sur les intérêts qu'elles défendent, les Tarnais et les opposants de Haute Garonne, ont, semble-t-il, opté pour la même stratégie que les Aveyronnais. Les opposants du Tarn se sont rapprochés (pour ceux du Sidobre) des associations « Reveilh », et « Sidobre debout », soit, des structures spécialisées dans la préservation de l'environnement. Et les habitants de Montferrand ont fait appel à l'association audoise ADENL, dont l'objet est aussi la protection de

l'environnement. Précisons ici que, dans tout le département, sont uniquement concernés par cet appel aux associations nationales, les opposants de Montferrand. L'explication tient au fait que ce sont les seuls qui, après avoir vécu un temps auprès des éoliennes, ont été amenés à revivre l'expérience de leur implantation. Nous l'avons précisé précédemment le parc construit en 2002 (10 éoliennes) a été agrandi par l'implantation de deux autres éoliennes, les habitants ont donc subi deux fois un chantier éolien et pour le second ils n'étaient plus des novices en la matière. Le maire de Montferrand, dont les actions précédentes n'avaient donné aucun résultat, a revu sa stratégie et s'est tourné vers une association d'envergure nationale pour qu'elle lui vienne en aide. L'ADENL a donc accompagné la commune dans son action contre les deux dernières éoliennes du parc. Pour ce faire elle a notamment produit une contre étude d'impact qui discréditait une part de l'étude initiale (celle des experts). Comme le rappelle Sintomer, nous sommes à une époque où « *les associations peuvent alors réaliser des contre expertises ou déléguer celles-ci à des spécialistes, et au-delà influer sur l'orientation globale de l'ensemble des expertises, sur leurs modalités et sur les choix qu'ils convient de tirer de leurs conclusions.*[195] ». L'association ADENL par la production de cette contre étude, signe la démonstration de l'augmentation des compétences des acteurs opposants, ce qui va leur permettre de sortir du discrédit. En effet, en s'associant avec une structure expérimentée en matière de protection de l'environnement, les opposants ont pu bénéficier de ses compétences cognitives, de sa renommée, et bien sûr de son potentiel économique. Cette stratégie a porté ses fruits puisque le conseil d'Etat (Bordeaux) a, en 2009, annulé le permis de construire des deux dernières éoliennes d'Avignonet.

Cette démonstration de compétences a permis d'élever le conflit « expert /profane », (où profane = nimby) au rang des « experts (débutants) /experts (professionnels) » permettant ainsi aux opposants de ne pas se faire taxer de NIMBY. Nous décelons à travers les exemples de ralliement vers des associations de plus grand essor, les premiers pas d'un cheminement emprunté par les opposants. Celui-ci se produit d'une part, dans chacun des départements que nous avons étudiés, et d'autre part, simultanément à des contextes où les opposants ont déjà expérimenté plusieurs échecs... Selon nous, il y a là les marques d'une dynamique d'apprentissage de la part de ces profanes. Progressivement ils évoluent et

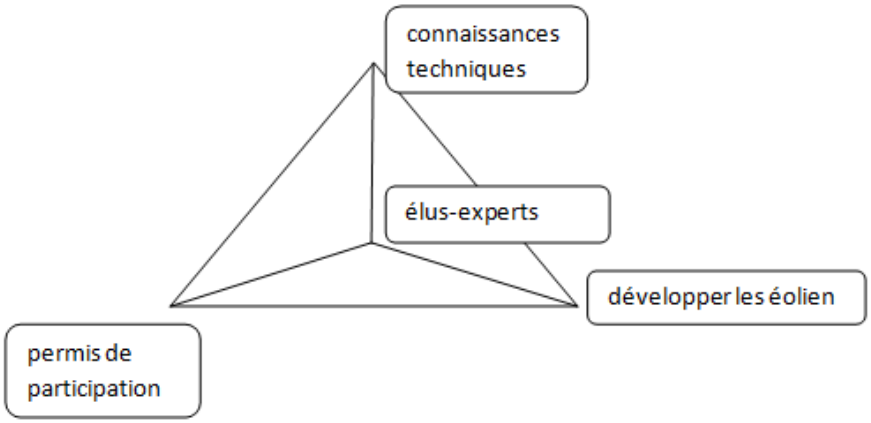
[195] Yves Sintomer « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques* 3/2008 (n° 31), p. 115-133.

progressent dans leurs rôles d'opposition. Leur bifurcation[196] vers des structures déjà existantes porte donc le témoignage de leur évolution, elle représente leur entrée dans « la seconde phase » de l'opposition.

Ces grandes structures, associations ou fédérations, présentent elles aussi des points communs. Déjà, elles apparaissent toutes une fois que les premières contestations se sont fait entendre (tribunaux), elles ont donc un caractère de « renfort ». Ensuite, elles sont souvent à vocation plus large que la lutte contre un nouveau parc éolien, que ce soit au niveau de leurs objectifs ou de leurs terrains d'action. En effet, « vent de colère » s'occupe des éoliennes mais sur la France, et REVEILH et ADENL ont un objectif de préservation environnementale. Elles ne sont donc pas centrées sur l'éolienne, ce qui à terme peut limiter leur impact. C'est certainement une des raisons qui a amené les opposants à dépasser cette nouvelle étape (la tutelle par une plus grande structure) pour entrer dans une autre phase de l'opposition, celle des « collectifs ».

Si l'on tente de modéliser cette configuration à l'aide du tétraèdre des arrangements politiques de Liefferinck[197], l'on parvient au schéma suivant.

Tétraèdre de l'arrangement politique de l'éolien après les premières formes de contestation



Le tétraèdre nous montre bien que si les élus et les experts des bureaux d'études sont des acteurs pro-éoliennes et dominants de l'arrangement politique des éoliennes, il permet

[196] Le terme de bifurcation est entendu ici selon la définition de Grossetti pour « désigner des situations dans lesquelles une séquence d'action partiellement imprévisible produit des effets durables » in Grossetti M. 2006. « L'imprévisibilité dans les parcours sociaux », *Cahiers internationaux de sociologie* p. 5-28.

[197] Liefferink D.2006, The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the *Tetrahedron*. *Institutional dynamics environmental governance*, Springer.pp45-68

également d'observer l'existence d'une forme de permis de participation. Une règle informelle selon laquelle seuls ceux capables de comprendre les termes utilisés par les experts des bureaux d'études et à même d'y répondre sont considérés comme des acteurs légitimes à s'exprimer dans l'arrangement politique étudié. Les ressources utilisées et nécessaires pour maîtriser cet arrangement politique sont par conséquent, et comme illustré par le tétraèdre, celles des connaissances techniques. Néanmoins ces ressources sont beaucoup plus facilement mobilisable par les élus que par les opposants, c'est ce qui va nous intéresser à présent.

2. Des querelles d'expertises

L'opposition, pour avoir gain de cause sur un recours, ne tarde pas à s'intéresser aux études d'impact effectuées par les experts bureaux d'études afin d'y trouver quelques irrégularités sur lesquelles ils peuvent dénoncer le projet. Ces contre expertises sont réalisées soit par les associations nationales qui ont les moyens de refaire une expertise, soit par les collectifs qui usent de toutes leurs ressources pour trouver à contredire les données produites. L'association ADENL a notamment financé la contre étude d'impact réalisée en vue du recours contre les deux dernières éoliennes d'Avignonet Lauragais. Une démarche qui s'est révélée efficace puisqu'elle a permis à la commune de Montferrand de gagner le procès qu'elle avait intenté à la société responsable du parc (Boralex) et à la commune. Néanmoins ce cas d'espèce reste rare ; généralement les opposants n'ont pas accès à ce type de privilèges.

D'une part, ils se heurtent bien souvent aux ressources supérieures des élus dans ce domaine. En effet, les études d'impact sont très onéreuses et les opposants n'ont pas toujours le budget nécessaire au financement d'une contre étude. Ils peuvent, nous l'avons vu, soulever les vices des documents produits par les experts mais cela reste sous une forme amatrice. Pour reprendre une expression souvent utilisée dans la littérature (Jobert[198], Fourniau[199]) c'est un peu « *le pot de fer contre le pot de terre* ». Les élus bénéficient des

[198] Jobert Arthur. L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. In: *Politix*. Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. pp. 67-92

[199] Fourniau J.M. 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales* [XLV-136]

compétences des experts des lors qu'ils s'engagent dans le processus de réalisation d'un parc et cet état de fait leur donne une légitimité scientifique quasiment indémontable. Si le conflit se déplace sur le terrain de l'expertise, les ressources qu'ils sont capables de mobiliser les protègent d'un désaveu technique et scientifique. En face d'eux les opposants ne parviennent pas souvent à suivre et c'est fréquemment sur le terrain du témoignage qu'ils gagnent de la légitimité.

D'autre part, leur manque de qualifications en ingénierie éolienne est régulièrement la cause de leurs défaites face au combat d'arguments techniques qu'ils mènent avec les experts des bureaux d'études. À une question sur la nécessité des centrales thermiques pour rééquilibrer le réseau (entre différents parc éoliens), ces experts répondent par exemple, en perdant leurs interlocuteurs avec des unités de mesure et des concepts incompréhensibles pour celui qui n'y est pas formé.

« Sur une éolienne, il y a une certaine variation de production, d'un instant à un autre, qui va être d'une certaine amplitude. Sur un parc éolien il va y avoir un certain foisonnement. Si une éolienne a une variation, la deuxième va en avoir un peu moins … Les 10000mw éoliens peuvent remplacer 2800 MW thermiques donc si on formule autrement les 10000mw éoliens sont équivalents aux 2800 thermiques donc c'est la même fiabilité, disponibilité qu'une centrale thermique de 2800MW, ce n'est pas 0 % à des moments et 1000 à un autre. En moyenne c'est ça quoi. » (Entretien expert).

Les termes employés font partie du jargon propre à ces experts. En répondant de la sorte devant un public profane, ils attirent non seulement l'attention sur leurs compétences de savants mais provoquent aussi un sentiment de dépassement chez les riverains qui ne peuvent alors que les croire, puisqu'ils n'ont pas eux mêmes, les compétences nécessaires à la bonne compréhension du problème. De la même manière, si les opposants, qui disposent de compétences suffisantes pour leur allouer la possibilité de répondre, les contrent dans leurs explications, ils auront toujours matière à leur démontrer qu'ils ont tort. Puisque, de par leur profession de spécialistes, ils bénéficieront toujours d'une supériorité en matière technique, scientifique et financière. Autrement dit, ils ont davantage de ressources sur

lesquelles s'appuyer pour mener à bien leurs missions, et contrairement aux opposants qui payent pour les mettre à défaut, ils reçoivent des fonds pour la réalisation de leurs études. Cependant, la spécialisation des experts des bureaux d'études en matière d'éoliennes et plus largement, d'énergies renouvelables, a pour conséquence de provoquer une dynamique d'apprentissage chez les profanes. Qu'il s'agisse des services de l'Etat au début de la mise en œuvre de la politique éolienne, des élus, des institutions publiques ou des premiers opposants, ils ont été amenés à faire un effort d'apprentissage pour comprendre ce que leurs interlocuteurs s'employaient à expliciter. Cet accroissement de leurs compétences, s'accompagne également de l'adoption d'un cadre beaucoup plus informel. Soit, une forme de permis de participation selon lequel le droit de participer au débat n'est accordé que si celui qui souhaite y entrer démontre son aptitude en matière technique, par exemple par l'emploi d'un discours étayé dans un vocabulaire scientifique.

« Ils ont des discours fabuleux mais ça reste des experts entre eux alors moi quand j'arrive avec mes mots je fais tache et ça ne leur plait pas trop, mais moi je n'ai pas la capacité de parler comme eux avec un superbe vocabulaire. » (Entretien association environnement)

Si l'on revient sur l'apprentissage effectué par l'opposition taxée de Nimby, nous avons vu que les opposants se sont employés à augmenter leurs compétences en matière d'éolienne. La raison qui les a poussés à se former était leur volonté de comprendre les discours experts des bureaux d'études afin de ne pas les laisser leur « *vendre des jolies histoires et faire subir aux autres* » ce qu'ils avaient « *déjà subi* » (entretien membre d'un collectif). En affichant leurs compétences, ils avaient également accès à la scène des réunions publiques, où ils pouvaient prendre la parole et publiquement, tenir tête aux experts. S'ils n'avaient pas pu s'opposer durablement et techniquement (comprendre et répondre) à ces derniers ils seraient restés empreints de l'étiquette de Nimby. Ils ont donc indirectement passé une forme de permis à participer au débat, c'est parce qu'ils ont acquis des compétences suffisantes qu'ils ont pu s'exprimer publiquement.

Les élus aussi adoptent ce même comportement, cette volonté d'afficher des compétences expertes devant l'auditoire.

« En matière d'action publique ce sont les élus qui vont construire ces politiques énergétiques au sens général du terme, et, les connaissances scientifiques c'est un problème, vous faites la différence entre un kilo watt et un kilo watt heure ? Non et bien eux c'est pareil ! » (Entretien bureau d'études)

Bien que les experts des bureaux d'études les considèrent peu compétents en la matière, nombreux sont les évènements publics où les élus s'expriment en termes de développement durable, de changement climatique, de migrations des oiseaux, d'étude d'impact. Même si cela est implicite, leur attitude révèle cette idée imposée qu'il faut être compétent pour avoir le droit de s'exprimer sur le sujet.

L'instauration de cette forme de permis de participer permet « *d'analyser le rôle que jouent ces constructions discursives dans l'entretien de l'identité* [200]*» propre* à chacun des acteurs (Simoulin 2007). Tant au niveau de l'opposition qu'à celui de l'espace public, cette induction de l'idée que pour être légitime dans le processus de décision visant l'implantation d'un parc éolien, il faut être compétent techniquement et que cette compétence passe par l'emploi de termes spécifiques et techniques, attribue aux experts un caractère indispensable.

Ce permis de participation nous apparait être le résultat d'un processus visant l'instauration de normes informelles par lequel les experts s'imposent indirectement comme ceux qui maîtrisent le jeu, puisque de fait, ils ont réussi à déplacer les conflits sur le terrain de l'expertise. Un champ sur lequel ils ont conscience d'avoir plus de chances de convaincre l'opinion publique que sur celui de la perte foncière occasionnée par l'implantation même de ces infrastructures.

Enfin la faible fréquence de la tenue de réunions publiques s'ajoute comme condition favorable à la prééminence des experts des bureaux d'études. Prévues généralement une seule fois pour des projets qui durent entre deux et quatre ans, elles ne facilitent pas l'accès à l'espace public pour les opposants qui réagissent en organisant leurs propres réunions.

[200] Vincent Simoulin « Une communauté instrumentale divisée... et réunie par son instrument », *Revue d'anthropologie des connaissances* 2/2007 (Vol. 1, n° 2), op cit p. 229

« Q : *Quelle est la périodicité de ces réunions publiques organisées par la commune ?*
R : Il y en a une et on n'en parle plus. C'est une réunion publique organisée à la demande du promoteur parce qu'ils disent être transparents. Ils mettent en avant l'aspect écolo et l'urgence de la situation par rapport au changement climatique ».
(Entretien membre d'un collectif)

Les opposants se trouvent donc dans la situation où ils n'ont qu'une seule occasion pour se confronter aux experts publiquement et donc pour combattre leurs arguments et rallier les dubitatifs à leur cause. Par ailleurs ce contexte est parfois rendu plus difficile eu égard à la catégorie d'experts qui se trouvent face à eux. En effet, existent parmi les bureaux d'études, des experts qui militent pour le développement des énergies renouvelables, les négawatts.

3. L'entrée des négawatt sur la scène publique

La sociologie des sciences nous apprend que l'éthique des experts transpire à travers les études qu'ils produisent. Testée par Turnhout dans un article sur les indicateurs écologiques, cette intégration de l'éthique dans l'analyse lui a permis de montrer que les croyances et valeurs de ces experts les influençaient dans leur pratiques professionnelles, jusqu'à la manière dont ils effectuent leur mesures. Urfalino[201] le confirme lorsqu'il écrit que les experts restent toutefois les représentants d'une éthique. C'est dans cette logique de recherche d'appartenance éthique des experts que nous avons mis en lumière l'existence d'une communauté d'experts spécifiques, les Négawatts.

Les experts des bureaux d'études n'appartiennent donc pas tous à une seule et même catégorie d'acteurs. En l'espèce, il pourrait s'agir des experts pour les éoliennes et d'experts qui sont contre, cependant l'intérêt porté aux études d'impacts ayant précédé les projets a permis de différencier deux catégories d'acteurs « pro ». Ceux qui sont pour des grands projets et ce qui sont pour des projets discrets, ne rameutant par trop la population.

[201] Urfalino P., 2007 "*Expertise scientifique et intérêts nationaux, l'Europe des médicaments*". Annales Histoire, Sciences Sociales

Les négawatts relèvent de la première proposition, ils sont une communauté d'experts réunis dans le but de produire un maximum d'énergie d'origine renouvelable.

Le concept Négawatt, a été développé en 1989 par Amory Lowins, un Américain, décrit par les membres Négawatt, comme « *un grand écologiste penseur énergéticien qui a conçu ce principe des Négawatt» (Entretien membre Négawatt).* La philosophie des négawatts est la suivante[202] : tout ce qui n'est pas consommé en terme énergétique n'a pas à être produit. Pourquoi ? Parce que la production d'énergie essentiellement d'origine fossile pollue et dégrade notre environnement.

« *l'énergie qui n'est pas consommée n'a pas besoin d'être produite, c'est la moins polluante et la moins coûteuse à produire » (Entretien membre Négawatt).*

Nés aux Etats Unis dans les années 1990 les négawatts bénéficient d'une renommée internationale. Par exemple dans des pays comme la Suède leur scénario a déjà été adopté par le gouvernement. En France, la plus ancienne trace d'intervention de (futurs) négawatts que nous avons trouvée remonte à avril 2000. Il s'agit d'un rapport réalisé par le secrétaire d'état à l'Industrie (du gouvernement Jospin). L'objectif visait l'établissement d'une ligne de réflexion sur le développement des énergies renouvelables, parmi les personnes rencontrées dans le cadre de cette mission figuraient deux membres actifs négawatt[203]. En revanche, ce n'est qu'à partir de 2003 qu''ils s'emploient officiellement, à diffuser un modèle d'action qui permettrait de parvenir à une maîtrise totale des consommations énergétiques. Thierry Salomon, un expert français, a souhaité élargir la diffusion de ce concept et, après avoir écrit « la maison des Négawatt », a créé une association pour promouvoir ce scénario. Celle-ci prend forme fin 2001 et propose un premier scénario en 2003 et un second en 2006[204]. Pour ce faire, il a bâti une coalition avec une base sociétale et une base scientifico-technique. Une vingtaine d'experts sont aujourd'hui membres actifs de l'association et leur influence s'étend à la sphère nationale.

[202] http://alexisdemanche.com/blog/public/documents_telechargeables/La_Maison_des_NegaWatts_-_Terre_Vivante_-_Economie_-_Energie_-_Ecologie_-_Isolation_-_Chauffage_-.pdf
[203] Rapport et lettre de mission de Lionel Jospin disponibles en annexe
[204] http://www.negawatt.org/actions-p41.html

« Il a fait appel à des collègues à des amis et des experts pour constituer négawatt. La base c'est celle-là (...) ensuite il a essayé de créer une association pour promouvoir et élargir la diffusion de son livre (la maison des négawatt). » (Entretien négawatt).

L'objectif qu'ils poursuivent via leur association, la Compagnie des Négawatts, est de favoriser voire de développer au maximum la production d'énergie d'origine renouvelable. L'avantage dont ils bénéficient pour mener à bien leur mission, dont fait notamment partie la promotion de l'éolien, est celui d'une combinaison de compétences expertes mêlées à de multiples possibilités d'interventions dans le déroulement de la politique éolienne en cours.

L'association Négawatt est l'instrument qui leur permet de diffuser un message qui se veut une alternative à la situation énergétique actuelle. Elle est donc le résultat de leur volonté commune et non l'inverse. Ce désir de promouvoir cette philosophie est aussi un élément qui caractérise chacun des membres fondateurs, non seulement leurs activités principales mais également leurs parcours professionnels en témoignent. En effet, ils ont pour point commun d'avoir tous un métier en rapport avec les énergies renouvelables (notamment des capacités d'expertise) mais surtout, chacun d'entre eux a travaillé au sein de structures chargées de la promotion et du développement des énergies renouvelables. Certains sont membres d'organisations internationales, d'autres appartiennent à des agences nationales et d'autres encore sont auteurs d'ouvrages de référence sur les énergies renouvelables.

« A rédigé différents ouvrages techniques et anime de nombreux colloques et séminaires sur ces sujets »

« Il est l'auteur de nombreux travaux et publications de référence, dont les monographies sur les énergies renouvelables dans l'Encyclopaedia Universalis »

« Consultante sur les problèmes énergétiques. Ancienne responsable des actions « Energie » dans une importante ONG internationale »

« Spécialiste du droit de l'environnement, elle a suivi de nombreuses négociations internationales sur le climat »

« Ingénieur en environnement, ancien coordonnateur d'un réseau d'ONG sur le changement climatique »

« Ingénieur ENTPE, ancien chargé de mission au sein d'une agence Internationale»[205]

Ces extraits représentent quelques-unes des multiples compétences détenues par quelques membres négawatts[206] ainsi que quelques une des scènes auxquelles ils ont eu accès.

Ces multiples entrées sont la conséquence directe d'une inscription dans des professions spécialisées en énergie renouvelable depuis de nombreuses années. Or c'est aussi la force des négawatts, ils sont un regroupement d'experts[207], soit des individus déjà intégrés dans l'arrangement politique des énergies renouvelables. Par exemple : le gérant du bureau d'étude Abiès, travaille depuis environ 10 ans sur les éoliennes lorsque négawatt est créé, a fait les schémas de développement local en Ariège en Haute Garonne et dans d'autres régions françaises, il a également travaillé avec F.Berly de la Dreal sur l'implantation des futures ZDE. Il est en plus au CA d'une association spécialisée dans le domaine de l'énergie (avec un autre membre négawatt, Christian Couturier qui lui en est le président).

retour sommaire 28 Solagro rapport d'activités 2010

Solagro

Ils font Solagro

Le conseil d'administration

Élus lors de l'Assemblée Générale de juin 2010, les membres du CA sont en fonction au moins jusqu'à la trentième AG de Solagro, prévue ce 21 mai 2011.

Le bureau
Monique Fauré, présidente
Bruno Legagneux, vice-président
Alain Salcedo, trésorier
Henri Schneider, secrétaire

Les autres administrateurs
Jacques Berthelot, Corinne Bonnefous, Cécile Canale, Marc Deconchat, Florence Fargier, Paul Neau, Jean-Luc Sonnier, Marc Raymond
Bernard Maruejouls, administrateur d'honneur
Philippe Pointereau et Christian Couturier représentent les salariés au conseil d'administration
Etienne Paul participe aux réunions du Conseil d'administration en tant qu'observateur.

source : Solagro rapport d 'activités 2010[208]

[205] Extraits des présentations de chacun des membres, (voir en annexe)
[206] Pour une liste complète voir annexe
[207] voir en Annexe
[208] http://www.solagro.org/site/im_user/0258_$_rapport_activites_2010_solagro.pdf

Ce même gérant de bureau d'étude est impliqué dans les manifestations scientifiques locales, via notamment la tenue d'un stand à la fête du vent à Nailloux, un évènement organisée par une l'association de la fête du vent qui travaille notamment aux côtés de la communauté de commune Colaursud (celle engagée dans la construction d'un parc éolien qui n'a pas encore vu le jour). Toutes ces compétences et moyens de diffusion concentrés autour d'un seul membre négawatt représentent autant d'infiltrations possible pour les vingt-quatre membres actifs restants.

source site négawatt[209]

[209] http://www.negawatt.org/ca-et-porte-parole-p9.html

Le créateur de négawatt en France Thierry Salomon détient lui aussi cette sorte de multiple casquette. Ingénieur des Arts et métiers, il est Responsable-développement d'Enertech un bureau d'études sur l'optimisation énergétique, dans lequel un autre membre Négawatt est directeur, Olivier Sidler. Enseignant en optimisation énergétique sur de nombreuses formations, il anime aussi Ri2e, un réseau de points d'information sur l'énergie et l'environnement. À ce titre il a participé à la mise en place de plus d'une dizaine de cellules d'informations et de conseils sur l'énergie. Enfin il est le fondateur de Gefosat, une association technique travaillant au développement des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie. Nous avons également pu remarquer le concernant qu'il a témoigné sur le site d'une association pro-éolienne, « Vent d'espoir en Lévézou » Appelant les éoliennes « les jolies filles d'Eole », et argumentant sur le fait que lui elle ne le gêne pas, son papier a été publié sur différents sites internet (notamment ceux appartenant à des associations nationales favorables à l'éolien).

Ces exemples confirment donc l'accès qu'a eu chacun des membres actifs à des interfaces où les acteurs impliqués dans le développement des énergies renouvelables se rencontrent et échangent afin de trouver les meilleures voies de développement possibles. Les manifestations mêlant acteurs des politiques publiques et professionnels sur le photovoltaïque ont aussi été très prisées par les associations locales. En effet elles sont l'occasion de diffuser leur perception de ce que devrait être la situation énergétique actuelle.

« On va essayer d'y faire passer ce à quoi on est attaché » (entretien Solagro). Or c'est essentiellement leur statut associatif qui leur permet cette inclusion *« le statut associatif nous permet d'avoir droit au chapitre dans un certain nombre d'instances locales régionales et nationales » (entretien Solagro)*

La possibilité d'accéder à ces interfaces est donc une priorité pour les membres négawatt d'une part, mais aussi pour les associations locales. Ces dernières font quelque part figure de propulseurs sur la scène politique et c'est par elles, le plus souvent, que les négawatts atteignent ces espaces. Par exemple lors de la journée Tarn et Dadou sur le photovoltaïque

ainsi que lors de la conférence Solagro sur les centrales au sol, les négawatts ont eu (ont pris) l'occasion de diffuser leur scénario (au moins en partie).

Les membres négawatts, nous le confirmerons par la suite, sont des proactifs intégrés à différentes étapes d'un projet éolienne. D'ailleurs ce sont parfois des experts appartenant à cette communauté des négawatts qui ont défendu les projets éoliens et accompagné les élus tout au long de leurs démarches. Ce sont eux aussi qui parfois, ont suivi et conseillé les services de l'Etat sur leur appréhension des études d'impact et ce sont encore eux qui quelques fois se sont retrouvés propulsés sur le devant de la scène publique, aux côtés des élus.
Les négawatts ont donc eu l'opportunité de toutes ces occasions pour œuvrer à la diffusion de leur scénario ainsi qu'à sa concrétisation. De fait nous sommes en mesure d'affirmer les prémisses d'une influence négawatt dans la conduite des projets visant l'implantation d'éoliennes.

L'intérêt porté au mode d'organisation des structures qui regroupent les opposants permet d'évaluer (un minimum) leur pouvoir d'influence sur l'espace public. Par exemple les associations d'opposants créées dans un objectif de mobilisation contre un parc unique ne sont pas influentes et donc pas susceptibles d'inquiéter les élus. Leurs mobilisations sont trop ponctuelles et elles ne regroupent que très peu de personnes, ce qui ne peut pas les mettre à défaut pour les prochaines élections municipales. En revanche l'existence d'une opposition sous la tutelle de plus grandes associations renvoie à l'idée d'une forme de parrainage, d'un apprentissage en cours guidé par des acteurs aux compétences plus avancées mais aussi plus générales. Cette forme d'opposition pourrait donc être le signe d'une volonté de la part des opposants de prendre plus d'ampleur, une indication de leur engagement dans une dynamique d'apprentissage. Ils pourraient par conséquent devenir inquiétants pour les élus dès l'achèvement de leur formation d'opposants[210]..

[210] Ce dernier état est notamment représenté par les collectifs , nous nous y intéresserons dans le prochain chapitre

En Aveyron, et dans le Tarn les opposants parviennent progressivement à convaincre les populations du bien fondé de leurs causes. Nombreuses sont les communes qui ont fait marche arrière après avoir été favorables à des projets éoliens. Les opposants ont donc réussi à convaincre à diverses reprises, populations, élus mais aussi les préfets. En effet depuis 2005, une certaine réticence est à noter de la part des préfets aveyronnais qui tardent à accorder les autorisations de permis de construire. Argumentant sur l'attente d'un nouveau schéma de développement éolien, ils ont procédé à un gel des autorisations et n'ont accordé que très peu de projets comparativement à tous ceux qui leurs avaient été présentés (Salles Curan notamment).

Les parcs éoliens construits en Haute Garonne ont suscité une certaine mobilisation de la part des opposants, mais ils n'ont pas entrainé la création d'associations en masse comme ce fut le cas pour ses voisins. Les opposants se sont davantage fait aider par des structures préalablement existantes donc qui ne sont pas centrées sur les problématiques visées (tels parcs éoliens ou telle ZDE). Leurs actions se situent essentiellement dans l'optique du procès. Ils influent donc d'une manière judiciaire sur les politiques publiques mais en aucun cas par leurs actions ou mobilisation en l'espèce. D'autant que les recours qu'ils ont posés devant le Tribunal administratif concernant la ZDE Colaursud, n'ont pas intimidé les élus qui n'y voient qu'une perte d'argent.

« *Ce qui est ennuyeux c'est ce qu'ils coûtent, à cause d'eux la mairie a dû prendre un avocat…Ça coûte cher* ! » (Entretien élu)

L'opposition est donc plutôt sommaire en Haute Garonne. Cette différence de situation avec le Tarn s'explique selon nous par la non-prolifération des projets éoliens dans le département et donc la succession de différentes conséquences : une population qui ne se sent pas concernée et qui est donc plus dure à mobiliser. Il n'y a eu que trois projets en Haute Garonne, ils se situent tous dans le Lauragais et sont apparus progressivement, (un tous les deux ans, sachant que le dernier n'a pas encore vu d'éoliennes dressées), la population n'a donc pas été envahie par les éoliennes comme cela a été le cas pour

l'Aveyron et le Tarn. Territoires qui comptent chacun quinze[211] et onze[212] parcs. De plus, les centaines d'éoliennes prévues dans ces deux territoires ne représentent pas la même menace que les six éoliennes prévues à Calmont ou les douze du parc Saint Félix. La population de la Haute Garonne n'a pas vécu (en majorité) ce sentiment d'être oppressée par les éoliennes. Et c'est principalement ce sentiment d'être oppressé par « un mitage du territoire », soit la « trop » rapide croissance du parc éolien aveyronnais et ensuite tarnais qui a entrainé la constitution d'une opposition de plus en plus compétente dans l'exercice de sa mission.

Par ailleurs ce chapitre rejoint les conclusions de Weisben (2001[213]) quant à une utilisation de plus en plus stratégique de la science notamment au niveau local. En effet ce n'est qu'une fois qu'ils parviennent à afficher des compétences techniques que les acteurs sont en mesure d'escompter une certaine légitimité. Les querelles d'expertises dans lesquelles les opposants se sont lancés avec les experts des bureaux d'études ont contribué à permettre à ces derniers d'élargir leur sphère d'influence, notamment via l'imposition indirecte de leur langage. L'instauration de cette forme de permis de participation leur a donné la possibilité d'imposer leur cadre au débat et donc en quelque sorte d'amener les autres acteurs à jouer sur le terrain. Un terrain qu'ils maîtrisent, où ils sont les plus compétents et où ils n'ont pas d'apprentissage à accomplir pour atteindre le niveau des autres.
L'entrée sur la scène des éoliennes des experts Négawatts vient le confirmer de plus belle. Si les opposants se trouvent à débattre avec des militants du camps adversaires, ceux ci sont en plus des spécialistes techniques de la question. Autrement dit, la science est utilisée par les experts militants des bureaux d'études pour convaincre la population locale de rallier leurs dires. Une prérogative dont les militants anti éoliennes ont bien du mal à se prévaloir. Les compétences techniques sont donc celles qu'il convient de maîtriser pour être considéré légitime dans les débats relatifs à l'implantation d'éoliennes. Les acteurs de la sphère locale en prennent progressivement conscience et investissent de manière plus ou moins directe ce domaine de compétence.

[211] http://www.thewindpower.net/zones_fr_1_12.php
[212] http://www.thewindpower.net/zones_fr_1_81.php
[213] Weisbein J. 2001. « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne* 3/2001 (n° 4), p. 105-118.

Chapitre 5 :

Un Système d'acteurs qui se recadre

Les acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique éolienne ont dû quelque peu modifier leurs pratiques professionnelles habituelles pour parvenir à leur fin. Chacun de par ses compétences initiales a été amené à s'adapter face aux problématiques engendrées par l'implantation de ces nouvelles infrastructures. Le cheminement suivi par les bureaux d'études, mais aussi les services de l'Etat et les élus, et les opposants illustre parfaitement le processus d'apprentissage qui a été le leur. En d'autres termes celui qui les a conduits à augmenter leurs compétences techniques et discursives. Ce chapitre, par conséquent, poursuit l'objectif de dépeindre les processus d'apprentissages inhérents à l'implantation des parcs éoliens en Midi Pyrénées. Interrogeant les experts mais aussi les services de l'Etat, les élus, et les opposants, il s'emploie à décrire la façon dont ces derniers se sont approprié les dispositifs de concertation locale. La première section interroge l'évolution du cadre juridique applicables aux éoliennes, lorsque la deuxième dépeint la réaction des élus face à une opposition de plus en plus menaçante, et que la dernière révèle l'émergence de la forme la plus aboutie en terme de mouvement d'opposition, le collectif.

1. le resserrement d'un cadre juridique peu précis Par L'Etat .

Simultanément à la montée de la contestation à leurs propos, les éoliennes vont faire l'objet d'un recadrage juridique de la part des services de l'Etat. En effet, à la problématique relation entre les élus et les opposants, va venir s'ajouter une nouvelle contrainte, la promulgation de nouvelles normes administratives concernant la procédure relative à l'obtention des autorisations nécessaires à la construction d'un parc. Un resserrement du cadre juridique qui va écoper du qualificatif de « parcours du combattant » par les promoteurs, élus et experts, et qui n'est autre que la conséquence de l'expérience effectuée par les services de l'Etat en matière d'éoliennes.

Les éoliennes ont amené les services de l'Etat a expérimenté une situation fortement problématique en matière de recours devant les tribunaux Administratifs. Le cadre juridique qui encadrait avant 2007 les éoliennes affichait de nombreux manquements en ce qu'il ne traitait pas tous les aspects inhérents à l'implantation des parcs éoliens. Ces vides juridiques

ont de fait donné l'opportunité d'invoquer de multiples motifs de recours devant les tribunaux administratifs.

Encadrées par la loi "urbanisme et habitat" de 2003 (compétence du préfet pour le permis de construire) et la loi POPE de juillet 2005 relative à la nécessité de produire de l'énergie renouvelable, les premières éoliennes ont été propulsées grâce à un contexte particulier. A l'heure actuelle, s'ils devaient « repasser » leurs permis, les parcs d'avant 2007 ne les obtiendraient peut-être pas. En effet, jusqu'en 2007, les éoliennes n'étaient que très généralement encadrées. Par exemple, la loi POPE ne s'attarde pas sur la distance exacte des périmètres de sécurité à maintenir entre les aérogénérateurs et les habitations ni sur les critères relatifs au respect de la faune et la flore. Installations destinées à produire des énergies « nouvelles », l'innovation qu'elles représentaient alors ajoutait à la difficulté de « bien » les encadrer juridiquement. Les « failles », les points de désaccord, tout comme les études et recherches menées à leur propos n'en étaient qu'à leurs prémisses, ils ne pouvaient donc pas être déjà relevés étudiés et traités. Ce qui permettait non seulement la formation d'un nombre infini de recours chez les opposants, mais surtout un développement facile des parcs, puisque les opérateurs bénéficiaient simultanément de ce vide juridique » (l'un entrainant l'autre).

Le gouvernement a réagi en promulguant la loi du 14 juillet 2007. Elle instaure une nouveauté pour l'éolien, celle de les concentrer à l'intérieur de périmètres précis et déterminés par avance, les Zones de développement éolien (ZDE). Rappelons ici que ce zonage a la caractéristique de permettre l'obtention d'un certificat d'obligation d'achat. Autrement dit, le sésame qui permet à un producteur d'énergie d'être sûr qu'EDF va lui acheter sa production. La ZDE est donc le premier pas vers l'octroi de ce document (délivré par la Dreal). Mais c'est aussi un obstacle supplémentaire pour les promoteurs. En effet, cet encadrement juridique complique la tâche des élus. S'ils projettent d'investir dans un projet éolien, il leur faudra préalablement demander la requalification en ZDE du lieu sur lequel ils souhaitent établir leur projet[214]). Ce qui entraine une perception moins attrayante que celle (qui prévalait jusqu'alors) où l'élu bénéficiait d'un service dit « clé en main ». L'instauration d'une ZDE est un risque pour l'élu, d'une part le fait de s'adresser plusieurs fois aux mêmes individus pour l'obtention de la ZDE et de chacun des permis de construire des éoliennes

[214] (L'instruction du dossier est réalisée par la Dreal qui vérifie 4 critères[214], et le transmet au préfet pour l'obtention du permis d'implanter la ZDE.)

composant le parc, les enferme dans une procédure longue, dépassant parfois leur mandat d'élu. Et d'autre part, parce qu'elle permet qu'une information qui aurait pu rester secrète jusqu'à sa concrétisation (comme avant) soit mise sur la place publique préalablement[215], et rende ainsi le projet attaquable par d'éventuels opposants. L'exemple du parc éolien qui concerne les communes de Calmont Gibel et Aignes est une bonne illustration du premier de ces arguments. La qualification de la zone destinée à l'accueil des futures éoliennes, a commencé via la communauté de communes Colaursud suite à l'initiative de Georges Méric, l'ancien maire de Nailloux. Cette commune était au départ concernée mais suite à la production d'une étude d'environnement démontrant que la commune était un chemin de passage emprunté par les chauves-souris lors de leurs migrations annuelles, elle ne l'a plus été. Toujours est-il que l'ancien maire de Nailloux est alors devenu acteur de la communauté de communes du Lauragais où il continue à suivre ce projet. Les services de l'Etat, notamment la Dreal, ont depuis[216] pris leur marque en matière d'éoliennes. Même si la première fois qu'ils se sont penchés sur le dossier, la règlementation à leur égard n'était pas claire, et leurs compétences pas non plus à leur maximum. Ils ont poursuivi leur mission en travaillant conjointement avec les membres du bureau d'étude en charge de la réalisation des études nécessaires à la présentation du dossier de ZDE, mais aussi des permis de construire. Ainsi ils ont collaboré avec des experts en éolien sur des cas pratiques pendant une longue période. Ils ont pu bénéficier d'une formation indirecte de la part des experts appartenant aux bureaux d'études impliqués, ce qui au final et au vu de leur base de compétences initiales[217] les a propulsés au rang d'expert. *« Pour moi maintenant Berly, est un expert »* (Entretien service de l'Etat). La multiplication des visas émis par les services de l'Etat leur a permis d'avoir une meilleure connaissance des dossiers ainsi que l'occasion d'augmenter leurs compétences entre les deux passages d'un dossier destiné à la construction d'un même parc. Par conséquent, leur capacité à trouver les failles des études sur lesquelles ils se basent pour donner un avis aux dossiers, a elle aussi augmenté et continue sur cette courbe.

[215] La démarche nécessite une modification du POS qui fait l'objet d'une réunion d'information publique
[216] les premières démarches ont été effectuées en 2002 et ont été suivies d'un changement d'opérateur qui a considérablement repoussé les premières formalités (2005).
[217] les diplômes qu'ils ont (ingénieurs) leur permettent cet apprentissage accéléré

« *Sur l'éolienne on est en train de faire une base de données pour recenser toutes les informations au niveau régional , la fin de ce travail est prévu pour début juillet, ce qui est autorisé plus ce qui est en cours d'instruction et ce qui n'est dans aucun des deux » (Entretien service de l'Etat 2009).*

C'est dans ce contexte qu'ils ont commencé à réfléchir à des solutions pour contrer les inconvénients dus à la présence d'éoliennes et qui bien souvent amène leurs avis à être mis en doute devant les tribunaux. L'idée d'alourdir le statut des éoliennes en leur apposant l'étiquette d'installation classée notamment.

« Clairement on va vers une situation où on durcit la règlementation, avec le système d'installation classée on peut ne pas faire n'importe quoi avec les éoliennes. » (Entretien service de l'Etat)

Cette qualification résulte du constat des services de l'Etat selon lequel, nombre des troubles subis à cause des éoliennes ne peuvent pas être réparés, ou du moins ne le sont pas. Par exemple, malgré l'annulation des permis de construire des deux dernières éoliennes du parc d'Avignonet, elles sont aujourd'hui encore dressées sur la commune. En effet la question de leur démantèlement n'est toujours pas réglée, qui en est responsable et donc qui doit payer restent deux questions pour l'instant sans réponses. Avec le système de labellisation en installations classées les services de l'Etat espèrent résoudre en amont ce type de problème, ce qui fait donc figure de leur apprentissage.

« *Les avantages d'avoir une installation classée ; il est possible de faire des prescriptions des exigences qui sont impossibles à faire quand il n'y a eu qu'un permis de construire. Par exemple si un opérateur ou l'Etat veut laisser une éolienne il est possible de les obliger à désinstaller l'installation classée grâce à la garante financière (…) D'autres avantages pour la durée de vie de l'installation, s'il y a plainte du voisinage il est possible d'imposer à l'exploitant les mesures nécessaires à l'arrêt des nuisances. Tout cela parce que c'est classé. » (*Entretien service de l'Etat).

Les services de l'Etat, la Dreal notamment, ont également opéré un resserrement juridique concernant les permis de construire pour des éoliennes de plus de 50 mètres de hauteur, soit dès qu'il s'agit d'une éolienne qui n'est pas obsolète ou presque. En effet, l'obtention du permis de construire implique dès lors qu'il concerne des éoliennes de plus de 50 mètres de hauteur, la tenue d'une enquête publique ce qui s'inscrit aussi dans le lot d'un durcissement législatif. Les agents des services de l'Etat constatant un manque de clarté dans la circulaire destinée initialement à régir les dispositions applicables en termes de prises en considération de la population locale, ont renforcé ses possibilités d'être concerté via l'imposition de la tenue d'une enquête publique. En effet l'acceptation locale d'un projet n'est pas une partie très claire dans la circulaire, elle est mentionnée sans prescriptions précises. Cette charge est laissée à l'initiative de la commune, elle peut prendre la forme d'une journée porte ouverte, d'un article dans la presse, d'une réunion publique. Concrètement la liberté des élus en la matière est responsable de la tenue d'une politique du secret qui a provoqué grand nombre de mécontentements auprès des populations riveraines (et autant de tentative de blocage des projets cachés). L'importance accordée aujourd'hui à la concertation, sans qu'elle soit devenue une réalité pour autant est supérieure qu'il y a trois ans.

« *La concertation c'est utile car ça aide à la sortie des projets difficiles, surtout pour prévenir les blocages. »(Entretien service de l'Etat).*

2. Une concertation qui tourne au factice

L'imposition d'une enquête publique vient donc renforcer cette dimension de prise en compte de la population. Les élus se retrouvent donc dans une position où ils savent qu'ils vont a un moment devoir se plier à cette règlementation. Par conséquent ils vont tenter de se prémunir contre une probable opposition à leur projets. Ils vont pour cela mettre en œuvre une stratégie qui d'une part, vise à préparer l'opinion ou l'acceptation de la population locale, et d'autre part, cherche à éviter, quand bien même, que les administrés n'aient connaissance du projet trop tôt.

A. Des experts qui passent en première ligne

Simultanément à la progression de l'opposition les élus commencent à s'organiser en termes d'acceptation locale. En effet, ils ont bien compris que s'ils souhaitaient s'investir dans l'éolien, il était opportun de préparer la population à ce dessein. Ils ont donc fait appel aux experts pour agir sur la pensée collective.

Les questions du public, impliquant des connaissances approfondies, ne pouvant pas faire l'objet de réponses satisfaisantes de leur part, les élus ont rapidement réalisé, qu'ils avaient tout à gagner à poster les experts des bureaux d'études sur le devant de la scène (un peu comme des boucliers). Les élus leur ont donc fait large place à leurs côtés ce qui leur a permis d'analyser simultanément ou presque, quelles étaient les dimensions les plus sensibles en matière d'acceptation (le bruit, le paysage, la distance de sécurité, les fréquences hertziennes brouillées, la préservation de la faune et la flore) tout en se protégeant à court terme par une certaine réserve. Dans une étude sur les forums municipaux, Stéphanie Wojcik constate que ces espaces de débats sont utilisés par les responsables politiques davantage comme des instruments de canalisation de la contestation que comme un moyen d'associer les citoyens à la prise de décision.[218] Testée ici cette affirmation trouve un nouveau cas d'application. En effet les experts des bureaux d'études sont utilisés par les élus pour rassurer les administrés, mais ils utilisent aussi cet accès privilégié à la population locale pour prévenir un très probable mouvement de contestation. Ils le révèlent lors des entretiens, la multitude de leurs interventions a été le moyen qui leur a permis d'expérimenter différentes stratégies, toutes destinées à éviter que la population profane ne choisisse le camp de l'opposition. Certains, appartenant à des communautés scientifiques plus larges, ont également pu bénéficier des récits d'expériences de leurs pairs et partager les leurs.

« Là si je le dis de manière claire c'est parce que j'ai dû le répéter dix fois depuis le début de l'année, en réunion publique, à des journalistes. Moi je le fais tout le temps quoi, comme d'autres personnes qui travaillent dans l'éolien on passe notre temps à répondre à ces

[218] Stéphanie WOJCIK, *Délibération électronique et démocratie locale. Le cas des forums municipaux des régions Aquitaine, Languedoc-Rousillon et Midi-Pyrénées*, Thèse pour le Doctorat de science politique, Université Toulouse 1, novembre 2005, 568 p. op. cit., p. 263-264.

arguments, et donc, je continuerai à le faire toute cette année. » (Entretien bureau d'études)

Ces réunions d'information tenues par les experts des bureaux d'études, organisées par la commune et les promoteurs sont davantage des opérations de communication que de concertation. Les experts y revêtent le rôle de ceux qui savent, ceux qui ont la légitimité scientifique, par opposition aux opposants décrits comme des profanes « *qui n'ont d'autres buts que de préserver leur propre parcelle.* » (Entretien élu). Ils apprennent aux promoteurs et aux élus comment répondre aux questions les plus souvent posées et construisent progressivement un socle de connaissances sur le « management » des populations locales en matière d'éoliennes. Leurs échanges mutuels leur permettent de cadrer précisément leurs interventions, les sujets qu'ils abordent et la manière de procéder. Par exemple, l'éolien n'est jamais abordé de front.

R : « Depuis 2, 3 ans je perçois les changements j'en fais depuis dix ans de ce type de réunion mais depuis 2, 3 ans je sens un œil nouveau.
Q : Comment se règlent les conflits lorsqu'il y en a ?
R : On a de l'expérience j'en ai fait une centaine j'en ai raté deux ou trois dans les premières que je donnais. Aujourd'hui je connais les mots les questions, j'ai les réponses, aujourd'hui c'est mon travail aussi. Pour les questions techniques les chauves-souris le bruit le paysage. Les questions embarrassantes ou polémiques ce sont des critiques générales type ça coute cher. Après c'est presque parole contre parole c'est plus sur ces aspects-là.» (Entretien bureau d 'étude)

Nous avons également pu recenser différentes formes de préparation à l'acceptation locale de ce type de construction. Non seulement des activités de loisirs sont organisées à cette fin mais également des manifestations scientifiques et des réunions d'informations sont animées par des scientifiques (négawatt). Ce sont les exemples les plus courants mais la liste n'est en aucun cas exhaustive.

« Les visites touristiques, ça se passe surtout pour les implantations à venir. Chaque fois qu'il y a un projet d'implanter des éoliennes les élus demandent où ils pourraient en voir un. Il y en

a un à tel endroit, ils y vont. Ils se servent des parcs existants pour faire la promotion d'un nouveau parc ». (Entretien membre collectif Tarn)

Les visites de parcs sont facilement accessibles pour ceux qui souhaitent « en savoir plus » sur les éoliennes, une simple inscription suffit. Organisées par les promoteurs, animés par les experts et les élus, elles sont destinées à favoriser l'acceptation locale d'un futur projet. Un moyen prisé et repris par de nombreux élus pour son caractère simple et concret, qui témoigne par la multiplicité de sa pratique de son efficacité. En effet, comme le démontre l'exemple d'Avignonet, il requiert moins de préparation que la tenue de journées à caractère scientifique et peut impacter sur autant de personnes. La centrale éolienne est présentée par le maire comme une attraction touristique ayant permis de développer une certaine activité économique dans la commune. Avignonet est par là même devenu un lieu privilégié pour qui veut approfondir sa connaissance en matière d'éoliennes. Par exemple, elle a participé à la journée européenne de l'éolienne de juin 2007 organisée par le Syndicat des Energies Renouvelables (SER). Boralex a ouvert les portes du parc et mis son équipe au service des visiteurs, le maire, Jacques Pagès en faisait partie. Chaque individu pouvait à son tour approcher les éoliennes et poser les questions qu'il souhaitait. Il s'y déroule aussi des visites organisées avec pour guide un technicien du parc. Le maire semble accorder de l'importance à ce que le public visite la centrale, et bien que l'expérience des journées européennes ne se soit pas reproduite les années suivantes, son action témoigne d'une volonté de communiquer avec le public.

Une autre illustration peut être donnée dans ce sens, la visite du site par une trentaine de jeunes de Villefranche de Lauragais (en juin 2008). Réunis à l'occasion de la journée d'Appel de Préparation à la Défense (JAPD), ils ont terminé leur journée par la visite de la centrale qui fut effectuée par le technicien chargé de son exploitation. Enfin le dernier exemple que nous citerons en termes de manifestations ludiques autour des éoliennes d'Avignonet est celui de l'organisation d'une formation destinée à apprendre à monter une éolienne seul. Cette activité a été mise en place par la société Krug, composée d'experts, et s'est déroulée à Avignonet du 6 au 11 août 2007. L'expérience a été reproduite l'année suivante, soit du 13 au 28 aout 2008 avec la même société. Cette formation visait à apprendre à un individu

lambda le mécanisme de l'éolien tant dans ses aspects techniques qu'utiles. L'objectif de fin de stage étant d'être apte à construire sa propre éolienne.

Ces différentes illustrations montrent bien qu'il existe une véritable mobilisation des experts auprès des élus pour aider ces derniers à obtenir l'acceptation de leur projet par la population locale. Que ce soit en organisant des visites où les bienfaits de l'éolien leur seront scientifiquement vantés, des opérations destinées à sensibiliser la jeunesse, ou des formations destinées à apprendre aux citoyens les rouages de l'éolien, ils ne tarissent pas d'idées quant à la promotion de leurs discours. D'ailleurs ils ne se limitent pas à ce type d'activités, ils organisent aussi des évènements labellisés scientifiques autour des problématiques touchant les éoliennes.
La commune de Nailloux a notamment organisé via son forum des sciences, un évènement sur le vent. Comptant parmi ses administrés des scientifiques aujourd'hui à la retraite, elle a pu bénéficier de leurs compétences et de leurs motivations quant à la mise en place d'un « forum des sciences[219] ». Constitué sous la forme d'un groupe d'enseignants et de chercheurs, ils présentent leur objectif de la façon suivante :

« Susciter et répondre à la curiosité d'un public aussi large que possible, habitants de Nailloux et au-delà, par l'organisation de manifestations à caractère ludique et interactif, mobilisant des regards croisés (sciences, technologies, littérature etc.) sur notre cadre de vie[220] »

Autrement dit, leur but est d'organiser des manifestations où interviennent les professionnels des différents secteurs impliqués par l'objet d'étude, ce dernier devant se trouver à la croisée de la science et de l'actualité sociétale de la manifestation. Ainsi un forum des sciences sur l'eau mais aussi un autre sur les déchets ont déjà été organisés. Et pour ce qui nous intéresse, a également été mis sur pied un événement dont l'objet du focus était le vent. Précisons que Nailloux est une commune située dans le Lauragais connue notamment pour être sur la « trajectoire » du vent d'autan. Durant l'année, ces différents membres se sont regroupés ont discuté des modalités de l'organisation, des invités, des

[219] Nous avons suivi ce forum des sciences pendant un an, participant aux réunions mais aussi à la tenue des manifestations.
[220] Extrait de : http://nailloux-sciences.jimdo.com/qui_sommes-nous.php

financements jusqu'à la tenue de l'évènement. Le forum s'est déroulé sur une semaine réunissant une pluralité d'invités essentiellement mobilisés par l'intermédiaire de l'ancien directeur de l'INRA Toulouse ,qui est aussi le directeur et fondateur de la mission agro biosciences. Une association dont le but est justement la diffusion de connaissances scientifiques, ou du moins, d'experts sur des sujets d'actualité.

Le responsable de la mission agrobioscience est aussi un des acteurs les plus impliqués et investis, (de par les possibilités qu'il incarne), dans le forum des sciences de Nailloux. C'est donc de ses ressources personnelles (réseaux professionnels, compétences cognitives et discursives) dont la commune a bénéficié dans la période où elle préparait l'acceptation de la population locale à son futur projet éolien, ou du mois qu'elle s'employait à façonner l'opinion publique en ce sens.

Parmi la liste des invités, figurait le directeur d'un bureau d'étude[221]spécialisé dans l'éolienne. Après avoir présenté son métier, notamment les études qu'il réalisait pour la construction des parcs éoliens, il s'est vu poser de nombreuses questions sur le sujet éolien. Certaines relatives au dérangement des populations qui leurs sont riveraines, d'autres sur leur utilité dans la lutte contre le réchauffement climatique. Cependant il n'a jamais été fait état du projet municipal des ZDE en cours, ni de son projet de parc éolien (même s'il a été ensuite annulé pour cause de trajectoire de migration des chauves-souris). Au final cette manifestation, même si elle n'y était pas officiellement destinée, a rassuré les administrés quant aux perturbations émises par les éoliennes. Elle a également eu pour effet d'induire l'idée d'une cause commune, leur responsabilité en tant que population bénéficiant d'un vent défiant toute concurrence, l'Autan. En tant qu'habitants de Nailloux ou des communes

[221]une liste où il (Simon Brillet, directeur du Bureau d'Etudes de la Société Valorem) figurait parmi Pierre Espenon, professeur agrégé de géographie, spécialiste du vent d'Autan ; Olivier Moch, ancien directeur général adjoint de Météo-France, Secrétaire permanent du Conseil Supérieur de la Météorologie ; Jacques Lagier, ingénieur INRA, station expérimentale horticole de Perpignan Alenya ; Philippe Behra, professeur des Universités à l'Institut National Polytechnique de Toulouse (ENSIACET), organiste et vice-président de l'association des orgues de Castanet-Tolosan, Jean Cousteix, directeur du Département DMAE (Département pour les Modèles en Aérodynamique et Energétique) de l'ONERA (Office National de d'Etudes et de Recherches Aéronautiques), Centre de Toulouse, spécialiste de l'aérodynamique des avions. (Lire ci-dessous la biographie de chacun des participants). Le Forum était animé par Jean-Claude Flamant, président de la Mission Agrobiosciences, et ancien directeur de l'INRA Toulouse, assisté de Frédéric Paletou (astronome, Observatoire de Midi-Pyrénées). Une chronique littéraire a également été présentée par Jacques Rochefort (Mission d'Animation des Agrobiosciences)

alentour, ils appartiennent à une même population « le Lauragais ». Cette appartenance territoriale (vectrice d'une identité commune) leur confère une responsabilité, un devoir relatif à l'utilisation de leur ressource, le vent, pour la préservation de l'environnement mais surtout pour le bien être des générations futures, de leurs enfants.

Ces manifestations scientifiques sont donc préparées par les élus, aidés et soutenus par différents scientifiques qui, bien que frisant l'âge de la retraite, restent désireux de continuer à s'investir dans différents types de projets. Ils représentent donc une certaine ressource pour les élus, qui sont aussi pour eux une opportunité d'exercer leurs activités. Les élus fournissent les moyens matériels et les « scientifiques » les ressources intellectuelles. Ces individus par les relations qu'ils ont tissées lors de leurs carrières professionnelles, ainsi que par la pratique qu'ils ont de répondre à des appels à projets, et tout autres concours d'origines scientifiques sont de vrais atouts pour les élus. Par leurs intermédiaires, les élus ont accès à une pluralité de compétences inégalables, ils peuvent produire de la connaissance, de l'amusement mais aussi agir sur les mentalités. En effet, ces manifestations dites de loisirs ou scientifiques, organisées dans les communautés de communes, sont un espace où les industriels et les bureaux d'études ont portes ouvertes. Invités ou démarchés pour y participer, promoteurs et experts rythment le déroulement de ces journées. Leur présence est vivement souhaitée par les politiques car grâce à leurs compétences, ils peuvent proposer des activités riches en ressources cognitives et discursives. L'effet escompté est donc double, d'une part l'intégration d'experts en éolien dans chacune des animations proposées permet la production d'une information difficilement contestable, et d'autre part le discours tenu par ces protagonistes est perçu comme suffisamment légitime pour emporter la confiance de l'opinion publique.

L'apprentissage dont il a été question concernant les élus révèle davantage la reproduction d'un discours plus que son réel entendement. Nous serions donc en face de ce que la littérature appelle un apprentissage par mimétisme[222]. En effet, que ce soit lorsque les élus expliquent les problématiques relatives aux radars aériens ou encore aux distances de sécurité relatives aux éoliennes, force est de constater qu'il ne s'agit pas d'un

[222] Hoppe R. 2005, "*Rethinking the science and policy nexus : from knowledge utilization and science technology studies types of boundary arrangement*", Springer

apprentissage par expérience ou mutuel mais bien d'un captage d'informations unilatéral. Un apprentissage qui passe notamment par l'imitation des dires des experts par les autres acteurs. Que ce soit à travers des réunions d'informations tenues dans leur commune ou lors d'entretiens plus individuels, les élus tiennent un discours qui se veut connaisseur des problématiques environnementales, et de la nécessité d'investir dans les énergies renouvelables. Par exemple ils expliquent l'intérêt de leurs démarches dans un cadre international. Se référant au protocole de Kyoto (1997), et répétant approximativement les « phrases clés » ou en vogue du moment les élus tentent de transmettre l'idée qu'ils sont compétents pour mener ce type de projets. Nombreux sont les discours qui commencent par « *dans un but de préservation de l'environnement pour les générations futures* » (discours élu) ou encore "*conformément aux objectifs de Kyoto*" (Entretien élu). L'objectif étant de toucher la sphère de responsabilité des individus vis-à-vis de ce qu'ils laisseront à leurs enfants, et de faire naitre un sentiment de culpabilité pour ceux qui seraient contre. Dans le même ordre d'idées, ces élus sont capables d'expliquer à l'auditoire que leurs projets sont conformes à la réglementation en vigueur que leurs éoliennes sont performantes, allant jusqu'à les qualifier « d'éoliennes de deuxième génération » (entretien élu). Néanmoins lorsque lors d'entretiens individuels nous leur posons la question des sources sur lesquelles ils s'appuient pour nous donner ces informations, c'est le blanc.

« Sur les distances de sécurité, elles doivent être à 500 mètres, quelle source ? Je ne sais pas c'est les promoteurs qui me l'ont dit » (entretien élu).

En effet, ils ne font que répéter ce que les promoteurs et experts des bureaux d'études leur ont conseillé de dire. Ces derniers ayant une certaine expérience en la matière, ils peuvent prédire plus ou moins largement les questions qui ont une forte probabilité d'être posées lors des forums ou réunions avec la population.

Cette imitation est consciente et volontaire elle a pour fonction de légitimer le discours des élus d'apporter un appui, une justification « scientifique » (pour le profane), une stratégie souvent mise en lumière par la littérature[223], qui pour ce qui est de notre terrain, a bien

[223] Hoppe l'explicite notamment dans la description qu'il fait de l' « adversarial model : *"Experts and analysts are like layers…Both politically and normatively they argue that scientific arguments as political ammunition improve the quality of political debate, at least if everybody has equal access to scientific expertise. To the extent that political controversies mobilize scientific expertise, they even contributes to knowledge use.".in* Robert Hoppe, Rethinking the science and policy

souvent mené à la tenue d'une concertation pour le moins factice. En effet bien qu'assurant leurs arrières en préparant de la sorte la population locale à l'arrivée des futures éoliennes , les élus sécurisent les projets en les maintenant secrets.

B. Des élus qui mènent une politique du secret

Jusqu'en 2007, la consultation de la population pour ce type de projet n'est certes pas inscrite dans la procédure, c'est cependant un élément d'acceptation du dossier qui s'est progressivement et justement sous l'influence des citoyens qui s'estimaient mal informés, transformé en obligation d'information voire de communication (Riu 2004). Or, en pratique, les promoteurs et les élus résistent à cette obligation de concertation et tendent à respecter une politique du secret et du silence.

« Cette consigne du silence, ça nous a beaucoup frappés, les élus l'ont respectée sans problèmes. Seuls les membres du Conseil de Communauté de commune étaient au courant, pas les autres élus » (Opposant du Tarn)

L'instrument utilisé par les pouvoirs publics pour prendre en compte l'opinion locale sur un projet d'aménagement territorial conséquent n'est autre que l'enquête publique. Inscrite dans la procédure, les promoteurs et les élus ne peuvent s'en délier sous peine de voir leur projet annulé. Néanmoins, ils sont d'une certaine manière parvenus à maitriser cette étape qui peut, si elle s'achève par un avis négatif, entrainer le refus d'un permis de construire par le préfet. D'une part, ils préfèrent taire autant que possible la tenue de l'enquête et d'autre part ils choisissent des horaires peu accessibles à l'ensemble de la population (horaires de mairies)

« Q : Comment allez-vous annoncer, informer la population qu'il y a une enquête publique en cours ?
R : Euh je ne sais pas, peut être un article dans la dépêche, en tout cas on ne va pas aller tracter ou quoi, on ne va pas le crier haut et fort. C'est sûr. » (Entretien élu)

---

nexus : from knowledge utilization and science technology studies types of boundary arrangement, Springer-Verlag 2005 op .cit. p35

Cette attitude a des conséquences sur le nombre d'avis négatifs inscrits (les positifs ne se déplaçant généralement pas). S'ils ignorent les jours d'ouverture et de fermeture de l'enquête les opposants au projet ne pourront pas faire connaitre leurs positions, de même que s'ils sont hors du territoire à ce moment-là (notamment en période de vacances scolaires).

« La date n'est pas bonne, ça tombe en plein dans les vacances de noël » (couple d'Anglais au commissaire enquêteur)

De fait, les riverains se plaignent souvent de ne pas voir les panneaux affichant cette information.

« Il n'y a pas de panneaux d'affichage, dans le village, seulement autour du chantier, et nous les avons vus parce qu'on y baladait le chien » (couple d'Anglais au commissaire enquêteur)

« Ah bon, vous savez des fois les gens contre les arrachent, mais je vais me renseigner » (ce qu'il fit auprès des services de la mairie, qui lui ont répondu ne pas savoir)

Cet exemple montre parfaitement qu'ici le commissaire enquêteur a pris pour comptant les dires du promoteur, il n'a non seulement pas vérifié par lui-même le respect de la procédure, mais en plus a délégué cette tâche à la mairie. Cela peut paraître surprenant notamment au vu des liens que les mairies ont avec les promoteurs. Elles sont soit les maitres d'œuvre du projet, soit liées à ce dernier par leur appartenance à la communauté de communes qui a autorisé, voire investi dans ce parc. Le commissaire enquêteur est perçu par le public comme un représentant de l'État et une part de sa motivation tient sans doute à une certaine nostalgie de son ancienne activité et notamment du pouvoir et de la considération que celle-ci lui procurait. Il est théoriquement présent pour recueillir les propos et avis des administrés qui viennent le voir et en faire une synthèse qui sera ajoutée en tant qu'élément du dossier de demande de permis de construire. Il n'est cependant pas à

même de solliciter ces avis et d'entamer des démarches auprès de la population. Il est ainsi conduit à accorder un grand poids à celui des élus et aux décisions du conseil municipal. Il est même souvent très proche des maires dans la tenue de l'enquête et croit en l'idée selon laquelle « *la légitimité des représentants à parler au nom des représentés est fondée sur l'idée d'une représentativité politique*[224] ». Autrement dit pour lui, le maire tire sa légitimité de son élection donc sa décision mais aussi sa perception valent pour l'ensemble de sa commune.

« Je me réfère toujours à la décision du conseil municipal pour les enquêtes sur l'opinion publique. Lorsqu'il y a un avis favorable du maire ça donne sa légitimité au projet.» (Entretien commissaire enquêteur)

L'analyse de l'enquête publique de Blatrix le confirme en montrant que les commissaires par leurs attitudes, tenues ou exigences, font ressentir aux locaux une sorte de gêne, et se positionnent très souvent tel des supérieurs hiérarchiques envers les administrés qui souhaitent s'exprimer sur l'objet de l'enquête publique. Blatrix fait d'ailleurs référence à une enquête tenue en 1993 révélant que seulement 11% des commissaires enquêteurs ont émis un avis défavorable au cours de leurs carrières[225]. Remettant en cause la légitimité des administrés à exprimer une quelconque position par rapport à la tenue de l'enquête publique (par leurs attitudes mais aussi l'entendement qu'ils ont de leurs missions), les commissaires enquêteurs ne sont pas toujours fidèles à l'image d'impartialité des « arbitres ».

Quelques fois les élus ignorent totalement les impératifs de concertation puisqu'ils interdisent dans certains cas (ceux où ils se retrouvent face aux collectifs) l'accès aux réunions d'information publiques à ces acteurs « réorganisés ».

« La maire nous a fermé la porte des réunions publiques » (membre de collectif)

[224] Blondiaux L 2004. « L'idée de démocratie participative », in *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* / sous la direction de Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, *op. cit.*, p. 131. Paris, La découverte

[225] Blatrix.C.1996, *vers une "démocratie participative"* ? *Le cas de l'enquête publique* La gouvernabilité, Paris, PUF.

Il arrive également qu'ils interdisent aux récalcitrants de s'engager contre leurs projets c'est ce que nous appelons « le chantage des élus ». Pour comprendre la possibilité de ce type de phénomène il faut se remettre en mémoire que nous nous trouvons sur des petites communes ou villages, caractérisés par une forte proximité entre les habitants, et qui sont souvent décrits comme des villages où chacun se connait et connait les histoires des autres. Ce qui est important dans notre propos c'est cette proximité. En effet cet état relationnel suppose un échange entre les personnes et une entraide existant de longue date mais qui peut être retirée à tout instant. Ils prennent des situations concrètes ou qui ont existé dans le passé et s'en servent contre ceux qui les ont provoquées, ce qui est un moyen de pression considérable pour celui qui détient les ressources nécessaires à l'autre.

« Comme on est tous « pas en règle » on s'arrange un peu avec les élus, ils ferment les yeux mais après on leur est redevable, moi par exemple je n'ai pas l'assainissement aux normes, le maire m'a dit je ferme les yeux mais venez pas m'emmerder après avec vos groupes anti éoliennes, ça marche comme ça. Même des gens qui ne veulent pas signer parce qu'ils ont la trouille des élus ils témoignent souvent de cette peur « ma femme est instit' elle risque de se faire muter, il y a une crainte.. » (Entretien collectif)

Les élus sont conscients « des cartes » qu'ils ont sur leurs administrés et n'hésitent pas à s'en servir pour voir leur projet réussir, c'est une autre forme d'affirmation de leur pouvoir (indépendamment des promoteurs et de leurs conseils de non transparence).

La situation préalable à l'implantation d'un parc éolien est donc dans ces deux départements, au moment de l'enquête (2008/2010), caractérisée par la volonté des décideurs de développer leurs parcs éoliens. Nonobstant l'opposition de la population locale, ils ont en réaction imposé à leurs administrés leur conception de la part que devait joué la commune dans la lutte contre le réchauffement climatique. Un comportement qui va venir renforcer la motivation d'une opposition qui progresse. C'est l'objet de la prochaine section

3. La tentative des collectifs

Le fait d'être face à la problématique des éoliennes depuis plus de dix ans a donné à l'Aveyron un certain leadership quant à la pratique de l'opposition. En effet la bifurcation empruntée par les anti-éoliens aveyronnais vers le collectif est la forme la « plus aboutie » d'opposition que l'on peut trouver sur la région. Néanmoins, cet état de fait est le fruit d'un apprentissage séquentiel qui semble suivre la progression de la croissance des parcs. L'organisation des opposants suit la même lignée que celle du nombre d'implantations des parcs, autrement dit plus la croissance des parcs augmente plus l'opposition augmente ses compétences, notamment via cette nouvelle forme de regroupement que sont les collectifs. Cette nouvelle pratique a été, encore une fois, testée en Aveyron, et suivie dans le Tarn. En revanche la Haute Garonne du fait de son faible parc ne s'inscrit pas entièrement dans cette dynamique et n'a révélé pour l'instant que son entrée dans la seconde phase (tutelle des associations nationales) concernant l'extension de son premier parc, Avignonet.

Cette nouvelle forme de groupement fait figure de dernière étape dans le schéma temporel d'apprentissage qu'illustre, en Midi Pyrénées, le parcours des opposants aux projets éoliens. Les opposants aveyronnais constatant ce qu'ils appellent « une fracture sociale » et regrettant l'action inefficace des associations anti éoliennes, réfléchirent à agir via une structure permettant d'attirer plus de monde. Après avoir étudié les inconvénients attribués au fait de devenir membre d'une association, le collectif leur est apparu comme la forme la plus adaptée à leur dessein. Ils ont donc développé leurs compétences ainsi que leur mode opératoire en ce sens.
Le collectif se différencie de l'association locale à de nombreux niveaux. En premier lieu, son statut permet plus de souplesse en termes d'adhésion que celui d'une association.

« Un Collectif c'est différent d'une association, dans une association si on veut adhérer il faut payer une cotisation et c'est ça qui bloque ». (Entretien membre d'un collectif).

L'inscription ne requiert ni formalités ni dimension financière, il n'est « *qu'un regroupement de personnes* » (Entretien membre d'un collectif), ce qui est susceptible d'inquiéter les élus qui n'ont plus à faire à une « dizaine de mécontents ». On remarque de fait que lorsque

l'opposition est organisée, qu'un collectif s'est formé (entre 1500 et 2000 personnes), les avis rendus par les commissaires enquêteurs peuvent se révéler défavorables au projet (ce fut le cas dans le Tarn notamment). L'affichage de leurs objectifs a également eu pour conséquence de multiplier leurs adhérents. Ils défendent un intérêt commun et partagent la même histoire, être victime des discours des promoteurs (nous y reviendrons ci-après).
Le collectif n'est pas enregistré à la préfecture, ce qui signifie qu'il n'a pas la personnalité juridique, et ne peut donc pas agir en justice. Ce défaut a cependant été pensé par ses fondateurs qui ont intégré « en lui », comme membres à part entière, une ou plusieurs associations. La raison étant que leur statut leur permet de bénéficier du droit de recours en justice. Par exemple, c'est l'association « Lévézou en péril » qui saisit le tribunal administratif pour le collectif « Agir pour le Lévézou », de la même manière que, dans le Tarn, l'association « « Sidobre debout » agit pour le « Collectif Sidobre Patrimoine Tarnais (81)» un collectif qui appartient à un autre d'envergure national, le collectif « Toutes Nos Energies »[226].

Cette orientation vers les collectifs est un succès pour l'opposition, la mobilisation permise croît exponentiellement et les collectifs fleurissent tout en multipliant les partenariats qui leurs sont proposés. De plus l'appellation Nimby, par laquelle étaient étiquetés jusqu'alors (2005) les opposants aveyronnais (puis tarnais) n'a plus vraiment lieu d'être les concernant. Il est beaucoup plus légitime pour un élu de qualifier quatre ou cinq personnes de Nimby que mille cinq cents (Agir pour le Lévézou). D'autant que les stratégies mises en œuvre et permises par ces collectifs ont su dépasser, les points sur lesquels leurs prédécesseurs pêchaient.

A. Une stratégie qui se professionnalise

a) Une stratégie discursive et patrimoniale

Plutôt que de s'opposer frontalement aux éoliennes ou de chercher à empêcher ou perturber la tenue de réunions publiques, le mode d'action privilégié par les collectifs consiste à s'appuyer sur des témoignages. Leur approche est basée sur l'expérience et les

[226] Rassemble 13 associations et collectifs implantés dans le Haut-Languedoc : Arvie (81), Eho! Lien local (34), Hurlevent (34), Lengoulevent (34), Tbt (34), Reveilh (81), Sauvegarde des Maisons et Paysages (81), Calelh (81), Asemn (81), Attac Jaur-Somail (34), Noelin (81), le Collectif Sud Tarn (81), et le Collectif Sidobre Patrimoine Tarnais (81).

témoignages des personnes qui ont souffert à cause de la présence d'éoliennes, qu'elles soient implantées chez eux ou ailleurs. Ils s'appuient notamment sur le témoignage des propriétaires fonciers ayant accepté l'implantation d'éoliennes sur leurs terres pour sensibiliser et transmettre une certaine émotion à leurs auditoires. Plutôt que d'affronter les discours experts des bureaux d'études de manière approfondie, les acteurs locaux opposés aux éoliennes ont donc recours à une nouvelle manière d'emporter l'opinion publique : la présence de témoins. Ils demandent à des membres de leurs structures de rattachement de venir raconter leur quotidien depuis l'implantation d'aérogénérateurs sur leur territoire : comment ils sont devenus des « parias » dans leurs communes, à quel point ils regrettent aujourd'hui leur choix. Comment ils se sont laissés séduire par les offres alléchantes des promoteurs et comment, peu à peu, ils se sont trouvés isolés de tous, sans ne pouvoir rien faire d'autre que regretter leurs actions.

« Aujourd'hui ils sont incommodés par la présence de ces machines, perçus comme les responsables de l'horreur que vivent leur voisins, et méprisés par leur pairs. Ils vivent une situation des plus inconfortables, partagés entre l'impuissance, le mal être et un sentiment d'injustice dans le regard des autres, leur vie ne peut être enviable aujourd'hui.» (Entretien président d'un collectif).

C'est le message que le collectif souhaite faire passer lors de ses interventions, notamment lors de l'unique réunion publique prévue par le promoteur pour l'information de la population.

Leur stratégie serait donc plutôt celle de se servir de leurs regrets pour montrer l'exemple à ne pas suivre aux nouveaux concernés par des projets éoliens. Il se base sur le constat d'une fracture sociale, et de ses conséquences sur la vie quotidienne. Décrites par ceux qui les subissent, les nuisances dues aux éoliennes ne sont plus une idée ou une image lointaine. Elles deviennent palpables, l'auditoire ressent l'émotion véhiculée par les orateurs, il ne peut plus ignorer leurs « réalités ». Il est sensibilisé.

« *Ça a beaucoup plus d'impact quand des gens qui vivent la situation vous décrivent leur vie que quand vous entendez qu'il y a des opposants au projet. »* (Entretien membre d'un collectif).

« *On a fait tourner la moitié de la salle par rapport aux témoignages entendus, et on a fait capoter le projet. Le conseil municipal a voté non comme au Vialat du Tarn. »* (Entretien membre d'un collectif).

Ces discours ont donc un impact non négligeable sur la population, d'autant plus que lorsqu'ils sont formulés, ils s'adressent à un public en recherche d'informations. Ce n'est cependant pas la seule méthode employée par les collectifs pour augmenter le nombre de leurs membres. Le rappel d'une identité commune s'inscrit également parmi ces stratégies discursives.

Un collectif n'est pas créé contre un parc éolien, il est conçu pour assurer la préservation du lieu de vie des locaux. Le Lévézou, le Sidobre sont des lieux « chargés », pour leurs populations, ce sont des paysages patrimoniaux. Ils sont des symboles de leur appartenance territoriale, de leur attachement à leur terre et le fait de les voir menacés pousse à la réaction leurs habitants. En suggérant cette future atteinte de leur paysage les opposants escomptent la production de cette réaction. Soit que ceux qui sont nés et comptent vivre encore sur ces territoires, sur ces hauts lieux[227], se mobilisent davantage que s'il s'agissait d'un parc qui ne les concernait pas directement.

«*Le collectif « Sidobre patrimoine tarnais » a été créé pour sensibiliser les gens extérieurs au Sidobre, tous les Tarnais, pour qui le Sidobre est quelque chose d'important. Vous savez pour les Castrais il n'y a que deux choses importantes ; le musée Goya et le Sidobre. Appeler ce collectif comme ça c'était juste de la communication on voulait passer un message pour rassembler plus de monde du type : « Vous Tarnais, rendez-vous compte on porte atteinte à « votre patrimoine ».* (Entretien membre d'un collectif).

Dans le même ordre d'idée, la référence au vent d'Autan comme faisant partie de l'identité Lauragaise escompte la production d'un effet de responsabilité vis-à-vis des Lauragais. Tout comme les habitants du Lévézou défendent ce territoire comme un patrimoine propre, et leur appartenant, en tant que Lévéziens, ils ne peuvent laisser leur

[227] Claeys-Mekdade C, Leborgne M Et Ballan E, « Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon », pp.97-116.in Mermet L et Berlan-Darqué M (eds) (2009), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan.

paysage aux mains des non locaux. Ce discours est géographiquement limité par nature et pourrait difficilement fonctionner avec un département entier mais cette limitation à un lieu étroitement circonscrit est aussi la source d'une grande efficacité. En effet, plus la population visée est restreinte plus elle est mobilisable car plus les populations riveraines se sentent concernées.

« Dans sa feuille de chou juin 2009 (colaursud) il y a eu un article sur les énergies renouvelables qui fait état de la progression du projet (sur la description du parc). Là ça devient public et il y a une bonne parole pour parler sur le vent et l'identité Lauragaise » (Entretien bureau d'étude)

La cause défendue ne se réfère plus à une unité, un parc, mais à une partie du territoire décrite comme vectrice d'une identité locale. Elle permet le déploiement d'une revendication fondée sur l'appartenance à un même « haut lieu »[228]. L'opposition au projet se fonde sur la défense d'une exceptionnalité territoriale : la mobilisation associative sur un territoire permet d'amener à considérer le territoire comme exceptionnel pour autre chose que le fait d'y habiter. Lorsqu'elle affirme que *« Les associatifs détournent la critique en patrimonialisant l'espace et en défendant ainsi la collectivité contre elle-même. (Et qu') Il s'agit cette fois de mobiliser les ressources d'expertises permettant de constituer un intérêt général localisé en fondant l'existence « d'un haut lieu [229]»,* Cécilia Clayes Mekdade confirme l'emploi de ce même mode opératoire par les nouveaux opposants, ceux qui font preuve d'un minimum d'organisation. L'opposition fait ici état d'un réel apprentissage. L'organisation dont elle témoigne ainsi que les stratégies qu'elle met en œuvre pour parvenir à « patrimonialiser[230]» l'espace et empêcher ainsi sa dégradation par l'implantation d'éoliennes montre bien qu'il ne s'agit plus ni de nimby, ni de simples opposants. En effet, les opposants sont dorénavant craints par les élus mais aussi par les promoteurs et les bureaux d'études qui voient en eux l'obstacle principal à la réalisation de leur projet commun.

---

[228] *Ibid*

[229] Claeys-Mekdade C, Leborgne M et Ballan E, « Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon », pp.97-116.in Mermet L et Berlan-Darqué M (eds) (2009), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan

[230] Ibid

Leur efficacité tient tout d'abord au lien établi avec les habitants qui permet la transmission d'une appartenance identitaire commune, et qui agit en faveur de la position des opposants. Cependant elle s'appuie aussi sur la tenue d'un discours qui ne se présente plus comme anti éolien, mais comme soucieux de l'environnement et qui permet ainsi de légitimer davantage la plainte, de la faire passer au stade de la « cité citoyenne » si l'on reprend les catégories de Boltanski et Thévenot[231]. La cause de « réunion » change avec l'arrivée des collectifs, il ne s'agit plus de se battre contre mais pour. Ils ne sont pas contre les éoliennes, ils sont pour la préservation de l'environnement. Au niveau de l'impact, ce n'est plus pareil, appartenir à un collectif d'opposants ne veut pas dire être acharné contre les éoliennes. Ce qui acte en faveur d'une augmentation du nombre d'adhérents, les opposants ne craignent plus d'être étiquetés de la sorte en affirmant leur soutien au collectif. Ce qu'ils proposent ce n'est pas un mouvement NIMBY, ou anti éolien qui n'est là que pour crier son désaccord. Non, le collectif est conscient de cette image négative et essaie de la changer. Il nous est présenté comme une structure qui agit plutôt pour la réflexion d'une solution alternative à l'éolien, ses membres n'ont pas un discours de rejet en bloc de l'éolien, et se défendent d'être anti éoliens. L'affirmation d'une image qui n'évoque pas l'anti éolien passe aussi par le nom qui a été donné au collectif, par exemple le collectif « toutes nos énergies ».

Blatrix confirme cette mise en avant de solutions alternatives de la part des mouvements opposants, dans son étude sur la ligne de TGV Rhin Rhône, « *la position des associations évolue ainsi d'un simple « non au TGV » à « oui à l'aménagement des voies existantes » et cette évolution est présentée comme relevant de la découverte du caractère injustifié du projet et de l'existence d'autres solutions* [232]».

En agissant de la sorte les collectifs progressent quant à leur inscription en tant que véritables contre-pouvoir, ils sont non seulement capables de regrouper plus de mille personnes à leurs côtés mais aussi de proposer d'autres solutions qui ont pour spécificité de tenir compte de l'intérêt général ou du moins selon les travaux de Riu (à propos des

[231] Boltanski L., Thévenot M. 1991. *De la justification*. *Les économies* de la *grandeur*. Paris, Gallimard.
[232] Blatrix C.. 2002. Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. In: *Politix*. Vol. 15, N°57. pp. 79-102.

associations) « *de lier la défense des intérêts particuliers à des préoccupations plus générales ».* Elle précise d'ailleurs que cette performance entrainera une forme *« de dépassement du NIMBY, dans la mesure où dépasser peut se comprendre comme une façon de mettre en avant les intérêts collectifs défendus tout en conservant une attention importante aux intérêts personnels des membres de l'association*[233]».

Si l'on reprend les termes de Lolive[234] ils ont démontré leur aptitude à effectuer «une montée en généralité» de la problématique éolienne. Et ils l'ont argumentée par un discours qui n'est pas contre l'implantation d'éoliennes mais qui soutient que, dans l'intérêt de tous, ces infrastructures feraient mieux d'être implantées ailleurs. C'est ce qui s'est passé notamment dans le Tarn où le « Collectif Toutes Nos Energies» qui luttait contre l'implantation d'un parc sur le haut lieu du Sidobre, a indirectement entrainé la modification du choix du site, et de fait provoqué la colère de ses voisins de Brassac, nouveau lieu d'élection de ces infrastructures.

« L'arrêté ZDE refuse de qualifier le Sidobre mais a été ok pour Brassac, donc eux, ils ne sont pas contents et ils nous disent "on vous a aidés et on se les récupère chez nous maintenant" ». (Entretien membre d'un collectif).

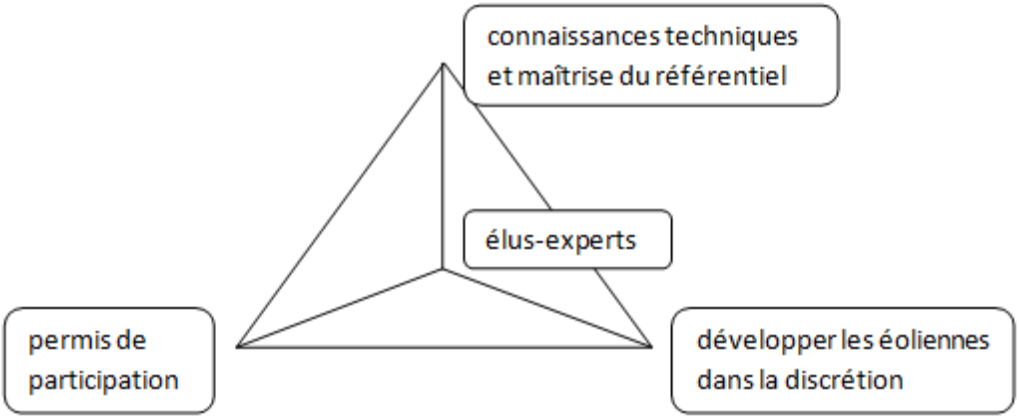
De manière générale, cette mobilisation démontre la présence d'acteurs (de l'opposition) qui au final pèsent dans la décision. Ils y parviennent après avoir changé la perception que le public avait d'eux notamment en modifiant le statut et le nom de leur structure de rattachement, mais aussi par la tenue d'un discours « éoliennement correct », dispensé sans relâche lors des réunions qui précédent l'Enquête publique. Ce discours pour ne pas être facilement démontable par les experts des bureaux d'études présents aux côtés des élus s'est également enrichi de références techniques et scientifiques. Les opposants, souvent balayés d'une simple phrase par le passé, ont investi dans la constitution d'un capital cognitif et technique. Une entreprise qui leur a été permise suite à leurs efforts personnels (formation,) mais aussi parce que le collectif, de par sa forme, bénéficie des compétences propres à chacun des membres qui le composent, (individus ou associations)

[233] Rui S., 2004. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique,* Paris, Armand Colin, , p. 170
[234] Lolive J.1997. La montée en généralité pour sortir du nimby, La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée, *Politix*, 10, pp 109-130

Jacques Ion fait état de cet *«usage militant des compétences privées*[235]*»,* il confirme ainsi l'emploi de cette stratégie par les opposants.

SI l'on reprend ici le tétraèdre des arrangements politiques de Liefferinck[236] force est de constater que la dimension des ressources à évolué elle n'est plus constituée par les seules connaissances techniques mais également par la connaissance de la culture et de l'identité de la population locale. Autrement dit l'action des collectifs a eu comme conséquence d'ajouter la maîtrise du référentiel local à la dimension des ressources. Par ailleurs le discours a lui aussi évolué. Les élus inscrivent aux projets qu'ils mènent un impératif de discrétion, qui jusqu'alors n'existait pas. Pour le reste, ce sont toujours les mêmes règles et les mêmes coalitions qui dominent l'arrangent politique des éoliennes que dans le tétraèdre précédent.

Tétraèdre des arrangements politiques de l'éolien après l'entrée des collectifs



[235] ION J., La fin des militants ?, Paris, Editions Ouvrières, 1997, 124 p.
[236] Liefferink D.2006, The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the *Tetrahedron*. *Institutional dynamics environmental governance,* Springer.pp45-68

b) *Une professionnalisation de l'opposition, entre la production de compétences techniques et l'organisation d'une politique de communication.*

La mise en avant de compétences multiples et expertes est également nécessaire à la crédibilité de ces mouvements. Comme le précise Trom, « *le soupçon d'égoïsme contraint les militants (…) à procéder à une critique de choix technologiques* [237]». Or ce type de commentaire n'est opposable que par des individus possédant des compétences techniques en la matière. Par exemple, un projet d'aménagement présenté tel que respectant les mesures de sécurité ne peut être contredit que par des personnes suffisamment compétentes pour démonter scientifiquement cet octroi de label non dangereux. Par conséquent, s'ils veulent se défaire de leur étiquette Nimby, les militants doivent être aptes à tenir un discours face aux experts des bureaux d'études, ce qui passe par l'affichage de compétences scientifiques notamment par l'utilisation d'un vocabulaire spécifique et la production de documents du même ordre. Selon Catherin, les opposants doivent être en mesure de s'exprimer sur le terrain de la technicité pour être considérés, « *Le seul moyen pour les riverains d'être entendus par l'administration, c'est d'adopter le langage de l'expert ou bien encore de « passer de la posture du profane à la posture de l'usager*[238] ».
Les membres du collectif semblent l'avoir bien compris notamment lorsqu'ils produisent des articles rédigés par des universitaires. En effet, ils présentent ces papiers comme écrits pour eux, et s'en servent comme d'un gage de confiance que le public peut avoir en eux. L'idée étant que si des universitaires agissent avec eux (dimension intellectuelle mise en avant) c'est que leur cause n'est pas dénuée d'intérêts.

« Ça a plus marché encore avec Georges Bertrand il a fait un super papier (même s'il n'est pas venu à la conférence de presse) son papier était très fort ça impressionne! » (Entretien membre d'un collectif).

Les collectifs présentent donc cette caractéristique d'afficher des compétences scientifiques et techniques contrairement aux associations déjà citées. La qualité et la fréquence de leurs

[237] Trom D. 1999. De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative. *Revue française de science politique*, n°1,. pp. 31-50.
[238] Catherin V. 2000, *La contestation des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens,* Paris, L'harmattan, coll. « Logiques Politiques », p.255

interventions publiques seront les derniers critères à remplir pour voir leur stratégie fonctionner, c'est ce que nous allons étudier à présent.

Les collectifs ont organisé d'autres formes de communication afin de voir valider leurs revendications. Ils ont mis au point différents types de manifestations pour clamer leur désaccord avec les projets municipaux. Du collage d'affiches à la reproduction sonore des nuisances émises par les éoliennes, ils tentent d'occuper un maximum l'espace public.

« On va essayer de médiatiser sur le bruit d'une éolienne, on sait qu'une éolienne fait un bruit équivalent à celui d'une tronçonneuse. Ils veulent en mettre 10, on va donc partir avec 10 tronçonneuses et on va les faire tourner en même temps et montrer ça à la presse. » (Entretien membre d'un collectif)

La tenue de multiples réunions organisées par leurs soins ainsi que la perturbation de celles effectuées par les institutions publiques font également partie de leurs stratégies. Le collectif du Sidobre aurait par exemple tellement été virulent avec les « invités d'une réunion sur la future implantation d'éoliennes que celle-ci n'a pu avoir lieu. Son intervention a fait beaucoup parler de lui et de son opposition au projet dans la région. Nous en avons eu écho lors de nos entretiens et avons pu constater la médiatisation de cette perturbation dans les journaux locaux.

« Il y a eu des réunions où à 20 h les manifestants nous attendaient avec les banderoles non à la ZDE Comment vous faites alors pour les imposer? Le préfet donne son permis ensuite c'est le tribunal administratif. Ça donne beaucoup de travail aux avocats et c'est vrai que si le permis est accordé on a eu des actions de sabotage. En tout cas les réunions publiques ne peuvent pas se dérouler parce qu'il y a un refus ils se marginalisent eux-mêmes, on ne veut pas d'éolien. C'est le cas d'une partie tarnaise. » (Entretien bureau d'études)

En Aveyron, la communication passe par le témoignage, les collectifs sont donc davantage enclins à montrer ce qu'il risque d'arriver si les riverains laissent faire les élus et les promoteurs.

« Nous on a fait une ronde des éoliennes pour faire voir, à tous ceux qui le voulaient, l'horreur de ces éoliennes. Il y avait 110 voitures, la presse, la télé, pour faire un circuit de voiture et leur montrer à quoi une région remplie d'éoliennes ressemblait, quelles en étaient les nuisances sonores… » (Entretien membre d'un collectif).

D'une manière ou d'une autre les collectifs privilégient avant tout la médiatisation de leur cause, ils s'emploient à sensibiliser le public profane, d'une part en lui montrant mais aussi en lui expliquant les dangers potentiels dus à l'implantation d'éoliennes.

Les mouvements anti éoliens ne s'en cachent pas : ils consacrent presque tout leur temps « à la com.' » *(Entretien membre d'un collectif),* évoquant le temps dont ils disposent en tant que retraités, ils n'hésitent pas à parler de véritables stratégies de communication. L'enquête menée par Viviane Tchernonog sur les acteurs des associations montre d'ailleurs cette prééminence des seniors en tant que dirigeants associatifs.

« Les personnes âgées de 65 ans et plus représentent 34% de l'ensemble des présidents d'associations et au total 22% des dirigeants. A l'opposé, les « jeunes » de moins de 35 ans représentent 4% des présidents d'associations[239]*.»*

Les journées de ces retraités sont donc consacrées à l'étude des éoliennes. Se renseignant tant sur leur fonctionnement technique que sur les études d'impacts qui leurs sont consacrées, ils arrivent progressivement à déceler (ce qu'ils présentent comme) des anomalies, qui deviennent alors leur motif de recours devant les tribunaux. *« Nous on cherche les failles » (*Entretien opposant). Ce qui les classe parmi ceux qui bien que n'étant pas des experts qualifiés sont au moins de fins connaisseurs de la problématique éolienne. Ils sont renseignés sur ce qui s'est passé dans les autres départements, sur tous les motifs de nuisances directs et indirects subis par les populations mais aussi sur les conséquences en termes techniques de l'implantation de parcs éoliens. Ils soutiennent notamment le fait que la construction de centrales thermiques destinées à réguler les variations de production d'énergie soit nécessaire au bon fonctionnement du parc (ce que les experts des bureaux d'études réfutent). Les opposants occupent donc réellement, physiquement le terrain. En

[239] Tchernonog V., 2004 « Quels acteurs dans les associations ? Premières données sur les dirigeants bénévoles et sur les bénéficiaires », *revue internationale de l'économie sociale,* n°292, pp. 9-41 op. cit., p. 25

plus des tracts et des fascicules distribués dans les boîtes aux lettres, ils communiquent fréquemment et régulièrement et bénéficient en plus, d'un relais de communication auprès de journaux locaux, ce qui leur permet d'augmenter leur cercle d'influence potentiel.

« On est très bien relayé par La dépêche, le journal de Millau » (Entretien membre d'un collectif).

« R : Ah oui j'ai oublié tous les articles de presse qu'on a faits, on a été très actifs dans la presse et plusieurs articles ont été faits par un de nos membres adhérents qui était chargé de communication dans une collectivité. Il a bien la pratique de la communication, il est habitué à ça, et lui il connait bien les journalistes.
Q : Quels journaux ?
R : La Dépêche, un journal local financé par Fabre mais qui a pas mal d'audience, ensuite il y a le Tarn libre, les radios aussi, chérie FM, radio 100%.» (Entretien membre d'un collectif).

Comme le précise Jobert, « *la constitution de publics sur les affaires d'aménagement va de pair avec la médiatisation*[240] ». S'ils veulent convaincre, les opposants doivent se faire voir et entendre, réussir à impliquer la population et devenir suffisamment imposants (nombreux) pour être influents et peser sur la décision publique (le maire ou le conseil municipal). Avec la tenue de ces réunions et les activités qu'ils ont mises en place, les membres des collectifs Tarnais et Aveyronnais sont parvenus à être un contre-pouvoir. Les Tarnais ont obtenu le rejet de la qualification en ZDE pour le Sidobre et les Aveyronnais ont empêché la réalisation (selon leur dire) d'une centaine d'éoliennes. L'action des opposants et leur impact sur les décisions municipales ne sont donc pas négligeables dans ces départements. Interrogé sur leur utilité et l'efficacité de leurs actions, un représentant du collectif Agir pour le Lévézou répond « *Si on n'avait rien fait et si les préfets avaient tous signé il y en aurait 400. Déjà qu'il y a 330 points possibles qui sont prévus ».*

L'action des opposants, qui consistait à mobiliser et sensibiliser la population aux effets négatifs de l'éolien a, donc pour certaines fois, permis de sensibiliser assez de

[240] Jobert A. 1998.L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*. Vol. 11, N°42. pp. 67-92.

personnes pour peser sur la décision du conseil municipal et sur celle du préfet. Nous sommes face à une véritable professionnalisation de ces acteurs. Dès lors qu'ils parviennent à faire la preuve de leurs compétences cognitives, les collectifs deviennent des acteurs perçus comme compétents par la population locale, dignes de sa confiance quant à la véracité des témoignages apportés. Lorsqu'en plus ils mettent au point une stratégie de communication qui occupe grandement l'espace public, ils deviennent un danger potentiel pour les élus qui réfléchissent à deux fois avant de s'engager dans des projets de telle envergure. En Aveyron et dans le Tarn, les collectifs ont réussi ce pari et sont devenus des acteurs influents dans les prises de décisions qui concernent l'éolien. Leur volonté d'occuper la scène publique, de maitriser cet espace et, ce qui y circule comme information, mais aussi l'affichage de leurs compétences cognitives et techniques, a eu pour conséquence de leur faire joindre les rangs des contre-pouvoirs. C'est la dernière phase de leur apprentissage.

Les populations locales ne sont donc plus considérées comme un simple public à qui les promoteurs expliquent qu'il faut agir pour le développement. De par leur influence sur les maires, elles deviennent un véritable enjeu entre les opposants et les défenseurs des projets éoliens. Si les opposants parviennent à rallier les riverains à leurs causes, l'élu pourrait être contraint de faire machine arrière, puisque de fait il mettrait en jeu son futur mandat. La réalisation du projet dépendrait donc de la mobilisation des opposants, de leur capacité à former un contre-pouvoir emportant l'adhésion du conseil municipal.

« Si l'élu ne veut pas du projet il ne se fait pas, le préfet va considérer que le maire représente l'opinion de la population.» (Entretien commissaire enquêteur).

En fonction du degré d'apprentissage accompli, les opposants deviennent un contre-pouvoir non négligeable dans le processus de décision relatif à l'implantation d'éoliennes.
Cette capacité à former un contre-pouvoir est peut-être la raison pour laquelle a été créée en Aveyron, une association pour l'éolien « Vent d'espoir en Lévézou ».

«Vent d'espoir en Lévézou » est la filiale d'une association présente dans toute la France « vent d'espoir », elle se décline selon les lieux des sites. Elle a été créée pour défendre le projet de Salles Curan, le plus grand parc éolien de France construit en 2007, et

très certainement pour faire de l'ombre à l'opposition et éviter qu'ils ne ruinent ce projet d'une envergure spectaculaire[241]. Néanmoins la présence d'une association « pro éolienne» modifie le jeu de la scène. De fait le public se trouve devant un débat entre les pour et les contre sans que l'espace soit définitivement laissé à l'un ou à l'autre. Cette situation de conflits où les opposants remettent en cause les études effectuées par les experts s'est souvent produite en Midi Pyrénées, quasiment à chaque présentation de projets ou des opposants (compétents en éoliennes) étaient présents. Cependant jusque-là les experts expliquaient « seuls » les bienfaits de l'éolien. Le fait qu'une association vienne contre balancer l'influence des anti-éoliens est une nouveauté dans l'histoire du développement éolien de midi Pyrénées, néanmoins elle contribue à arguer dans le sens d'une opposition qui est parvenue à devenir un véritable contre-pouvoir, puisque des moyens sont développés pour la contrer.

Parc de Salle Curan.

Source EDF[242]

Une remarque ici, la mise en place de stratégies pertinentes n'aurait pu être effective sans la présence de retraités parmi les « membres actifs » de l'opposition. Ces personnes disent souvent consacrer une part très importante de leur temps à l'élaboration de leurs communications, mais aussi à leur propres formations sur l'éolien. Leur disponibilité est leur

[241] Le maire et le conseil municipal étaient favorables au projet, il a été accepté par la préfète Chantal Jourdan (avant l'arrivée de G.Geoffret), et fait actuellement l'objet d'un recours.

[242] http://www.actualites-news-environnement.com/19193-plus-grand-parc-eolien-france-edf-energies-nouvelles.html

atout phare et en fait des acteurs mobilisables n'importe quand et pour des durées que ne peuvent se permettre des « actifs ». Leur présence est donc elle aussi facteur de l'influence des collectifs. Elle est un indicateur de la qualité de l'apprentissage qui sera accompli en son sein. C'est donc aussi leur investissement en la matière qui permet aux collectifs de prétendre à la qualification de contre-pouvoir.

Les autres critères permettant de définir si oui ou non un mouvement d'opposition est susceptible d'être (plus ou moins) influent sont relatifs à la présence ou à l'absence de différents éléments évoqués précédemment. Il s'agit donc de la dénomination « collectif » ; de l'affichage de compétences cognitives et techniques ; de l'utilisation d'un territoire comme vecteur d'identité commune (Sidobre, Lévézou sont des « hauts lieux ») ; de l'affirmation d'une position pro éolienne ; de l'occupation de « l'espace de communication», soit: la tenue de diverses réunions publiques , une présence dans la presse locale ainsi que la stratégie de témoignage couplée à celle de manifestations publiques.... Autant de critères qui témoignent de l'existence d'une stratégie de communication élaborée.

Les structures faisant état de ces éléments (donc les collectifs), sont les plus à même d'influer sur la décision politique. Puisqu'elle a pour qualité essentielle de faire passer de dix à plus de mille le nombre d'opposants, la présence d'un collectif sur son territoire a de quoi être inquiétante pour un élu. Dans le même ordre d'idée, elle est aussi l'illustration d'un processus d'apprentissage (cognitif et stratégique) accompli de la part de ses fondateurs et « membres actifs ».

Leur connaissance du sujet ainsi que leur positionnement dans les réunions publiques leur permettent de convaincre une partie importante de la population. Un public que bien souvent le maire préférera conserver dans le panel « électeurs potentiels, à ne pas décevoir». En cela non plus les élus ne sont pas égaux, certains ont bénéficié de l'aspect encore novateur de l'éolien alors que d'autres qui décident de s'y investir aujourd'hui, parlent avant tout des moyens de contourner les opposants. Les départements reflètent aussi cette inégalité, la Haute Garonne n'a que faire de l'opposition quand le Tarn et l'Aveyron agissent déjà en fonction.

En revanche, bien qu'ils soient à des stades différents d'avancement en matière d'implantation de parcs éoliens, les opposants des trois départements précités ont au moins en commun de s'inscrire sur un schéma d'apprentissage temporel. Chacun étant à un stade

différent d'avancement dans son apprentissage. L'explication de ce phénomène est due selon nous à la progressive entrée des éoliennes dans les départements. L'Aveyron qui en a le plus compte la plus imposante opposition, le Tarn le suit de très près, quant à la haute Garonne, la faible progression de son parc escompte le faible développement de son opposition.

Concernant les élus et bien que leur apprentissage tiennent principalement à mener une politique du secret dans laquelle la transparence est restée au stade de l'idée et n'a en aucun cas franchi celui de la pratique, une conclusion similaire s'impose. Ils ont appris eux aussi. Performance qu'ils ont accompagnée d'un dispositif de concertation pour le moins factice, mais également témoin de leur capacité à s'approprier les instruments[243] (Lascoumes, Le Galès 2004) prévus pour la prise en compte de la population locale. Nous avons ainsi pointé du doigt les limites liées aux enquêtes publiques, notamment l'entendement de leur rôle par des commissaires enquêteurs désireux de servir les intérêts des élus.

La région Midi Pyrénées est donc face à la mise en œuvre d'une politique dans laquelle les acteurs semblent avoir échangé leurs rôles. Des élus qui se transforment en promoteurs éoliens, des experts qui deviennent des agents politiques, des opérateurs qui développent des compétences administratives (services clés en main) et des populations locales qui deviennent des experts dès lors qu'elles se sentent concernées. Cette multiplicité de compétences de la part de chacun des acteurs est un exemple de la porosité du système dans lequel se développe un projet éolien. Nous ne sommes pas dans une logique où chacun exerce sa compétence de manière disciplinaire et cloisonnée mais bien dans l'exercice d'une polyvalence des métiers renforcée par les liens entre ces acteurs (Barral, Simoulin, Thumerel 2010[244]). Autrement dit, la diversité des tâches dans lesquelles ils s'engagent s'accompagne d'échanges et d'interconnexion entre chacun d'eux. Dans les espaces publics d'information/discussion, les experts sont en relation avec les locaux, ce qui leur permet de se forger, au fur et à mesure de l'implantation de nouveaux parcs, une base de connaissances sur les populations locales riveraines de ces futurs parcs. Ils peuvent par ce biais connaitre leurs interrogations et revendications, et ainsi les possibles obstacles à

[243] Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner* par *les instruments* .Presses de Sciences Po, Collection académique
[244] Barral F., Simoulin V., Thumerel B. 2010, « Ingénierie de projet et excellence territoriale », *Territoires 2040*, , n°2,

l'accomplissement de tels projets. L'objectif étant à terme, de déterminer sur quels paramètres argumenter et orienter la présentation pour que l'objet en soit accepté.

La réciprocité entre la construction des politiques publiques et la progression des mouvements sociaux confirme les enseignements de la sociologie des mouvements sociaux, En effet c'est la réaction des politiques, notamment la mise en œuvre d'une politique du secret qui a entrainé la « forte » mobilisation des opposants. C'est donc de ce contexte, de cette opportunité politique que le mouvement d'opposition a émergé et s'est simultanément façonné (McAdam et al 1996[245]).

Dans *Agir dans un monde incertain,* Callon, Lascoumes et Barthe[246] confirment la pratique de ce phénomène où ils observent la double instrumentalisation dont les forums hybrides font l'objet. Bien qu'ils constituent de puissants outils de légitimation de leurs décisions, permettant aux pouvoirs publics d'anticiper la contestation. La parole est donnée à la population sans pour autant être prise en considération dans la décision finale. Les arguments opposés par cette dernière feront davantage l'objet d'un socle de connaissances « sociales » à reconstruire, que celui d'informations susceptibles d'empêcher la réalisation d'un projet. Blatrix effectue un constat similaire lorsqu'elle étudie le processus de décision relatif à la mise en œuvre de la ligne TGV Rhin-Rhône. Elle affirme que l'organisation et la mise en œuvre du débat public imposé par la loi Barnier[247] renforce l'acceptabilité des décisions et la neutralisation de la contestation. *« La participation est sollicitée, montrée mais aussi contrôlée et mise à distance. L'opposition est minorée et les points de vues exprimés sont retraduits*[248] ».

Cet apprentissage progressif, dont font preuve les acteurs d'un parc éolien paraît se diffuser non seulement au niveau des départements (pluralité géographique des territoires sur lesquels les acteurs développent les projets) mais surtout au-delà du secteur de l'éolien. En effet, les secteurs du bois et du photovoltaïque semblent aussi présenter les marques des dynamiques d'apprentissages empruntées par les acteurs chargés de leur développement.

[245] McAdam, D., J.D., McCarthy, M.N., Zald, (eds.),1996. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings.* Cambridge University Press.
[246] Callon M, Lascoumes P Et Barthes Y, *Agir dans un monde incertain*, *op. cit*.,p358
[247] Loi du 2 février 1995
[248] Cécile BLATRIX, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 83.

Chapitre 6 :

Le Bois énergie une politique mise en œuvre difficilement

Bien que la France assiste à un remarquable essor du secteur bois énergie[249], Midi Pyrénées reste quelque peu soumise à l'évacuation de nombreux obstacles pour parvenir à cette appréciation.

Lorsque l'on s'intéresse à la filière bois énergie en Midi Pyrénées, il faut prendre deux choses en considération, la première est que nous sommes dans un secteur peu développé et connu pour ses difficultés à devenir autonome et productif. La seconde, c'est que le bois énergie ne représente qu'un faible pourcentage du bois en circulation dans la filière. Le principal obstacle cité quant à l'évolution du secteur est la difficulté à mettre en place les chaufferies bois et les réseaux de chaleur. Le bois énergie n'en est pourtant pas à sa première entrée en Midi Pyrénées. Dans les années 90, les CUMA aveyronnaises, aidées par les associations locales présentes alors, ont mis en place quelques chaufferies bois dans l'optique de produire leur énergie. Cependant cette progression s'arrêta simultanément à la disparition de ces associations locales (pour non réitération de leur financement). Remis sur la scène aujourd'hui, le bois énergie, via les programmes qui encouragent l'installation de chaufferies (Preludde, Casdar) commence à sortir de l'ombre.

Plusieurs causes sont attribuées à cette situation. Les facteurs ayant favorisé la structuration de la filière bois-énergie en Midi Pyrénées sur la période 2000-2006[250] seraient l'augmentation du prix du pétrole en 2005, la signature d'un Accord-cadre interprofessionnel du bois-énergie (offre et demande) en 2005, mais aussi l'existence d'opérateurs désireux d'investir dans de multiples projets en zone rurale (pour le Lot). Les facteurs ayant limité la structuration de la filière bois-énergie en 2000-2006 sont attribués au manque de volonté des élus, au défaut de grosses opérations, ainsi qu'aux difficultés au niveau de l'ingénierie en zone urbaine. Bien que rejoignant les conclusions des sociologues de l'action publique, ces interprétations ne font en revanche pas une large place à la dimension des savoirs. Pourtant les diagnostics nécessaires à la construction d'une chaufferie bois appellent des compétences expertes, ce sont donc de leurs travaux que démarreront les projets puisque leurs caractéristiques seront déterminées selon les calculs réalisés par ces experts techniques. Qu'en est-il alors de leur rôle dans la croissance des projets ? Quelles sont les

[249] Poupeau F.M., Schlosser F., 2010. « De l'expérimentation à l'ère industrielle. La filière bois énergie en quête de régulation dans le département des Ardennes **»** ,*Politique et Sociétés*, op. cit . Abstract

[250] Evaluation du programme bois-énergie 2000-2006, 04/2007
http://www.ofme.org/bois-energie/documents/Energie/annexes_audit_2000-2006rapport_final.pdf

compétences mobilisées pour mener à bien la politique de développement de la filière bois énergie ? Qui sont les acteurs concernés par la mise en œuvre de projets bois énergie (de celui qui finance au maitre d'ouvrage) ? Quelles sont les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de projets tels que la construction de chaufferies bois, l'extension d'un réseau de chaleur, l'installation de plateformes de transformation du bois ? Quelle implication l'apprentissage effectué par les acteurs qu'ils soient politiques, scientifiques ou locaux entraine-t-il dans la croissance du bois énergie en Midi Pyrénées?

La structuration de la filière bois énergie implique de s'intéresser à la dynamique dans laquelle elle s'inscrit mais aussi aux mesures expérimentées par les acteurs pour parvenir au lancement de ce secteur de même qu'à leurs conséquences.

1. Un système bloqué

La forêt de Midi Pyrénées est une des plus grandes de France, et malgré son classement de troisième région forestière, sa filière bois peine à se développer et à s'autonomiser. Dans tous les cas, les difficultés de la filière transpirent sur le bois énergie qui, perçu comme un débouché par certains mais comme un « preneur » de ressources pour d'autres, subit aussi des complications quant à son expansion. Pour certains elle est due à un *« problème de difficile structuration de la filière bois* » (entretien Ademe), et pour d'autres elle révèle l'influence des lobbys sur les politiques publiques, l'un n'excluant pas l'autre.

A. Une atomisation de la ressource qui fait obstacle à la restructuration de la filière

La filière bois est perçue par ses acteurs comme perpétuellement en difficulté en Midi Pyrénées. En effet, que ce soit les politiques, les industriels ou les associatifs, chacun s'accorde à expliquer en quoi le contexte de son développement est paralysant. En revanche peu partagent la même opinion quant à la stratégie à adapter pour améliorer son essor.

La première des caractéristiques attribuée à la forêt de Midi Pyrénées est qu'elle est morcelée et essentiellement privée, à 90%.

« Le problème (…) même si c'est une des forêts les plus grandes de France, elle est divisée en blocs de 2 à 5 hectares entre des propriétaires privés ». (Entretien région).

Ce morcellement a pour principale conséquence la difficile sensibilisation des propriétaires de ces parcelles. En effet, convaincre les propriétaires forestiers d'entretenir ou même de tirer profit de leur bois n'est pas décrit comme chose aisée par les acteurs qui en ont la charge. Entre ceux qui ne sont pas sylviculteurs (plus de la moitié), les parcelles héritées dont les nouveaux propriétaires ignorent l'existence, et ceux qui souhaitent juste conserver leur forêt, l'intéressement à la transformation du bois en énergie n'est que peu inscrit sur les agendas.

« Il faut sensibiliser les propriétaires forestiers (…) beaucoup de particuliers ne savent même pas qu'ils ont une part de forêt ». (Entretien DRAAF)

Cette particularité, ce morcellement privé de la forêt, laisse donc percevoir une large potentialité mais qui semble difficilement exploitable. Pour tous, la ressource, le bois forestier, est présente sur le territoire, mais en plus d'être d'origine « privé » pour une large part, elle n'est pas accessible facilement. Les forêts de Midi Pyrénées sont souvent situées sur des cols ou dans des zones montagneuses non aménagées, autrement dit là où il est ardu de faire circuler des camions.

« *Le problème c'est qu'on ne peut pas y faire passer des camions sans faire d'aménagement des routes et les riverains n'aiment pas trop ça*.» (Entretien DRAAF)

Poupeau souligne lui aussi dans son étude sur le bois énergie en Ardennes, la problématique de l'aménagement : *« Le problème aujourd'hui n'est pas tant dans la*

disponibilité globale de la ressource en bois (qui semble suffisante) que dans l'exploitation des portions de forêts les plus accessibles[251] ».

En Midi Pyrénées la ressource semble également perçue comme suffisante, le bois est disponible. Le problème c'est qu'il ne s'extrait pas facilement des forêts et donc les industriels craignent un approvisionnement incertain. La question de disponibilité du bois fonde ainsi de nombreuses inquiétudes. L'enjeu que représente la disponibilité est capital dans cette région, c'est ce qui détermine tout le reste. Chacun des acteurs a besoin de s'approvisionner en bois pour réaliser ses objectifs, les industriels (panneautiers, scieurs, papetiers), les coopératives, les propriétaires de chaufferies bois, mais aussi les institutions et les services de l'Etat. Sans bois à leur disposition, leurs activités sont paralysées, aucun d'entre eux n'a plus matière à réaliser ses objectifs. Chacun le sait et défend ardemment sa part.

Comme le décrit minutieusement Poupeau pour la région Champagne Ardennes, l'incertitude sur les possibilités d'approvisionnement entraîne une concurrence entre les usagers du bois. *« La première crainte est qu'en se développant de plus en plus autour de la plaquette forestière, la filière bois énergie ne fasse advenir une concurrence accrue entre les usages du bois.* [252] *»*

Dès nos premières entrées sur le terrain, la question de l'approvisionnement et de la concurrence entre les acteurs de la filière bois surgissent sans ne plus disparaître. Quelle que soit l'origine des acteurs interrogés, ils se rejoignent sur cette nécessité de maintenir un équilibre entre les ressources disponibles effectivement et les nouvelles demandes d'approvisionnement issues du bois énergie.

« Les Politiques doivent faire attention à ce qui leur reste en bois, parce que leur crainte, c'est qu'il n'y ait pas assez d'approvisionnement en bois.» (Midi Pyrénées bois)

Ces questions d'aménagement et d'approvisionnement sont donc deux des contraintes que doivent prendre en considération les acteurs politiques. D'ailleurs, l'entrée

[251] Poupeau F.M., Schlosser F., 2010. « De l'expérimentation à l'ère industrielle. La filière bois énergie en quête de régulation dans le département des Ardennes **»** ,*Politique et Sociétés*, op. cit . p14
[252] Ibid

du bois énergie, comme nouveau débouché de la filière bois n'est pas vue d'un bon œil par les industriels. Elle a pour conséquence d'augmenter la concurrence entre les usagers du bois, chacun veut sa part et au taux le moins cher. Les politiques en ont conscience et exercent leurs missions dans ce sens. Les services de l'Etat, ainsi que les acteurs chargés de mettre en œuvre les programmes visant le développement du bois énergie dans la région, sont donc amenés à agir en tenant compte de la spécificité de cette situation. Ils ne doivent pas garantir l'existence d'une ressource foisonnante mais l'approvisionnement des industriels à partir de celle-ci, soit assurer le rapport selon lequel l'offre doit satisfaire la demande. Généralement plus axée sur l'industrie et l'amont de la filière, la Draaf s'avoue prudente quant aux orientations qu'elle choisit en matière de financement de projets bois. La perspective de troubler l'activité industrielle existante contraint fortement sa marge de manœuvre.

« L'enjeu pour le DRAAF (…) c'est aussi qu'il puisse y avoir de la place pour des projets industriels, ils structurent la filière. » (Entretien DRAAF).

Si les ressources en bois utilisées pour le fonctionnement de chaufferies atteignent un volume trop important, les industriels seront gênés dans l'exercice de leur activité, ce qui va contre la mission de la Draaf. De fait, ils menacent les acteurs étatiques de délocaliser leurs entreprises si leur accès à la ressource s'amenuise. Ces derniers ont bien conscience qu'un déplacement de leurs usines hors de Midi Pyrénées serait catastrophique pour l'activité économique de la région. Cette situation ne serait optimale ni en termes de maintien des emplois au sein de la filière, ni, plus largement, concernant le développement de ce secteur économique. Par conséquent, ils se servent de ce moyen pour mettre la pression sur les autorités publiques, et, cela semble fonctionner puisque la Draaf admet la préservation des ressources en bois pour les industriels comme une priorité. Les acteurs étatiques agissent donc dans une atmosphère de contraintes. Par ailleurs, une difficulté supplémentaire s'ajoute à ce climat, leur manque de coordination. En effet, les acteurs de la région et des services de l'Etat ne partagent pas la même idée quant aux possibilités et aux moyens de développer le secteur bois énergie dans la filière bois. En d'autres termes, ils mènent une politique du secret à laquelle s'ajoute une appréhension différente des obstacles auxquels ils sont confrontés ainsi que des stratégies censées leur permettre de les dépasser. La Draaf

par exemple privilégie l'idée d'une redynamisation de la filière bois par le local (en y intégrant aussi avec prudence le bois énergie).

« Multiplier les acteurs et les débouchés du bois au niveau local, permettrait, (…) de créer une demande suffisante pour relancer et autonomiser la filière ». (Entretien Draaf)

Alors que le responsable « bois » à la région est persuadé que la seule solution à cette fin est l'élargissement de l'activité à un plan national (importer du bois des Alpes).

« Nous avons différents partenaires au niveau territorial, la question c'est comment leur faire comprendre que le local n'est pas la solution, il faut importer, et ça ils ne l'entendent pas. » (Entretien Conseil Régional)

De plus, à travers son responsable de filière, la région affiche un fort doute quant à l'efficience de ce débouché ce qui ancre encore son opposition avec les solutions préconisées par la Draaf.

« Si les gens veulent s'emmerder à faire de la mauvaise qualité, ils peuvent mais ils ne peuvent pas engloutir des fonds publics avec ça (….) je me suis amusé à faire le bilan de l'argent que l'on fout en l'air pour les réseaux de chaleur chaufferie bois ». (Entretien Conseil Régional)

Les services de l'Etat, bien que manifestant une prudence certaine vis-à-vis des industriels, semblent donc optimistes quant à l'utilité de ce nouveau secteur. En tant que débouché supplémentaire, le bois énergie s'insère parfaitement dans leurs stratégies de développer la filière bois, d'abord par le local. La région en revanche, semble plus sceptique quant à l'utilité de ce procédé. Précisons cependant que cette affirmation supporte une nuance : son appartenance à Preludde l'amène à financer (avec l'Ademe) des projets de chaufferie bois et réseaux de chaleurs communaux.

Les positions de la Draaf et de la région semblent donc difficilement conciliables. Bien qu'ils interagissent sur la question, leur division est une barrière supplémentaire au succès des politiques visant le développement du secteur bois énergie. En effet, si la région veut mettre

l'accent sur l'importation et la Draaf sur le développement du local, les conflits entre les deux entités ont de fortes chances de ne pas favoriser le bon développement de ce secteur. D'autre part si chacun élabore ses stratégies en maintenant le secret envers l'autre, la cohérence des actions sur le territoire n'est pas garantie non plus.

Néanmoins, ces différences et ces conflits supportent une modération : évoluant dans une dynamique générationnelle où les novices se tournent souvent vers les plus expérimentés des autres institutions, l'information passe malgré tout d'une institution à l'autre. Elle peut donc être intégrée au socle de connaissances sur lesquelles les décisions se basent.

« Moi je lui demande quand même son avis (au responsable bois de la région), il est sur le secteur depuis plus de vingt ans donc je le consulte quand même » (Entretien Draaf)

Cette dimension est importante, l'introduction du bois énergie dans la région a entrainé le recrutement de nouveaux acteurs. Ils ont tous été engagés récemment pour développer le bois énergie (dans le cadre d'une mission "énergie renouvelable", qui inclut aussi le photovoltaïque)" et n'ont donc pas beaucoup d'expérience dans le métier. De plus, mis à part à l'Ademe, ce sont des jeunes qui ont été recrutés pour développer cette politique. La pression dont ils font l'objet de la part des industriels ainsi que la perspective de leur responsabilité quant à la gestion des ressources en bois, les amène à la crainte de commettre des erreurs. Ils cherchent alors à bénéficier d'avis plus expérimentés que les leurs, ceux des acteurs impliqués depuis suffisamment de temps dans la filière. Bravant les interdictions et les « consignes de confidentialité », ils fondent alors leurs expériences sur des connaissances captées au-delà des frontières de leurs institutions. Parmi celles-ci figure la problématique de Tembec la plus grosse papeterie de Midi Pyrénées.

B. Un acteur central qui impose une logique de cours

Comprendre le secteur bois énergie implique de ne pas oublier que c'est une solution (comme débouché pour la valorisation du bois) qui a (ré-) émergé depuis peu en Midi Pyrénées. Les projets qui le concernent ne représentent qu'un très faible volume de bois

comparé à celui mobilisé par les CRE (commission de régulation de l'énergie[253]) ou les industriels tels que les panneautiers et les papeteries.

« Le réseau de chaleur de Castres équivaut à mille tonnes de bois par an, (plus Mazamet) les CRE mobilisent entre 50 et 150 mille tonnes par projets et Tembec à lui seul utilise un million de tonnes par an. » (Entretien CRPF[254]).

Le volume de bois utilisé par les plan nationaux ou l'activité industrielle n'est pas comparable à celui utilisé pour le fonctionnement d'un réseau de chaleur bois énergie. Lorsque l'on confronte ces chiffres à ceux de la plus grande chaufferie de la région, il en résulte une échelle de 1000. Autrement dit, il faudrait 1000 chaufferies comme celle de Castres (qui a mis quatre ans à voir le jour et elle ne fonctionne pas encore) pour atteindre le volume de bois utilisé par Tembec en un an.

Il y a plusieurs conséquences à cela. En premier lieu, la responsabilité des autorités publiques, en termes de préservation des activités économiques présentes sur le territoire, a pour corollaire l'observation d'un degré de précaution élevé dans leur appréhension des projets bois énergie. Il existe une activité économique suffisamment importante pour peser sur l'orientation des politiques mises en œuvre. Ensuite, ces chiffres nous montrent l'importance à accorder à la compréhension des enjeux de la filière bois en général. Ne pas étudier (et présenter) notre objet dans ce contexte reviendrait à l'amputer, il s'agit de trop peu de bois pour ne pas le considérer dans l'ensemble de son périmètre d'évolution. D'autant plus que pour comprendre les positions de certains acteurs, il ne peut être fait l'économie de l'étude des interactions qu'ils ont avec les autres secteurs de la filière, notamment sur les besoins d'approvisionnement des industriels. Enfin ces proportions fondent sûrement une part de l'influence des lobbys sur le lent développement du bois énergie en Midi Pyrénées.

« La raison qui n'est jamais donnée mais pour laquelle le bois énergie s'est développé partout en France sauf ici, c'est parce qu'il y a Tembec qui a tout fait pour éviter que ça se développe craignant la concurrence.» (Entretien Tryfil[255])

[253] La CRE travaille plus sur la méthanisation pour son volet énergies renouvelables)
[254] centre régional de la propriété forestière

Les causes qu'affichent principalement les lobbys quant à leur opposition au développement du secteur bois énergie sont de deux ordres, la crainte d'un manque d'approvisionnement en bois et celle de voir augmenter le cours du bois.

« *C'est un vieux discours des papetiers en France : si les prix montent on ferme et vous serez bien emmerdés*» (Entretien Tryfil).

Une hausse du cours du bois serait un frein considérable à leur productivité et menacerait donc la pérennité des emplois créés. L'orientation vers le bois énergie en ce sens, va contre leurs revendications. Les industriels que sont les panneautiers et les papetiers ont déjà du mal à rester sur le marché, et refusent que leur matière première soit la proie d'une variation du cours du bois provoquée par les politiques.
L'exemple typique est donc le cas de Tembec, une papeterie d'origine canadienne à Saint Gaudens (Haute Garonne). A l'origine d'emplois directs et indirects, plus de 2000 sur l'ensemble, elle est aussi le débouché de bois de qualité secondaire, de sous-produits…Son importance et sa survie sont capitales pour les politiques de la région, qui font leur possible pour ne pas la voir disparaitre.

« Tembec entreprise papetière de la région. Financée à hauteur de 70% par la région ». (Entretien ENFA)

Dans cette optique, un programme de recherche (Enfa) financé par la région, ayant pour objectif d'amener les agriculteurs à cultiver des eucalyptus et non plus leurs cultures habituelles, a également été conçu pour alimenter Tembec, lui garantir la fourniture d'un certain volume de bois. Ici, on peut constater une proximité recherche/industrie/politique voire une instrumentalisation des sciences humaines par le politique/industriel.
Pour autant, le lobbying papetier n'est pas la seule catégorie de lobbys que les acteurs ont à prendre en compte. Les panneautiers sont aussi très influents sur le secteur (usine de panneaux tarnaise) de même que les usines de trituration, la scierie, les industriels du recyclage, les déchetteries papiers, l'exploitation forestière. La problématique du bois

[255] Tryfil et le syndicat mixte de gestion des déchets et assimilés du Tarn, nous y reviendrons ci après

concerne 4000 entreprises en Midi Pyrénées[256] et aucune d'entre elles n'a trop envie de voir se développer des centrales de cogénération, ou d'autres structures susceptibles de perturber leurs « acquis ». Ils font donc pression sur les décideurs pour ne pas voir leur situation devenir inconfortable…. Cette situation perdure même si, sont selon certains acteurs, ce sont eux qui empêchent l'évolution du bois énergie.

«Les industriels ont peur de voir la filière bois énergie se développer (...), en gros le coût du bois d'industrie pourrait augmenter ». (Entretien Draaf)

« Ils sont les responsables de ce difficile développement du bois énergie en Midi Pyrénées. Les industriels sont des acteurs très forts en Midi Pyrénées et menacent très souvent de fermer leurs portes si leurs exigences ne sont pas respectées, ce qui est un frein au développement du bois énergie ». (Entretien CRITT)

Pourtant, malgré les obstacles construits par les industriels et les différences de diagnostics des divers acteurs impliqués dans son développement, le bois énergie parvient à se développer dans certains départements. Comment ces derniers arrivent-ils alors à tirer leur épingle du jeu et à développer leur filière bois énergie ?

2. Des déblocages spontanés

Le bois énergie n'est pas développé de façon identique dans les huit départements qui composent la région. Certains affichent du savoir-faire en la matière alors que d'autres n'en sont qu'aux prémices de l'information. En bref, le Gers, les Hautes Pyrénées, et le Tarn et Garonne sont décrits par les acteurs institutionnels comme en cours de développement alors que la Haute Garonne et le Tarn entament leurs premiers projets. L'Aveyron a une situation particulière, il a débuté le développement de ses chaufferies bois dans les années 1990 mais il s'est très rapidement arrêté. L'Ariège et le Lot bénéficient déjà d'une réputation de territoire très motivés pour l'expansion de ce secteur. Ils font figure de départements les plus avancés en Midi Pyrénées; les audits réalisés en la matière ou les discours des acteurs sur le sujet ne laissent pas de doutes quant à leur primauté.

[256] http://www.crpf-midi-pyrenees.com/datas/pdf/Fdf_mp.pdf

« L'avancement du programme est rapide dans les deux départements où le Conseil général est un partenaire actif (le Lot et l'Ariège). L'Ariège a affecté un chargé de mission pour une part importante de son temps au bois-énergie pour une fonction d'appui technique auprès des communes rurales[257] ».

« Il y a des départements qui s'impliquent plus que d'autres, par exemple le Lot et l'Ariège, ils financent, font des réunions, de la mobilisation, du lobbying pour que l'opération bois énergie sorte, les élus ont beaucoup de poids sur les départements. Souvent le cumul des mandats est bien pour la circulation de l'information. En Ariège il y a plus de ressources que dans le Lot donc c'est vraiment une volonté politique ». *(Entretien Ademe)*

« Pour ce programme on veut des endroits pilotes, le lot l'Ariège nous intéressent (…) déjà une dynamique, une politique assez forte sur tout ce qui est bois énergie, et il faut une demande en bois énergie qui existe au niveau des départements, elle existe » (Entretien IDF)

D'autre part les fonds de subventions reçus en Midi Pyrénées ne sont partagés pour une large part qu'entre trois départements ; l'Ariège, le Lot et le Tarn, c'est pourquoi ce sont ceux qui vont retenir notre plus grande attention.

A. La mise en scène d'un animateur par les acteurs régionaux

Un des principaux obstacles à la réalisation de projets bois énergie est leur manque d'attractivité.

« Ce n'est pas très vendeur une chaufferie bois » (Entretien Ademe)

Contrairement au secteur de l'éolienne où les promoteurs démarchaient sans cesse les élus, les responsables régionaux impliqués dans le bois énergie ont donc réfléchi à un moyen de

[257] Evaluation du programme bois-énergie 2000-2006 , 04/2007
http://www.ofme.org/bois-energie/documents/Energie/annexes_audit_2000-2006rapport_final.pdf

motiver les élus à investir dans les chaufferies bois. La solution a été principalement celle de mettre en place un animateur coordonnateur des projets, une personne ressource chargée de faire le pont entre les différents acteurs de la filière. En cela nous percevons une organisation quelque peu similaire à celle de la MISAP même si elle prend forme dans un paysage plus éclaté. Dans un premier temps MP bois s'est chargé de cette mission et a créé un poste d'animateur (financé par l'Ademe et la région).
L'animateur était en charge de la coordination et de l'organisation des acteurs. Il faisait le lien avec les coopératives, les producteurs, le CRPF (centre de regroupement des propriétaires forestiers), mais aussi avec les acteurs de « l'aval » de la filière bois, les papetiers, les charpentiers, les menuisiers, les usines de transformation…

« (*Il) avait pour mission de regrouper tous les acteurs possibles pour défendre les intérêts de la filière. Et comme c'était un poste financé par l'Ademe et la Région il y avait en plus les associations de développement des énergies renouvelables ainsi que l'Ademe, la région et des bureaux d'études*. » (Entretien MP Bois).

La coordination des projets est un élément important dans le développement d'un secteur comme le bois, nous l'avons déjà précisé, les programmes mis en œuvre ne doivent pas contrarier les industriels vis-à-vis de leur approvisionnement. Les meneurs de projets (pilotes des programmes) doivent donc être attentifs à ne pas créer de manque chez les industriels. Leur approvisionnement en bois fait partie d'une des contraintes à respecter pour développer sereinement le secteur du bois énergie. Or, parvenir à réguler les quantités de bois demandées et promises demande un travail de coordination relativement précis. C'est la tâche de l'animateur MP Bois, il doit connaître les besoins en volume des industriels mais aussi les quantités nécessitées par les projets en cours et à venir. Ainsi il peut conseiller les porteurs de projets et leurs financeurs de sorte à ce qu'ils n'empiètent pas sur les ressources à destination de l'activité industrielle.
Sa mission consistait aussi à organiser des réunions avec les différents acteurs, coordonner leurs projets mais aussi être un relais en termes de visibilité, il devait notamment organiser des visites de chaufferies bois, (un procédé que nous avons rencontré pour les éoliennes) afin qu'elles servent d'exemples pour les autres.

« *L'objectif était de faire se rencontrer les acteurs pour au final fournir les outils d'analyses pertinents et rendre visible ce qui se faisait en Midi Pyrénées (ainsi que les aspects techniques du projet)* ». (Entretien MP bois)

« Ils ont des projets vitrines qu'ils pourraient très bien mettre en place ; ils ont la compétence collège, les chaufferies dans les collèges qui sont bien menés bien faites qui sont un peu un exemple et peuvent lancer la filière, ce sont des projets vitrines mais ils ont leur importance. Ils permettent de montrer à d'autres élus que ça fonctionne et qu'il y a une volonté d'aller dans ce sens-là ». (Entretien Draaf)

Enfin, l'animateur avait en charge la formation des bureaux d'études concernant l'aspect approvisionnement des projets de chaufferie. Le problème soulevé alors par ce dernier était le manque de prise en compte des implications du fonctionnement d'une chaufferie par les bureaux d'études.

« Les Bureaux d'études font n'importe quoi» (Entretien MP bois)*,*

La mission d'animation dans ce qu'elle entreprend des actions de sensibilisation a également été développée à l'intérieur d'autres structures actives dans le bois énergie. Par exemple, le sous-préfet de St-Girons a été chargé par le préfet de l'Ariège d'animer un groupe de travail pour parvenir à une meilleure synergie entre les acteurs de la filière. Le CRPF, bien qu'il ait des activités davantage tournées vers la production de bois de qualité que vers le bois énergie, fait aussi de l'animation en matière de développement durable.

« *On est plus orienté par le bois construction, le bois de qualité, le bois bûche et l'énergie arrive vraiment après en dernier de dernier objectif (…) et pour cela on use de tous les moyens possibles, formations, informations, réunions, actions locales, journal forestier site internet, contact avec les propriétaires forestiers ». (Entretien CRPF)*

Le CRPF organise avec d'autres acteurs, des réunions de sensibilisation et d'information sur les moyens de réaliser une chaufferie bois et d'en tirer un revenu, notamment via le programme AFO (Activating For Restaurance). Cette action est menée

avec le concours de L'IDF (l'institut de développement des forêts) et celui de Quercy énergie (leader plus). Elle s'adresse à différents types d'acteurs (Coopératives, bureaux d'études, syndicat des propriétaires forestier, Conseil général) et est animée par des représentants de L'AFO et du CRPF. Pour ces derniers, l'objectif des actions de sensibilisation et d'information sur la valorisation énergétique du bois, est d'amener l'auditoire à participer à un programme européen incluant des pays tels que la Lettonie, la Slovénie, le Royaume Uni, porté par le FCBA[258], l'IDF, le VTT (centre technique de recherche, Finlande), le centre de développement Tapio (Finlande).

"L'objectif principal d 'AFO est d'augmenter la récolte de bois énergie en provenance de la forêt privée européenne".
"Ce rapport présente dans une première partie le profil des propriétaires à cibler pour constituer les groupes de propriétaires approvisionnant une chaufferie"
"Ce projet a commencé en décembre dans 6 pays et 5 régions spécifiques. La Finlande et l'Autriche sont des pays à fort niveau d'utilisation de bois énergie et ont une bonne expérience de récolte de bois énergie. Les meilleures pratiques sont transférées de ces pays vers des pays partenaires de moindre expérience avec d'importantes forêts privées (France, Slovénie, Lettonie et Royaume uni). Les résultats et les meilleures pratiques de ce projet seront ensuite disséminés à tous les membres de la communauté européenne" [259]

Ce programme s'inscrit autour de la sensibilisation et de la création d'offre pour le bois énergie. Les animateurs y décrivent les avantages dont ces propriétaires bénéficieraient s'ils suivaient l'exemple des autrichiens (un Autrichien participe à la présentation et explique comment ils font dans son pays. *« Il est là pour nous apporter son expérience »*[260]. Ils utilisent principalement des arguments financiers mais avouent cependant que « *nombre des propriétaires forestiers ne sont pas intéressés par les revenus qu'ils pourraient escompter, il faut dire que 6 à 10 euros c'est assez peu, pour la plupart ils préfèrent garder leur forêt*. » (Entretien CRPF)

[258] Institut technologique forêt cellulose bois construction ameublement (France)
[259] Extrait du "rapport régional sur l'identification des propriétaires susceptibles de vendre ou produire du bois énergie, région midi Pyrénées" par Alice Gauthier, septembre 2010
[260] Réunion AFO, le 13 juin 2010, Ariège

Le symbole qu'est la forêt a une importance dans cette situation, la forêt fait partie du patrimoine, du paysage, et la faire disparaitre cause un problème éthique évident surtout au jour où la préservation de l'environnement est devenue une mode planétaire.

« *Expliquer aux gens qu'on peut faire du bois énergie que ça contribue à l'entretien et à la gestion des forêts puisque dans beaucoup d'esprits, le fait de couper du bois détruit la forêt alors que nous on est là pour dire que non au contraire faire des éclaircies, couper du bois permet de valoriser la forêt, de l'entretenir.»* (Entretien CRPF)

Ces réunions de sensibilisation pour des raisons de moyens sont généralement destinées aux propriétaires forestiers possédant plus de 10 hectares de forêts, et à d'autres acteurs (Cofogar, syndicat coopérative des propriétaires). Différentes présentations y sont aussi effectuées par les représentants de Quercy énergie (association spécialisée dans le bois énergie et le photovoltaïque du Lot), et de l'IDF. Elles traitent de l'explication technique de la production de bois énergie et de l'intérêt que cette démarche représente tant au niveau de la filière locale qu'à celui de la planète et confortent leurs dires avec le témoignage d'un producteur de bois énergie du département. Ce moyen de communication permet de rassurer les incertains quant à la réalité des avantages de ces installations. Présenter un cas concret permet non seulement aux animateurs de bénéficier d'un fort soutien, et d'autres part de l'ériger en exemple pour les autres.

Par exemple, lors d'une réunion en Ariège à destination des propriétaires forestiers, un agriculteur a expliqué à la salle comment, en ayant créé une CUMA avec d'autres agriculteurs, il a pu installer une chaufferie, employer des locaux pour la faire fonctionner et en plus en tirer des bénéfices tout en entretenant sa forêt. Son intervention s'accompagnait d'un power point dans lequel des photos de la construction et de la chaufferie réalisée étaient intégrées. Parallèlement étaient retranscrites les étapes qu'il avait traversées (de la demande de subventions aux chiffres de production actuelle). L'intérêt était de montrer que c'était une option possible pour chacun des auditeurs de la salle. Une fois sa présentation terminée, il répondit aux questions des propriétaires forestiers. Il fut ensuite décrit par les animateurs comme soucieux de la préservation de la planète, actant pour les générations futures et, afin de toucher à des réalités plus concrètes, créateur de trois emplois dans la

région. Erigé en tant qu'exemple, il invitera les participants à visiter sa plateforme l'après-midi et rendra alors concrète son expérience. Ce mode de communication, explication technique et témoignage, semble être celui adopté par toutes les institutions qui visent au développement du bois énergie. Il nous rappelle aussi un volet de la stratégie de communication élaborée par les opposants éoliens. Le fait de concrétiser des paroles par des choses réelles et perceptibles se retrouve dans beaucoup des campagnes d'information et de sensibilisation que nous avons pu suivre.

L'animation que ce soit via la coordination des projets ou via la sensibilisation de ceux qui détiennent la ressource nécessaire à la réalisation des projets est une fonction extrêmement importante en ce qui concerne le développement d'un secteur bois énergie. Que ce soit la plateforme Midi Pyrénées bois, les services déconcentrés, les associations spécialisées, le CRPF, chacun des acteurs se positionne clairement en faveur de ces créations de poste. Cet engouement pour l'animation est très présent en Ariège, dans le Lot et plus largement en Midi Pyrénées.

« *Entre temps on avait remarqué que les départements qui fonctionnent bien à ce niveau sont ceux où il y a un animateur qui remplit un rôle d'animation et de relais départemental pour le bois énergie* ». (Entretien Draaf)

« Il nous manque un animateur bois, on nous l'a promis, il nous tarde qu'il arrive. » (Entretien CRITT)

Les animateurs ont donc eu un rôle de relais, ils ont aidé les politiques à développer leur action notamment via leurs démarche de sensibilisation auprès des particuliers (CRPF) et de coordination auprès des acteurs de la filière bois (MP bois). Cette fonction d'animation est allée plus loin encore puisque via les associations locales spécialisées qui se sont pourvues de cette mission, les communes ont également été démarchées. En effet, les associations se sont vues faire financer leurs actions de sensibilisation et de soutien aux projets (démarchage et accompagnement) par l'Ademe. L'Ademe a intégré ses espaces info énergie (EIE) dans des associations locales spécialisées et ces derniers avaient pour objectif de réaliser des activités d'animation et d'information pour promouvoir le développement des

énergies renouvelables (et donc du bois énergie). L'animation s'est donc aussi développée à un niveau plus local. Dans le Lot et l'Ariège, mais aussi en Haute Garonne, elle a été effectuée par des acteurs associatifs spécialisés dans les énergies renouvelables telles que Quercy énergies, Phébus et Solagro. C'est ce à quoi nous allons à présent nous intéresser.

B. Un développement initié par les associations : l'exemple du Lot

En matière de développement du bois énergie, le Lot fait figure de meilleur élève en Midi Pyrénées, le soutien dont il bénéficie de la part du Conseil général est d'ailleurs témoin d'une certaine volonté politique de s'engager dans ce secteur. En effet, la mise en place d'une politique orientée sur le bois énergie est avant tout un choix des communes de s'investir ou non dans un tel projet. Ainsi, l'implication des conseils généraux se révèle en tant qu'indice de cette volonté politique : s'ils financent les projets par le biais d'aides c'est que les élus qui les composent sont désireux d'investir dans l'installation de chaufferies, à défaut cela signifie leur désintérêt en la matière. Les aides distribuées par l'Ademe, les conseils généraux et le Conseil régional sont donc indirectement témoin du climat favorable dans lequel est accueilli le bois énergie dans le département. La tenue du Salon international du Bois Energie à Cahors en 2003 en est d'ailleurs un bon exemple.

« Le plus développé, le plus structuré, c'est le Lot, politiquement le Conseil général est très présent. » (Entretien Cofogar)

« Le Conseil général du Lot est très actif pour le bois énergie. » (Entretien Tryfil)

Le département du Lot, via l'implication du Conseil général et de son syndicat mixte d'élimination des déchets ménagers et assimilés (le SYDED), qui sont présidés par la même personne (Gérard Miquel[261]), a orienté ses politiques vers la réalisation de chaufferies bois fonctionnant avec du bois déchets. Le Syded a été créé en 1996, c'est le syndicat de déchets et assimilés du Lot, un établissement public qui a pris la compétence valorisation du bois en

[261] Aujourd'hui il n'est plus président du SYDED mais toujours du Conseil Général.

2005[262]. En 2006, il traite 777 tonnes de bois contre 1243 en 2007. A cette même période (2007), il inaugure ses deux premiers réseaux de chaleurs, soit, le réseau de Caillac et celui des quatre routes du Lot, ce qui lui permet de concrétiser son engagement en matière de développement des réseaux de chaleurs. Il va par ailleurs continuer sur la même lancée les années suivantes.

D'autre part, bien que ces chaufferies nécessitent une part de bois forestier pour leur fonctionnement, elles ne s'approvisionnent que très peu en plaquettes forestières (produits issus du bois forestier) ce qui implique une faible perturbation de l'activité industrielle développée autour de la filière bois. Cette caractéristique leur permet donc d'être peu soumises à la pression des papetiers (Tembec), mais surtout n'entraine ni les mêmes acteurs, ni les mêmes enjeux, ni donc les mêmes obstacles, que ceux expérimentés par l'Ariège (nous le verrons ci-après).

Aujourd'hui le département inscrit de nombreux réseaux de chaleur à son actif. L'essor de son secteur bois énergie est avant tout le résultat d'une coopération extrêmement importante dans le Lot, celle du SYDED et de Quercy énergie. La coalition de ces deux acteurs a pour principale conséquence de réunir leurs compétences, celles nécessaires à la réalisation de tels projets. Elles inscrivent ainsi à leur socle commun, le raccordement au réseau, la disposition de la ressource, l'animation, le démarchage de futurs investisseurs (collectivités) mais aussi l'expertise (pour ce qui est des pré diagnostics, ceux qui déterminent le dessin futur du projet). Cette multiplication de compétences leur permet de proposer un service clé en main aux élus. Par exemple, Quercy énergie lorsqu'elle va démarcher un élu est en mesure de lui offrir la fourniture d'un accompagnement complet dans la réalisation du projet présenté. Comme pour les éoliennes, le but est que l'élu ne soit pas découragé à la vue des démarches administratives à accomplir ni des questions d'approvisionnement des chaufferies. L'objectif est de le convaincre d'investir dans une opération simple qui ne lui prendra que peu de temps. Ainsi lorsque Quercy énergie démarche et réalise les pré diagnostics, le SYDED propose aux collectivités de prendre en charge ces installations de chaufferie de A à Z, soit, de l'approvisionnement de la chaufferie

[262] http://www.syded-lot.org/_/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=26&Itemid=42&mosmsg=Vous+tentez+d%27acc%E9der+%E0+un+domaine+non+autoris%E9.+%28www.google.com%29

(bois déchet et une part de forestier), à la distribution de l'énergie produite au consommateur en passant par le financement des travaux. Le fait que le Syded s'investisse autant dans le développement de réseau de chaleurs est un atout pour les communes désireuses d'être raccordée à un réseau de chaleur. En effet il se constitue souvent maître d'ouvrage du projet et donc en endosse la responsabilité (retour sur investissement).

« *Pour une commune c'est quand même risqué de mettre en place un réseau de chaleur, le fait de faire porter ça par un syndicat permet de séparer les compétences entre la commune et le syndicat d'énergie. Ça peut permettre de regrouper plusieurs communes dans un département et c'est en général ce syndicat qui se porte maitre d'ouvrage du réseau (…) donc ça limite le risque pour les communes* ». (Entretien Quercy énergie)

La prise en charge de ces étapes par le SYDED produit une sorte de mise à distance de l'élu quant à la construction du projet. La préparation des dossiers, voire la demande de raccordement, si elles posent problème, ne peuvent pas être traduites par un reproche envers l'élu. Puisque de fait il n'est pas le maître d'ouvrage du projet, (c'est le Syded). Sa seule compétence est celle d'autoriser ou non un projet, ce qui en terme de réputation, et d'électorat ne peut avoir que de faibles conséquences. En effet, si un projet de chaufferie bois n'est pas vendeur, il n'est pas non plus « destructeur » comme pouvaient l'être les projets éoliens[263].

Dans cette logique, le SYDED et Quercy énergie, comptant sur le soutien du Conseil général dans la période 2005-2008, se sont employés au développement de plusieurs chaufferies bois pour ensuite se concentrer (selon les demandes des collectivités locales) sur l'installation de réseaux de chaleur dans le département (destinés à approvisionner les utilisateurs des futures chaufferies).

« *Les deux premiers réseaux de chaleur réalisés par le SYDED (pour les communes de Caillac et des Quatre-Routes-du-Lot) ont été inaugurés en 2007. Les chaufferies des réseaux de Cajarc et de Biars-sur-Cère ont été mises en route pour l'hiver 2008-2009*. » (Entretien Quercy énergie)

[263] Pour le moins tant qu'il n'a pas entrainé de controverses liées à la santé, (rejet de particules nuisibles).

Le dernier projet en date (qui n'est pas encore sorti) est celui du lycée Gambetta à Cahors, ce bâtiment bénéficie d'un programme de rénovation soucieux de la maîtrise énergétique financé par le Conseil général. Il prévoit, entre différents volets de travaux, l'installation d'une chaufferie bois qui sera prise en charge et gérée par le SYDED. Avant cet engagement le SYDED avait géré l'installation de la chaufferie bois du nouveau siège du Conseil général du Lot et cela même après avoir installé des chaufferies sur son centre de tri de Cactus ainsi que sur les locaux administratif de Cactus (et cette liste n'est pas exhaustive).
Ces réseaux de chaleur représentent une étape très importante dans l'expansion du bois énergie. Ce sont des raccordements qui relient jusqu'à une centaine de site parfois plus, nous pouvons citer le réseau de Cajarc comme exemple. Ce réseau vise à relier 90 abonnés, y compris le centre d'hébergement et de réinsertion sociale, les logements-foyers, le collège, la salle des fêtes, les écoles (primaire et maternelle), la mairie et divers bâtiments communaux, des logements HLM et des habitations privées du centre bourg, et il n'a rien coûté à la commune.

« Rappelons que ces travaux d'un montant de 1 850 000 € sont intégralement pris en charge par le SYDED et font l'objet de subventions du Conseil général, du conseil régional, de l'Ademe et du fond européen Feder. Le SYDED prend également en charge le fonctionnement [264] *»*

La prise en charge du SYDED sur ce type d'équipement est donc une aubaine pour les élus locaux. La mission qu'il s'est donné permet de fournir des services « clé en main » pour les communes. En effet les compétences des membres du conseil municipal sont rarement celles nécessitées par ces procédures et processus. D'une part les élus ne sont pas aptes à suivre ce type de projets, d'autre part ils n'ont pas les connaissances nécessaires pour rassembler un réseau d'acteurs pertinents, ni les fonds inhérents à la mise en place d'une chaufferie bois. Or il peut leur proposer ce schéma-là grâce aux subventions allouées par le Conseil général, l'Ademe et la région, (et le Feder) qui sont entre autres les « financeurs » de Quercy énergie.

[264] Source : http://www.ladepeche.fr/article/2007/09/11/12730-Energie-Lot-Le-chauffage-au-bois-gagne-du-terrain.html

« *À l'origine, nous pensions utiliser la géothermie », explique le maire Pierre Leymat. Mais la gestion complète assurée par le SYDED a guidé la commune de 588 habitants vers ce choix. « Une petite commune comme la nôtre n'aurait pas pu mener à bien ce projet, remarque Pierre Leymat. La maintenance du réseau, surtout, nous faisait peur*[265] *».*

« Les maires ont du mal à s'engager sur du bois énergie, à remplacer les installations par des chaudières bois. Ils savent très bien que ce sont des compétences en interne. C'est lourd à gérer en régie, c'est-à-dire en propre, parce qu'ils n'ont pas forcément les gens compétents ou les moyens de recruter ou autre. Et, le fait d'avoir une structure départementale à laquelle les communes contribuent permet de limiter les risques. » (Entretien Quercy énergie)

Le SYDED organise également des réunions d'information pour certains de ces projets, il l'a notamment fait pour la chaufferie de Cajarc. Ce qui est aussi une part du service clé en main qu'il exécute pour les élus. Néanmoins, l'organe principal en matière d'animation et de sensibilisation, est l'association Quercy énergie. Comme nous l'avons déjà précisé, c'est leur collaboration qui sous-tend la réalisation des projets bois énergie dans le département. Les étapes réalisées par le Syded ne pourraient pas avoir lieu sans le démarchage réalisé par Quercy auprès des élus (qui prennent la décision d'investir), ni sans l'accompagnement technique et administratif dont elle leur permet de bénéficier.
Quercy énergie est une association qui à ses débuts se nommait bois énergie 46 (en 1991). Autrement dit, elle s'occupe de ce secteur depuis sa création et fait à la fois partie des premiers acteurs impliqués dans le bois énergie, MP bois la comptait d'ailleurs parmi ses participants.

« Après pour le bois dans le Lot c'est nous qui avons initié la filière bois énergie.» (Entretien Quercy énergie)

Financée par l'Ademe, le Conseil général et la Région, elle est l'organe chargée de l'animation et de la sensibilisation des élus au bois énergie. L'Ademe a d'ailleurs intégré une

[265] http://www.ladepeche.fr/article/2006/04/28/38947-Les-reseaux-de-chaleur-au-bois-s-enflamment.html Publié le 28/04/2006 08:58 | Elisa Navarro.

de ses antennes, un espace info énergie en son sein pour l'accomplissement de la mission d'animation.

« *Par rapport à ça on a un rôle de sensibilisation et d'information. L'Ademe et la région nous financent pour tout ce qui est animation bois solaire, accompagnement, information et animation.* » (Entretien Quercy énergie)

Elle intervient tant dans son département d'origine qu'en Ariège, (où nous l'avons rencontrée aux côtés du CRPF pour une réunion de sensibilisation) que dans le Tarn et Garonne, où elle a notamment mené le projet Caylus (chaufferie bois). Elle a donc un rayon d'action qui dépasse largement le périmètre du Lot et qui de fait lui permet de multiplier ses connaissances. Non seulement elle est à même de tirer des leçons de ses interventions, mais en plus, elle a la possibilité d'évoluer auprès d'acteurs originaires d'un autre département que le sien, ce qui n'est pas sans conséquences en termes d'apprentissage. Elle peut ainsi bénéficier de l'expérience de chacun d'eux, entendre les récits de leurs expériences, discuter des obstacles rencontrés et des stratégies employées pour s'en défaire, s'informer sur des particularités locales…En bref ces multiples interventions permettent à Quercy énergie de capter le savoir-faire de ses partenaires, mais aussi certaines de leurs connaissances spécifiques. Elle montre ainsi un exemple de ce que Dewey appelle le « learning by doing[266] » (apprendre par l'action), soit la capacité des acteurs d'apprendre de leurs expériences. En l'espèce elle tire des leçons de ses échanges avec les autres acteurs mais surtout de leurs parcours quant à des projets de même ordre. D'autre part, via les projets qu'elle a initiés et accompagnés, sur son territoire, l'association a acquis des connaissances en matière technique mais aussi stratégiques. Elle connait les spécificités de différentes localités et peut donc mieux anticiper les obstacles à la réalisation de ces projets en fonction de leur lieu d'élection. Or, puisqu'elle connait les points locaux délicats elle peut orienter son discours en fonction, et le démarchage des élus en est facilité. La dernière des compétences affichée par l'association est celle de ses capacités d'expertise.

« On réalise des prestations ; de type bureau d'études, des pré diagnostics énergétiques, on fait de l'accompagnement des programmations, une partie d'assistance au maitre d'ouvrage,

[266] Dewey J. and Dewey E., 1915, *Schools of To-Morrow,* Dutton, New York

les bilans carbone et des prestations particulières type DPE (diagnostic de performance énergétique). (Entretien Quercy énergie)

Situés dans l'enceinte de bureaux d'études ou d'associations locales spécialisées, les experts techniques en matière de bois énergie, sont chargés d'effectuer les études de préfaisabilité mais aussi les diagnostics énergétiques. Ils partagent donc leurs compétences entre l'avant-projet et le projet lui-même. Ceci est important puisque généralement ce sont les associations locales qui s'occupent des premières et les bureaux d'études qui se chargent des seconds. Le Lot fait réaliser ses pré études par Quercy énergie.

Les experts situés dans l'enceinte de Quercy énergie amènent donc les compétences scientifiques nécessaires à la lancée d'un projet de chaufferie bois. Par conséquent c'est de leur travail que va dépendre la forme des projets qui leur sont soumis. Or nous l'avons déjà précisé à l'aide des travaux de Turnhout[267], si les études réalisées par les experts sont scientifiques, elles n'en portent pas moins les marques de leur subjectivité. Par conséquent, à travers les projets qu'elle initie, Quercy énergie permet la diffusion des savoirs utilisés et diffusés, par ceux qui la composent. En l'occurrence la philosophie empruntée par ces experts est sans conteste celle des Négawatts (nous y reviendrons ci-après).

« Nous on applique la démarche Négawatt » (Entretien Quercy énergie)

L'intégration des associations locales spécialisées en énergie renouvelables, dans le réseau des Négawatts, démultiplie encore leur voies d'accès à des savoirs faires ainsi qu'à des connaissances diverses et variées en matière de chaufferies bois (pour ce qui nous concerne). Les membres Négawatts étant des experts, la qualité de l'apprentissage que ces dernières effectuent en les intégrant ne peut que difficilement être égalable. D'ailleurs Quercy énergie est reconnue par les acteurs du bois énergie comme une des structures phares du développement de ce secteur. Par les compétences qu'elle affiche et les liens qu'elle a avec le Syded, ainsi qu'avec les Négawatts, elle occupe une place déterminante dans l'orientation et le développement des projets de cet ordre.

[267] Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H., 2007. Ecological indicators: Between the two fires of science and policy. *Ecological Indicators*, Vol 7 (2), pp 215-228.

« On travaille beaucoup moins sur le bois énergie que Quercy énergie. Il n'y a pas l'équivalent de Quercy en haute Garonne.» (Entretien Solagro)

Quercy énergie n'est cependant pas la seule association proposant ces compétences ni affichant ce lien avec les Négawatts. Le développement des secteurs bois énergie, via les associations locales spécialisées, a également été le modèle de l'Ariège, de la Haute Garonne et de l'Aveyron.

C. Un modèle approuvé et retranscrit.

Chevallier explique l'intégration des associations dans la mise en œuvre des politiques publiques comme une forme d'instrumentalisation par l'Etat.

« L'Etat va se servir des associations comme relais pour communiquer avec la société civile et démultiplier son action (…).D'une part, dans un sens ascendant, elles fournissent à l'administration des éléments d'information dont celle-ci a besoin pour agir (…) D'autre part, dans un sens descendant, les associations effectuent un travail de socialisation de leurs adhérents, qui renforce le consensus autour de l'action administrative (…) »[268]

Selon lui, l'Etat les utilise en amont et en aval de l'implémentation de ses politiques ainsi elles font remonter les éléments tels les spécificités locales qui seront autant d'indices pour ajuster les futurs programmes. De plus, en tant qu'organe de sensibilisation elles agissent sur l'opinion publique en vue d'un accueil favorable aux futurs projets les concernant. Ainsi elles permettent de faire le lien entre la réflexion et l'application des programmes visant le développement du bois énergie.

« Il y a des points info énergie sur le réseau de l'Ademe mais ils ne font pas du tout le travail que font Quercy énergie et A3E. » (Entretien Midi Pyrénées bois)

[268] Chevallier J., 1981 « Les associations entre public et privé », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Etranger,* n°4, p. 887-918

En Ariège, l'association A3E répond aux mêmes critères que Quercy énergie, elle anime, démarche, accompagne et réalise pour les porteurs de projets, les pré diagnostics énergétiques. Elle intègre également un espace info Energie et affiche les valeurs négawatt. Viennent ensuite les associations locales Solagro en Haute Garonne et Canopée en Aveyron, qui, à défaut de bénéficier du même soutien que les premières (nous entendons par là une forte implication de leur Conseil général), ont aussi proposé ces compétences d'animation et d'expertise.

Solagro est une association locale spécialisée en énergie renouvelable située en Haute Garonne. Elle est sous-traitante de « gros » bureaux d'études et est implantée depuis plus de 20 ans en Midi Pyrénées. Association à but non lucratif, elle dit ne pas vouloir changer de statut pour des raisons de privilège, notamment avoir le droit au chapitre, et pouvoir ainsi faire pénétrer ses idées dans les projets à venir. Solagro intègre un espace info énergie, elle a donc comme Phébus et Quercy énergie des liens avec l'Ademe, elle assure pour elle les fonctions d'animation et de sensibilisation ainsi que celles relatives à l'expertise technique. L'association Solagro (Haute Garonne) compte dans ses membres des experts compétents en matière de pré diagnostic énergétique mais aussi sur la réalisation des études jusqu'alors réalisées par les bureaux d'études privés.

« Quelle différence entre vos compétences et celles d'un Bureau d'études ? Aucune.» (Entretien Solagro)

De la même manière que Quercy énergie et Phébus /A3E, Solagro affiche également son appartenance à la philosophie des négawatts. Elle précise en ce sens faire partie des acteurs qui contribuent à la réalisation du scénario Négawatt.

« C'est Christian Couturier, un des co-directeurs de Solagro qui est membre de la compagnie des Négawatts, on s'inscrit complètement dans le scénario Négawatt dans notre activité » (Entretien Solagro)

En Aveyron, du fait du refus du Conseil général de financer les associations locales spécialisées en bois énergie ou énergie renouvelable, la situation est plus problématique. En

effet, il existe sur ce territoire deux associations qui seraient susceptibles de prendre la même compétence que Quercy ou Phébus, Canopée et énergie bois 12, mais pour l'instant aucune d'entre elles n'a vraiment débuté cette mission. Le CRITT bois via énergie bois 12, est pourtant officieusement désigné comme celui qui devrait prendre cette compétence (pré expertise et initiation et suivi des projets) pour autant la teneur des relations entre le Conseil général et l'association énergie bois 12 ne lui permet pas d'avancer dans cette entreprise.

« Le Conseil général n'est pas vraiment d'accord.» (Entretien IDF)

Le Conseil général ne semble pas prêt à investir dans le développement de chaufferies bois sur son département. La raison est sans doute celle d'un sentiment d'accomplissement en termes de production d'énergie d'origine renouvelable. L'Aveyron est le plus gros producteur de mégawatts « propres » de la région. En cela les institutions telles que le Conseil général ne peuvent pas être sensibles à l'argument visant la protection des générations futures, ce à quoi vient s'ajouter une faible rentabilité de l'investissement.

« L'Aveyron considère qu'ils ont fait leur part d'énergie renouvelable, ils ont suffisamment investi en la matière.» (Entretien service de l'Etat)

Cette situation risque de s'ancrer en Aveyron puisque, sans associations financées pour effectuer les missions précédemment explicitées, le secteur bois énergie ne sera ni suffisamment visible ni suffisamment promu pour attirer les propriétaires forestiers. L'action des associations a cette spécificité d'initier les projets, d'amener les élus à s'y intéresser. Cette faculté leur est aussi permise parce qu'elles disposent des arguments techniques, administratifs et financiers que les autres acteurs n'ont pas. Leurs connaissances des spécificités locales leur permettent de mener une action plus pertinente que celle des acteurs régionaux.

« Le Conseil régional et l'Ademe devraient être les plus compétents mais ce n'est pas le cas, les associations locales spécialisées dans le bois énergie sont plus efficaces que l'Ademe ou la région qui sont les financeurs ». (Entretien MP bois).

L’efficacité des associations locales spécialisées en énergies renouvelables est ainsi reconnue à l’unanimité par tous les acteurs impliqués dans le développement du bois énergie.

« Sans les associations locales on n’aurait pas pu voir autant de projets. » (Entretien MP Bois)

Par ailleurs, si l'on s'intéresse au développement des projets dans les autres départements, cette allégation semble se confirmer. En effet l’Ademe a créé les espaces info énergies, et les a intégrés dans les locaux des associations locales spécialisées présentes sur les départements d’élection de ces EIE. Ainsi l’EIE de l’Ariège intégra Phébus Ariège, celui du Lot, Quercy énergie, et la Haute Garonne Solagro. En revanche, les autres départements ne comptent pas sur leur territoire d'associations de tel ordre, par conséquent les EIE n'ont pu y être intégrés. Dans le Gers et le Tarn, les EIE sont intégrés au sein des CAUE (Gers, Tarn), dans les Hautes Pyrénées l'EIE est situé dans le CIEN et en Aveyron il est dans l'enceinte de l'ADIL. Or dans ces mêmes départements les projets ne « prennent pas ». Ils sont perçus par l'Ademe comme des départements où il est très dur d'initier les projets.
A L'exception de la chaufferie Castres Mazamet dans le Tarn (nous y revenons ci-après) force est de constater l'inexistence des réseaux de chaleurs communaux alimentés par des chaufferies bois énergie, dans les départements où les EIE ne sont pas intégrés dans des associations locale spécialisées. Par conséquent cela argue en faveur de l'efficacité de la coalition menée par l'Ademe avec les associations locales spécialisées.

D. D Une alliance Ademe-Négawatt

Dans un premier temps, les institutions ont donc travaillé conjointement avec les associations locales déjà en place dans les départements. Par ailleurs, nous avons pu établir que chacune des associations rencontrées dans ce système d’acteurs est teintée Négawatt, c'est-à-dire qu’elle se présente comme entité mettant en œuvre le scénario Négawatt.
Aujourd’hui, il semble impossible de s’investir dans le domaine des énergies renouvelables sans rencontrer ce nom à un moment. Par exemple Quercy énergie (Lot), Solagro (Haute Garonne) et Phébus (Ariège) sont composées de « membres actifs Négawatt » (une vingtaine,) qui, d’une part travaillent avec d’autres structures Négawatts (Solagro avec le

bureau d'études ABIES, Phébus avec A3E…) et d'autre part, sont investis dans différentes structures impliquées en amont et en aval de l'action. De la sorte, on retrouve le gérant d'un bureau d'étude dans le Conseil d'administration de Solagro, ou encore un directeur d'association qui effectue des formations techniques à destination des professionnels (voire des élus). Autant de niveaux d'interventions qui permettent le transfert des savoirs Négawatt et donc multiplie leur capacité d'influence.

Une des conséquences de ce panel concerne la qualité de l'information qu'ils diffusent. Les formations qu'ils effectuent, ainsi que la diversité des catégories d'acteurs avec lesquelles ils traitent, leur permettent d'embrasser la totalité d'un projet, d'en avoir une vision globale, et non limitée à une phase d'intervention précise. A partir de là ils peuvent cibler ce qu'il est important de développer ou pas avec chaque catégorie d'acteurs, tout en n'empiétant pas sur les desseins d'une autre. Les formations données sont empreintes Négawatt tout comme les études effectuées par les bureaux d'études et les pré diagnostics des associations (où nous les avons localisés), ce qui entraine une cohérence certaine entre ces étapes. Les concepts et le langage qu'ils utilisent émanent d'une même culture scientifique ce qui simplifie la communication entre les acteurs. De même le fait d'avoir un but commun, qui lie les experts au-delà du marché dans lequel ils interagissent, limite les conflits d'intérêts entre eux et rend leurs interactions plus faciles. Au final, cette appartenance des experts à une même association s'avère efficace en termes de montage de projet. Autrement dit, la multiplicité des champs d'actions et de compétences des Négawatts couplée au fait qu'ils interagissent régulièrement, leur permettent de gagner en pertinence tant dans l'appréhension de la phase dans laquelle ils sont engagés que plus largement en matière d'énergie renouvelable.

« On représente au niveau national le programme d'économie d'énergie et la démarche Négawatt, on l'applique à plusieurs secteurs. » (Entretien Quercy énergie)

Les Négawatts font donc partie des acteurs régulièrement (via l'implication de leurs structures de rattachement) inclus dans la définition des projets de chaufferies bois. Ils contribuent par là même (souvent) à déterminer quel sera le futur ordre de la nature[269]

[269] Jasanoff, S. 2005. *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton University Press, Princeton & Oxford,

(Jasanoff, 2005) puisque c'est à partir des négociations entre ce qu'il est techniquement et politiquement possible de réaliser que se dessineront les orientations des futurs projets.
L'Ademe en intégrant ces associations a donc augmenté son accès à leurs connaissances mais également réduit son investissement en matière d'appropriation du terrain. En effet elle n'a eu ni à créer son espace (visibilité de l'association), ni à étudier les spécificités locales de son lieu d'accueil. Ces associations locales se sont depuis longtemps investies sur leurs territoires d'accueil, elles ont par conséquent une connaissance des acteurs et des spécificités qui les constituent très poussée comparé à n'importe quel autre acteur. Elles sont spécialisées dans la problématique énergétique et cela sur un espace précis. La combinaison de ces deux facteurs en a fait des acteurs recherchés par l'Ademe puisque, via l'intégration de ces EIE, elle peut non seulement bénéficier des connaissances théoriques et pratiques de ces associations, mais aussi afficher des compétences en termes d'expertise et de montage de projet sur les terrains où elle a implanté ces EIE.

Cet intérêt pour les associations locales n'a cependant pas duré. En effet l'expérience de leur coalition ne semble pas avoir convaincu l'Ademe bien au contraire. C'est ce à quoi nous allons à présent nous intéresser.

E. Un modèle qui présente des inconvénients.

L'association de par son statut nécessite l'allocation de fonds publics. Celles qui nous concernent dépendent des financements de l'Ademe, du Conseil régional mais aussi des conseils généraux de leur département d'origine. Ce contexte a conduit à des expériences regrettables pour les institutionnels, ils ont notamment été amenés à réinjecter des fonds pour rééquilibrer les budgets de ces associations.

« Ce sont eux qui n'ont pas été réglo… ça a quand même couté beaucoup d'argent à l'Ademe». (Entretien Ademe)

C'est leur double casquette qui a permis cette forme d'étau, puisque une fois les projets entamés, les pré expertises commencées et les programmes de réunions effectués, les institutionnels étaient engagés dans les projets tout comme leur réputation. Par exemple, l'association spécialisée Phébus en Ariège a connu des difficultés de gestion. Son souci principal était que le poste d'animateur intégré dans ses murs (représentant l'EIE) n'était pas cofinancé. L'association bénéficiait de 70% des fonds (Ademe) mais devait faire d'autres activités d'animations pour trouver un moyen de payer le conseiller énergie.

« Au bout de deux trois ans c'était de pire en pire, l'association Phébus était dans le rouge financièrement, on leur a demandé de trouver un co-financeur, ils n'ont pas réussi notamment parce que le Conseil général avait des difficultés à financer Phébus » (Entretien Ademe)

L'Ademe s'est trouvée devant la situation où elle ne pouvait ni laisser les projets débutés par Phébus à l'abandon, ni faire appel à un autre acteur qui aurait dû tout reprendre depuis le début.

« Ils nous ont caché des choses et au final c'est nous qui avons assumé » (Entretien Ademe).

Elle a donc choisi, non sans mécontentements, d'injecter des fonds supplémentaires dans cette association. Les difficultés liées à la trésorerie des associations sont une des raisons qui ont conduit l'Ademe à réfléchir à une solution alternative concernant le lancement du secteur bois énergie.
Néanmoins les institutionnels ont, semble-t-il, eux aussi été déçus des compétences affichées par les associations. En effet ils leurs reprochent de mettre trop longtemps à réaliser leurs pré-diagnostics, et donc de retarder l'accomplissement des projets bien que les rendant moins chers.

« Il y a par exemple A3E, Solagro, Quercy (…) elles sont plus lentes et moins chères ce sont des structures qui sont moins pérennes, (…) elles ont donc tendance à surévaluer le nombre de jours nécessaire pour réaliser une étude, même si c'est le maître d'ouvrage qui paye des

fois on essaie de corriger les devis c'est trop lent ». (Entretien région)

Or ces projets sont aussi les leurs et donc même si ce sont les associations qui prennent du retard à la base, au final ce sont leurs programmes qui tendent à accumuler du retard, ce qui n'est pas une position acceptable ni qu'ils veulent voir se reproduire.
Dans le même ordre d'idée la croissance du nombre des projets va de pair avec un soutien politique de ces derniers, or le partenariat que l'Ademe entretenait avec Phébus n'a pas eu l'effet escompté en la matière. En effet, bien que Phébus soit l'organe dans lequel le conseiller de l'espace info énergie est intégré, il n'en porte pas moins le refus de son soutien par le Conseil général, ce qui s'avère problématique pour le bon développement des projets qu'il mène. En effet, la position du Conseil général révèle également celle des élus qui le composent. Or en refusant de la financer, les élus démontrent qu'ils ne souhaitent pas soutenir cette association et par conséquent qu'ils n'ont pas envers elle une opinion favorable. Par conséquent, même s'il pourrait être facilement déductible que le Conseil général ne souhaite pas investir dans le bois énergie, ce n'est pas le cas. Ce manque de soutien financier n'est que le reflet du désaveu du Conseil général envers Phébus.

«*Le Conseil général a des difficultés à financer Phébus* » (Entretien Ademe)

D'ailleurs ce dernier s'est par la suite engagé aux côtés du syndicat des collectivités électrifiées d'Ariège dans la création d'une ALE, satisfaisant par là même le désir de l'Ademe de le compter parmi les acteurs avec qui elle met en place les projets bois énergie. Le Conseil général représente les élus, il est composé au moins pour la moitié d'élus et c'est l'accès aux élus que l'Ademe recherche à travers lui. En effet ce sont eux qui vont accorder ou non les projets qu'elle monte, qui vont décider de s'y investir ou non, c'est donc aussi d'eux dont va dépendre le succès de sa mission (développer le secteur du bois énergie). L'objectif de l'Ademe est de tisser un réseau proche des élus. D'ailleurs les critères relatifs aux locaux d'implantation des ALE visent aussi à la satisfaction de ce critère puisque ces dernières ne peuvent être intégrées que dans des structures présidées par un élu et dont le CA est à 50% composé d'élus.

« *Au niveau régional si les associations ne présentent pas ces critères elles ne peuvent pas être élues* ». (Entretien Ademe).

La relation aux élus est un critère d'élection choisi par l'Ademe pour implanter ses antennes. Néanmoins, l'intégration de ses agents (EIE) dans ces associations a révélé qu'en pratique, cette relation était bien souvent insatisfaisante. En effet, la description qu'ils font des associations laisse penser que leur partenariat n'a pas atteint les espérances des institutionnels.

«*Elles ne sont pas proches des élus et nous ce qu'on veut c'est ce lien avec les élus, c'est un critère très important*. » (Entretien Ademe)

La volonté, l'implication du Conseil général est donc un élément définitivement recherché par l'Ademe. C'est aussi un élément qui relaye les associations au second rang lorsqu'elles ne présentent pas de liens étroits avec le Conseil général de leur département. Soit une situation qui ne peut se percevoir véritablement qu'à travers l'arrêt de la coalition ADEME-associations locales, révélée par l'introduction des ALE.

3. Une reconfiguration structurelle

A. L'introduction des ALE

a) L'ALE comme outil de reconfiguration

Les ALE font suite à la volonté de l'Ademe de créer des postes protégés entre plusieurs structures afin que les communes bénéficient d'une certaine compétence en énergie renouvelable. Représentée via la personne d'un animateur, l'ALE est une structure destinée aux élus locaux. Il existe 3 ALE en Midi Pyrénées. Soleval créé en 2007 en Haute Garonne, l'ALE intégrée dans Quercy énergie, créée en 2008, et l'Aleda, créé en Ariège en 2009.

Via la constitution d'une ALE sur leur département, les communes n'ont pas à embaucher une personne supplémentaire, mais peuvent cependant profiter des compétences d'un animateur énergie par le biais de leur adhésion à l'ALE.

« Elles sont créées par les collectivités locales qui veulent mutualiser des moyens sans vouloir se payer un ingénieur technicien, ou tout autre poste destiné à l'amélioration d'un programme en matière énergétique». (Entretien Ademe)

L'ALE permet par exemple aux élus du Lot de partager une compétence en énergie sur une zone géographique (département). L'animateur de l'ALE a un rôle de veille énergétique, il participe à des réunions avec les institutionnels (financeurs de son poste) et les membres de l'association d'adoption de l'ALE. Il est tenu de leur rendre des comptes sur la situation des projets qu'il suit. Il précise leurs avancées ou explique les causes de leurs retards et permet ainsi aux structures qui lui sont reliées (via les réunions au siège et les comités de pilotage) de partager son expérience. C'est d'ailleurs un modèle qui a déjà été expérimenté par d'autres régions (Rhône Alpes) et qui bénéficie d'une bonne réputation.

« Bon on a pris des exemples notamment dans le Jura et sur d'autres régions françaises ». (Entretien Ademe)

A première vue, les ALE semblent avoir été intégrées aussi dans des associations spécialisées, Quercy énergie en intègre une et deux nouvelles structures associatives apparaissent comme constituant les ALE, en Haute Garonne et en Ariège (Soleval et Aleda). Cependant ces deux entités ont été créées spécifiquement par l'Ademe et les syndicats mixtes des départements pour accueillir les ALE, ce qui ne représente pas la même configuration que celle proposée par Quercy.

b) Une configuration qui ne traduit pas la volonté de l'Ademe

L'intégration de la première ALE est effectuée en 2007 dans Soleval, soit l'association qui prend la suite d'Energie Solaire Développement[270], et qui devient conséquemment EIE et ALE. La seconde est intégrée directement à Quercy énergie. On pourrait donc s'attendre à ce que l'Ademe traduise par là même son souhait de continuer à travailler en partenariat avec

[270] celle ci n'existant plus nous n'avons pas été en mesure de trouver plus de renseignements sur ses caractéristiques.

les associations locales, pour autant l'histoire de l'intégration de ces deux ALE ne traduit pas vraiment cette idée.

Concernant la coalition menée avec Quercy énergie, il semblerait que l'ALE n'y ait pas été intégrée par choix, mais plutôt par défaut. Lorsque les agents de l'Ademe sont interrogés sur l'implantation de l'ALE, ils avouent ne pas avoir eu d'autres options, mais ne pas vouloir pour autant que cette configuration se répète. En revanche lorsqu'ils sont interrogés sur le partenariat « Syded Quercy énergie », ils admettent que le modèle présent sur le département est efficace *« ça fonctionne, tant mieux »* (Entretien Ademe). Pourtant, ils ne veulent pas le reprendre.

«*Je ne suis pas sûr que Quercy soit conforme à nos attentes pour les ALE, mais ce qui est sûr c'est qu'il n'y aura pas d'autres ALE créées sur ce modèle là au moins au niveau régional* ». (Entretien Ademe).

En Haute Garonne, Soleval a été impulsée et initiée par le Sicoval, le syndicat de déchet des communes de la vallée de l'Hers et, est financée par ce dernier l'Ademe et la région. Soleval ne compte pas parmi ses salariés de membres actifs négawatts. Elle travaille en partenariat avec le Sicoval, mais n'est ni intégrée à ces locaux ni ne l'intègre à son Conseil d'administration. En revanche, les liens et l'intérêt qu'ils se portent mutuellement sont avérés puisqu'ils ont porté ensemble le projet du réseau de chaleur d'Ayguesvives (inauguré le premier avril 2011) et effectuent conjointement les projets de chaufferies autour de ce réseau. Il y a notamment une installation prévue sur le complexe scolaire de la commune, le quartier de Turet.

Pour autant la Haute Garonne disposait préalablement à la création de Soleval, de deux EIE, un dans Solagro, l'autre dans Energie Solaire Développement. Or, si l'on considère la volonté émise par l'Ademe (lors de l'intégration des EIE) d'intégrer ses antennes dans des associations déjà en activité sur le terrain, c'est une de ces deux associations qui aurait dû intégrer l'ALE. Néanmoins, la seconde (Energie Solaire Développement) disparait, et ce n'est pas Solagro qui est sollicité pour intégrer l'ALE. Le Sicoval en partenariat avec l'Ademe et la région a créé Soleval, une association 1901 dont l'objet est le développement des énergies

renouvelables et la réalisation d'actions portant sur l'utilisation rationnelle de l'énergie. Elle portera l'ALE et l'EIE. La logique suivie jusqu'alors et qui consistait pour l'Ademe à intégrer ses antennes dans des associations déjà présentes dans les départements aurait pourtant voulue que ce soit Solagro qui devienne l'EIE. Elle était implantée en Haute Garonne depuis plus longtemps (1981) que Soleval (2007) et avait de ce fait une connaissance supérieur de la problématique bois énergie en Haute Garonne. Pour autant ce n'est pas ce qui se passe sur le terrain, l'Ademe en découd avec les associations qui ont porté ses EIE. Par ailleurs, une seconde ALE est également en projet sur le département, les candidatures pour de futurs accueils sont ouvertes et nous savons d'ores et déjà que ce ne sera pas Solagro. En revanche, le Grand Toulouse qui est une structure publique, et regroupe les élus de nombreuses communes, est perçu par l'Ademe comme candidat possible.

« *Même si elle se présente via le grand Toulouse et bien on ne financera pas, elle ne répond pas aux critères de la structure d'implantation des ALE, son président n'est pas élu et elle ne compte pas 50 % d'élus ».* (Entretien Ademe)

SI les ALE ont été intégrées dans des associations locales spécialisées des départements de la Haute Garonne (Soleval) et du Lot (Quercy énergie) cette introduction ne traduit pas la volonté de l'Ademe de poursuivre une stratégie qui vise à s'associer avec les associations locales spécialisées déjà implantées sur le département. En réalité, après avoir intégré les associations locales spécialisées via leurs EIE, les institutions (Ademe, région, conseil généraux) font marche arrière. A l'aide des Agences locales de l'énergie, elles renversent la dynamique qui opérait jusqu'alors (avec les associations locales au centre) et évacuent lorsque cela leur est possible les associations de leur action. C'est ce que nous allons démontrer via l'analyse de la stratégie opérée par l'Ademe en Ariège et dans le Tarn.

B. Un modèle qui a évolué, l'Ariège, des associations à l'ALEDA

L'introduction d'une ALE dans l'enceinte du syndicat mixte d'électricité d'Ariège (SDCEA) ainsi que celle d'un animateur bois énergie dans le syndicat de gestion des déchets du Tarn (Tryfil) illustre le changement de stratégies opéré par l'Ademe en matière de bois énergie. Elle a établi dans ces deux départements une coalition avec les syndicats mixtes qui n'est pas sans rappeler celle opérée entre Quercy énergie et le Syded dans le Lot, ni celle amorcée en Haute Garonne avec le Sicoval. Ce rapprochement entre syndicat mixte et ALE n'est pourtant pas expressément inscrit dans les orientations stratégiques et politiques de l'Ademe au niveau national. En effet, bien que le rapport établit sur la révision des orientations et stratégies de l'Ademe[271] en janvier 2010, (faisant suite à la RGPP) invite les délégations régionales à une meilleure cohérence des actions à l'échelle territoriales, et notamment à un renforcement des partenariats avec les acteurs locaux (dont les établissement publics), le terme syndicat mixte n'est en aucun cas utilisé.

L'Ariège est composée pour une grande part de communes forestières. Elle compte plusieurs (petites) chaufferies bois sur son territoire, dont la consommation en bois, toutes réunies, ne dépasse pas 500 tonnes (ce qui reste très peu). Il s'agit de la chaufferie d'Alzen et de son réseau de chaleur (13 logements sociaux école …), de celle du collège de Cadirac, ou encore de la bastide Sérou. C'est un département déjà quelque peu structuré au niveau de la filière bois. Il y existe une offre de bois complète qui se partage entre scieries, exploitants forestiers, coopératives forestières… Le syndicat mixte Ariège Valbois est un de ces fournisseurs de bois, il a en charge l'exploitation des communes forestières et est responsable d'une plateforme de transformation. A travers lui l'Ariège dispose donc d'un acteur important pour sa production de bois énergie. En effet, les critères de subventions, posés par le Conseil général, font que le département ne s'intéresse qu'à la production du bois énergie issu de bois forestier[272]. C'est à dire sous forme de plaquettes forestières (bois déchiqueté et séché sous forme de gros copeaux) ou de granulés. Ces types de combustibles « *ont pour avantage un transport plus aisé, un stockage facile et une mécanisation possible*

[271] ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE L'ADEME ET NOUVELLE ORGANISATION, Janvier 2010

[272] ces chaufferies s'alimentent à 80% en bois forestier et 20% en bois déchet, le contraire exact des chaufferies bois déchets .

de l'alimentation des chaudières[273] », (Entretien chambre d'agriculture) ce qui n'est pas sans intérêt pour les élus en charge de cette nouvelle mission.

Très concernée par la problématique des propriétaires fonciers non soucieux de leurs forêts, l'Ariège subit un important envahissement forestier. Gênante mais à la fois avantageuse en termes d'approvisionnement en bois forestier, cette spécificité a cependant compliqué la tâche de l'animateur MP bois lors des premiers projets de chaufferie bois. Les élus souhaitaient s'approvisionner sur leur territoire, ils refusaient d'importer du bois extérieur à leurs communes, ce qui ne facilitait pas son rôle d'acteur coordonnateur. En effet l'objectif de sa mission était de mettre en synergie l'ensemble des acteurs du secteur bois énergie. Elle devait notamment faire en sorte que les volumes de bois forestier utilisés pour les chaufferies soient calculés en fonction des stocks disponibles, mais également organiser le cheminement par lequel le bois devait être acheminé vers la chaufferie, de l'extraction à la transformation. Par conséquent, si chacun veut faire selon son bon vouloir il parait très compliqué d'organiser une filière ayant les capacités d'être autonome:

« *Ils veulent réduire les coûts de production au maximum et pour ce faire ne s'approvisionner que sur place*, » (Entretien DRAAF)

« Le problème c'est que les maires veulent financer leur chaufferie sur leurs ressources » (Entretien MP Bois)

C'est dans ce contexte, qui, nous l'avons déjà précisé, compte aussi sur la pression des industriels de la large filière bois, que l'Ariège a commencé à développer ses premiers projets bois. L'accompagnement et la mission de coordination effectués par l'animateur MP bois, (il en a été fait mention dans la partie précédente) furent en revanche de courte durée. Son salaire était jusque-là versé par l'Ademe et la région, mais ces institutions, ne souhaitant plus le financer ont mis fin à sa mission en fin 2008, soit juste avant qu'émerge l'ALEDA. Le non renouvellement de son financement a donc automatiquement entrainé sa sortie de la scène. Une remarque est à effectuer ici, si l'animateur MP bois considère les associations

[273] Entretien chambre d'agriculture régionale.

comme les acteurs les plus efficaces dans la mise en place de projets bois énergie, il ne fait pas part de la même appréciation vis-à-vis de l'Ademe ou de la région.
En plus de soulever les prémisses d'un conflit entre les acteurs institutionnels et les associatifs, cette situation est aussi une allégation en faveur de l'hypothèse selon laquelle le développement du bois énergie serait avant tout tributaire d'une volonté politique.

Sur le terrain ariègeois ce sont donc les associations locales spécialisés (Phébus puis A3E) qui démarchent les élus et initient les projets de chaufferies bois. Elles effectuent des actions de sensibilisations, les pré-diagnostics énergétiques et les études de faisabilité des projets de sorte à pouvoir proposer aux élus un service clé en main. Certains de ces projets ont notamment été l'objet de fiches actions destinées à de futurs maitre d'ouvrage (en Annexe). Ces fiches présentent donc pour nous l'avantage de vérifier le partenariat existant entre l'Ademe et A3E (et avant avec Phébus), mais aussi, à travers ces dernières, avec les Négawatts. L'Ariège a donc suivi dans un premier temps le même modèle que celui expérimenté par le Lot. À travers les travaux des associations A3E et Phébus elle a aussi apporté le témoignage de l'implication des associations et de la confiance que leur accordaient alors les institutionnels en matière d'initiation des projets.
Nous avons notamment trouvé sur le site de la Chambre d'agriculture de l'Ariège la référence suivante ; « *en cas d'investissement dans une chaudière, il est recommandé de réaliser une pré-étude (s'adresser à la Chambre d'Agriculture ou à des spécialistes comme l'association ariégeoise A3E)* [274]*»*. Elle a également fait partie de certains comités de pilotage de programme portant sur le développement du bois énergie avec la Draaf. Les institutions interrogées sur l'Ariège et le bois énergie y font toutes, référence.

« *En terme de vision plus locale il ne faut pas oublier de citer les associations Quercy énergie et A3E qui souhaitent mettre en œuvre des projets plus locaux mais avec davantage de fonds publics. »*(Entretien Draaf)
«*Leur première caractéristique c'est qu'elles sont moins chères, il y a par exemple A3E » (Entretien Région)*

[274] Source : http://www.ariege.chambagri.fr/spip.php?article197

Pour autant lorsque l'agence Locale de l'Énergie du Département de l'Ariège (ALEDA) est créée (2009) elle ne confirme pas la confiance que les institutions faisaient alors aux associations locales ariègeoises. En effet bien que son EIE ait été intégré à Phébus/ A3E, l'Ademe choisit le syndicat des collectivités électrifiées d'Ariège (SDCEA) pour accueillir son ALE. Par conséquent, même si A3E reste intégrée, en tant que membre du Conseil d'administration de l'ALEDA, elle n'est plus pourvue d'aucune des missions qu'elle avait l'habitude de remplir. Ainsi les compétences animation, soutien et accompagnement des projets sont positionnées via le déplacement de l'animateur et l'intégration de l'ALE dans les locaux du syndicat mixte.

« *Une autre des conditions négociées était de réemployer le conseiller énergie de Phébus dans l'ALE.* » (Entretien Ademe)

Le caractère public du syndicat mixte est probablement un des critères qui a emporté le choix des institutionnels. En formant cette coalition (institution/ syndicat mixte), les acteurs mettent de côté des associations « indépendantes et privés » et se retrouvent entre « acteurs publics » ce qui au niveau de l'entendement de chacun peut se révéler favorable, surtout pour faire face aux enjeux en présence. En d'autres termes, un expert préoccupé par la mise en place d'équipements de production d'énergies renouvelables n'agira pas selon les mêmes priorités qu'un élu, qui, entre autre, joue le renouvellement de son mandat. La sphère publique reprend donc la main en matière de développement des projets à partir du moment où ce ne sont plus les associations mais les syndicats qui ont en leur sein une ALE.

Si les institutions se sont tournées vers les syndicats mixtes c'est également parce qu'ils sont en charge des questions relatives au réseau d'électricité. Le raccordement au réseau électrique est une étape incontournable dans la mise en place de projet visant la production d'énergie. Or l'opération de raccordement est déjà de la compétence des syndicats puisqu'ils sont en charge de l'alimentation en énergie d'un territoire. Une précision cependant, le terme territoire est préférable à celui des départements, puisque eux non plus ne s'arrêtent pas à des limites administratives mais distribuent et raccordent hors de leurs département d'origine. Par exemple Tryfil s'occupe d'une partie du Tarn et de l'Aveyron. Cet élément est un point de ressemblance avec les associations locales, mais ce n'est pas le seul

puisque les CA des syndicats mixtes sont essentiellement composés des élus des communes raccordées, ce qui laisse entendre qu'ils sont un lien évident avec les élus. Or ce critère est, nous l'avons déjà évoqué, décisif pour les institutionnels, c'est de leur facilité d'accès aux élus que découlera le succès de leurs plans d'action. L'accès des institutionnels aux élus est donc ainsi garanti (le syndicat étant composé de 50% d'élus). Par ailleurs la décision de l'Ademe d'intégrer ses nouvelles antennes dans les syndicats mixtes emporte en même temps la question du financement qu'elle leur apportait jusqu'alors. Les fonds alloués pour les missions de sensibilisation et d'animation passent de l'association au syndicat, simultanément au déplacement de son animateur.

L'introduction des ALE dans le jeu a donc entrainé une modification dans la dynamique influençant jusqu'alors le modèle de décision politique. Tout comme le souligne Poupeau[275] sur l'ALE d'Ardenne, leur introduction emporte leur suprématie dans la configuration de l'arrangement politique du bois énergie.

« Outre des actions générales d'information et de sensibilisation (rédaction de documents, organisation de visites, conférences…), l'ALE se positionne en tant que conseil auprès des porteurs de projets. Elle réalise pour eux des pré-diagnostics, les met en relation avec des fournisseurs ou des exploitants de chauffage, évalue la pertinence du projet, contribue à son montage administratif. Ces multiples fonctions lui confèrent une place centrale dans le dispositif et en font une sorte de chef d'orchestre du marché tant du point de vue des maîtres d'ouvrage que du point de vue des offreurs[276] »

En effet, nous avons pu assister à une progressive apparition des acteurs publics au centre du réseau. Dans un premier temps, la mise en œuvre des chaufferies bois (financées par les institutionnels) intéressait principalement les associations locales spécialisées. Puis elles ont été « déclassées », elles se sont retrouvées, de par l'intégration des ALE, exclues du devant de la scène. Ce premier modèle bien qu'emportant satisfaction (« ça fonctionne, tant mieux ») ne fut pas repris par les institutionnels qui préférèrent implanter leur deuxième et

[275] Poupeau F.M., Schlosser F., 2010 « De l'expérimentation à l'ère industrielle. La filière bois énergie en quête de régulation dans le département des Ardennes **»** ,*Politique et Sociétés* .

[276] Poupeau F.M., Schlosser F., 2010 « De l'expérimentation à l'ère industrielle. La filière bois énergie en quête de régulation dans le département des Ardennes **»** ,*Politique et Sociétés*, op. cit. p2

troisième antenne, près et dans des syndicats mixtes. L'accès aux élus est porté comme argument décisif de cette bifurcation. (Grossetti 2006[277]).

« La condition pour implanter une ALE est qu'elle doit être intégrée dans une structure dont le président est un élu et dont le conseil d'administration est composé au minimum de 50% d'élus.» (Entretien Ademe)

Nous l'avons déjà précisé, l'Ariège a été pionnière dans la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie. En intégrant l'ALEDA dans les locaux du syndicat mixte, elle concentre en un même lieu des acteurs disposant des compétences et/ou relations avérées avec des individus compétents dans le processus de mise en œuvre de tels projets. En effet les institutions ont préféré raccourcir les étapes de mises en œuvre des projets et diminuer le nombre d'acteurs impliqués puisqu'elles ont attendu que les syndicats acquièrent la compétence énergie renouvelable pour procéder au transfert de l'animateur (et donc à la création de l'ALE).

Autrement dit, ce qui change dans la configuration du jeu c'est la capacité qu'ont les associations locales à influencer le dessin du projet (pré diagnostic) ainsi que sa mise en œuvre (démarchage des élus). Elles ne sont plus celles grâce à qui les projets apparaissent. Nous savons également que cette association (Phébus) a subi les foudres du Conseil général qui « *avait du mal à la financer*[278]» et que les raisons d'implantation dans le syndicat étaient conséquentes de cette position du Conseil général vers Phébus.

« *Le Conseil général ne pouvait pas porter l'ale pour des raisons de partage du pouvoir, ce sont des histoires ariégeoises »* (Entretien Ademe)

Tout cela a pour principale conséquence de rendre l'action des associations secondaire, leurs compétences ont été captées et reproduites par les acteurs publics ce qui relègue leur action à une forme de double emploi. Autrement dit, qui leur ôte leur qualité d'acteurs nécessaires au développement des projets. L'entrée sur scène de L'ALE serait donc le moyen, l'outil qu'elle a utilisé pour se défaire de ses liens avec les associations et prendre simultanément

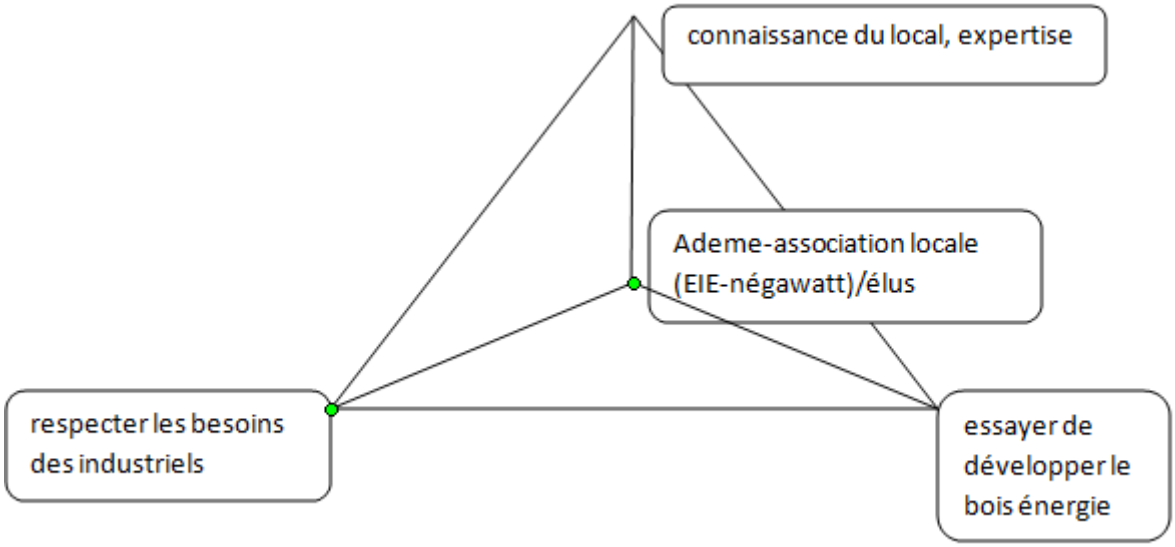
[277] Grossetti M. 2006. « L'imprévisibilité dans les parcours sociaux », *Cahiers internationaux de sociologie* p. 5-28.
[278] Entretien Ademe dont l'extrait a déjà été utilisé.

le contrôle du jeu. Cela réduit d'une part la probabilité que les associations soient impliquées dans la réalisation des futurs projets, et par conséquent qu'elles soient amenées à réaliser pour les futurs maitres d'ouvrages les diagnostics énergétiques et pré études. Et d'autre part, cela limite l'accès à la scène par laquelle ils diffusent leur message, des Négawatts. Ils n'ont plus cet accès à la pré phase du projet et donc ne peuvent plus l'orienter Négawatt. Autrement dit, les problématiques relatives à la construction des futures chaufferies seront davantage concernées par les questions sociétales que par le souci d'une productivité maximale.

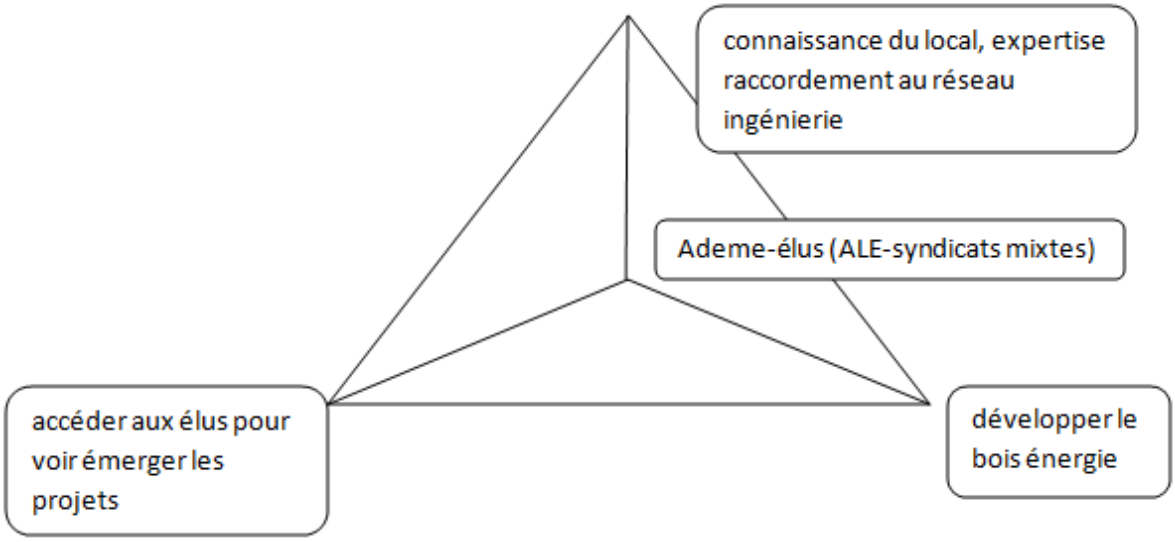
L'arrangement politique qui soutenait le bois énergie avant l'introduction des ALE n'est plus le même une fois qu'elles sont mises en place. En effet, si l'on traduit l'évolution des quatre dimensions préconisées par l'approche des arrangements politiques de Pieter Leroy et Bas Arts[279], il ne fait aucun doute que les règles du jeu, les ressources, les coalitions mais aussi le discours dominant, ont changé. De la sorte, c'est un nouvel arrangement politique du bois énergie, pour ces départements (Ariège Lot Tarn haute Garonne), qui émerge. Illustré à l'aide du tétraèdre[280] des arrangement politiques cette évolution s'appréhende pour les quatre départements concernés, de la façon suivante.

[279] Arts B. and Leroy P., Op. cit., 2006.
[280] Liefferink D., Op. cit., 2006

Tétraèdre de l'arrangement politique du bois énergie avant l'introduction des ALE



Tétraèdre de l'arrangement politique du bois énergie après l'introduction des ALE



Le recours au tétraèdre de Liefferinck[281], permet de mettre l'accent sur les éléments constitutifs de cette bifurcation. En effet prise une à une les quatre dimensions de l'arrangement politique évoluent : si l'Ademe avait pour objectif de former une coalition avec les élus pour faciliter l'émergence des projets, elle n'en a pas démordu, ce qui a changé, c'est la forme qu'elle a choisi pour y parvenir. Au départ, l'Ademe tentait d'accéder aux élus via son implication dans les associations locales, elle a ensuite opté pour la création des ALE et leur intégration dans des syndicats mixtes, ce qui illustre, en plus du caractère indispensable conféré aux élus, le changement des acteurs qui composent les coalitions dominantes dans l'arrangement politique du bois énergie. D'ailleurs si dans un premier temps la règle qui dominait l'arrangement politique du bois énergie, était celle de développer les projets dans le cadre du respect de l'activité des industriels, le second schéma montre que celle qui s'est progressivement instituée dans l'arrangement n'est autre que le fait de mettre la priorité sur l'accès aux élus pour développer les projets. Le tétraèdre montre aussi l'évolution du discours politique, si au départ il était plutôt question de tenter un développement de ce secteur, l'entrain donné par la réussite des premiers projets semble avoir apporté une vague d'optimisme. Dorénavant, le discours qui domine l'arrangement politique du bois énergie est, comme cela fût le cas pour les éoliennes, celui de développer les projets bois énergie. Bien qu'elle existe toujours, la préoccupation principale n'est donc plus de respecter cet impératif d'approvisionnement des industriels de la filière bois, mais consiste à faciliter au maximum l'accès de l'Ademe aux élus (pour accélérer la mise en œuvre des projets bois énergie). D'autre part le rapprochement des syndicats avec l'Ademe a eu pour effet de révéler l'importance d'une nouvelle ressource celle du raccordement au réseau. L'intégration des syndicats dans l'arrangement politique a eu pour conséquence indirecte de faire entrer la compétence du raccordement au réseau dans la dimension des ressources qui constituent l'arrangement politique du bois énergie. En d'autres termes cette compétence est dorénavant considérée comme nécessaire à la construction d'un projet de bois énergie par les acteurs qui y sont impliqués, au même niveau que les connaissances techniques et que celles relatives au référentiel local.

Cette bifurcation est porteuse de nombreuses significations qui vont plus loin qu'une simple préférence institutionnelle. Elle témoigne de la capacité réflexive des acteurs

[281] Ibid

institutionnels, qui après avoir analysé la situation dans le Lot, sont parvenus (en deux temps, Haute Garonne puis Ariège) à exclure les associations locales du système prédominant jusqu'alors.

L'Ademe via Quercy énergie a pu se rendre compte de l'efficacité de la politique menée dans le département du lot en matière de bois énergie : elle a pu constater le monopole du Syded sur le terrain mais aussi la proximité de ce dernier avec le conseil général du Lot (même président, Gérard Miquel), et donc avec les élus. Autrement dit l'Ademe a pu expérimenter l'efficacité d'un partenariat syndicat mixte-élus dans la mise en œuvre de projets liés à la production d'énergie-bois.

Simultanément elle a pu se rendre compte de la valeur ajouté que les associations locales spécialisées étaient susceptibles d'apporter à ce type de projet. En répliquant qu'elle n'a pas eu d'autres choix que Quercy énergie quant au lieu d'implantation de son ALE, elle nous informe de la faible valeur ajoutée que représente pour elle l'action de l'association locale en la matière. D'autre part en incluant ses autres ALE dans des syndicats mixtes, elle confirme qu'elle souhaite se passer des associations pour mener à bien sa mission. Il semble donc que deux camps de dessinent l'un après l'autre. Le premier regroupant les associations locales et l'animateur bois énergie MP bois, soit des acteurs qui travaillent ensembles et sont préoccupés essentiellement par le développement de ce secteur. Et un autre, composé par les acteurs publics emprunts de l'idée de ne pas gêner les activités déjà en place dans la filière bois soit l'Ademe, le Conseil général, la Région. Le premier œuvre des années 2001-2004 à 2007-2009 (dates d'entrée des trois premières ALE) et le second se développe à partir de 2007 mais n'est réellement perceptible qu'en 2009/2010. Soit, une fois que l'ALE est effectivement intégrée dans le syndicat mixte de l'Ariège et l'animateur dans celui du Tarn

En d'autres termes cette progression illustre l'émergence d'une nouvelle configuration, dans laquelle les institutions reprennent une place centrale. Le premier exemple de cette nouvelle orientation est illustré par la création de L'ALEDA, et son intégration à l'intérieur du SDCEA, et se confirme avec l'exemple du Tarn.

C. Un modèle qui se diffuse sous la tutelle des élus, l'exemple du Tarn

Le Tarn est un département qui a un gros potentiel en matière de bois énergie mais il n'est pas décrit comme intéressé au développement d'une politique de valorisation énergétique. Il y a cependant deux gros projets sur le territoire, un sur Castres (novembre 2009), et un sur Mazamet (juin 2010).

a) Aperçu de la situation tarnaise

La chaufferie de Castres et son réseau de chaleur est un projet qui a mis cinq ans à émerger et qui a réuni industriels du bois et acteurs publics, elle doit alimenter un réseau de chaleur comprenant des immeubles de l'office municipal HLM de Lameilhé, des bâtiments publics ainsi que le futur hôpital intercommunal du Causse. Son financement se partage entre le Conseil général, la Région et l'Ademe mais la plus grande part a été celle de la société Coriance, qui a financé le projet à 76% (4.2 millions d'euros). Afin de s'assurer un approvisionnement sans contrainte, un accord a été passé entre la coopérative Forestarn et la société Coriance (maitre d'ouvrage), mais aussi entre Forestarn et d'autres acteurs de la filière bois (la palmeraie la scierie). Nous avons déjà évoqué les craintes qu'affichent les industriels quant à un manque de ressource. D'ailleurs, cette dernière a elle-même passé un accord avec le syndicat d'élimination des déchets du Tarn (Tryfil) concernant une fourniture en bois déchets. Comme nous l'avons précédemment souligné, les chaufferies bois ne sont pas rentables si elles ne fonctionnent qu'au bois forestier (plus cher) elles intègrent donc 20% de bois déchets à leur volume de produits et sont ainsi économiquement rentables. L'accord passé entre Forestarn et Tryfil relève de cette logique.

Le projet d'un réseau de chaleur à Mazamet a suivi le même processus que Castres. Après s'être mis d'accord avec les élus quant aux conditions de son implantation, l'entreprise Dalkia s'est positionnée comme maître d'ouvrage sur la construction d'un réseau de chaleur alimenté par une chaufferie bois sur la commune de Mazamet. Il sera d'une longueur de 3500 mètres, et desservira trois lycées (lycée hôtelier, lycée Soult et le lycée professionnel Barbey Riess), le collège Bonnecombe, les locaux de la DDE, le gymnase, la piscine, les serres, un groupe scolaire, 93 logements HLM et le laboratoire de la société Pierre Fabre. Ce projet

a fait comme le précédent, l'objet de subventions de la part de l'Ademe, la région, ainsi que le Conseil général et c'est l'industriel, l'entreprise Dalkia qui a investi la majeure partie du budget et qui aura la charge de délégation de service public. Elle a elle aussi conclu un accord avec Forestarn pour presque trois milles tonnes de bois par an. Le réseau qu'elle gère depuis avril 2010 comprend 15 abonnés dont la piscine, un lycée, des bâtiments HLM et deux industriels.

Nous avons donc un modèle différent de ceux que nous avions jusqu'alors, l'ampleur du projet, le fait de gérer 7000 tonnes de bois par an, explique très certainement le besoin de « gros opérateurs » comme maîtres d'ouvrages. Les communes ne peuvent être maîtres d'ouvrage pour des installations aussi grandes, néanmoins notre étude de terrain nous montre très clairement qu'elles commencent à s'intéresser à ce mode de production énergétique. En effet des projets de chaufferies bois (plus petites) sont déjà entamés et ils seront réalisés avec l'aide de Tryfil et de Forestarn.

Forestarn accompagne les projets dans ces cas là également, c'est un acteur très important dans le développement des réseaux de chaleur bois dans le Tarn. En plus de son implantation sur le département qui produit le plus de bois de la région, elle fait partie de l'union des coopératives forestières, soit une alliance qui regroupe les trois plus grosses coopératives forestières de la région, la Cofogar (Haute Garonne), Forestarn et la CPB. Les coopératives forestières sont également des acteurs incontournables de la filière bois. Positionnées au cœur de celle-ci, elles récoltent, transforment et revendent le bois. Elles réfléchissent à des stratégies de mise en place de contrats de productions relatifs notamment à la gestion des plaquettes forestières, et des autres produits de la filière. Elles ont dans cette optique élaboré une convention d'approvisionnement entre elles, ce qui leur permet de proposer une garantie très forte aux futurs acteurs de la filière qui voudraient s'approvisionner en bois. Bien entendu, l'essentiel de leurs marchés concernent les bois buches et forestiers, mais leur participation au bois énergie leur permet de confirmer leur poids dans l'ensemble de la filière. D'autant plus qu'en étant les seules coopératives de leur département, ainsi que la seule union de coopératives forestières de la région, elles alimentent tous les réseaux de chaleur que ce soit à 80 ou à 20 % de bois forestiers ce sont des acteurs indispensables pour le développement du bois énergie.

Tout comme elles, et indépendamment du fait que ce soit à moindre mesure, les syndicats mixtes producteurs d'énergie le SDET, le Syndicat départemental d'Énergies du Tarn et Tryfil, sont également des acteurs sans qui la mise en place de ces chaufferies n'aurait pu avoir lieu.

« *Nous on partage le Tarn avec le SDET, on déborde sur la Haute Garonne et Hérault, c'est pour des raisons historiques, ça viendra peut-être, mais pour l'instant, c'est comme ça*.» Entretien Tryfil

« *Vu que l'objectif de nos syndicats est de rendre service, ils envisagent de nous laisser la compétence, le SDET est plus compétent sur le photovoltaïque* »

Le rôle de Tryfil, qui vient de s'intéresser au bois énergie, parait minime à côté de celui de Forestarn, il n'empêche que c'est sa collaboration avec cette coopérative qui va permettre l'investissement des communes en matière de chaufferies bois.

« *Tryfil et Forestarn sont aussi partenaires, Tryfil et Forestarn se sont rapprochés, dans la convention on prévoit qu'il nous approvisionne en produits de la forêt et nous on leur apporte tout ce qui est déchet. La convention fonctionne depuis deux ans.* » (Entretien Tryfil)

b) Un modèle inspiré du Lot et de l'Ariège

Le département du Tarn prépare actuellement des projets de bois énergie sur son département. Par exemple les communes d'Anglés, Vabres et Gaillac[282], démarchées par Tryfil, ont investi chacune dans la réalisation de leur propre réseau de chaleurs. Et bien que les projets ne soient pas encore terminés, ils sont déjà bien avancés.

« Pour l'an prochain (2011) on aura une chaufferie de plus à approvisionner (un collège) et après il y a un petit projet à Gaillac, et on a d'autres projets bien engagés dont on ne peut pas encore parler.» (Entretien Tryfil)

[282] Entretien région

Le Tarn ne répond cependant pas à un modèle associatif tel que celui développé dans le Lot et en Ariège. Il n'intègre ni d'associations locales ni d'ALE. En revanche il semble profondément s'inspirer de ces départements dans son appréhension du bois énergie. Le modèle affiché par ce département illustre l'existence d'un « réseau de compétences » équivalent à celui (initialement) produit par le Lot et l'Ariège et cela bien qu'il ait toujours fonctionné sans les associations locales. Soit, une imitation du modèle expérimenté (avec succès) par ses voisins tout au moins concernant la production d'une interface composée des différentes compétences affichées par ces derniers.

Par exemple les partenariats qu'entretient Tryfil avec la coopérative forestière, nous rappellent les accords que le SYDED a passés avec la Cofogar pour ne pas avoir de problèmes d'approvisionnement. Tryfil l'a fait avant même de commencer son activité de bois énergie (le SYDED l'a fait une fois qu'il a réalisé qu'il pourrait être en difficulté). Ensuite les études de faisabilité concernant les deux projets de chaufferies bois pour le compte de Tryfil ont été réalisées par le bureau d'étude Indiggo, experts que l'on a croisés dans les départements du Lot et de l'Ariège. Tryfil travaille donc avec les mêmes partenaires que le SYDED. L'option d'avoir recours à un même bureau d'étude s'explique selon ce syndicat mixte, par le fait qu'il les connaissait déjà et qu'ils faisaient la meilleure offre. En revanche ce choix pourrait aussi s'expliquer par le fait qu'Indiggo a souvent fait des études autour du programme Preludde, il connait donc bien la marche à suivre pour l'élaboration et la qualification de ses dossiers, faire référence à un connaisseur est aussi un gage de succès pour le maitre d'ouvrage.

« Et c'est Indiggo qui a été retenu pour les deux, ça fait longtemps que je travaille dans le bois énergie donc je les connaissais déjà. Après c'est un marché public et sur 10 réponses c'était la meilleure, on ne les a pas pris sur leur réputation mais parce que leur offre était la meilleure » (Entretien Tryfil)

D'autre part Tryfil s'est pourvu des mêmes compétences que celles affichées par le Syded. En effet les acteurs intégrés à Tryfil, se sont d'abord occupés essentiellement de la gestion des déchets assimilés puis se sont intéressés au bois énergie et à la construction de chaufferies bois. Ils ont également suivi des formations en matière de bois énergie

(proposée par l'association AMORCE[283]) même s'ils restent dépendants des bureaux d'études pour les études de faisabilité ainsi que celles liées à la conception même du projet.

"Pour ces chaufferies, nous avons réalisé les études de faisabilité qui consistent à définir l'intérêt technique, économique et financier et environnemental du projet. Une fois le projet défini, nous avons réalisé les études de conception et le suivi de chantier jusqu'à la réception" (Entretien expert Indiggo)

Une précision en la matière, les syndicats mixtes doivent appliquer le code des marchés publics. Ainsi s'ils n'ont pas la compétence d'expertise en interne, ils doivent consulter des bureaux d'études et les mettre en concurrence suivant des procédures pré établies. Par conséquent même s'ils ne produisent pas directement l'expertise les syndicats peuvent afficher cette compétence comme faisant partie des leurs.

Tryfil s'est donc doté d'une compétence en bois énergie appartenant jusqu'alors aux associations locales spécialisées, la fonction d'animation et de démarchage des élus en moins. Cependant cette faille n'a pas tardé à être comblée par l'Ademe qui finance, à l'intérieur de ce syndicat, un poste d'animateur bois énergie qui sera pourvu par un des membres de Tryfil.

« *Nous on a été financés, et a priori ça devrait continuer, par l'Ademe, la région et le Feder pour faire de l'animation bois énergie tout azimut, comme le fait Quercy* ». (Entretien Tryfil)

Comme pour le Lot et l'Ariège cet animateur effectue des missions de sensibilisation et démarche les communes. Il est financé par l'Ademe, la région et le Conseil général et se trouve être expert en bois énergie, autrement dit, il a déjà une base de connaissances technique et locale en la matière lorsque son poste est créé. Via son syndicat mixte, le Tarn peut donc proposer et afficher la fourniture d'un service équivalent à celui effectué dans les autres départements (Lot et Ariège). De plus il semble mettre à profit les enseignements tirés par l'Ademe sur l'autre département notamment vis-à-vis de l'accès aux élus. Nous

[283] AMORCE est l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur. Fondée en 1987 elle fédère aujourd'hui 692 adhérents.

l'avons vu pour le Lot et l'Ariège, l'accès aux élus est la condition sine qua non pour l'initiation de projets bois sur leur commune, il faut pouvoir les démarcher pour les convaincre. Or Tryfil répond parfaitement à cet impératif.

« Le président (de Tryfil) c'est un sujet qui lui tient à cœur et il y a quelques élus qui sont plus intéressés, d'autres qui valident simplement, on a des élus assez présents ici, tout ce qui est élu du Bureau exécutif sont là au moins une fois par semaine. » (Entretien Tryfil)

La diversification de l'activité de Tryfil en faveur des projets bois énergie est inspirée directement des modèles expérimentés dans le lot et l'Ariège et cela est purement volontaire. Les institutions via le partenariat Tryfil-Ademe ont fait le choix de reproduire la même stratégie que celle testée et validée dans les départements voisins.

« Nous, sur le modèle de ce qui s'est fait dans le Lot avec un syndicat mixte quasi équivalent au nôtre, on propose aux collectivités adhérentes de porter à leur place les projets, de financer les installations et d'en assurer la gestion » (Entretien Tryfil)

Le modèle suivi dans le Tarn illustre donc la construction d'un « réseau de compétences » équivalent à celui (initialement) produit par le Lot et l'Ariège. Il existe cependant une différence de taille entre le modèle du Lot et celui du Tarn. Aucune fois il n'est fait référence à une association locale spécialisée du type de Quercy énergie ou d'A3E et il n'y a pas non plus d'ALE implantée, seul un animateur représente l'Ademe ce qui se traduit aussi par l'absence d'un organe destiné à l'information de la population locale.

c) *Mais qui présente des spécificités*

a. *L'anticipation des questions d'opposition*

Une première différence par rapport au SYDED est que Tryfil ne dispose pas de partenaires dont la mission est relative à l'animation auprès des particuliers comme le faisait l'EIE du Lot via Quercy énergie. Il n'organise pas de réunions d'informations à destination de la population et ce bien qu'il s'intéresse à son acceptation du projet. En effet, il étudie très

sérieusement les paramètres qui pourraient entrainer sa colère et fait le nécessaire pour ne pas les conserver.

« *Par exemple on a un projet sur Graulhet, il y a de l'espace pour les camions, mais il faut trouver l'implantation qui va pas trop gêner les riverains*… » (Entretien Tryfil)

C'est la première fois que cette dimension apparait dans notre étude du secteur. Jusque-là aucune référence n'avait été faite à l'acceptation de la population, et lorsque nous posions la question, la réponse la plus fréquemment donnée était qu'il y avait une bonne acceptation générale des projets vu leurs dimensions économique et écologique. En effet, contrairement à des projets de grande envergure tels que les parcs éoliens, les chaufferies bois n'impactent pas sur le paysage, ni sur l'environnement (tant qu'il est généralement accepté que la coupe des forêts est nécessaire), ni sur le quotidien des populations riveraines. Elles ne sont donc pas vécues comme dérangeantes par les habitants des communes dans lesquelles elles sont installées. Autrement dit, tant que l'installation n'est pas vécue comme gênante, il n'y a pas d'opposants. Le grand public ne s'intéresse pas à ces constructions, et c'est aussi pour cela que les projets de chaufferies sont perçus « comme pas très vendeurs par les élus ». Les réunions organisées par les animateurs pour intéresser les propriétaires à l'entretien de leurs forêts, sont aussi un argument dans le sens du désintérêt des citoyens pour les projets de chaufferies bois. Si l'on compare avec les réunions concernant les éoliennes où il ne s'agit pas « d'intéresser » les gens à l'énergie éolienne, mais plutôt de calmer leur colère. Cette quiétude vis à vis de la réaction populaire pourrait cependant être amenée à changer très prochainement. En effet l'ampleur des installations prévues sur Castres et Mazamet pourrait non pas impacter sur le paysage, mais sur le quotidien des populations en ce sens qu'elles entraineront probablement une controverse de santé publique.

Concernant les chaufferies de Castres et Mazamet, le syndicat mixte affiche une inquiétude pour les mois à venir. Ce seront les deux chaufferies les plus importantes de la région, ce qui implique qu'elles vont rejeter beaucoup plus de particules (plus ou moins toxiques) dans l'atmosphère que les chaufferies déjà construites jusqu'alors, et que donc une controverse de santé publique pourrait s'ensuivre. Tryfil nous confie s'interroger aussi sur les réactions à

venir des riverains, c'est une question qu'il nous dit se poser à chaque fois qu'ils étudient un projet de chaufferie bois. En effet, même si la contestation n'a pas pris forme en Midi Pyrénées, il se pourrait qu'elle arrive avec l'entrée en service de la chaufferie de Castres, voire qu'elle ne tarde pas à Mazamet (si les riverains sont nombreux à s'en plaindre). Le fait que Tryfil s'en inquiète et le prenne en considération témoigne d'une part de la spécificité de ce département comparé à ceux précédemment étudiés et d'autre part de l'importance qu'il accorde à l'influence de la population locale, même s'il ne s'adresse pas à elle pour mesurer son degré d'acceptation. Des cas similaires se sont déjà produits dans d'autres régions notamment à Lyon, la Draaf nous avait aussi parlé de l'Aquitaine. Bref c'est un premier exemple du fait que le Tarn est un département qui, pour la mise en œuvre de sa politique bois énergie (déchets) s'inspire beaucoup de modèles déjà existants, tout en démontrant une certaine capacité à s'en différencier lorsque les expériences effectuées dans les autres départements énoncent la potentialité de difficultés à venir, soit une fois son apprentissage accompli. Le second de ces exemples est relatif à l'intégration d'un animateur dans les locaux du syndicat mixte Tryfil.

b. L'absence d'associations locales

L'élément le plus significatif illustrant les spécificités affichées par le département du Tarn est bien entendu que celui-ci ne compte pas d'associations locales spécialisées en énergies renouvelables, ni d'ALE.

Dans ce département il n'existe pas d'associations locales comparables à Quercy, Solagro ou Phébus, par ailleurs l'EIE est situé dans le CAUE. En revanche il y existe un animateur ayant les mêmes attributions que celui du Lot, et de l'Ariège, autrement dit une partie de son temps est consacrée à faire de la sensibilisation pour le bois énergie auprès des élus et l'autre à relayer ce qui se passe dans le département auprès des directions régionales

« R : Le bois énergie à Tryfil, c'est moi. Je partage mon temps entre l'exploitation, le développement du réseau (…) on est les locaux de l'Ademe et de la région pour la promotion du chauffage au bois ».

Q : -Vous leur rendez des comptes ?

R : -Oui ils nous financent ! On a un comité de pilotage deux fois par an » (Entretien Tryfil)

La mission de cet animateur ressemble fortement à celle confiée aux ALE. En effet l'ALE est censée avoir un rôle de *« veille en énergie renouvelable auprès des communes »* (entretien Ademe) et elle est incarnée par une seule personne, ce qui équivaut à la présence d'un animateur. La coalition Ademe/syndicat mixte se concrétise donc de la même manière dans les départements pourvus d'une de ces formes de coalition. La seule différence réside dans le fait que la mission de l'animateur ALE comprend tous les secteurs énergies renouvelables alors que l'animateur de Tryfil n'est compétent que pour le bois énergie.

En d'autres termes les compétences issues de la coalition Ademe syndicat mixte sont reconstituées mais sous une dénomination différente concernant les antennes de l'Ademe. Une des raisons à cette modification de statut se trouve peut-être dans l'absence des associations locales spécialisées sur le département du Tarn. En effet nous remarquons que les ALE sont créées après l'intégration des EIE dans les associations locales et elles ont pour effet d'entrainer le transfert des EIE dans les syndicats mixtes. Dans le Tarn, l'EIE est situé dans une structure publique (le CAUE), et il n'est pas déplacé. L'Ademe n'a donc pas le souci de s'extraire d'une coalition avec une association locale comme elle l'a fait en Ariège. Dans cette optique, la création d'une nouvelle structure de rattachement par cette dernière peut paraitre un peu superflue, vu que de fait, son influence dans le jeu n'est pas entachée par celle des associations locales. Il pourrait être opposé ici l'absence des compétences fournies par le transfert de l'EIE dans les ALE. En effet le conseiller énergies EIE lorsqu'il est déplacé dans l'ALE emporte avec lui les connaissances qu'il a acquis durant son intégration à l'intérieur de l'association locale. Ce n'est pas le cas de figure affiché par le Tarn. Cependant, le parcours de l'animateur intégré à Tryfil est celui d'un acteur qui connait le terrain et qui a déjà une grande expérience en matière de développement des projets énergétiques. Autrement dit, il présente au vu des ressources qu'il affiche, des compétences similaires à celles que les conseillers EIE captent au cours de leurs expériences auprès des associations locales. En effet cet animateur de l'ALE à Tryfil a d'abord été présent deux ans à Tryfil (avant que la question de l'intégration d'un animateur bois énergie ne se pose), ce qui lui a permis d'avoir une bonne connaissance du terrain tarnais. Ensuite, il a fait son service militaire à Solagro et a travaillé pendant cinq ans dans un syndicat intercommunal d'énergie dans le département dans la région Rhône Alpes. Il a suivi une formation (Insa) sur les procédés

industriels et a également travaillé pour une association locale (Eden) sur la problématique du biogaz. Autrement dit, il possède des compétences certaines quant au développement des projets d'énergies renouvelables, et de fait une expérience comparable à celle des acteurs intégrés dans les associations locales via les EIE. Le financement de ce poste d'animateur permet donc à l'Ademe d'atteindre le même degré de maîtrise de l'action, dans la phase de lancement des projets, que celui auquel elle prétend dans les autres départements via l'implantation de ses ALE.

Il n'y a donc ni associations, ni ALE sur le territoire du Tarn et pourtant la coalition Ademe syndicat est reproduite et affiche les mêmes compétences que celles précédemment observées dans les autres départements. Le Tarn révèle donc lui aussi l'utilité de la création de l'ALE mais de manière analogique.

En effet les ALE ne sont créées que dans les départements ou les EIE étaient préalablement intégrés dans des associations locales spécialises et négawatt. Le fait que le département du Tarn n'inscrive pas d'ALE sur son territoire mais simplement un animateur argue en faveur du fait que l'Ademe n'a pas besoin de recourir à ce stratagème pour "récupérer la main" sur ce département.

D. Les départements restés en retrait

L'Aveyron et le Tarn et Garonne, ont à un moment ou à un autre été intéressés par la problématique des chaufferies bois sans qu'ils puissent aujourd'hui réellement prétendre à une position de développeur en la matière. Quant au Gers et aux Hautes Pyrénées, ils sont décrits comme des départements restés rétifs face à ce nouveau mode de production d'énergie renouvelable.

a) L'Aveyron

Le département de l'Aveyron obéit à des logiques différentes de celles que nous avons rencontrées précédemment. C'est un territoire qui, bien que ne présentant aucune chaufferie bois communale sortie de terre, nous a semblé important à étudier, ne serait-ce que pour son histoire avec le bois énergie. L'intégrer à nos travaux nous permet aussi d'avoir

un exemple supplémentaire de systèmes d'acteurs sur Midi Pyrénées et donc de vérifier de façon plus pertinente nos hypothèses. Dans un premier temps nous rendrons donc compte de l'empreinte historique de ce département sur la construction de son jeu d'acteur et, dans un second, nous préciserons l'état actuel du développement de ce secteur.

a. l'Aveyron, la logique d'une histoire

L'étude de l'Aveyron implique de préciser qu'il a une configuration particulière. Le département est divisé en 5 territoires, celui qui va nous intéresser principalement c'est le sud Aveyron, il est géré par le Parc Naturel Des Grands Causses qui a inscrit le développement du bois énergie dans sa charte forestière (ce qu'a fait le Conseil général en Ariège).

L'Aveyron présente un trait spécifique comparé aux autres régions, il se caractérise par la présence de chaufferie bois d'une autre époque pour ne pas dire très ancienne. En effet, il s'est intéressé par le passé à la mise en œuvre de réseau de chaleur bois, et d'installations de chaufferies bois. Elles fonctionnent toujours mais sont très anciennes, en tout il compte 104 chaufferies automatiques au bois (40 MW mégawatts).

Jusqu'à ce jour, ce sont Les CUMA en Aveyron qui sont les acteurs les plus importants pour l'objet qui nous concerne. Elles sont regroupées sous la FD CUMA (présente elle aussi dans le cadre des ateliers bois Midi Pyrénées et membre actif de l'association bois énergie12). Elles sont généralement les maitres d'ouvrages des projets de chaufferies individuelles et possèdent le plus grand nombre de chaufferies du département.

Elles ont pour mode de fonctionnement une mutualisation des moyens des adhérents qui leur permet par la suite de bénéficier de meilleurs prix sur l'acquisition de matériel et autres (achats groupés). C'est un modèle très développé et depuis longtemps en Aveyron. Par exemple, il existe une CUMA départementale qui met à disposition de ces adhérents un broyeur et un camion pour le transporter. Il facilite le broyage des morceaux de bois amenés par ces adhérents. Ce service départemental peut également être confié à des CUMA locales qui ont des contrats d'approvisionnement avec des clients locaux, mairie, école...

« Le plus efficace c'est les CUMA. Beaucoup d'adhérents profitent de ce service de broyage, le parc des grands causses a bien travaillé aussi, sur le sujet… » (Entretien CRITT) [284]

Il y a 20 ans les CUMA possédaient déjà deux chaufferies bois autour du lycée de Rignac, aujourd'hui quatre de ces mêmes adhérents se sont proposés par l'intermédiaire de la CUMA qui les rassemble de devenir son fournisseur de plaquettes pour le fonctionnement de sa chaufferie bois (mixte) au lycée Rignac. La CUMA avait déjà investi dans une déchiqueteuse, un hangar et un tracteur destiné à alimenter ses chaufferies, le lycée a investi dans une chaufferie bois, et l'accord fut conclu. Le tout avait été subventionné à 50% par l'Ademe, la région et l'Europe.

Dans le nouveau schéma qui se dessine actuellement en Aveyron, les CUMA se sont rapprochées des institutions que sont le PNR (grands causses) et le CRITT ainsi que de l'association bois énergie pour développer leurs propres chaufferies bois. Le CRITT bois fait partie de l'association "Energie bois 12", Le CRITT avait embauché, il y a quelques années une personne chargée de relancer ce secteur. Elle a, en particulier, mené une étude sur la ressource disponible. Le PNR et le CRITT ont, chacun recruté un stagiaire. Celui du parc devait susciter l'installation de chaufferies bois sur le territoire du parc. Et celui du CRITT devait recenser les fournisseurs et intervenants. Puis le CRITT a connu des difficultés, a licencié en grande partie son personnel et son directeur est parti à la retraite. Il a été remis en selle par le PNR pour l'aider à développer le secteur bois énergie sur le département. En effet, le PNR a inscrit le développement de la filière bois-énergie comme un objectif de son projet de territoire. (Charte forestière et plan climat territoire de l'Ademe) et depuis s'emploie à faire sortir des projets de chaufferies à l'aide du CRITT bois et de l'association Aveyron Énergie Bois.

L'Association Aveyron Énergie Bois a été (ré) créée récemment (fin 2007) afin d'assurer la promotion de la filière bois-énergie et les pré-études de faisabilité auprès des maîtres d'ouvrage en Aveyron 2009. Elle existait dans les années 80 et a fermé ses portes en 1998, à cause d'un non renouvellement de son financement par le Conseil général. Aujourd'hui ce dernier hésite quant à donner son aval pour financer (au tiers) un animateur à l'intérieur de cette association. Elle est présidée par le président de la coopérative forestière Sylva

[284] Centre régional d'innovation et de transfert de technologie bois

Rouergue. Cette coopérative Sylva Rouergue fait partie d'un groupe industriel important, Sylva bois (certains de ces membres étaient d'ailleurs présents en Ariège lors de la réunion AFO organisée par L'IDF et le CRPF). Le groupe possède des parts dans une scierie à ponts de Salars bois de Rouergue, et cette scierie fait du bois déchiqueté avec lequel elle approvisionne des chaufferies bois comme les locaux de la Chambre d'agriculture et le crédit agricole de l'Aveyron. Elle a d'autres clients de ce type, ce qui acte en faveur d'une implication importante de la coopérative en la matière.

b. Les projets mis en œuvre par des acteurs historiques du bois énergie

Cette précision effectuée, il convient de s'intéresser aux actions du parc naturel et de ses partenaires. Le PNR s'est rapproché de l'Association Aveyron Énergie Bois, et du CRITT bois 12 pour mener une étude d'opportunité pour la promotion de la filière bois énergie sur son territoire et réaliser des pré-études de faisabilité démonstratives auprès des maîtres d'ouvrage en Aveyron. Elles ont essayé de se renseigner sur les difficultés auxquelles elles allaient être confrontées et les résultats ont été les mêmes que ceux de toute la région, la crainte d'un manque d'approvisionnement, un manque d'information s'est également fait ressentir selon leur étude.

« Enfin, le manque de structures d'accompagnement des projets, comme il en existe dans d'autres départements voisins, ne permet pas aux projets de voir le jour ».

Entretien CRITT 12

Ensuite le PNR s'est associé avec la FD CUMA pour initier le développement du bois énergie dans le sud Aveyron ainsi qu'avec l'association canopée qui applique une démarche Négawatt et qui, sur son site internet, a mis des liens vers l'Ademe l'Arpe (la région), et les Négawatts, pour ce qui nous intéresse.

« Canopée se veut un lieu d'échange pour les solutions alternatives dans les domaines de l'énergie, l'habitat, des transports, de l'alimentation, de la consommation...telles que l'application du scénario « Négawatts »[285].

Le PNR et le CRITT bois dans un document de sensibilisation sur le bois énergie (financé par la région et le CDT) ont également proposé une liste non exhaustive d'accompagnateurs et de fournisseurs pour les projets de bois énergie. Dans un document « annuaire bois énergie Aveyronnais », ils proposent donc différents noms de professionnels compétents sur ces domaines. La FD CUMA et la coopérative forestière Sylva Rouergue sont citées parmi beaucoup d'autres concernant la fourniture du bois et les acteurs listés dans la catégorie accompagnateurs de projets sont la FD CUMA, le CRITT, et l'association énergie bois 12. D'autres accompagnateurs sont listés pour les départements voisins parmi lesquels on retrouve l'association ariégeoise A3E[286], Quercy énergie, et l'association Solagro. Soit des associations qui affichent toutes de près ou de plus loin une démarche Négawatt.

Cette coalition (associations locales, FD CUMA, PNR) a été présentée lors d'une réunion organisée, en décembre 2009, par ses différents membres, aux élus, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux particuliers réunis autour du thème « réflexion sur le bois énergie ». Elle a, en plus de ces travaux d'état des lieux et de recensement des acteurs de la filière bois énergie, monté des projets de réseau de chaleur communal, ceux qui intéressent notre étude. En mai 2009, elle a débuté ses réflexions sur un réseau de chaleur bois sur la commune de Saint Félix de Sorgues, le CRITT a monté la pré étude de faisabilité du dossier. La même situation s'est produite simultanément concernant des projets plus petits, des chaufferies bois destinées à alimenter un seul bâtiment, mais toujours à l'initiative des communes toutes situées sur le parc des grands causses. Il s'agit de la chaufferie de la mairie de Fayet (juin 2009), de celle de l'auberge communale de la mairie de Moune (mai 2009), et de celle du château Latour sur la commune de Marnhagues et Latour. Concernant cette dernière, un premier pré diagnostic pour un réseau de chaleur avait déjà été effectué mais il s'était révélé trop onéreux. C'est l'association bois énergie 66 qui avait mené cette pré étude, c'était avant la réapparition de l'association bois énergie 12, ce qui argue en faveur d'une réappropriation de ses missions sur son territoire. L'Aveyron présente ainsi une

[285] Site internet canopée

[286] (A3E compte Hepsul, anciennement Phébus, dans ses rangs

situation originale, le Conseil général finançait l'association bois énergie puis a retiré sa participation et l'association a fermé ses portes. En parallèle le développement du secteur s'est ralenti jusqu'à un quasi arrêt. Aujourd'hui sa position a évolué mais son assentiment n'est pas encore d'actualité, il n'a pas donné (pour l'instant) son accord quant au financement du poste d'animateur dans les murs de bois énergie 12.

Les actions de sensibilisation (animation) sont menées par l'association énergie bois, (en train de renaitre dans l'enceinte) via le CRITT 12, ainsi que par le parc naturel des Grands Causses et prennent forme de différentes manières. En effet les outils de sensibilisation sont nombreux et divers ; il s'agit par exemple de la tenue de réunions à destination des élus et/ou des propriétaires forestiers, et des industriels du bois, de l'élaboration de chartes ou autres documents en provenance d'instances territoriales (tels que les parcs naturels) et affirmant une volonté de soutenir et promouvoir le développement des énergies renouvelables sur un territoire. Il peut s'agir aussi de visites de sites organisées par les institutions ou associations locales spécialisées ainsi que de l'utilisation de la presse écrite et numérique, bien qu'ils avouent (le CRITT, CRPF) pêcher par la communication pour cause de manque de moyens et de personnels (ils ne sont que deux sur le CRITT Aveyron).

« On a un journal, l'écho des forêts, qui est envoyé automatiquement gratuitement à tous les propriétaires qui en font la demande et automatiquement à ceux qui ont plus de 10 ha » (Entretien CRITT 12)

« On est très peu nombreux, 2 pour 5, 6000 propriétaires avec des déplacements longs des fois pour le département on fait plus de deux heures de route ». (Entretien CRITT 12)

Le parc naturel quant à lui semble préciser ses actions auprès des collectivités locales (comme le faisait Quercy ou Tryfil dans les départements étudiés préalablement). Il se charge de sensibiliser les élus et de les amener à l'installation de chaufferies bois communales. Par exemple en juin (2009), le parc a organisé une visite de chaufferie dans le département voisin pour un groupe d'élus.

« *Jacques Viala de Termes (48), au centre, nous a présenté la chaufferie (100kW) autour de son silo avant de montrer sa chaudière et son hangar de stockage de combustible.*
Jean-Paul Bonhomme, maire de Saint-Alban-de-Limagnole et conseiller général de Lozère, a accueilli et présenté la démarche de sa commune devant le silo de stockage, puis à l'intérieur de la chaufferie devant l'impressionnante chaudière (1 350 kW). [287]»

La mission d'animateur semble donc pouvoir trouver ses marques à l'intérieur de n'importe quelle structure, que ce soit une association locale, un syndicat mixte ou un parc naturel régional. La présence d'un animateur, désigné comme dans les autres départements, est néanmoins fortement souhaitée par les acteurs chargés de la mise en place du secteur bois énergie.

« Vous avez un animateur relais en Aveyron ? C'est un petit peu ce qui nous manque pour l'instant ; le CRITT bois a participé, animé le sujet ». (Entretien CRITT 12)

L'arrivée de celui-ci est pourtant bien inscrite dans les prévisions de l'Ademe et de la région. Ce qui bloque son intervention, c'est la position du Conseil général qui pour l'instant «se montre frileux » quant au financement de ce poste.

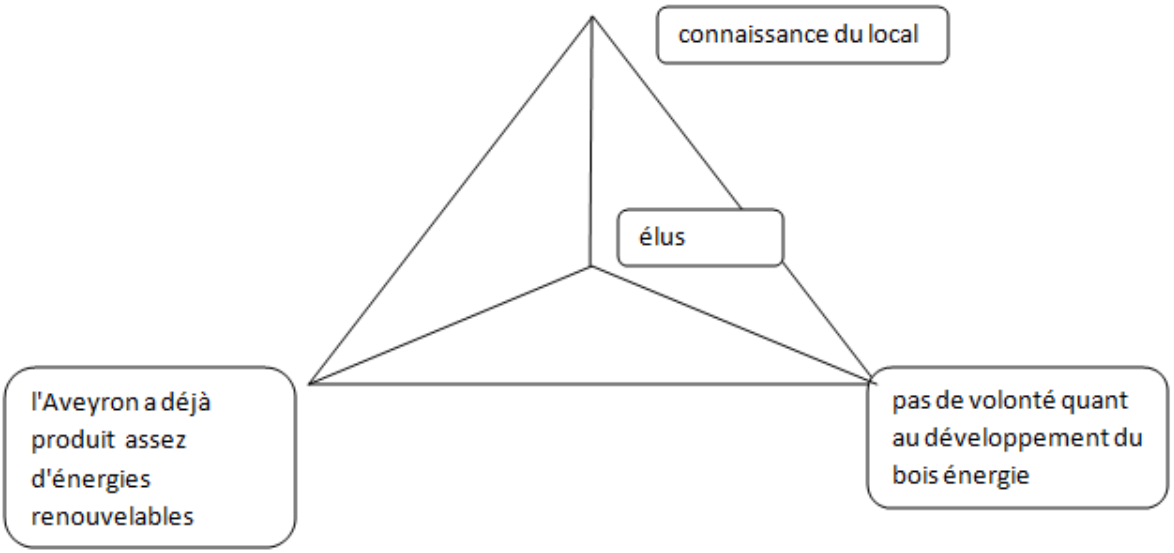
« Le Conseil général ne semblait pas trop vouloir suivre ». (Entretien CRPF)

Le jeu d'acteurs qui prévaut en Aveyron bien qu'aucune chaufferie bois collective ne soit encore sortie de terre est différent de ceux vus jusqu'alors. Il privilégie un noyau d'acteurs (PNR, association bois énergie 12, le CRITT et la FD CUMA) que nous n'avons pour certains jamais encore croisés. Le Conseil général même s'il fait partie du conseil d'administration du PNR n'est pas présent, et de ce fait, ralentit le développement des projets. Les associations locales contrairement au Tarn font partie du jeu, et nous avons pu identifier qu'elles avaient des liens avec la compagnie des Négawatt. Aucun des bureaux d'études pour ces nouveaux projets ne sont pour le moment connus mais nous avons pu remarquer un listing des accompagnateurs dans lequel se trouvaient des associations locales spécialisées que nous avions déjà rencontrées. Pour autant si l'on regarde la situation aveyronnaise au prisme de

[287] Extrait du site du parc naturel des grands causses.

l'approche des arrangements politiques de Leroy et Arts[288], on ne peut que faire le constat suivant: l'arrangement politique sensé être celui du bois énergie en Aveyron peine à se constituer. En effet les élus, (conseil général) ne souhaitent pas investir dans ce secteur et de fait, leur désintérêt empêche les projets d'émerger.

Tétraèdre[289] de l'arrangement politique du bois énergie en Aveyron



[288] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006.
[289] Liefferink D., Op cit.,. 2006

b) *Les autres départements : Le Tarn et Garonne, le Gers et les Hautes Pyrénées*

Un autre exemple de département resté plus ou moins sur la touche en matière de bois énergie est celui du Tarn et Garonne.

Le Tarn et Garonne apparait effectivement très peu développé en la matière à une exception près : le projet Caylus. La chaufferie de Caylus, a été montée avec la CUMA de Saint Antonin Nobleval en 2004. Le projet avait été porté par le pays Midi Quercy, la fdCUMA 82, la CUMA Saint Antonin, la Chambre d'agriculture, le CRPF, Quercy énergie, et subventionné par l'Ademe et la région, et cofinancées par l'Europe (leader). Soit un projet réalisé selon le même modèle d'acteurs que ceux vu précédemment. Néanmoins, à l'heure de l'analyse, il reste le seul projet réalisé pour le département. L'explication de l'arrêt des projets dans le Tarn et Garonne semble se trouver dans la (non) volonté du président de la région Midi Pyrénées, M. Malvy.

« *Le conseil régional ne fera rien dans le Tarn et Garonne parce que le président de la région ne souhaite pas aider la députée du département qui est une de ses concurrentes au niveau électoral* ». (Entretien Ademe)

Le principal obstacle rencontré en la matière dans ce territoire est l'inimitié pour ne pas dire le conflit ouvert entre la députée de la premier circonscription du Tarn et Garonne, et le président de la région Midi Pyrénées. Le conflit qui les oppose, lorsque l'on sait que la région finance les projets bois énergie (via le Preludde) , pourrait bien être la cause de ce non développement des projets bois énergie dans le département du Tarn et Garonne.

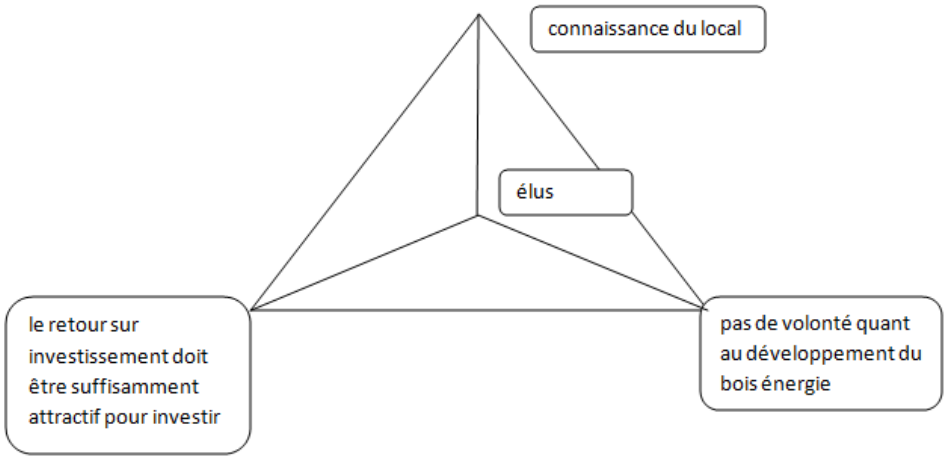
Si l'on s'intéresse à présent au Gers le constat du néant est à effectuer. Le Gers est pour l'instant (2010) un département qui ne compte que trois chaufferies au bois implantées mais aucune n'est collective. L'orientation vers le bois énergie émane de structures locales territoriales, telles que le pays d'Armagnac, le pays de Bigorre et l'Union régionale des communes forestières du massif européen qui ont, elles aussi engagé un animateur bois énergie. L'Union régionale des communes forestières (Urcofor) a d'ailleurs pour mission de favoriser l'installation d'un réseau de chaudières. Dans le cadre de son agenda 21, le Conseil

général du Gers étudie plusieurs projets de chaufferies bois ou de réseaux de chaleur sur ses bâtiments (collèges, centres de vacances…) Les communautés de communes Bastides et Vallons du Gers et Hautes Vallées de Gascogne ont, quant à elles, bien avancé. Leur projet devrait s'établir tout d'abord à Marciac, avec la restauration du collège, pour les logements sociaux et la maison de retraite. Mais pour l'instant aucune pré étude n'a été menée. Un EIE à l'intérieur du CAUE et l'association paysage 32 ont néanmoins organisé, à la demande des pays d'Armagnac, des ateliers d'information et de sensibilisation mais aucun projet n'est vraiment amorcé.
Les Hautes Pyrénées affichent les mêmes caractéristiques que le Gers en la matière, elles ne présentent aucun signe concret d'action en termes de valorisation bois énergie.

SI l'on retranscrit la position de ces département à l'aide de l'approche des arrangements politiques de Leroy et Arts[290], il apparait une situation similaire à celle de l'Aveyron: les élus sont les acteurs dominants, et de fait leur réticence à s'investir dans des projets visant la production de bois énergie empêche la constitution d'un arrangement politique en la matière. En revanche ce désintérêt ne reflète pas un sentiment de contribution suffisante quant à la lutte contre le changement climatique, comme cela est le cas en Aveyron. En effet, si l'on s'intéresse à la règle du jeu dominante, il est clair que les concernant, tant que le jeu n'en vaudra pas la chandelle ils n'investiront pas. Autrement dit une chaufferie bois est un investissement trop coûteux eu égard au retour sur investissement qu'elle permet d'escompter.

[290] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006.

Tétraèdre[291] de l'arrangement politique du bois énergie dans le Gers le Tarn et Garonne et les Hautes Pyrénées.



Pour conclure ce chapitre nous insisterons sur différents points qui nous ont semblé essentiels. Tout d'abord, le bois énergie n'est pas un secteur attrayant dans la région dans le sens où il est connu pour être soumis à de nombreuses difficultés telles que le manque de structuration de la filière. Les acteurs sont davantage préoccupés à gérer les problèmes de l'ensemble de la filière, précisément le maintien des activités industrielles existantes, papetiers, panneautiers, que le développement d'un autre potentiel. En effet, si ces entreprises venaient à disparaitre les conséquences économiques et sociales seraient très lourdes pour leur territoire d'affiliation et donc, la priorité des acteurs reste le maintien de leurs activités. Les services de l'Etat, Midi Pyrénées bois, les industriels et la région travaillent ensemble sur la filière bois, le bois énergie est donc un débouché supplémentaire pour eux. Ils sont favorables à son développement, mais dans certaines limites (pression des papetiers pour ne pas développer le bois énergie, peur de la hausse du prix du bois). La marge de manœuvre des acteurs affiliés au développement des projets de bois énergie est donc très réduite.

[291] Liefferink D., Op.cit., 2006

Une des implications de cette situation est la mise en avant d'une double possibilité pour produire du bois énergie (bois forestier ou bois déchet). Cela a bien entendu des conséquences sur la composition des catégories d'acteurs qui mettent en œuvre un projet de tel ordre. Pour le bois forestier, ce sont les coopératives forestières les acteurs centraux (ils achètent et vendent le bois) alors que pour le bois déchets ce sont généralement les syndicats mixtes d'élimination des déchets. Les syndicats de déchets et les coopératives forestières ne sont en revanche qu'une partie des acteurs qui interviennent dans la filière. En effet, sans l'action des acteurs associatifs, le bois énergie n'aurait eu que peu de chance de connaître la moindre expansion.

L'inclusion des associations locales aux côtés des institutionnels a donc été le point de départ du développement de ce secteur, expérimenté via le financement par les institutions d'un animateur au sein de MP bois, cette fonction a été reproduite par ces mêmes acteurs dans les départements du Lot, de l'Ariège, du Tarn et de la Haute Garonne.

Néanmoins nous l'avons longuement souligné l'émergence d'un nouvel animateur d'origine institutionnelle (via ALE ou financement d'un poste d'animateur dans le syndicat mixte) a pour conséquence d'exclure progressivement les associations du devant de la scène.

Ce changement de coalition de la part des institutionnels, en plus de modifier la composition des acteurs qui élaborent les projets de bois énergie, illustre une forme d'apprentissage de la part des institutionnels. En effet, si l'on regarde sur les dernières années, la filière bois a toujours été perçue comme « en difficulté » par les acteurs qui la composent. Néanmoins, il ne fait pas de doute que l'action de l'animateur, en matière de développement des projets bois énergie, a permis de faire émerger les premiers projets. SI la région et l'Ademe ont recréé ce poste d'animateur ce ne peut donc être le fruit du hasard, leur démarche reflète la prise en compte du succès d'une expérience passée. En effet, l'affichage de la compétence bois énergie par le syndicat mixte d'élimination des déchets du Tarn, ainsi que sa prise en charge des projets de réseau de chaleur bois énergie, à la place des collectivités locales, n'est pas sans rappeler l'exemple du Lot. Celui, d'intégrer un animateur qui a pour mission de démarcher les élus, et d'assurer le suivi de leurs projets, rappelle les activités menées par les associations locales. Enfin, que la structure où est intégré cet animateur soit un acteur indispensable à la mise en œuvre d'un projet (raccordement au réseau), mais aussi confère à ces acteurs institutionnels un accès privilégié aux élus, traduit la prise en compte par ces derniers des éléments qui leur ont fait défaut par

le passé et leur volonté d'y pallier. Un processus qui se traduit par la reproduction d'une organisation des acteurs basée sur des piliers similaires à ceux qui ont été testés et validés sur les autres départements.
En revanche, l'intégration de cet agent (ALE ou animateur) dans l'enceinte d'une structure publique illustre leur volonté de se débarrasser des contraintes qu'ils ont connues lors de leur coalition précédente (avec les associations locales), ce qui démontre leur capacité réflexive.

Le dernier point que nous souhaitons à présent soulever est celui de la présence des Négawatts. Cette communauté d'experts est très présente dans les énergies renouvelables principalement dans les bureaux d'études. Partagée entre association et institut de formation notamment à destination des acteurs publics, c'est une communauté qui dispose de compétences d'experts appartenant à différents horizons (ingénieurs de différentes spécialisation énergie). L'implantation des membres actifs négawatts dans les associations locales spécialisées leur permet d'influencer l'ensemble des membres qui composent une association. En effet leur philosophie est tellement répandue dans ces structures qu'elles se revendiquent toutes porteuses du message négawatt, ce qui augmente indéniablement le rayon de diffusion du discours négawatt. Présents dans les Bureaux d'études (mais pas dans Indiggo) et les associations locales spécialisées les experts Négawatts sont donc des acteurs qui ont pénétré différentes étapes de la construction des projets bois énergie en Midi Pyrénées. Pour autant nous savons que les associations locales mais aussi les bureaux d'études ne sont pas concernés que par le secteur bois énergie mais par l'ensemble des énergies renouvelables. Autrement dit, si les négawatts ont influencé le développement du secteur bois énergie et celui des éoliennes, il se peut qu'ils aient aussi influencé le secteur du photovoltaïque étant donné que ce sont les mêmes catégories d'acteurs qui ont été impliqués dans l'élaboration des projets.

Conclusion de la deuxième partie.

L'étude des secteurs éolien et bois énergie a permis de mettre l'accent sur deux éléments qui se nourrissent l'un l'autre. Il s'agit d'une part de l'accomplissement d'un apprentissage, et d'autre part de l'influence d'une communauté spécifique d'acteurs (les négawatts) sur les projets éoliens et bois énergie.

Concernant l'apprentissage effectué par les acteurs, il a été montré à plusieurs reprises les formes multiples par lesquelles ce processus se révélait. Qu'il s'agisse de l'acquisition de compétences cognitives ou discursives, l'investissement des acteurs dans cette dynamique ne laisse aucun doute. Les opposants, les élus, les institutionnels, ainsi que les services de l'Etat ont démontré une capacité stratégique certaine pour parvenir à l'accomplissement de leurs objectifs. Ainsi les services de l'Etat ont privilégié une stratégie orientée vers la dimension normative. Les élus ont conduit une politique du secret, qui remet d'ailleurs en question la validité des dispositifs de concertation prévus en l'espèce. Les opposants ont acquis des compétences cognitives et discursives qui leur ont permis de prétendre à une certaine légitimité. Enfin, les experts des bureaux d'études ont eux aussi augmenté leur base de compétences puisqu'ils ont bâti un socle de connaissances visant à repérer les spécificités de chaque territoire, où sont notamment inscrites les caractéristiques propres à leurs populations.

Cette préoccupation quant à la dimension locale se retranscrit en matière de bois énergie à travers la modification de coalition opérée par l'Ademe. En effet, le transfert du conseiller énergie et le choix de l'agent sélectionné pour effectuer les missions d'animation bois énergie, s'accompagnent tous deux d'une prérogative qui dépasse leur qualité d'animateur. Le conseiller EIE a bénéficié de l'expérience de terrain des associations locales durant sa mission en leur sein et l'animateur a acquis cette même expérience au cours de son parcours professionnel (dont deux ans dans Tryfil avant le financement de ce poste d'animateur). Ils ont donc tous deux une connaissance approfondie du terrain sur lequel ils sont employés. Leur recrutement par l'Ademe argue en faveur de l'importance qu'elle accorde à la connaissance du terrain.

Enfin ces chapitres ont mis l'accent sur l'influence des négawatts dans la mise en œuvre des projets éoliens et bois énergie. L'infiltration des négawatts dans la conduite des politiques

énergétiques a selon nous été favorisée par la dynamique d'apprentissage dans laquelle s'inscrivaient alors les acteurs chargés de leurs mises en œuvre. Tout comme l'apprentissage effectué par les acteurs a été possible en ces termes du fait de la présence des négawatts. Autrement dit cette phase initiale de construction des politiques publiques à révélé une configuration où la situation de l'un permettait à l'autre de gravir les étapes qui le mèneraient jusqu'à l'accomplissement de son objectif. D'une part les acteurs étant novices lors de l'entrée des énergies renouvelables dans le territoire, sont plus qu'enclins à se former, et d'autre part les négawatts ayant pour mission de mettre en œuvre leur scénario recherchent des récepteurs pour diffuser leurs discours .Ce contexte est donc favorable à la satisfaction des intérêts de chacun.

Néanmoins une phase d'apprentissage ne dure qu'un temps, les négawatts ne bénéficieront donc pas de cette configuration privilégiée éternellement. L'exclusion des associations locales de la coalition portée par l'Ademe va dans ce sens. Si les associations ne travaillent plus avec les institutions les négawatts perdent de fait ce canal pour diffuser leur message. L'étude de l'émergence du secteur photovoltaïque dans la région va nous permettre de clarifier cette question du lien entre l'influence du message des négawatts et l'organisation des acteurs. Ce secteur bien qu'étant le dernier à faire son apparition en Midi Pyrénées n'est pas moins révélateur des logiques qui influencent le développement des énergies renouvelables dans la région.

Partie3: Un secteur porté par les apprentissages précédents

Chapitre 7

Le photovoltaïque, un secteur à succès

En 2008, la France comptait une puissance installée raccordée au réseau de 18 MW contre 6 MW fin 2006. Elle détenait ainsi le quatrième rang européen derrière l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Sa croissance a continué sur la même voie puisque fin 2008, la puissance cumulée du parc photovoltaïque installé en France était de 81 MW[292]. Si le communiqué Borloo sur la baisse tarifaire prévoyait une production de 850 MW fin 2010, le photovoltaïque a dépassé les espérances, puisque le parc français représentait fin 2010, 1026 MW[293]. Quant aux prévisions pour les années à venir, les projets déposés en juin 2010 laissaient prévoir une production de plus de 3000 MW[294]. A la date de l'écriture de cette thèse, l'augmentation de la production du parc français est donc bien réelle, et si Midi Pyrénées n'affiche qu'une faible production de bois énergie, elle s'inscrit dans la même logique que la France en matière de photovoltaïque. En d'autres termes l'entrée de ce secteur dans le périmètre régional a été couronnée d'un franc succès.

« Le PV c'est une filière à part et il y a actuellement une multiplication des acteurs installateurs on a jamais vu ça » (Entretien région)

La région dispose d'atouts importants en faveur du développement des projets photovoltaïques ; un fort ensoleillement, de grandes superficies non urbanisées, ainsi qu'une forte activité agricole avec un potentiel d'installation en toiture élevé. Ces caractéristiques ont attiré des promoteurs, et ceux qui ont été leurs premières cibles ne sont autres que les agriculteurs.

Concentrés dans un premier temps sur le développement des projets visant l'intégration de panneaux solaires aux toitures, les installateurs se sont progressivement intéressés au développement des centrales photovoltaïques au sol. En effet, elles ont pour avantage de prétendre à une plus grande productivité que les toitures puisqu'elles concernent des surfaces qui sont par définition supérieures à celles proposées par quelconques toitures. Néanmoins, même si elle s'applique à n'importe quel sol (zones en friches, bordures d'autoroute…), cette alternative va souvent de pair avec l'utilisation de surfaces agricoles, ce qui va contre les intérêts de la Chambre d'agriculture. D'ailleurs la perspective d'une

[292] http://www.oremip.fr/content/inter.php?ifile=/content/Toutes%20les%20cartes%20du%20site/index.php&v_comp_path=0,14&provenance=cartefo
[293] http://www.enr.fr/docs/2011150456_Etatdeslieuxetperspectivesdesnergiesrenouvelables.pdf
[294] Communiqué de presse du MEDDAT, n 644, Paris le 23 aout 2010

intrusion du domaine des énergies renouvelables sur les plates-bandes de la Chambre d'agriculture a eu pour conséquence l'émergence d'un conflit entre les deux ministères (Environnement et Agriculture) d'une part, mais aussi entre les chambres régionales et ceux qui défendent le bien-fondé de cette alternative, les négawatts, encore.

Ce chapitre se propose donc d'étudier les dynamiques qui ont accompagné l'introduction du photovoltaïque en Midi Pyrénées. Prenant appui sur le « modèle agricole », les difficultés et enjeux qui le traversent, il révèle comment l'apparition d'une nouvelle alternative a entrainé une redéfinition du cadre dans lequel se développent les projets photovoltaïques.

1. Un système dominé par l'agriculture

En Midi Pyrénées les agriculteurs sont des acteurs clés dans le développement du secteur photovoltaïque. Les surfaces de toitures et de terres qu'ils possèdent sont la raison de l'engouement des opérateurs industriels envers eux. Pour l'industriel qui souhaite produire de l'énergie photovoltaïque, la question du rendement, de la productivité, est cruciale. Plus il aura de surfaces où implanter ses panneaux, plus il aura de facilités à atteindre une production importante en MW. Les agriculteurs étant les plus gros propriétaires fonciers avec les communes, il parait presque normal qu'ils aient été l'objet de nombreux démarchages de la part des opérateurs. D'autant que la possibilité d'installer des panneaux photovoltaïques a été un effet d'aubaine pour cette catégorie de population. La perspective de louer leur terrain ou toiture à des opérateurs a souvent été vécue comme une opportunité de « joindre les deux bouts » par ces acteurs en mal de revenus. Cependant, ils n'ont pas agi « seuls », ils ont pour beaucoup demandé conseil auprès des CUMA [295] et des chambres d'agriculture. Les coopératives et les chambres d'agriculture sont donc des acteurs importants dans notre étude sur le photovoltaïque puisqu'ils sont ceux qui donnent l'information aux agriculteurs démarchés. De cette manière ils ont un pouvoir d'orientation sur les projets pour lesquels ils sont conseillers.

[295] Coopératives d'utilisation de matière agricole

A. Les CUMAS comme initiateurs

Depuis quelques années, les coopératives agricoles ont, de manière progressive, pénétré ce nouveau marché jusqu'à devenir, dans des départements comme l'Ariège et l'Aveyron, les plus gros producteurs de photovoltaïques. Après s'être intéressées à l'entrée de ce nouveau produit sur le marché, elles ont fait le constat qu'elles disposaient de nombreuses installations avec des toitures de grandes surface et que celles–ci pouvaient aisément supporter l'installation de panneaux photovoltaïque. La structure « coopérative » leur permet de mutualiser leurs achats et de bénéficier ainsi de tarifs vraiment préférentiels pour ne pas dire défiant toute concurrence, ce qui permet aussi aux agriculteurs membres, de disposer d'un matériel performant et à foison. Le calcul a alors été rapide, les surfaces de toiture sur lesquelles les CUMA avaient la main mise leur permettaient à terme, de rentabiliser leurs investissements et d'en tirer un profit non négligeable. Elles se sont donc lancées dans la production d'énergie d'origine photovoltaïque et ont ainsi initié le développement du secteur dans la région.

« Les toitures, il n'y a pas d'enjeu majeur sauf en milieu agricole, ils se mettent à construire des bâtiments neufs partout ça vaut mieux que de poser sur des bâtiments existants, Il faut un seul toit pour mettre du photovoltaïque, ce qui architecturalement parlant donne des choses assez horribles (mono pente) » (Entretien Dreal)

Les agriculteurs, face à un démarchage des opérateurs photovoltaïques sans précédent, ont pu via la possibilité de mutualisation que les CUMA leur apportaient, investir, à travers leur adhésion à ces coopératives, dans l'installation de panneaux solaires. Ce fut la première étape du photovoltaïque dans la région, ce modèle a été celui suivi par l'Aveyron mais aussi par l'Ariège et le Lot.

« Dans le Lot la même chose est en train de se faire (SICASELLI[296]) et en Aveyron aussi (OLTENERGIE[297]) ; Ce sont clairement les agriculteurs qui tirent les projets » (Entretien Dreal)

[296] S.I.C.A.SE.LI, Société d'Intérêt Collectif Agricole du Ségala Limargue est une entreprise coopérative agricole créée par les agriculteurs du Nord-Est du Lot, elle a commencé à investir dans le photovoltaïque en 2008
[297] Olténergie a été créées en 2008 par 80 agriculteurs aveyronnais

L'Aveyron s'est illustré dans la mise en place de ce modèle. Un groupement d'agriculteurs a développé un modèle dérivé de celui-ci, soit la production d'énergie photovoltaïque en plus d'une activité de production, de l'élevage à la vente, des « veaux du Ségala ». Dans un premier temps, plus de 400 agriculteurs se sont regroupés et ont fondé la SA4R, société qui avait pour but de faire connaitre leurs veaux en tant que produits de haute qualité à des consommateurs situés hors de l'Aveyron. Pour atteindre cet objectif ils ont contracté des partenariats avec Auchan et Bigard, et ont réussi à obtenir un label rouge (signe de qualité de la production). En revanche, ils ne se sont pas arrêtés là et c'est ce qui nous intéresse ; forts d'un label rouge, ils se sont intéressés à l'obtention d'un label « vert », ils ont voulu afficher une démarche « *citoyenne soucieuse de la préservation de la planète* » (propos de D.Pradels, recueillis lors de la journée sur le photovoltaïque « Tarn et Dadou ». Ce dernier est administrateur de la SA4R et de la SAS ADDER[298]). Ils ont alors créé la SAS ADDER et ont commencé à investir dans le photovoltaïque. Ainsi en 2008, 33 000 m² de panneaux photovoltaïques ont été installés sur 77 toitures de bâtiments destinés à l'élevage ou au stockage. L'investissement nécessaire au projet, de 16,6 millions d'euros, a été possible grâce à la création par 77 des actionnaires de la SA4R « d'une structure de dette », la société ADDER (Agriculture Développement Durable Energies Renouvelables) qui a emprunté 80% à un organisme bancaire et pour les 20% restants s'est tournée vers les agriculteurs qui ont individuellement contracté des prêts pour parvenir à compléter ce qui manquait. Il faut noter ici que ce sont des emprunts peu risqués puisque couverts par le fermage reversé par ADDER. La structure est propriétaire des toitures et perçoit d'EDF le tarif subventionné. Le retour sur investissement pour les agriculteurs est prévu sur quatre ans soit à peu près trois fois plus rapide que pour un particulier lambda.

Cet élargissement a fait envie à de nombreux acteurs de la région *« j'aimerais faire pareil dans ma commune »* (Entretien Dreal) et les services de l'Etat font leur possible pour diffuser ce modèle. L'administrateur de la SA4R SAS ADDER est notamment invité lors des réunions de présentation du photovoltaïque et ce dans des départements autre que l'Aveyron. C'est aussi un modèle que diffusent la région et les services de l'Etat lors de différentes occasions, nous en avions déjà eu vent lors de nos entretiens, tant auprès des services de l'Etat que des

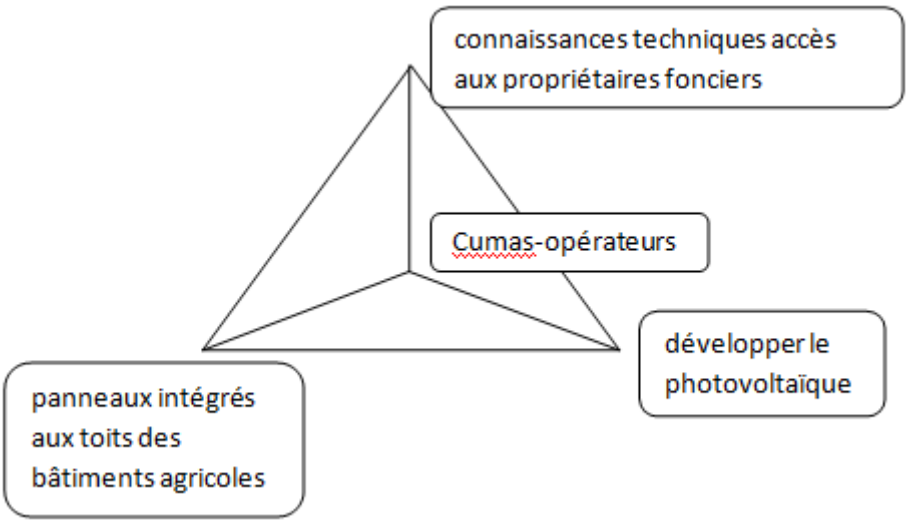
[298] 77 agriculteurs adhérents de la SA4R et disposant de toits bien orientés ont créé la société par action simplifiées ADDER (Agriculture Développement Durable Energies Renouvelables)2008/2009.Elle est créée pour etre l'interlocuteur privilégié pour instruire tous les dossiers photovoltaïques mais aussi bois-énergie auprès des partenaires : Crédit Agricole, Groupama, Photowatt, le Conseil Régional et le Conseil Général, la D.D.A., E.D.F., E.R.D.F., D.I.D.E.M.E., D.R.I.R.E

institutions. Nous avions également rencontré ce modèle de mutualisation via les CUMA pour le bois énergie.

*« La première c'était à Rieux Pêyrou. Ça démarre d'une coopérative agricole. Ils sont habitués aux coopératives (CUMA) et ont créé une société la SAS ADDER » ... (*Entretien DREAL)

Concrètement, l'arrangement politique[299] qui s'est mis en place dans ces départements (dans un premier temps) et particulièrement en Aveyron, est celui d'un développement dominé par une coalition entre les cumas et les opérateurs/experts, deux acteurs qui ont la volonté de développer l'énergie solaire. La norme est celle qui consiste à intégrer, ou à installer les panneaux photovoltaïque sur les toits des bâtiments agricoles. Les ressources requises sont celles ayant traits à l'expertise technique (diagnostic énergétique) sachant que les opérateurs comme les cumas partagent comme intérêt celui d'une production énergétique optimale.

Tétraèdre de l'arrangement politique du photovoltaïque pour le département de l'Aveyron



Les CUMA ont eu un rôle non négligeable dans le lancement du secteur. Elles ont été, comme le montre ce tétraèdre, la solution apportée aux agriculteurs dans leur désir

[299] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006
[299] Liefferink D., Op.cit., 2006

d'investir dans cette nouvelle activité. Leur expérience a d'ailleurs été sollicitée par la Chambre d'agriculture lors de la mise en place du Casdar (2007), un programme destiné à former et accompagner les agriculteurs en matière d'installation de panneaux photovoltaïque.

B. Un secteur soutenu par les chambres d'agriculture

a) Une politique qui part de la dimension régionale

Suite à cette première forme de développement, le photovoltaïque comme cela a été le cas pour les éoliennes a donc bénéficié de programmes nationaux régionaux et locaux destinés à soutenir son expansion. En effet, dès 2007, la Chambre d'agriculture régionale s'intéresse à ce secteur émergent et fait appel au Casdar[300] pour soutenir son évolution.
La raison majeure de cet attrait pour le photovoltaïque est fortement empreinte de la dimension économique, bien que pas seulement (elle souhaite également préserver ses terres d'une utilisation pour des cultures à destination énergétique, nous y reviendrons ci-après). En effet c'est l'opportunité financière que représente le photovoltaïque qui a poussé la Chambre à investir dans ce secteur, et de fait, à intégrer l'arrangement politique qui sous-tend le développement de l'énergie d'origine photovoltaïque.

« Le photovoltaïque aujourd'hui c'est un très bon placement financier c'est une opération financière, d'où cette mise en place du Casdar» (Entretien chambre d'agriculture)

« Dans tout ce paysage (i.e. énergie renouvelable) ce qui explose aujourd'hui c'est le photovoltaïque sur les 3 /4 des contacts avec les agriculteurs, il y a 60 à 70 % des demandes sur le photovoltaïque, en particulier, pour faire des formations sur le bâtiment pour le rachat à 60 cts d'euros. Pour un panneau installé, quel que soit l'opérateur et qui ensuite le raccorde à EDF, ils vendent l'électricité à 60 cts. C'est une opération qui ne devrait quand même pas durer mais explique la panoplie d'opérateurs qui voient le jour.» (Entretien chambre d'agriculture)

[300] Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural

a. Des aménagements qui irritent les services de l'Etat ;

De fait les aménagements liés à la pose des panneaux ont fortement été sponsorisés par les aides et les différentes subventions aux projets proposées par les institutions telles que l'Ademe, la région (Preludde) et la Chambre d'agriculture (Casdar). Les agriculteurs, bénéficiaires potentiels des aides émises par la Chambre ont alors rapidement pris le parti de construire des bâtiments neufs plutôt que d'aménager les infrastructures existantes.

La raison de cette attitude de la part des agriculteurs est que les installations préalablement existantes nécessitaient des paramétrages plus contraignants que ceux inhérents à la mise sur pied d'un bâtiment neuf. Par exemple, au niveau de l'isolation, la mise en place des panneaux pouvait susciter d'importants travaux de toiture. Ces aménagements entrainaient bien évidemment un parcours administratif peu encourageant pour les agriculteurs. Dans le même ordre d'idée, les conditions de températures à respecter pour le bétail ne coïncident pas forcément avec les implications d'une centrale solaire intégrée à la toiture d'une étable. De même une structure conçue pour faire sécher du foin, ou conserver des produits agricoles présente des particularités en termes de température, ce qui peut être un obstacle à la pose de panneaux photovoltaïques. Installer une centrale dans ces conditions implique donc d'une part de trouver une solution à ces problèmes de température, et d'autre part, d'au moins y entrevoir la perspective de travaux. Autrement dit l'aménagement d'une structure existante pour y implanter une centrale photovoltaïque, a pour corollaire l'entrée du maitre d'ouvrage dans une phase de complication. Au minimum, des aménagements sont nécessaires, une difficulté (supplémentaire) qui n'existe pas avec la construction d'un nouveau bâtiment.

La pose de panneaux sur des bâtiments déjà utilisés à des fins spécifiques est donc apparue aux agriculteurs beaucoup plus compliquée que la perspective de construire un bâtiment en tenant compte de ce paramètre. Or les subventions allouées s'appliquaient aussi à la construction d'un nouveau bâtiment. Par conséquent les agriculteurs ont choisi d'utiliser ces fonds pour bâtir du neuf puisque cela nécessite au final l'accomplissement du même parcours, mais que dans cette configuration ils gagnent une nouvelle installation.

Progressivement mais assez rapidement, cette opportunité a été saisie par un très grand nombre d'agriculteurs et s'est transformée en prétexte. En effet les agriculteurs ont pris l'habitude de monter un dossier concernant soi-disant les besoins de leurs fermes, selon lequel ils voulaient profiter de ce futur aménagement pour s'investir dans la production de panneaux photovoltaïques, raison pour laquelle ils demandaient des fonds. Pour autant ces dossiers étaient montés pour obtenir les fonds versés pour l'investissement des acteurs dans du photovoltaïque, les fermes n'en avaient nul besoin.

« Sous *prétexte des besoins de la ferme agricole, un nouveau bâtiment était conçu uniquement pour optimiser une production de photovoltaïque »*. (Entretien Dreal).

« Ce polyculteur éleveur a investi 195.000 euros HT (dont 175.279 euros HT pour les panneaux) dans un bâtiment neuf de stockage de matériel (bipente, 410 m2) et des panneaux monocristallins sur la toiture. Il table sur une production de 40.000 KWh/an et un retour sur investissement de 11 ans[301]*. »*

D'un autre côté ces larges projets visaient aussi une dimension de rentabilité. En effet, plus les projets étaient « gros » plus ils nécessitaient de surface, et plus ils permettaient un rapide retour sur investissement. Les négawatts et les installateurs semblent d'ailleurs avoir eu un désir de productivité commun en la matière.

« Nous on pousse les projets en termes de performance on veut amener les promoteurs à plus de performance, et plus de productivité. » (Entretien négawatt).

Une attitude qui a profondément irrité les services de l'Etat.

« La taille des bâtiments agricoles qui sont complètement surdimensionnés, des opérateurs photovoltaïque qui ne jouent pas du tout le jeu et proposent les bâtiments les plus grands possibles pour qu'il y ait un maximum de rentabilité sur le projet et donc revendre un max

[301] extrait de http://www.actu-environnement.com/ae/news/chambre_agriculture_ariege_fermes_energie_photovoltaique_alsace_7873.php4

d'électricité. Donc, je te donne un exemple. Un agriculteur a besoin d'un bâtiment de 1010 mètres carré au sol, et bien eux, ils ont des gammes de bâtiments standard de 1000 ou 2000 m2. Donc si l'agriculteur a besoin de 1010 m² ils vont lui refourguer un bâtiment de 2000 m² en expliquant à l'agriculteur que comme ça, ça va produire plus d'électricité et donc qu'il aura pas trop de question à se poser et effectivement en terme de rentabilité d'accord mais après pour de l'impact paysager ça veut dire qu'on aura que des gros bâtiments surdimensionnés juste parce qu'il y a une rente à avoir niveau électricité. » (Entretien Draaf)

b. Une politique qui s'est construite autour d'un groupe d'acteurs

Néanmoins le corps agricole, notamment via les CUMA et ensuite l'action de la Chambre d'agriculture régionale, aidée par les chambres départementales en ce sens, a fortement contribué au développement du photovoltaïque. La chambre d'agriculture semble s'être octroyée une mission visant le développement du secteur photovoltaïque. Elle se trouve très souvent dans la position d'un acteur facilitateur, elle accompagne, soutient, conseille les agriculteurs dans leurs souhaits d'investir dans la pose de panneaux, mais produit aussi des documents techniques à leur portée. En cela, pour reprendre les termes de Jacques de Maillard, elle représente en quelque sorte "l'emblème, en même temps que l'un des vecteurs, d'une transformation des modalités de « gouvernance » contemporaine de l'action publique[302]". Par exemple, le directeur régional de la Chambre nous a procuré des fiches « techniques » destinées à servir d'exemples pour les agriculteurs. Celles-ci rentrent dans le cadre de son programme Casdar, mais surtout elles sont le fruit d'un travail en réseau que la Chambre a très fortement contribué à mettre en place.

« Q-qui a eu l'Initiative du projet ?

R-Nous ! On a pensé qu'il serait intéressant de venir sur le sujet un peu avant les autres. Notre équipe a un noyau dur de 7, 8 personnes parmi les chambres, la FD CUMA, Solagro,

[302] De Maillard J.(2000), « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique : un nouveau métier urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 88, p. op.,cit.p17

l'Ademe, la Draaf, les autres coopératives. C'est toujours le même noyau dur, vu que c'est un sujet très transversal, on n'a pas voulu que ce soit qu'entre chambres mais que ce soit partenarial » (Entretien chambre d'agriculture)

Ce noyau dur comme l'appelle le président de la Chambre a une importance considérable en termes d'apprentissage. Via son biais les acteurs institutionnels, associatifs ainsi que les coopératives et les services de l'Etat peuvent apprendre, partager et diffuser leurs savoirs en la matière. Solagro, association teintée négawatt (son directeur et un de ses membres sont aussi des membres actifs négawatts) fait d'ailleurs partie de ce réseau, ce qui sous-entend que les connaissances et savoirs faire diffusés lors des interfaces réunissant ces acteurs vont être diffusés mais également captés par l'association négawatt.

Le regroupement des acteurs est aussi une clé de la forte croissance du photovoltaïque dans la région. Ce partenariat, via la communication et la coordination qu'il permet entre les acteurs qui y prennent part, est un gage de l'efficacité de l'action de la Chambre d'agriculture.

En mettant en place ce réseau, la Chambre d'agriculture témoigne de sa volonté de développer le photovoltaïque. Si, à ses débuts, elle se dit pêcher au niveau de ses compétences et connaissances en la matière (*« nous il nous manque l'ancienneté», « mais on n'a pas d'ancienneté » « c'était nouveau pour nous* [303]*»*), elle n'en fait pas moins le pari que ses défauts seront comblés grâce à son action commune avec des acteurs expérimentés.

« On a donc décidé de se doter de moyens pour y répondre d'où la mise en place d'un réseau de conseillers en énergie ». (Entretien chambre d'agriculture)

Le fait d'inclure des partenaires d'un grand nombre d'entités impliquées dans le photovoltaïque a d'ailleurs souvent été mis en lumière par la Chambre d'agriculture lors de notre entretien. Que ce soit lié à l'intégration d'un membre de la région dans le comité de pilotage du Casdar, même si cette dernière ne fait pas partie du projet.

« Je travaille aussi avec le conseil régional (…), ils ne sont pas directement partenaires dans le projet, mais il est dans le comité de pilotage » (Entretien chambre d'agriculture)

[303] (Entretien chambre d'agriculture)

Ou bien, le fait d'insister sur la mise en place du Casdar communément avec les autres chambres « *on a élaboré ce projet en commun avec les huit chambres* » (Entretien chambre d'agriculture). Voire encore, l'emploi du terme *« noyau dur »* pour caractériser l'équipe avec laquelle la Chambre travaille en partenariat. La dimension d'action commune est constamment mise en avant.

La raison de cette posture est certainement son manque avoué de compétence, (un défaut qui ne dure qu'un temps eu égard à la dimension innovatrice qui caractérise alors le photovoltaïque). Le fait de regrouper tous les acteurs autour d'une même table lui permet l'escompte de plusieurs avantages. D'une part la Chambre d'agriculture peut ainsi bénéficier de la légitimité des acteurs composant l'interface mais d'autre part elle accède également par ce procédé à leurs compétences. Puisqu'ils réalisent le programme ensemble elle ne peut être mise à défaut en termes de compétences tout en bénéficiant des compétences présentes sur l'interface pour mener à bien sa mission. Dit autrement, le réseau qu'elle a mis en place lui permet d'atteindre ses objectifs en matière photovoltaïque. De plus elle peut ainsi gagner du temps quant au traitement des dossiers posés par les porteurs de projets. Les dossiers ne sont de fait, pas transférés d'un service de l'état à autre, et ils n'entrent donc dans les abimes d'une spirale administrative bien connue.

D'autre part la multiplication des réunions et des projets leur permet à terme de capter les procédures à suivre et donc d'acquérir des compétences quasiment équivalentes aux autres acteurs. Il convient de préciser que le photovoltaïque a eu une croissance incomparable avec celle du bois énergie ou des éoliennes, on parle ici de centaines de projets en un an ou deux.

« Aujourd'hui en Midi Pyrénées il y a deux départements en tête l'Ariège, et l'Aveyron, mais il y a 200 projets d'agriculteurs en cours et trois cents qui en sont encore au niveau des dossiers, ça va très vite. Ça a démarré en 2008 » (Entretien chambre d'agriculture)

Cette croissance exponentielle est aussi un facteur qui a entrainé les besoins de la Chambre d'agriculture en termes d'acquisition de compétences. Elle devait pouvoir faire face à cette nouvelle mode, notamment répondre et informer les dizaines d'agriculteurs qui la contactaient chaque jour pour obtenir des renseignements sur les démarchages des promoteurs dont ils avaient fait l'objet.

« On a souhaité développer des compétences sur la question des énergies dans le monde agricole, suite à des demandes de la part des agriculteurs » (Entretien chambre d'agriculture)

« On a été assailli par les questions des agriculteurs » (Entretien chambre d'agriculture)

Elle a semble-t-il remporté son pari puisqu'aujourd'hui elle se dit capable de fournir et de produire (les fiches exemples) une information pertinente. Ce défaut de compétences avoué et comblé par un entourage expert n'est pas sans rappeler les prémisses des éoliennes notamment le modèle aveyronnais repris par le Tarn (MISAP et pole éolien). La formation d'un réseau d'acteurs visant à regrouper les compétences nécessaires et impliquées par la mise en œuvre de tels projets a en effet déjà été expérimentée par le passé. Ce modèle a d'ailleurs selon ses dires, témoigné de son efficacité.

« Maintenant nous sommes capables d'avoir un premier avis sur les questions énergétiques. Et par rapport aux agriculteurs nous pouvons répondre à leurs questions même si il n'y a seulement que 20 % de questions sérieuses et 80% d'opportunistes ». (Entretien chambre d'agriculture)

La chambre d'agriculture apparait donc comme un acteur très motivé en matière de soutien au photovoltaïque. En tant qu'acteur régional elle agit principalement à travers ses délégations départementales, elle oriente les politiques que ces dernières doivent mettre en œuvre. La réalisation des projets photovoltaïques initiés par des agriculteurs a par conséquent été prise en charge dans les départements par les chambres d'agriculture mais aussi par les coopératives agricoles qui ont été des socles de connaissances tant sur l'ingénierie des projets que sur les acteurs à réunir en vue de leur construction, pour cet acteur en mal d'expériences.

« Les CUMA avaient l'ancienneté à ce niveau » (Entretien chambre d'agriculture)

Or, si les actions et le programme développés par la Chambre d'agriculture régionale sont relayés auprès de toutes les chambres départementales de la même manière, les résultats

en termes de Mégawatts produits sur ces mêmes territoires sont pour autant sensiblement différents. L'Ariège et l'Aveyron se partagent la position de meilleur élève sur la région, alors que la Haute Garonne et le Tarn, puis le Tarn et Garonne et le Gers, les suivent de près. Les Hautes Pyrénées et le Lot ne sont quant à eux que peu développés en matière de photovoltaïque.

b) *La chambre départementale ariègeoise ou l'illustration d'une volonté politique sans précédent*

Selon la Chambre d'agriculture régionale, cette situation serait due aux acteurs qui composent les arrangements politique du photovoltaïque dans chacun des départements.

« Après ça dépend de la politique d'accompagnement des agriculteurs, des partenaires, des bureaux d'études ». (Entretien chambre d'agriculture)

Si l'on prend comme exemple le département de l'Aveyron ou celui l'Ariège soit les deux pionniers, il est clair que le développement du photovoltaïque a fortement bénéficié de la politique d'accompagnement des agriculteurs (nous nous intéresserons ci-après à la dimension de l'expertise). Par exemple la Chambre d'agriculture de l'Ariège s'est fortement illustrée en la matière.

Entre les années 2007 et 2009 la Chambre d'agriculture Ariègeoise (relayée par les CUMA) a mis au point un programme de soutien au photovoltaïque allant de la formation des agriculteurs jusqu'à la réception des travaux. Elle a d'ailleurs dans ce cadre, repris les enseignements des CUMA quant à la mutualisation des investissements.

« Concernant les achats groupés qui permettent de négocier les prix, selon David Brus, technicien à la Chambre d'agriculture en charge du photovoltaïque, trois entreprises ont été retenues dans le cadre de l'installation groupée de centrales photovoltaïques : Energy Prod (Pamiers), Groupe Fauché (Montauban) et AE 3000 (Perpignan). [304]»

[304] Extrait de : http://www.actu-environnement.com/ae/news/chambre_agriculture_ariege_fermes_energie_photovoltaique_alsace_7873.php4

AE300 tout comme les deux autres, a été une des entreprises phares dans le développement du secteur ariègeois. Sélectionnée par la Chambre d'agriculture dans la mise en œuvre de son programme de soutien au développement photovoltaïque, AE3000 s'est ensuite positionnée sur un second appel d'offres lancé par la Chambre d'agriculture de l'Ariège, pour équiper une centaine de toits agricoles. Elle a retenu notre attention pour deux raisons. D'une part parce qu'elle a proposé à la Chambre d'agriculture de lui garantir la fourniture d'un service clé en main pour les futurs maitres d'ouvrage des projets, une particularité que nous avions déjà rencontrée pour les éoliennes et le bois énergie.

« *Pour un coût global aux alentours de 4 millions d'euros, AE3000 a livré à la Chambre d'agriculture une solution clé en main (…) La société assurera également le suivi des installations et leur maintenance.* [305]. »

D'autre part parce qu'elle érige une philosophie qui va contre celle de la Chambre d'agriculture. A la fois promoteur, concepteur, bureau d'études et installateur elle assure toute les étapes de la réalisation d'un projet à elle seule. Par conséquent elle fera aussi les études de faisabilité, celles qui nécessitent des compétences d'experts. Or nous l'avons déjà vu, les croyances et valeurs des experts transpercent les frontières des documents techniques et scientifiques qu'ils produisent (Turnhout2006). Lorsque l'on sait que cette société est spécialisée dans les centrales au sol et que nous l'aborderons dans la partie qui suit, la Chambre d'agriculture et ses délégations sont contre l'utilisation des surfaces agricoles pour l'implantation de centrales solaires au sol, sa sélection par la Chambre d'agriculture apparait pour le moins surprenante.

Nous remarquons cependant, que parmi les trois projets qu'elle a en midi Pyrénées, AE3000 ne construira de centrale au sol ni en Ariège, ni dans le Gers mais que concernant la Haute Garonne c'est bien une centrale de 30 hectares au sol qui est prévue.

« Les contrats pour deux grands toits de panneaux photovoltaïques dans le Gers, l'un de 4.000 m2 et l'autre de 1.100 m2, sont en voie de finalisation. Nous espérons également concrétiser le projet d'une centrale au sol de 30 hectares près de Toulouse. [306] »

[305] Extrait de : http://www.actu-environnement.com/ae/news/chambre_agriculture_ariege_fermes_energie_photovoltaique_alsace_7873.php4

Cette remarque effectuée, il convient d'insister sur le franc succès qu'a connu l'opération à laquelle elle a participé.

La mise en œuvre de ce programme a été très bien accueillie par le monde agricole, soixante agriculteurs (ariègeois) se sont engagés à ses côtés et la totalité des projets sur les années 2008 et 2009 a abouti à l'installation de sept hectares de photovoltaïque sur toiture. Le programme a finalement concerné l'équipement de 62 bâtiments en panneaux solaires, soit 21.000 m2 de panneaux L'opération a d'ailleurs connu un tel succès qu'elle a été reconduite en 2009. Plus de 130 agriculteurs ont suivi une journée de formation et 90 porteurs de projets se sont engagés dans l'installation de panneaux photovoltaïques.

L'installation de la centrale solaire de l'exploitation Mistou sur les toits de sa ferme agricole est un exemple de ces nombreux projets (55). Mr Mistou, un agriculteur ariègeois (Saverdun) encouragé par la Chambre d'agriculture, a tiré parti de ce programme. Décidé à investir dans le photovoltaïque, il a dans un premier temps créé une SARL (pour pouvoir prétendre à l'exploitation d'une activité photovoltaïque) puis signé un contrat de revente de l'énergie sur une durée de 20 ans avec la régie municipale de Saverdun (avec une production annuelle de 40 000 kWh). Suite à ça il a posé 210 panneaux sur son toit qui ont été inaugurés par le président de la Chambre d'agriculture départementale. Concernant les démarches qu'il a eu à accomplir cet agriculteur s'avoue satisfait puisque la Chambre d'agriculture lui a permis de bénéficier d'un service clé en main (qui comprend en plus de la formation et de l'accompagnement dans les travaux, les études de faisabilité au dépôt du permis de construire). Concernant la dimension de l'expertise c'est au bureau d'étude Gleizes énergies (non négawatt) que la Chambre fera le plus souvent appel. En Ariège, les agriculteurs ont donc été une soixantaine à bénéficier de ce régime, et, si Mr Mistou explique que pour lui il s'agit avant tout d'une opération financière qui lui permettra notamment de mieux vivre sa retraite, il n'est surement pas le seul à avoir vu l'argument économique derrière celui des générations futures.

« Dans chaque agriculteur sommeille quelqu'un de proche de la nature, qui travaille 365 jours sur 365 pour elle et avec elle. Pour moi, produire ce type d'énergie, c'est louable. Et puis, pour être honnête avec vous, c'est une opération économique. J'ai 50 ans à la fin de

[306] Extrait de www.ae3000.com

l'année, ça veut dire que dans 10 ou 12 ans, je prendrai ma retraite, ça tombera à peu près lorsque cette installation sera amortie. Ça me fera donc un complément de retraite[307]*. »*

Cette « double opération » mise en place par la Chambre est on ne peut plus un gage de sa volonté d'intégrer le développement du photovoltaïque à son agenda[308]. Or en matière de photovoltaïque comme nous l'avons vu pour l'éolien mais aussi pour le bois, la volonté politique est un avantage non négligeable dans le développement d'un secteur de cet ordre. Les installations photovoltaïques nécessitant l'autorisation des élus pour les permis de construire qui y sont relatifs, on comprend pourquoi cet investissement des politiques ariégeois a été si profitable au lancement du secteur dans le département.

Si l'on intéresse à présente à l'arrangement politique[309] qui s'est constitué simultanément dans ce département on ne peut que remarquer la position dominante de la chambre d'agriculture. En effet, "sa volonté" fait figure de discours dominant, mais s'est aussi progressivement déclinée en la règle du jeu de cet arrangement politique. Autrement dit, d'une part son désir de développer le photovoltaïque est partagé par les acteurs avec qui elle travaille, notamment les élus et agriculteurs. D'autre part son souhait de ne pas voir se développer des centrales au sol sur les surfaces agricoles est devenu la norme dans le département. Cela ne sert à rien de présenter un dossier qui projette une centrale photovoltaïque sur une surface agricole, il sera automatiquement refusé. Si l'expertise est une ressource dont les politiques énergétiques ne peuvent se passer pour leur mise en œuvre, la chambre d'agriculture a mené les coalitions qui lui ont permis de se passer des compétences des Négawatts (les experts qui effectuent formations et diagnostics au sein de cet arrangement politique ne sont pas des négawatts). Enfin la mise en avant perpétuelle de

---

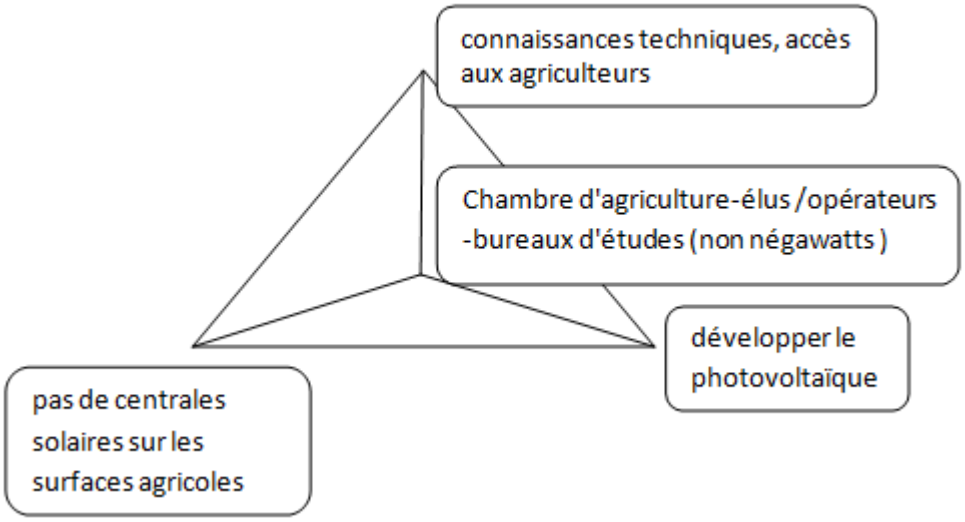
[307] Extrait de http://www.ladepeche.fr/article/2009/02/07/536655-Ariege-Photovoltaique-c-est-l engouement.html

[308] Nous entendons ici le concept de mise sur agenda tel que le définit le dictionnaire des politiques publiques de Boussaguet et al. : *« la mise sur agenda désigne l'étude et la mise en évidence d'un processus qui conduisent les faits sociaux à acquérir un statut de problème public ne relevant plus de la fatalité et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques. (…) L'émergence et la promotion d 'un problème sont inséparables de processus cognitifs et normatifs de définition et de qualification (ou de problématisation) qui donnent sens à ce problème et conditionnent les termes des débats, du mode de traitement et des éventuelles décision. »* in, Dictionnaire des politiques publiques, L.Boussaguet, S.jacquot, P.Ravinet,Sciences po Gouvernances, presses de la fondation nationale des sciences politiques,Paris 2°ed 2006 ,op cit p 52

[309] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006

l'argument financier selon lequel développer le photovoltaïque serait profitable à des agriculteurs en mal de revenus, a pour conséquence d'intégrer à la dimension des ressources, celle de l'accès aux agriculteurs. C'est ce que le tétraèdre[310] ci dessous nous permet de mettre en lumière.

Tétraèdre de l'arrangement politique du photovoltaïque en Ariège



Cette implication que montre la Chambre d'agriculture dans le développement des projets photovoltaïques d'origine agricole trouve sa principale force dans ce que nous avons appelé l'impératif de préservation des terres agricoles. En effet, la motivation de la Chambre dans cette entreprise vient aussi de son rôle de protecteur des surfaces agricoles. En plus de refuser tous les projets qui sont relatifs à l'utilisation de surfaces pour y implanter des centrales solaires, elle développe un argumentaire lié à la préservation des surfaces agricoles

[310] Liefferink D., Op .cit., 2006

pour des fins alimentaires et non énergétiques. C'est ce à quoi nous allons nous intéresser à présent.

C. Un impératif de préservation des terres agricoles

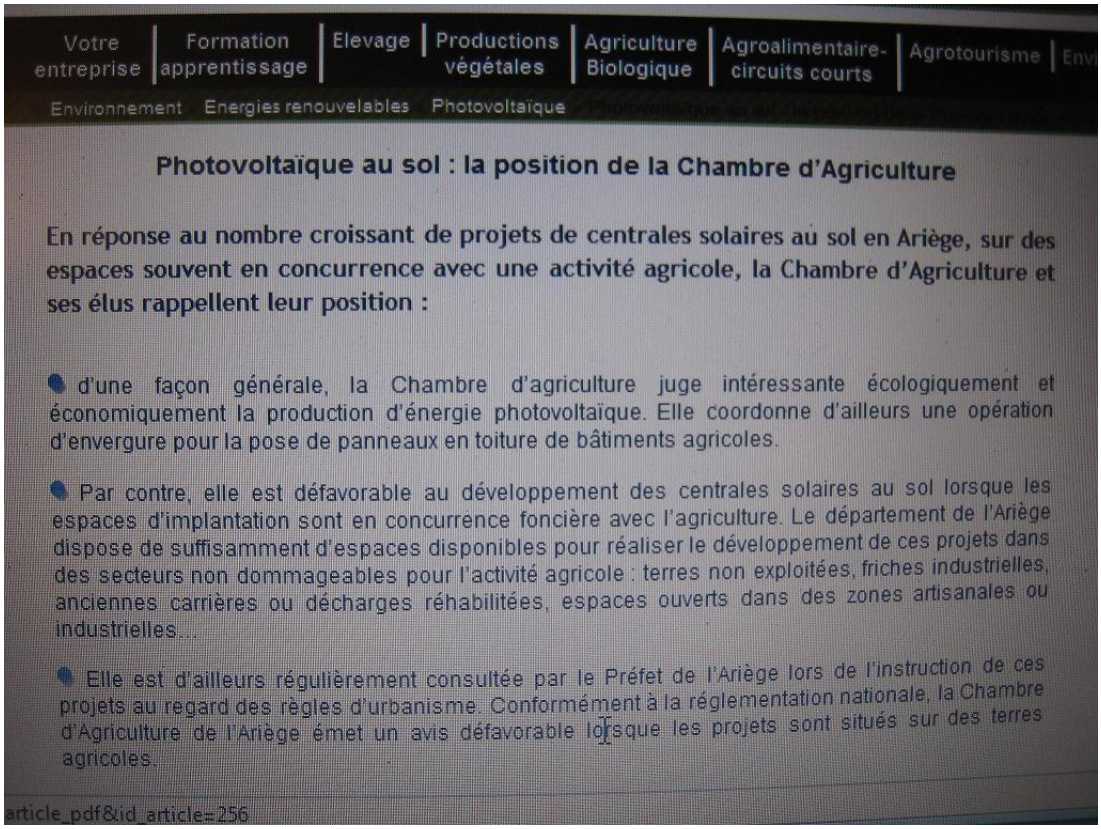
Les panneaux photovoltaïques peuvent en effet être posés ailleurs que sur des toits. Ils peuvent notamment être installés à même le sol comme l'illustrent les centrales solaires au sol. Les surfaces inhérentes aux terres agricoles sont par nature très étendues, les toitures ne peuvent évidemment pas les concurrencer quant à leurs superficies. En terme de potentialité d'accueil des panneaux c'est un attribut qui ne laisse ni promoteurs ni agriculteurs indifférents. La production énergétique qu'elles permettent d'escompter est donc l'argument qui va entrainer la formation de deux camps, ceux pour et ceux contre l'utilisation de ces terres pour des cultures à destination non alimentaire mais énergétique.
Or, bien souvent les surfaces agricoles sont protégées par leur dénomination « agricole », elles ne peuvent pas être vendues ou utilisées à d'autres fins que celles qui découlent de ce label. D'ailleurs certaines terres bien que « nues » affichent aussi un label agricole. Autrement dit ce sont des terres protégées par le ministère de l'Agriculture et ses chambres consulaires, des terres qui ne sont pas utilisables pour la production d'énergie. La protection des terres agricoles est une des valeurs phares défendues par le ministère de l'Agriculture en France. Cette position nationale est parfaitement relayée au niveau régional et local. L'utilisation de ces surfaces pour une destination autre que celle des cultures alimentaires est vivement combattue par les chambres d'agriculture.

« Parce que le photovoltaïque est en train de tourner vers le photovoltaïque au sol c'est moins d'argent et ça gèle les sols pendant 20 ans et après ils ne sont plus fertiles » (Entretien chambre d'agriculture)

Les chambres d'agriculture et les coopératives agricoles se sont clairement exprimées sur le fait que ces terres sont destinées à recevoir des cultures alimentaires et non énergétiques. Que ce soit par leurs sites internet, la tenue de réunions sur le photovoltaïque, les interviews

qu'elles donnent, elles ne changent jamais de posture; elles s'inscrivent contre cette possibilité.

*«La seule chose c'est que nous ne voulons pas de centrales au sol. » (*Entretien coopérative Arterris)



Source chambres d'agriculture d'Ariège[311]

Rappelant notamment la dimension traditionnelle, culturelle et identitaire de l'agriculture en France, elles ne tarissent pas d'arguments pour légitimer leur position face à des acteurs désireux de prendre possession de ces surfaces.

"Parce que les agriculteurs ont vocation à produire des biens alimentaires avant tout et que l'autosuffisance alimentaire mondiale n'est pas toujours là. (...) Avec L'augmentation de la population et la diminution des stocks, il faut d'abord assurer la production alimentaire (avant l'énergie)" (Entretien chambre d'agriculture)

[311] capture d'écran du site de la Chambre d'agriculture d'Ariège

La dimension nourricière, le rappel des valeurs de la terre, l'insistance sur la satisfaction de besoins primaires, font partie des raisons qu'elles évoquent. Autant d'éléments pour justifier leur position auprès des autres acteurs politiques (notamment le préfet) mais aussi auprès des agriculteurs eux-mêmes, car bien souvent ces derniers sont favorables à ce changement de destination des cultures pour leurs terres.

En effet, les agriculteurs démarchés par les promoteurs ne partagent pas souvent la position de la Chambre d'agriculture. Conscients d'être étiquetés comme ceux qui ont la charge de l'approvisionnement en nourriture de la population, ils n'en sont pas pour autant satisfaits. Bien au contraire, cette charge est selon eux l'obstacle à l'amélioration de leur situation financière, voire pour les plus optimistes, à leur enrichissement. Nul n'ignore la crise que traversent actuellement bon nombre d'agriculteurs français. Selon leurs propres termes « Ils ne font que « survivre ». (Entretien agriculteur). Pour ces derniers la destination énergétique de leurs terres est une aubaine financière qui souvent l'emporte sur la dimension patrimoniale de l'activité agricole. Alors que pour le corps agricole, il convient de ne pas laisser s'évaporer les terres appartenant à l'agriculture, qui plus est au secteur énergétique.

Cette position semble également partagée par les services de l'Etat. Notre étude de terrain ne laisse nul doute à ce propos, que ce soit à l'occasion d'entretiens ou lors de la tenue de réunions publiques en matière photovoltaïque, nous avons pu constater que la position de l'Etat était orientée et affichée dans cette direction. Par exemple la DRAAF affirme sa position contre cette possibilité dès que nous évoquons le sujet.

Q :-*« Et concernant les centrales au sol ?*

R -« nous on est pour la protection des terres agricoles. » (Entretien Draaf).

Les représentants de la Dreal tiennent eux aussi un discours qui tend à exclure la possibilité d'implanter des centrales sur les sols agricoles.

« La doctrine regroupe la Draaf, l'Ademe et la Dreal. L'enjeu ? Encourager le développement maitrisé avec des projets qui s'intègrent et qui sont compatibles avec les centrales au sol et les enjeux agricoles » (Entretien DREAL).

Néanmoins nous pensons qu'il s'agit davantage d'une obéissance à des directives provenant d'une hiérarchie supérieure que de la mise en place d'une politique qu'ils considèrent en conformité avec leurs idées.

« Les gens n'en n'ont pas vu et tant qu'il n'y aura pas de projets, que ce ne sera pas vu ce sera compliqué (centrale au sol). » (Entretien DREAL).

La Draaf évoque aussi à plusieurs reprises le fait que sa position face aux enjeux en présence est davantage liée aux pressions ministérielles qu'à une réelle volonté d'exclure les sols agricoles d'une orientation vers les cultures énergétiques.

« *Après on sait très bien que c'est une histoire entre le Meeddat et la Chambre d'agriculture.» (Entretien DRAAF)*

Elle précise aussi les positions contradictoires entre les chambres d'agriculture et leurs présidents.

« *Si je te dis qu'on a une position commune qui est : pas de centrales solaires au sol en zones agricole, ça n'empêche pas que certains à titre individuel puissent avoir des projets si tu vois ce que je veux dire. Donc voilà il y a la position officielle en tant que représentants de la société agricole et après il y a les intérêts personnels qui sont que monsieur le président de la Chambre départementale d'agriculture X et bin il a dix hectares pour lesquels il est bien d'accord de s'associer avec un opérateur photovoltaïque pour louer sa parcelle à un opérateur qui va l'exploiter et lui payer un loyer de 2000 ou 3000 euros par hectare. »* (Entretien Draaf)

Cet extrait est très significatif puisqu'il trahit un paradoxe somme toute important : l'idée d'un principe défendu ardemment devant les agriculteurs lambda, mais contourné par ceux-là mêmes qui les défendent. Une position qui va de pair avec celles des services de l'Etat qui développent leur réglementation dans le sens d'une protection des terres agricoles mais qui autorisent des projets qui, avant la modification des PLU/POS [312], concernaient des zones agricoles (nous y reviendrons ci-après).

[312] Plan local d'urbanisme/Plan d'occupation des sols

Cette différence de position traduit de fait l'existence de positions alternatives à celle de la Chambre agriculture, en son sein mais aussi chez les services de l'Etat.

« Certains sont passés entre les mailles du filet » (Entretien DREAL)

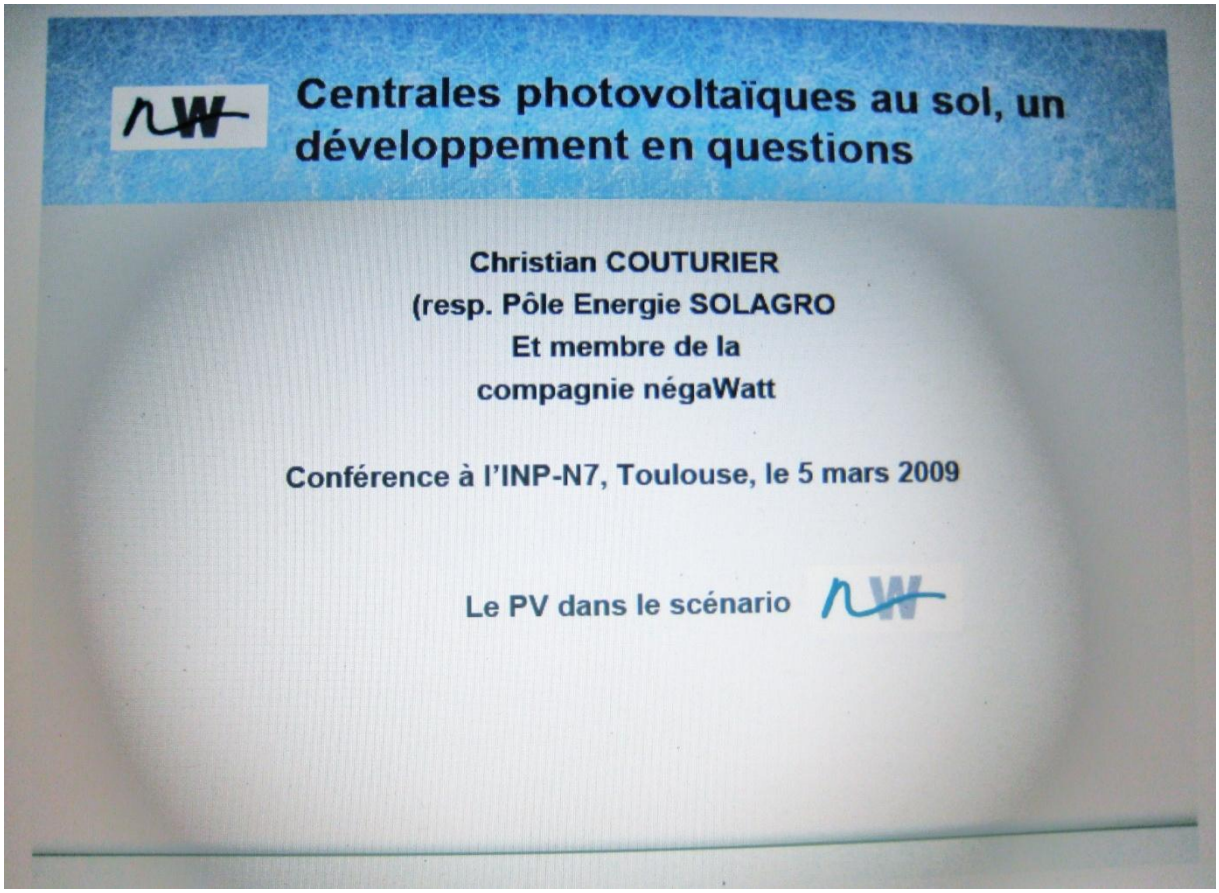
Les acteurs des services de l'Etat sont parfois même convaincus de l'utilité d'implanter des centrales photovoltaïques sur les sols agricoles, que ce soit pour l'environnement ou pour les agriculteurs.

« *Ce qui est impossible à faire avec n'importe quelle culture quand même, donc bien sûr les agriculteurs ont tout intérêt à louer leurs terres » (Entretien Draaf)*

Il existe un vrai débat quant au bien-fondé de cette pratique d'utiliser les sols à destination agricole pour y implanter des centrales photovoltaïques. Dans un premier temps, la posture d'incitatrice de la Chambre d'agriculture dans le développement du photovoltaïque a permis cette préservation des terres agricoles, mais dans un second, cette dernière a vu ses principes malmenés par des acteurs désireux de produire davantage de mégawatts.

2. L'émergence d'une alternative

Le respect de l'impératif de préservation des terres agricoles, même s'il fait l'unanimité au niveau des chambres consulaires, est quelque fois contourné. Les négawatts font partie des acteurs qui supportent le bien-fondé de ce contournement. [313]



« On a quelques particularités (…) sur la partie agricole, pour le photovoltaïque au sol, les études pourraient être faites par les chambres d'agriculture mais vu qu'elles sont contre, là il n'y a que nous sur ça, ça fait dix ans qu'on développe de l'expérience » (Entretien Solagro)

Le scénario négawatt préconise l'utilisation des sols agricoles pour y implanter du photovoltaïque. Leur philosophie est donc directement opposée à l'impératif de

[313] http://www.solagro.org/site/im_user/0368_$_pv_mars2009.pdf

préservation de ses terres défendu par la Chambre d'agriculture. Cependant ils continuent de développer leur scénario, notamment auprès des agriculteurs.

« Pour des projets photovoltaïques, j'ai un rôle d'accompagnement des agriculteurs, pour tout ce qui est question énergétique dans l'exploitation. » (Entretien négawatt)

La poursuite de cet objectif leur est permise d'une part grâce aux connaissances qu'ils sont en mesure d'afficher et d'exercer, et d'autre part, parce qu'ils ont ajouté à leur socle de compétences, la maitrise d'une stratégie discursive. Soit, la tenue d'un discours bien ficelé qui a pour but de discréditer les arguments opposés par la Chambre d'agriculture.

A. Le discours Négawatt de multiples entrées qui permettent une influence certaine

La pluralité de compétences que la compagnie des négawatts affiche en matière d'énergie renouvelable, (directeur d'associations spécialisées en énergies renouvelables, experts, gérant de bureaux d'étude, sociologues)[314] lui permet de bénéficier de facilités d'accès à la scène du photovoltaïque, et plus largement des énergies renouvelables. En effet que ce soit le bois énergie, le photovoltaïque, ou l'éolien, les énergies renouvelables ont pour point commun de faire appel à la dimension de l'expertise. Cette nécessité de compétences confère un certain pouvoir à ceux qui les possèdent, les experts. Les négawatts comptent parmi ces experts compétents, et ils exercent selon nous une influence certaine sur les projets photovoltaïques qu'ils développent. Si l'on se réfère à Lascoumes et Lorrain[315] lorsqu'ils expliquent le lien entre le pouvoir informationnel et le pouvoir d'influence, le parallèle avec la « stratégie » opérée par les Négawatt, semble opportun.

[314] voir annexe

[315] Lascoumes P, Lorrain D. 2007." Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique" *Sociologie du Travail*, Volume 49, Issue 1,

« Ce pouvoir informationnel nous conduit au pouvoir d'influence qui peut se définir comme la capacité à peser sur l'action, non par l'usage de l'autorité ou de la propriété, mais par la capacité à organiser les représentations que les acteurs se font des choix possibles[316]*.»*

Bien que le cas ne soit pas celui de l'étude du pouvoir de l'industrie financière mais celui du pouvoir des experts techniques dans les énergies renouvelables, ils opèrent eux aussi à différentes étapes de la mise en œuvre d'un projet, ce qui leur permet d'exercer une influence certaine sur le dessin des projets. Les associations leur apportent l'occasion de démarcher les communes sur des projets, d'effectuer des pré diagnostics pour elles (et donc d'influer quelque peu sur le futur ordre de la nature) et les bureaux d'études, celle de réaliser des études d'impacts. Turnhout[317] a beaucoup insisté sur cette imprégnation des valeurs et croyances des experts dans les études qu'ils produisent. Que ce soit à travers leurs façons d'interroger leur terrain ou dans celles d'en interpréter les résultats, leur « éthique » ressort clairement. Autrement dit c'est de leur production que le projet sera le reflet une fois terminé.

Via la mission de pré étude effectuée par les associations locales, ces derniers peuvent amener les projets à être les plus productifs possible, ce qui va dans le sens de l'accomplissement de leur scénario. Ainsi leurs compétences en termes de réalisation de pré diagnostics ou de pré études leurs permettent d'orienter concrètement la forme que vont prendre les projets.

« Nous on insiste là-dessus sur l'efficacité du rapport puissance surface et c'est plus pour que le porteur présente quelque chose qui soit un peu plus efficace et plus logique d'un point de vue puissance énergétique ».

Une autre porte d'entrée négawatts dans le photovoltaïque est celle des études effectuées par les bureaux d'études dans lesquels ils se trouvent. Ces dernières concernent l'environnement dans lequel les maitres d'ouvrage voudraient voir leur projet implanté (des

[316] Lascoumes P, Lorrain D 2007 "Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique" *Sociologie du Travail*, *Volume 49, Issue 1*, *op., cit.p4*

[317] Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H., 2007." Ecological indicators: Between the two fires of science and policy". *Ecological Indicators,* Vol.7 (2), pp 215-228.

études d'impacts sur la faune et la flore mais aussi en termes d'insertion paysagère) ainsi que les dimensions auxquelles la future installation pourrait prétendre, les prévisions quant à la production escomptée, les calculs liés aux conditions géographiques de l'installation (ensoleillement, rentabilité de l'investissement). Ce sont ces études qui vont déterminer si le projet porte atteinte à l'environnement, au paysage, à la faune, à la flore, si toutes les espèces protégées le restent bien, si les riverains ne subissent pas trop de nuisances ….

Et ce sont donc aussi ces experts qui déterminent la viabilité économique et l'efficacité énergétique des dits projets. Ils transmettent ensuite leurs résultats aux services de l'Etat, qui après avoir étudié le dossier, émettent un avis positif ou négatif, destiné au préfet. C'est donc en se fiant à ces études ainsi qu'aux recommandations effectuées par les services déconcentrés de l'Etat que le préfet autorisera ou non la construction d'une installation photovoltaïque.

Les experts négawatts ont donc via leur intégration dans les associations locales Quercy Energie (Lot), Phébus (Ariège), canopée (Aveyron), Solagro (Haute Garonne) et les bureaux d'études (Abiès), deux moyens de produire des études soucieuses de la réalisation de leur scénario. Ils interviennent à deux étapes de la construction d'un projet ; celle du pré projet, là où les propositions se forment, et celle de sa réalisation. Pour reprendre Lorrain et Lascoumes, ils ont donc un pouvoir informationnel en la matière.

« *L'influence suppose la maîtrise des formats d'information, la capacité à intervenir à plusieurs moments d'une chaîne décisionnelle et de le faire dans une certaine durée. C'est grâce à la maîtrise de l'information que ces acteurs privés, peu régulés, non responsables publiquement, se sont hissés au niveau de pouvoir des gouvernements élus* [318] »

Selon leurs dires les négawatts ne seraient pas loin d'atteindre cette sphère. Leur message aurait déjà infiltré les discours des politiques et ils en veulent pour preuve l'emploi d'un vocabulaire spécifique (issu de leur scénario) par les partis (politiques).

[318] Lascoumes P, Lorrain D. 2007." Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique"
Sociologie du Travail, *Volume 49, Issue 1*,

« Négawatt on l'entend depuis quatre ans et si vous regardez les différentes campagnes électorales qu'il y a eues, il y a eu au moins sur chaque élection deux ou trois partis qui ont repris, certains ont copié collé le programme et d'autres ont mis sobriété, efficacité et je ne sais pas quoi, donc ce sont des termes qui sont venus d'une démarche, qui est venue dans le langage, par négawatt. »

Nous avons également constaté que Hespul, qui est dirigé par Marc Jedliczka un membre actif négawatt, a participé à la rédaction du guide, « Photovoltaïque ; les clés de la réussite des projets coopératifs agricoles », réalisé par les CUMAS de France. Autrement dit le message négawatt est susceptible d'être diffusé, via ce document, vers les agriculteurs composant les CUMA.

« Avec l'appui technique spécifique de Agriphoton, Crédit Coopératif, Hespul, Photeis»[319] .

Néanmoins l'intégration des membres négawatts dans les différentes étapes d'un projet, entend également l'accès à d'autres scènes (notamment via la mission d'information des associations locales), et donc un pouvoir d'influence auprès d'autres publics.

En 2009, l'association Solagro a organisé une conférence destinée à expliquer pourquoi il n'était pas possible de se passer des surfaces agricoles. Celle-ci a eu pour première audience un panel de 40 professionnels et s'est adressée dans un second temps à un public d'environ 200 personnes. Les intervenants étaient des membres négawatt le directeur d'Hespul/Phébus Ariège et le directeur du pôle énergie à Solagro. Une précision amusante, la photo qui a été prise pour illustrer cette journée est signée Abies, (bureau d'études négawatt). Les discours et argumentaires tenus ont escompté l'enthousiasme du public, surtout celui des agriculteurs et des industriels. Le fait que leurs propositions nécessitent de larges projets, rentables pour ne pas dire profitables, implique un accès plus évident aux promoteurs. Dans le sens où les négawatts leur proposent des moyens d'augmenter leurs bénéfices, ces derniers sont par avance conquis. D'autant plus qu'ils trouvent, dans le scénario négawatt, des arguments pour défendre leurs plus gros projets notamment ceux visant l'implantation des centrales au sol sur des surfaces agricoles.

[319] annexe

Le second exemple que nous allons présenter maintenant est relatif au mode d'intervention négawatt lors d'une manifestation à destination des professionnels du photovoltaïque organisée par la mission Agrobioscience (nous reviendrons sur cette dernière dans le chapitre suivant).

La journée Tarn et dadou[320] (2010) a été organisée en prenant le soin d'évoquer le sensible sujet des centrales au sol. Si la Dreal, les conseillers généraux et les autres acteurs présents[321] ont exprimé une position très prudente vis-à-vis de cette question, ce n'a pas été la posture adoptée par le seul membre actif négawatt de la journée.

« On a beaucoup de surface possible au sol et sur toiture avant de se poser la question des surfaces agricoles » (intervention Dreal).

Le directeur de Hespul (négawatt) a en effet interrompu plusieurs fois l'intervention des invités en s'insurgeant depuis la salle. Chaque fois qu'il a pris la parole, il a fait rire la salle en démontant, de manière très provocatrice, les positions tout justes développées par les invités des tables rondes. Il a notamment repris les arguments développés par un intervenant de TSE[322] en expliquant que son discours ne tenait pas. Ce dernier faisait (entre autres) référence à l'obsolescence des panneaux photovoltaïques, qui risquait de provoquer un phénomène dit de« lock'in technologique ». Or selon le directeur d'Hespul cela ne peut pas se produire puisque les panneaux n'auront pas à être remplacés.

« J'ai des panneaux chez moi depuis 1983 et ils fonctionnent toujours, il n'y a pas de problèmes de durée des panneaux (...) et la notion de lock'in en photovoltaïque n'existe pas, vous en comprenez pas la qualité intrinsèque des panneaux ! C'est justement dans vingt ans que le panneau sera amorti et qu'il sera le plus intéressant économiquement, vous êtes économiste ? » (La salle rit et applaudit)

Il poursuit en répétant telle une évidence sur un ton traduisant presque le mépris *« il n'y aura jamais aucune raison d'enlever les panneaux ».* En faisant preuve de capacités oratoires

[320] Manifestation qui s'adresse aux acteurs du photovoltaïque mais qui reste accessible au public sous réserve d'inscription
[321] programme intervenants et participants en annexe
[322] Toulouse School of Economics

non négligeables et à maintes reprises, il a pour le moins été remarqué parmi la salle d'audience. Il s'en est pris à EDF, aux chercheurs, aux gouvernements français qui se sont succédé depuis les années 1970, ainsi qu'à tous ceux qui opposaient un argument susceptible de ralentir le scénario négawatt. *« J'aurais été le diable, j'aurais inventé la France pour ne pas développer le photovoltaïque !*» (Rire et applaudissement)
Il expliquera d'ailleurs que si le PV n'est que très peu développé en France c'est à cause des gouvernements, du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et d'EDF. Pour ce faire il utilise un vocabulaire pour le moins lourd, qui entraine la perception d'une situation grave.

« déjà en 1979 on a été interdit de développer du solaire, pendant 20 ans le solaire était interdit pour ne pas faire de concurrence au nucléaire (…) en 2000 on a été obligé d'acheter de l'électricité en Allemagne c'est un affront terrible »

Bien que témoin de la séance, il avait apparemment refusé de monter à la tribune au côté des autres participants. Néanmoins, il ne s'est pas privé de jouer pleinement son rôle. Ses interventions quelquefois à la limite de la correction (coupe la parole, caricature des personnages et des situations) ont fortement agacé l'animatrice de la journée (mission agrobioscience[323]). D'ailleurs le modèle d'expression qu'il avait de fait mis en place a pris fin suite à l'ultimatum que cette dernière lui a finalement posé : *« Maintenant soit vous vous taisez soit vous montez à la tribune ».* Elle lui avait déjà demandé d'observer les règles de bienséance liées à l'exercice d'une discussion de ce type. Le fait que non seulement il ne coopère pas, couplé à celui d'un discours pour le moins virulent à l'égard des invités *« mais vous n'y connaissez rien ! »* a certainement conduit à ce zèle d'autorité. Il a cependant choisi de se mêler aux intervenants et a poursuivi la discussion sur la scène.

Le fait d'interpeller le participant depuis la salle a eu pour conséquence d'imprimer son intervention dans la mémoire des personnes présentes alors. Il a provoqué l'étonnement du public mais aussi son rire et l'énervement de l'animatrice. La mise en scène de sa participation au débat, par son originalité, lui a permis de capter l'attention du public. Ensuite ses positions et sa façon de s'exprimer lui ont permis de faire la différence avec les autres intervenants et d'être donc perçu comme tel, ce qui contribue à pérenniser son

[323] animatrice de la Journée Tarn et Dadou (Valérie Péan)

souvenir. Enfin les qualités techniques et oratoires qu'il a laissé entendre lors de ses prises de paroles ont terminé de lui donner le crédit qu'il escomptait probablement.

Bien que nous ayant assisté en grande majorité à une imprégnation pour le moins douce du discours négawatt, ce cas d'exemple témoigne d'un tout autre profil. Il convient de rappeler ici que nous sommes en 2010 et donc dans une période où les négawatts sont en train d'être mis sur la touche. Autrement dit via l'exclusion des associations locales des arrangements politiques qui sous tendent le développement des énergies renouvelables, ils perdent un important canal de diffusion de leur scenario. En l'espèce, c'est un peu comme si le directeur d'Hespul s'était laissé emporté suite au constat que la situation était en train d'échapper à l'influence de son clan, comme si poussé par le désespoir il avait tenté le tout pour le tout. Bien entendu son caractère propre, ce tempérament presque colérique qui bien qu'il le mène ici à un comportement relativement violent ne peut en aucun cas être attribué à l'ensemble de la communauté des négawatts. L'objectif pour les négawatts reste la diffusion de leur scénario dans le maximum d'interfaces possible, or dans cette optique leur discours doit être adapté au standard de communication et donc ne pas discréditer l'ensemble de la compagnie des Négawatt par un trop plein de violence.

B. La diffusion d'un discours bien ficelé

La porte d'entrée que procurent les associations locales aux Négawatts en matière de diffusion de leur scénario répond à un souci d'efficacité, mais leur permet également d'arriver sur un terrain dont ils ont déjà l'expérience. Ils ont chacun participé à plusieurs évènements destinés aux professionnels et aux politiques, tels que les ateliers ou tables rondes dans lesquels ils sont invités. Ils ont donc eu autant de scènes pour expérimenter la pertinence de leur discours, et s'employer à le parfaire. Nous allons à présent nous intéresser à ce discours. Comment est-il profilé et qu'en est-il de sa réception par les acteurs de la décision ?

Nous l'avons déjà explicité, les préconisations des négawatts pour l'utilisation des surfaces agricoles en vue de la production d'énergies renouvelables, vont à l'encontre du

principe de l'impératif de préservation des terres agricoles poursuivi par la Chambre d'agriculture. De fait, ils créent la polémique quant au bien-fondé de cette pratique. Les Négawatt sont pleinement conscients de ne pas s'attirer les faveurs de la Chambre quant à la poursuite de leur scénario.

« Nos projets sont mal vus parce qu'on veut occuper des grandes surfaces » (Entretien négawatt).

Ils ont par conséquent mis en place une stratégie discursive face aux revendications portées par cette dernière. L'objectif étant de convaincre les autres acteurs du bien fondé de leurs propositions, ils ont développé un argumentaire difficilement discutable. Relatant les aspects techniques et financiers propres au photovoltaïque, ils s'évertuent à convaincre leur audience de la nécessité d'utiliser les surfaces au sol pour produire de l'énergie d'origine renouvelable.

« Maintenant il faut pouvoir assurer les arguments type occupation de l'espace par rapport à la valeur énergétique des sols, autonomie des territoires, beaucoup d'aspects sont peu connus, on est là pour les rappeler ». (Entretien Quercy énergie)

a) La mise en avant d'une connaissance technique

Les négawatts bénéficient d'une réputation d'experts hors pair en matière renouvelable. Ils tiennent un discours qui vise à maintenir ce crédit. En premier lieu, leurs interventions débutent par un état des lieux de la production d'énergie renouvelable mondiale ou européenne, autrement dit, ils proposent une comparaison entre la France et la communauté internationale.

« Alors qu'au Canada le public agit plus en amont, en France ça ne sert à rien, si un projet est bien ficelé il va résister à l'enquête publique (.) Au Portugal c'est 80% au sol et 20% en toiture, en Allemagne c'est l'inverse » (Entretien Abiès)

« On s'inspire du guide comme le guide du Meeddat c'est un guide traduit de l'allemand pour les centrales au sol » (Entretien Quercy énergie)

*Aujourd'hui il y a une usine en Allemagne qui s'appelle solarworld qui s'occupe de récupérer les pièces qui composent les panneaux, l'aluminium le verre ça vaut cher » (*Intervention directeur de Hespul)

Ils illustrent systématiquement leurs allégations avec des exemples pris à l'étranger. De la sorte ils donnent du crédit à leurs dires, ils ne sont pas les seuls à proposer cette alternative, les pays développés l'ont déjà fait : « la France est en retard » (Intervention directeur de Hespul)

Cette comparaison avec l'étranger va de pair avec une contre argumentation vis-à-vis des éléments affichés comme négatifs par la Chambre d'agriculture. Celle-ci se passe en plusieurs temps vu que plusieurs reproches sont effectués par cette dernière quant à l'utilisation des surfaces au sol. Dans un premier temps nous avons donc pu repérer que les acteurs « pro chambre agricole » opposent des arguments relatifs à la nécessaire préservation de la surface agricole en termes de besoin alimentaire.

« Au niveau français on perd 40000 ha de terre par an du fait de l'artificialisation des terres donc si on accepte en plus que sur certains sujets comme le photovoltaïque on privilégie ça plutôt que de le mettre sur des toitures existantes, on ne va pas dans le bon sens. Parce qu'on sait qu'il y a des prévisions démographiques et qu'on aura besoin de nos surfaces agricoles pour produire quoi. » (Entretien Draaf)

Cette crainte de perdre de l'espace pour les cultures alimentaires fait l'objet d'une tentative de discréditation par les négawatts. En prenant l'exemple de l'urbanisation de ces mêmes terres ils parviennent à démontrer (et à convaincre nous le verrons ci-après) que l'espace qu'occuperaient les centrales au sol serait une « goutte d'eau » comparé à celui occupé par le processus de périurbanisation actuel et futur. Le recours aux chiffres leur permet de discréditer les allégations de la Chambre d'agriculture. A l'aide de données concrètes, précises et compréhensibles par tous, ils réduisent la portée de ses arguments. De la sorte ils traduisent leurs données en chiffres pour avoir plus d'impact sur leurs auditeurs et réduire

les craintes liées aux mises en garde émanant de la Chambre d'agriculture. Par exemple lorsqu'ils comparent la surface utilisée pour d'autres domaines et celle que la production énergétique nécessiterait ils révèlent au public la part infime que leur entreprise représente comparé à celle des autres domaines.

« Le deuxième élément qu'on peut indiquer c'est que si vous avez 5400 MW envisagés en France pour 2020 et qu'on considère qu'il y aura 25000 MW installés au sol. Et comme, en simplifiant, s'il y a 2700 MW multipliés par 3 ca va faire 8000 HA max qui seraient consommé, en sachant que ce n'est pas que de l'agricole. Ça peut être une carrière, une gravière…Imaginons que ce ne soit que de l'agricole. Aujourd'hui chaque année des milliers d'hectares sont consommés par l'urbanisation, d'ici dix ans ça va faire 66000 HA .Comparé au 8000 par le PV c'est faible. Donc il n'y a pas un enjeu global majeur de consommation de terre agricole avec les projets de PV. » (Entretien Négawatt)

« Nous perdons chaque année 66 000 hectares des meilleures terres agricoles, du fait de la pression urbaine. (…) En France, (…) 30 millions d'hectares sont consacrés à la production alimentaire (…) Quant aux biocarburants, il n'y a que quelques centaines de milliers d'hectares de cultures qui leur sont voués…» (Exposé Négawatt à Solagro)

Q :-« *Quelle est la Politique de Quercy par rapport à l'implantation des centrales solaires sur des terres agricoles ? »*
R :-« C'est vrai on relativise pas mal, parce qu'aujourd'hui les sols agricoles sont déjà utilisés par la périurbanisation, l'artificialisation des sols ... Il y a un développement de la périurbanisation sur le sol agricole qui est plus préjudiciable que celle des centrales au sol. » (Entretien Quercy énergie)

Un autre des arguments opposé par la Chambre d'agriculture est relatif à la future stérilité des sols. Celle-ci affirme que la pose de panneaux va entrainer d'une part un gel des terres pendant vingt ans et qu'ensuite cela causera la stérilité des sols, *« après les sols sont stériles pour 20 ans »* (Entretien chambre d'agriculture). Ce n'est bien entendu pas la position des négawatts, qui d'ailleurs évincent la question avant même qu'elle leur soit posée. En effet,

ils glissent dans leur discours le fait que la pose de panneaux au sol (une fois ces derniers enlevés) n'entrainera pas la stérilité du sol.

« Ça ne rend pas un sol stérile ça l'occupe pendant 20 ans c'est récupérable. » (Entretien Abiès)

b) *Un secteur qui pollue moins que les activités agricoles en général*

Enfin si la Chambre d'agriculture est souvent montrée du doigt pour son caractère de pollueur (notamment via l'utilisation de pesticides qui polluent l'eau), cela ne l'empêche pas de formuler ce même reproche à l'encontre des panneaux photovoltaïques. Lors des manifestations publiques auxquelles nous avons assisté, la question de leur recyclage après démantèlement a été systématiquement posée aux experts. Nous avons alors pu constater que se dessinaient deux camps, les prudents (les chercheurs du LAAS, les services de l'Etat) et les négawatts, pour qui la question de la pollution atmosphérique en matière de photovoltaïque est une fausse question. Ils s'emploient d'ailleurs à démontrer que la Chambre d'agriculture, via les cultures qu'elle sponsorise, pollue davantage que des panneaux photovoltaïques, tout comme l'énergie d'origine nucléaire.

« L'irrigation du maïs pollue plus que le PV » (Entretien Abiès)

« Après la production énergétique (...) en termes de pollution une centrale ne pollue pas plus qu'une culture de blé. (Entretien Quercy énergie)

« Le nucléaire est dangereux pendant des milliers d'années, un panneau photovoltaïque, vous le laissez dans la nature, il ne fait rien. La seule chose qui n'est pas recyclable dans un panneau c'est la colle » (intervention directeur Phébus)

« Le silicium est recyclable à l'infini » (intervention directeur Phébus)

Comme nous pouvons le constater ici l'argumentation des Négawatts tient pour beaucoup à une comparaison systématique avec d'autres cas d'espèce, plus gênants que les projets

qu'ils soutiennent. Le recours à une stratégie basée sur la dimension comparatrice leur permet de discréditer les inconvénients annoncés par la Chambre d'agriculture notamment quant aux conséquences de la pose de panneaux sur les sols agricoles. Ainsi, après avoir produit des contres arguments face à chacun des éléments avancés par la Chambre d'agriculture, ils insistent sur la dimension financière de la question photovoltaïque. Leur développement suit trois points, le revenu des agriculteurs, les impôts des Français et le gain financier pour EDF.

c) *L'accomplissement du discours par l'invitation à considérer une dimension financière non négligeable.*

La production d'énergie photovoltaïque est présentée comme une aubaine pour les agriculteurs, chacun des acteurs s'accorde sur ce point. L'investissement dans une centrale solaire permettrait à ces derniers de doubler voire tripler leurs revenus.

Après la production énergétique à l'achat est supérieure à celle d'une production de blé (…) du point de vue politique on a une vision plus réactive plus évolutive, dans l'entretien des espaces agricoles pour nous c'est une réponse au dynamisme du niveau agricole. Le photovoltaïque au sol est une possibilité de valoriser, surtout dans une période de crise agricole, il faut pouvoir redynamiser les surfaces agricoles ». (Entretien Quercy Energie)

Néanmoins, l'implantation au sol permettrait une meilleure productivité et donc serait plus fructueuse pour les agriculteurs que les panneaux posés sur les toits

« La collectivité a plutôt intérêt à ce qu'il n'y ait pas tout sur les toits c'est plus difficile et moins performant, pas toujours bien orienté et bien incliné, donc l'avantage du photovoltaïque au sol c'est que c'est plus performant en terme de kW installé, donc ça c'est un élément » (Entretien Abiès)

Les négawatts soulèvent ici un point non négligeable, les panneaux seraient plus performants au sol que sur les toits, les investisseurs auraient donc intérêt de par la largeur

de ces surfaces et de par la production optimale qu'elles permettent, à privilégier ces terres. Après avoir considéré les intérêts de la profession agricole, les négawatts s'intéressent plus largement à ceux de la population française. En effet, un autre des arguments financiers qu'ils avancent fait état d'une facture nationale plus chère lorsqu'il s'agit de photovoltaïque sur toiture qu'au sol. L'explication tient dans le fait que le photovoltaïque au sol est racheté moins cher par EDF que le photovoltaïque en toiture, et que donc la contribution de chaque Français (taxes CSPE) est moins importante dans le premier cas que dans le second.

« L'avantage, tant que c'est au sol, c'est racheté par EDF à 30 cts le kWh, sur les toits c'est 60 cts, ce qui veut dire que comme la différence entre le prix du kWh et ce qu'on consomme nous (acheté par EDF) est facturé au consommateur, ça coûte plus cher au consommateur si c'est sur les toits qu'au sol à cause du tarif d'achat différent » (Entretien Abiès)

Ils induisent par là même que leur proposition (utiliser les surfaces agricoles) est davantage soucieuse de l'intérêt de la population que ne le sont celles émanant de la Chambre d'agriculture. Dans la même optique ils ne tarissent pas de reproche à l'égard d'EDF. Si l'on s'en tient à leurs dires, ce dernier fait figure de bête noire dans le processus de développement des énergies renouvelables. Le contenu de leur discours nous amène à déceler une dimension de mépris de la part des négawatts vers EDF. Ils considèrent ce dernier comme un acteur quelque part illégitime dans l'arrangement politique qui sous-tend le développement des énergies renouvelables.

« Les élus ont peu de compétence ils la cherchent, ce qui se passe des fois c'est qu'ils vont la chercher auprès d'EDF qui n'est qu'un fournisseur d'énergie comme les autres. C'est un vendeur d'énergie. Quelqu'un qui se chauffe au fioul ne va pas demander un conseil à Total mais à son chauffagiste (…) On fait trop confiance à EDF, ce n'est qu'un vendeur d'électricité » (Entretien Abiès).

EDF est perçu et décrit par les négawatts comme un acteur soucieux de conserver son monopole en matière de production d'électricité sans porter de réel intérêt à la problématique de la préservation de l'environnement. Par opposition à cette philosophie, les négawatts affichent en permanence leur posture d'acteurs alternatifs. Ils se veulent être

les porteurs d'une autre solution, révéler qu'il existe d'autres possibilités que l'utilisation du nucléaire pour répondre aux besoins énergétiques de la population.

« EDF ? Ah non surement pas ! Nous sommes un parallèle, oui complètement, nous proposons de produire une alternative justement. » (Entretien Solagro).

«EDF a quand même main mise sur le réseau (...) donc nous pour lutter contre ça on essaie de développer des alternatives, on crée des formes juridiques qui permettent de diversifier les origines de financement pour permettre une meilleure gestion, plus équitable, et favoriser des producteurs alternatifs» (Entretien Quercy énergie)

« Aujourd'hui de toute manière on cherche l'alternatif (…) moi je travaille du côté agricole et c'est vrai que la gestion de l'énergie peut être très tournée vers l'alternatif (…) je dis juste qu'on recherche des alternatives pour pouvoir contrer ces forts lobbys qui sont insidieux, qu'on ne peut pas palper comme ça. On ne peut pas s'en rendre compte directement mais il faut pouvoir trouver d'autres schémas quoi. » (Entretien Quercy énergie)

D'autre part les négawatts insistent fortement sur le rôle joué par EDF dans le difficile développement du renouvelable pour ne pas dire son empêchement. *« On s'est battu avec EDF pendant 10 ans pour le raccordement au réseau, leur problème c'est qu'ils ne veulent pas la parité, parce que s'il y a la parité la société sera libre de choisir son opérateur énergie.»* (Intervention directeur Hespul journée Tarn et dadou)

Relatant chacune des dimensions négatives qui incombent à cet acteur, ils étiquettent EDF comme un acteur néfaste en termes de préservation de l'environnement. Dépeint tel un acteur qu'il faut contrer pour le bien de tous (que ce soit d'un point de vue financier, environnemental ou social). Ils dénoncent sa main mise sur les énergies renouvelables et invitent leurs audiences à prendre conscience de la responsabilité qui est opposable à ce dernier dans la tardive et difficile croissance des énergies renouvelables en France.

Les Négawatts expliquent donc dans un premier temps, que, du fait de l'urbanisation grandissante, les terres agricoles sont déjà menacées, et que, comparé à cette évolution

incessante, les surfaces utilisées pour produire de l'énergie ne sont pas inquiétantes puisqu'elles sont inférieures à celles utilisées pour l'urbain. L'argument qui vient ensuite est celui d'un matériel non polluant, du moins pas plus que ne le sont les cultures céréalières, un qualificatif qui s'accompagne du caractère recyclable des panneaux. Puis, ils mettent en avant l'intérêt financier du photovoltaïque sur les surfaces agricoles. Que ce soit en termes de productivité optimale pour les agriculteurs, ou de taxes moins élevées pour la population en général, les centrales au sol sont décrites comme les surfaces les plus intéressantes en matière photovoltaïque. Enfin ils dénoncent la responsabilité d'EDF dans les méandres rencontrées par le photovoltaïque et les énergies renouvelables plus largement. Ils suggèrent d'ailleurs l'implication des gouvernements français qui se sont succédé depuis les années 1950 dans l'accomplissement du dessin d'EDF.

« En 1957 la France mettait en place sa première éolienne (...) Aujourd'hui on devrait être parmi les mieux classé» (Intervention directeur Hespul journée Tarn et dadou)

« La gestion du développement du photovoltaïque est quand même orientée (…), dans certains cas c'est assez flagrant, pour favoriser EDF. » (Entretien Quercy énergie)

Les Négawatts organisent l'intégralité de leurs discours autour de cette ligne argumentative. Que ce soit pour convaincre les particuliers, les élus ou les services de l'Etat c'est le même cheminement qui est emprunté. Certaines questions sont précisées avant même qu'elles n'aient eu le temps d'être posées (notamment via la production de chiffres pour comparer l'étendue des surfaces occupées par la périurbanisation à celle prévue par les cultures énergétiques). Les craintes les plus fréquemment opposées sont par avance désamorcées (telle que le recyclage des panneaux à plus de 90%). Enfin les prévisions financières qu'ils projettent pour un agriculteur désireux de développer du photovoltaïque sur ses terres, permettent aux négawatts de terminer leur discours sur une note positive et pour le moins attractive.

Néanmoins le plus intéressant est de retrouver ces mêmes arguments dans les discours des agents de services déconcentrés ou encore des élus. C'est entre autre ce qui nous a permis d'identifier leur présence dans le système d'action concernant les énergies renouvelables.

Plus significatif encore, ces extraits révèlent une des dimensions phare de l'approche Négawatt. Ils témoignent d'une influence caractérisée par sa grande diversité. Ici nous entendons diversité dans son acception la plus large puisque nous souhaitons à la fois évoquer la variété des structures et groupes d'acteurs auprès desquels le message a été diffusé mais aussi la pluralité des secteurs qu'elle a atteints.

d) Les espaces d'expertise, des lieux de diffusion privilégiés

La force des Négawatts est qu'ils ont accès à différentes sphères de l'action publique et politique, ils travaillent régulièrement aux côtés d'autres experts mais aussi d'élus, d'agents de l'Etat et des institutions et des associations. Ces multiples entrées leur sont accessibles par leurs réseaux professionnels et leur permettent de diffuser leur message auprès d'un large panel d'acteurs, de territoires et de sphères politiques (local, régional, national). Leur métier d'expert en plus de l'accès à un réseau professionnel leur ouvre une porte magistrale pour réaliser concrètement leur scénario.

A ceci s'ajoute la dimension novatrice du photovoltaïque lorsqu'il est entré dans la région. Par exemple les agents des services de l'Etat n'étaient pas des connaisseurs en la matière, ils ne sont devenus compétents qu'une fois qu'ils ont eu l'occasion d'expérimenter plusieurs projets*, «nous aussi, au fur et à mesure, on a appris »* (intervention Dreal pendant la journée Tarn et Dadou, 2010). Néanmoins ils ont eu en charge les dossiers de photovoltaïque, et lors de leurs premières interventions ils ont été amenés à travailler avec des experts. La Dreal a par exemple souvent rencontré des bureaux d'étude (dont Abiès) et la Draaf, les experts des associations locales (dont Quercy énergie).

« Nous on est quand même ce n'est pas le terme, célèbres, on est réputé on intervient dans beaucoup de choses on intervient sur des projets mais aussi en tant qu'experts pour eux pour les conseiller, donc ils nous connaissent aussi en tant qu'expert » (Entretien Abiès)

Ces interactions ont selon nous été un autre moyen de diffuser leur message pour les négawatts. De la sorte, ils revêtent une fonction de conseiller auprès de ces acteurs novices,

ils jouent ce rôle tout en sachant pertinemment que leurs interlocuteurs ne comprennent pas ce qu'ils leur disent et donc n'ont pas les moyens de ne pas les croire.

« les députés, il y a des choses comme ça qui sont oubliées en la matière et la connaissance scientifique en énergie est très carencée de la part de ces élus » (Entretien bureau d'études)

Certains nous ont avoué être amenés à suivre les experts puisqu'eux-mêmes n'ont pas les compétences suffisantes pour savoir quelle décision prendre. Par exemple la Draaf a eu à se positionner sur la coupe d'une parcelle de forêt située dans le Lot, le projet intégral visant l'implantation d'une centrale solaire. Les experts ont expliqué en quoi cette coupe participait de l'entretien de la forêt et, les agents de la Draaf se sont prononcés favorablement. C'est Quercy Energie qui a porté le projet devant la DDT[324] et ce sont ses experts qui ont donné leur avis dessus, autrement dit des membres des Négawatt.(A l'heure de l'étude le projet n'avait pas encore reçu de permis de construire)

« Après on est bien obligé de leur faire confiance. Quand un expert me dit que c'est bon pour la forêt d'être coupée je ne peux pas aller contre, même si je sais que le projet sur lequel il travaille nécessite une coupe pour être possible. » (Entretien Draaf)

Lorsque nous avons abordé la question avec l'association locale lotoise, Quercy énergie, nous avons pu repérer l'argumentation qui avait probablement inspiré la décision de la Draaf.

« *Là par exemple on a un projet qui n'est pas sur une surface agricole mais boisée, ce qui signifie qu'il va falloir défricher, mais il faut remettre les choses dans leur contexte on a des arguments intéressants pour dire ce n'est pas si gênant si négatif et que ça fait partie de l'entretien normal d'une forêt » (Entretien Quercy énergie)*

Les agents des services de l'Etat, lorsqu'ils interagissent avec des acteurs porteurs du message négawatt, sont dans une position où ils ne peuvent faire autrement que de subir (sans la percevoir réellement du fait de leur compétence d'expertise limitée) l'influence

[324] Direction départementale des territoires

négawatt voire de contribuer indirectement à l'accomplissement du scénario. La Draaf n'est pas la seule structure dans laquelle nous avons repéré l'utilisation d'arguments ou d'illustrations déjà rencontrées dans la bouche des négawatts. Par exemple la Dreal a évoqué lors de notre entretien le caractère peu inquiétant de l'utilisation des surfaces agricoles pour du photovoltaïque, comparé à la surface utilisée pour la périurbanisation.

« *En France il y a 66000 hectares de terres agricoles artificialisées, d'ici à 2050 il y aura 30 000 hectares pour le photovoltaïque. En clair l'artificialisation est un faux débat, c'est une goutte d'eau par rapport au reste ».* (Entretien Dreal)

Dans le même ordre d'idées nous avons également pu constater que la question de la stérilité des sols n'était plus une donnée telle que l'affirmait la Chambre d'agriculture. En effet, les services de l'Etat ne sont pas de cet avis, la Draaf nous a notamment expliqué pourquoi ces surfaces ne sont pas stériles après l'installation d'une centrale au sol.

« Elles veulent préserver les terres agricoles, même si pour une centrale au sol il n'y a pas beaucoup de béton à couler, il y a un mètre quelque chose comme ça et ça peut s'enlever, donc, on peut penser qu'après la terre ne sera pas forcément stérile.» (Entretien Draaf)

Bâtie sur l'échange d'expériences diverses et variées la communauté Négawatts a besoin d'être sur le terrain pour s'enrichir cognitivement et discursivement. Le réseau et la multitude des échanges qu'ils ont permettent aux membres Négawatt de développer des compétences cognitives et discursives essentielles à leur efficacité dans le dessin des politiques énergétiques. Partant de là, leur faiblesse réside dans leur essence même, le système dont ils sont issus. Plus précisément, la culture politique dans laquelle ils évoluent, s'impose à eux, et bien qu'ils parviennent à perturber les réunions publiques à certains moment (à l'exemple de l'intervention du directeur d'Hespul lors de la journée Tarn et Dadou), ce n'est pas un élément qu'ils peuvent contrôler ou maîtriser mais seulement subir. La structure du système avant même les acteurs qui le composent est avant tout le résultat d'une volonté politique. De même que les lois et les ressources qui en définissent les contours. Par conséquent la modification de ce système, notamment des dynamiques qui visent l'introduction et le maintien de certains acteurs dans le jeu, peut entrainer une

reconfiguration de celui-ci, précisément l'éviction de ceux qui posent problème. C'est ce qui se passe pour le photovoltaïque.

3. Une phase de redéfinition

La réalisation du scénario Négawatt, par nature, se risque aux foudres des chambres d'agriculture mais aussi des services de l'Etat qui constatent « *de plus en plus d'abus* [325]» dans la réalisation de centrales solaires sur toiture. Projets attaqués, annulés, retardés, l'histoire des éoliennes pourrait bien se répéter. Cependant nous ne le pensons pas. Les Négawatts via les associations locales s'évertuent à élaborer des « *montages juridiques indémontables* [326]» qui leur permettent de mettre en forme leur projet conformément à la loi, et, faisant écho à la Chambre d'agriculture, ont monté leur Institut de formation.

"Notre tactique c'est de trouver des montages juridiques qui permettent l'investissement collectif, (...) mettre en place des formes juridiques, type SCOT SCIC, société coopératives d'intérêt collectif, qui permettent à plusieurs personnes d'investir dans ces choses-là." (Entretien Quercy énergie)

La chambre d'agriculture quant à elle, se lance dans la formation en photovoltaïque. Pendant ce temps la nouvelle doctrine sur le photovoltaïque est en train d'être rédigée en prenant soin de combler chaque vide juridique et de bien cadrer la forme des futurs projets photovoltaïques.

[325] Entretien DREAL
[326] Entretien quercy énergie

A. Une redéfinition des ressources cognitives applicables par la Chambre d'agriculture

La doctrine régionale tient compte des revendications de la Chambre d'agriculture et soumet à un régime très précis la possibilité d'utiliser les surfaces agricoles pour y implanter des centrales photovoltaïques au sol. Néanmoins celle-ci développe à cette même période (2007-2008) des formations à destination des agriculteurs. L'objectif étant le transfert de ses valeurs aux futurs installateurs photovoltaïque, notamment concernant la préservation des surfaces agricoles.

La chambre d'agriculture régionale ainsi que les chambres départementales ont mis en place des formations à destination des individus désireux de s'investir dans le photovoltaïque. Autrement dit, elles ont investi le champ de l'apprentissage à travers la diffusion d'informations d'ordre technique et éthique. Elles agissent sur la phase amont des projets, là où l'apprentissage se fait, là où les compétences cognitives (techniques) et discursives sont enseignées. Mais surtout là où leur message va avoir le plus de chances de s'étendre, notamment par la pluralité des acteurs destinataires de ces formations. Via les réseaux qu'elles mettent à disposition. Par le biais de ces formations, elles ouvrent leurs moyens de contrôle sur la deuxième phase d'expertise. Dit autrement, les experts qu'elles conseillent pour effectuer les études et diagnostics en rapport avec l'installation de centrales solaires n'appartiennent ni à la compagnie des Négawatts, ni ne s'inscrivent dans la démarche proposée par l'association. Cela leur garantit la maîtrise d'une autre phase de l'action, celle du « pendant », celle qui détermine le dessin final du projet. Elles agissent donc par différents biais sur l'éthique qui accompagne l'information diffusée. En créant leur propre réseau de diffusion et d'utilisation des savoirs nécessaires à la réalisation d'un projet photovoltaïque, les chambres d'agriculture se donnent les moyens d'influencer l'orientation des projets à venir.

Les chambres d'agriculture de la région proposent des formations de différents ordres, l'Aveyron organise des formations ponctuelles co financées par Vivéa[327] et le FEADER.

[327] Vivéa est un fonds d'assurance formation créé en 2001 à destination principale des agriculteurs souhaitant développer leur compétence dans une optique de développement durable

L'Ariège a mis en place un programme de formation allant des premiers éléments techniques à la mise en œuvre d'une installation, financée aussi par le fonds Vivéa. La chambre régionale nous l'avons déjà évoqué, a consacré une partie du plan Casdar à la réalisation de « fiches action » destinées à informer les agriculteurs. Réalisées en partenariat avec l'Ademe ces fiches sont aussi des éléments reflétant l'entente entre les deux institutions.
La mise en œuvre de formations, et donc la propulsion de dynamiques d'apprentissage par la Chambre d'agriculture, en plus de démontrer sa capacité stratégique, révèle l'importance qu'elle accorde à la diffusion des savoirs. La maîtrise de l'information diffusée s'érige simultanément comme un nouvel enjeu entre elle et les Négawatt. Ces derniers créent en suivant l'Institut de formation Négawatt.

Ce nouvel organe est une réponse sur le même terrain, au corps agricole. Il propose des formations destinées aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de projets d'énergies renouvelables. Il dispose par ailleurs d'un large panel de formations (dispensées par des experts négawatts) allant de la maîtrise de la consommation d'énergie pour les bâtiments collectifs, jusqu'à la construction des centrales solaires sur les sols agricoles. Par son biais, les acteurs tels les experts, élus, sénateurs, agents territoriaux ou autre, ont la possibilité d'acquérir des connaissances de qualité, mais sont aussi, finalement, les cibles d'une stratégie émanant du scénario négawatt. Par conséquent, la naissance de cet institut nous permet d'insister sur l'intérêt de la diffusion des savoirs dans la mise en œuvre d'une politique nécessitant l'intervention d'experts. Et, de rendre compte une fois encore de l'impact de cette dimension sur la structuration du jeu qui sous-tend le développement du photovoltaïque. Pour résumer brièvement, afin de maitriser l'orientation « politique » des futurs projets, les acteurs en conflit ont tous les deux décidé d'investir le champ de l'apprentissage de sorte à escompter le plus grand degré d'influence. L'issue du conflit pourrait donc être soldée en fonction de la capacité de mobilisation inhérente à chacun d'entre eux mais ce serait sans compter l'influence de la culture politique en Midi Pyrénées, précisément l'influence de la Chambre d'agriculture sur les autres institutions.

B. Une influence indissociable de la configuration du jeu

L'influence de la Chambre d'agriculture est considérable en France. En effet, les politiques publiques des lors qu'elles touchent à un pan du domaine agricole se heurtent au caractère très protecteur de cette dernière. Que cela concerne l'imposition de normes européennes relatives à la qualité de l'eau ou bien l'utilisation des surfaces au sol pour y implanter des cultures à destination énergétique, la Chambre d'agriculture défend ardemment son territoire mais aussi ses agriculteurs.

En effet en 2010 une baisse du tarif de rachat en matière de photovoltaïque a été annoncée par le gouvernement pour les projets présentés depuis 2009[328]. Les agriculteurs ont été vivement inquiétés par cette mesure réglementaire et se sont mobilisés autour de la Chambre d'agriculture qui a réussi à imposer la garantie du tarif de rachat pour les projets qui concernent ses agriculteurs.

« *Grâce à la mobilisation de la profession agricole, le Gouvernement va permettre à la plupart des projets photovoltaïques agricoles mis à mal par le communiqué de presse du 12 janvier 2010 de bénéficier de l'ancien tarif. Cela représentait 15.000 exploitations*[329] » (en France et une dizaine en Ariège).

Cette performance du corps agricole illustre l'influence qui est la sienne en matière de décision prise par le gouvernement. Les intérêts de la profession agricole sont pris en compte et préservés comme le montre cet exemple de réévaluation des tarifs de rachat. Il traduit l'imposant poids de la Chambre auprès du gouvernement, une position qui est ancrée dans la tradition politique de la France mais aussi dans la région Midi Pyrénées.

Les chambres d'agriculture ne le cachent pas, elles ne veulent pas voir leurs intérêts mis à mal par quelconque zèle visant la production d'énergies renouvelables. Leur message est inscrit sur leur site[330] et diffusé dans leurs réseaux professionnels. Leurs multiples partenariats avec les mêmes services de l'Etat, institutions, et syndicats ont eu pour

[328] D'autres critères existent mais nous n'avons pas vu l'intérêt de les énumérer vu l'objet de notre démonstration voir : http://www.enerzine.com/1/10209+nouvel-ajustement-dans-les-tarifs-du-photovoltaique+.html
[329] extrait du site de la Chambre d'agriculture ariègeoise, http://www.ariege.chambagri.fr/spip.php?rubrique135
[330] http://www.ariege.chambagri.fr/spip.php?article256

conséquences de les sensibiliser à leur cause. Les directives données à l'intérieur des services de l'Etat sont très claires à ce propos.

« Mon patron m'a dit que notre position était : on ne touche pas aux surfaces agricoles, on refuse tous les projets les concernant.» (Entretien DRAAF)

Le rayon d'influence des chambres d'agricultures ne s'arrête cependant pas aux services de l'Etat ou aux institutions présentes dans le Casdar. En effet, les chambres d'agriculture de la région ont demandé aux préfets de leur département de les consulter pour avis à chaque fois qu'un dossier qui leur est présenté concerne le domaine agricole. De fait elles exercent une forte pression sur les préfectures, et les acteurs qui y sont rattachés. Nous avons déjà évoqué les implications d'un recours devant le tribunal pour les rédacteurs des avis qui ont servi de référence à l'autorisation attaquée. Force est de reconnaitre que le discrédit encouru par la potentialité d'un recours formé par la Chambre d'agriculture peut se révéler être un moyen de pression efficace.

La mise à l'agenda politique de l'impératif de préservation des terres agricoles, opérée par la Chambre d'agriculture, a en plus des actions que nous avons déjà souligné, également admis un passage par la procédure administrative sensée vérifier la conformité règlementaire des projets de photovoltaïque. En effet, via les chambres départementales, la Chambre d'agriculture a aussi pénétré cette frontière afin de s'assurer de la protection de ses intérêts. Les chambres départementales d'agriculture se sont ainsi insérées dans le processus de rédaction de la doctrine mais aussi dans les procédures que la Dreal a mises en place, sur le terrain (pour vérifier l'adéquation des dossiers de photovoltaïque avec la réglementation en vigueur). La doctrine a d'ailleurs été rédigée officiellement avec le concours de la Draaf, de l'Ademe et de la Dreal mais elle a aussi admis la présence des chambres d'agricultures départementales lors des ateliers de préparation.

"*Les chambres d'agricultures départementales étaient aussi bien présentes dans les ateliers qui ont précédé la rédaction de la doctrine*". (Entretien Draaf)

L'implication des chambres dans ce processus traduit l'influence du corps agricole sur la construction des politiques en la matière. D'une part, les chambres départementales ont participé à l'ensemble des réunions qui ont préparé la rédaction de la doctrine et d'autre part, elles ont su s'intégrer dans la procédure qui précède la demande de permis de construire. En effet, la doctrine permet un tour de passe-passe avec les chambres d'agricultures, que nous allons à présent révéler. La doctrine met en place des comités énergies renouvelables dans chaque département, ils peuvent intégrer des comités de développement éolien qui élargissent un peu au photovoltaïque, ou être créés directement. Ils peuvent donc avoir des noms différents selon les départements mais ce sont des comités qui ont pour point commun d'être pilotés par les DDT qui ne sont autres que les représentants des services de l'Etat au niveau départemental, du ministère de l'agriculture et de celui de l'écologie.

"*En gros c'est les services de l'Etat au niveau départemental cote ministère de l'agriculture et de l'écologie*". (Entretien Draaf)

Ces comités sont mis en place pour examiner les dossiers photovoltaïques avant de commencer les démarches liées à l'urbanisme. L'objectif est de conseiller les opérateurs de sorte à ce qu'ils proposent des projets cohérents avec la doctrine et donc à ce qu'ils n'empiètent pas sur les zones agricoles.

" Ce n'est pas une obligation règlementaire mais c'est dans cette instance là qu'il y a les chambres d'agriculture qui sont invitées la plupart du temps" (Entretien Draaf)

L'intégration d'agents représentant les intérêts du ministère de l'agriculture dans l'étape où les opérateurs sont conseillés, avant de porter le projet à autorisation, permet d'agir sur le dessin du futur projet. Si un projet de centrale solaire menace les intérêts de la Chambre d'agriculture, il pourra donc être réorienté en amont. Autrement dit la doctrine et donc la Dreal, permet à la Chambre d'agriculture d'avoir une position dans le jeu qui lui permet d'assurer la protection de ses intérêts.

" L'idée c'est plutôt de conseiller les opérateurs photovoltaïque et leur dire : bin voilà nous on a une doctrine régionale, éventuellement départementale donc on accepte pas les projets qui

sont comme-ci ou comme ça (...) pour inciter l'opérateur, avant qu' il dépose sa demande de permis de construire, à ce qu'il fasse les choses en connaissance de cause, plutôt qu'il se voit refuser son permis parce que ça ne rentre pas dans le cadre de ce que l'on veut au niveau régional ou départemental. (Entretien Draaf).

Le pouvoir de la Chambre d'agriculture, s'il réside dans sa propension à inscrire un problème à l'agenda politique et à faire établir des normes et des règles qui entrainent l'exclusion des discours et acteurs alternatifs[331] (Backstrand 2003), est ici clairement démontré. En effet, elle a non seulement réussi à faire inscrire la préservation de ses intérêts à l'agenda des acteurs politiques, mais elle est également parvenue à interférer dans la procédure jusqu'à se retrouver en position de faire respecter ce principe sur le terrain. Elle le fait via les DDT, mais aussi sur le terrain via la constitution de ces propres programmes, elle est donc un acteur qui s'est véritablement imposé dans la construction des politiques énergétiques. Si elle était présente pour le bois énergie, elle est devenue absolument contraignante pour le photovoltaïque, ce qui démontre d'autant sa puissance en termes d'influence des politiques publiques.

En déplaçant notre angle de vue du côté des institutions nous observons une autre conséquence de la pression mise par la Chambre d'agriculture sur les préfectures : la contrainte posée à l'Ademe. En effet, l'Ademe en tant qu'agence étatique ne peut pas se positionner pour ou contre les Négawatts.
« Nous on n'a pas à donner notre avis sur les négawatts, on représente l'Etat » (entretien Ademe).

En revanche certains de ses agents, quant à ceux que nous avons rencontrés, sont convaincus du bienfondé du scénario Négawatt bien qu'ils ne puissent pas le mettre en œuvre via l'agence.

« Les négawatts je n'ai rien contre » (Entretien Ademe).

[331] Backstrand K. , 2003, "Civic Science for Sustainability : Reframing the role of experts, policy-Makers and citizens in environmental governance", *Global Environmental Politics* 3:4

Par conséquent même s'ils ne peuvent pas agir au grand jour en ce sens, ils peuvent pousser de temps en temps l'action vers la concrétisation des objectifs Négawatt. Plus exactement c'est ce qui arriverait sans doute si la Chambre d'agriculture n'était pas aussi présente dans le jeu. En contraignant la préfecture à la tenir informée du moindre mètre carré de photovoltaïque projeté sur ces surfaces, elle met aussi l'Ademe dans une position délicate puisque cette dernière nous avoue suivre la position de la préfecture.

« -Q : Comment vous positionnez vous par rapport aux centrales au sol ?
-R : Nous on suit la position du préfet ». (Entretien Ademe)

Par conséquent, dans un souci de cohérence elle ne peut pas soutenir des projets (accorder des subventions) visant l'utilisation de ces surfaces des lors que le préfet est contre (en Ariège notamment). De manière indirecte, l'Ademe est donc positionnée des lors que le préfet adopte cette position, en faveur des intérêts du corps agricole

Ici il convient de préciser que c'est aussi dans ce contexte que cette dernière (l'Ademe) a retiré ses espaces info énergies des associations locales spécialisées pour les intégrer dans des structures publiques (syndicats mixtes). Par conséquent, comme pour le bois énergie (et simultanément) les Négawatts se retrouvent exclus du système de mise en œuvre des projets photovoltaïque, leurs compétences sont reproduites dans l'alliance Ademe syndicat mixte et sans les subventions auxquelles les associations avaient accès elles ne survivent que difficilement. Concernant le Tarn, cette coalition ne peut pas se reproduire à l'intérieur de Tryfil puisque ce dernier n'est compétent qu'en matière de bois énergie. Néanmoins il semblerait que le second syndicat mixte du département, le SDET[332], s'apprête à prendre la compétence photovoltaïque, ce qui conforte la perspective d'une exclusion des négawatts dans le développement de ses futurs projets photovoltaïques.

« On peut dire que eux (le SDET) c'est le solaire et nous c'est le bois » (entretien Tryfil*)*

[332] Le SDET (Syndicat Départemental d'Energies du Tarn*)* est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale, regroupant les 323 communes du département du Tarn*.*

Cela représente un véritable tournant pour l'accès des Négawatts à la scène des politiques énergétiques (nous l'avons déjà expliqué au cours du chapitre bois énergie). De fait, ils se retrouvent mis à l'écart du processus de mise en œuvre des politiques publiques via l'exclusion de leur structure de rattachement. Une exclusion qui subit en plus la concurrence de la Chambre en matière de diffusion des savoirs et donc d'influence sur le futur ordre de la nature.

Néanmoins le corps agricole ne va pas tarder à voir le principe de préservation de ses terres contourné par les autorités publiques. En 2010, le Gers illustre une nouvelle possibilité quant à l'utilisation des surfaces agricoles, la requalification du sol en zone non agricole.

C. Le Gers : l'exemple du contournement de cet impératif.

a) Le contournement par les élus sinon l'Etat

Si les panneaux solaires ont mis plus de temps à faire leur apparition dans le Gers qu'en Ariège ou en Aveyron, le département a néanmoins détrôné tous les autres via la construction de sa centrale photovoltaïque au sol. En effet en juillet 2009 le Gers devenait le département détenant la plus grosse centrale au sol de France.

Le projet est né sous l'impulsion de la société Solarezo (financé essentiellement par le Crédit Agricole) qui a acquis les terrains appartenant au Centre sanitaire et social Cantaloup Lavallée. Soit pas moins de 23 ha de surfaces disponibles pour la pose de panneaux, et une puissance estimée à 8,9 MW, l'équivalent de la consommation électrique annuelle de plus de 8000 habitants. Le plan d'urbanisme a parallèlement fait l'objet d'une modification, c'est une opération qui permet entre autres de changer le label attribué aux terres situées sur la commune. Très grossièrement cela permet qu'une terre agricole n'en soit plus une. Cette manœuvre a d'ailleurs fait l'objet d'une contestation de la part des « Verts » qui « dénonçaient» cette procédure. Cette pratique avait déjà été développée pour les éoliennes, les élus modifiaient le PLU pour pouvoir caractériser des zones en ZDE.

« *Les Verts du Gers ont profité de l'inauguration du parc solaire photovoltaïque de Saint-Clar pour dire tout le mal qu'ils pensaient d'un tel projet qui détourne « 23 ha de terres agricoles de leur vocation nourricière*[333] *».*

Centrale solaire de saint Clar[334]

Le Gers ne s'est jusqu'alors pas vraiment illustré en terme de développeur d'énergies renouvelables, nous avons évoqué son invisible rôle dans la production d'énergies d'origine éolienne ainsi que dans la mise en place de chaufferies bois. Que ce soit la protection des terres agricoles ou celles des paysages, les raisons évoquées à ce faible classement témoignent selon nous d'une volonté politique peu désireuse d'investir dans des projets de tel ordre. Aucun programme n'est mis en œuvre par les institutions locales à cette fin et il n'existe pas d'associations locales spécialisées en la matière, autrement dit le Conseil général et donc à travers lui les élus ne financent pas ce type de structure et ne témoignent pas de volonté en ce sens.

D'ailleurs une nouvelle centrale est en projet contre l'avis des élus dans le département, à Durban. Le projet concerne une surface de 60 hectares de terres louées à des agriculteurs, autrement dit agricoles (protégées). Les élus se sont pourtant clairement opposés à ce

[333] Extrait de http://www.route124.fr/Lancement-de-la-centrale,

[334] photo empruntée au journal Sud ouest

projet. Le maire de la commune a même déposé une requête concernant son souhait d'effectuer une consultation de la population locale avant que la décision d'implantation de la centrale soit définitive. Le Gers étant d'une tradition de protection des paysages et de la nature en général, il escomptait via ce processus consultatif, empêcher la réalisation de ce projet.

« C'est un territoire très conservateur » (Entretien Quercy énergie)

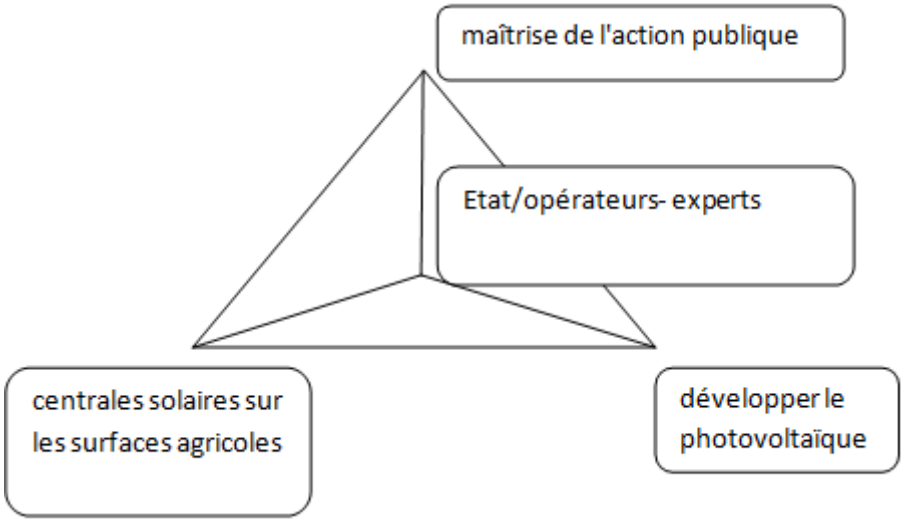
Néanmoins le préfet du département déclarant « *que l'implantation de champs photovoltaïques au sol relevait de la compétence de l'Etat* [335]» a demandé l'annulation de cette requête devant le tribunal administratif de Pau qui lui a donné raison. La consultation de la population a donc été annulée et le projet s'est vu de fait imposé aux élus. Dit autrement, le représentant de l'état semble avoir fait en sorte qu'il n'y ait pas d'obstacles à la réalisation de ce projet nonobstant par là même la qualification agricole de ces terres et ses implications. Cette implication étatique n'est pas sans rappeler celle de la centrale éolienne de Salles Curan (Aveyron) qui parvient à sortir de terre en dépit d'une période de gel des autorisations préfectorales. Comme ici, les enjeux étaient très importants (on parle de dizaine de millions d'euros) et les projets sont soutenus directement par l'Etat. Selon nous cette intervention est en plus de la démonstration de la puissance de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques locales, une forme de détournement de cet impératif de préservation des terres agricoles.

Si l'on considère à présent l'arrangement politique qui prend forme dans le Gers, à travers l'approche de Pieter Leroy et Bas Arts[336], force est de constater que la ressource dominante est celle de la maîtrise de l'action publique. D'ailleurs, la coalition qui s'impose comme dominante, c'est l'alliance menée entre l'Etat et le couple opérateur-experts qui domine l'arrangement politique du photovoltaïque dans le Gers. Or, celle-ci à eu un retentissement sur la règle du jeu qui dominait jusqu'alors les arrangements politiques vus précédemment (en matière de photovoltaïque) puisqu'elle a imposé un assouplissement de l'impératif de

[335] Extrait de http://www.route124.fr/_Beatrice-Millesime_
[336] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006

protection des terres agricoles. Illustré à l'aide du tétraèdre[337] l'arrangement politique du photovoltaïque du Gers se dessine comme suit:

Tétraèdre l'arrangement politique du photovoltaïque dans le Gers



La progression que représente ce changement dans la règle du jeu qui domine l'arrangement politique du photovoltaïque dans le Gers, a par la suite eu des répercussions sur l'ensemble du département. Les agriculteurs Gersois ont décidé de se regrouper et lutter pour bénéficier eux aussi de cette possibilité. c'et ce qui va à présent retenir notre attention.

[337] Liefferink D., Op. cit., 2006

b) *Un impératif qui entraine la mobilisation des agriculteurs*

Parallèlement, cet impératif de préservation des terres agricoles a ennuyé très fortement les agriculteurs Gersois. Vécu comme une injustice les empêchant d'augmenter leurs revenus, ces derniers se sont mobilisés pour faire valoir leur position et lutter contre cet impératif. Dans un premier temps un syndicat a vu le jour, dans un second ils se sont rapprochés des services de l'Etat

Afin de contrer la quasi impossibilité de développer des centrales photovoltaïques (au sol ou en toiture) sur leurs propres parcelles, les agriculteurs gersois ont, sous l'impulsion de Thierry Stigliani (producteur à Pellefigue), choisi de se regrouper sous la forme d'un syndicat. Cette pratique n'est d'ailleurs pas s'en rappeler celle de l'opposition éolienne en Aveyron ou dans le Tarn. En effet, il s'agit d'une structure qui permet de regrouper plus de personnes qu'une association notamment via des formalités d'adhésion peu contraignantes. Soit, qui dispose des mêmes avantages qu'un collectif en terme de regroupement des personnes et de fait quant à leur pouvoir d'influence devant les instances de décision.

« *Nous fédérer, pour, ensemble, être plus forts devant l'administration, les banques, les assurances, les constructeurs, les maîtres d'œuvres, ERDF et tous les autres intervenants pour la réalisation de nos projets photovoltaïques*[338] »

Un agriculteur a donc créé le syndicat « de défense des producteurs de photovoltaïque » et réuni par son biais pas moins de deux cent agriculteurs (fin 2009). L'objectif dont ce dernier se prévaut « *est celui de faire sauter les verrous* [339]» qui nuisent à cette catégorie de la population. Son initiateur a en effet déjà expérimenté les méandres d'un parcours administratif dont la réputation n'est pas non plus loin de celles attenantes aux éoliennes, puisqu'il a lui-même développé un projet de centrale au sol sur ses terres.

[338] Extrait de http://www.ladepeche.fr/article/2009/12/11/734976-Ne-plus-freiner-le-photovoltaique.html
[339] Extrait de http://www.ladepeche.fr/article/2009/12/11/734976-Ne-plus-freiner-le-photovoltaique.html

« *C'est une des très rares fonctionnant actuellement sur le département. Pour mener à bien ce projet, il a fallu plus de deux ans de démarches diverses. Maintenant encore, il faut plus d'un an pour monter un projet quel que soit sa taille*[340] ».

La stratégie choisie par ce syndicat est celle de la sensibilisation par opposition à l'accusation, une orientation qui était aussi celle des collectifs aveyronnais.

« Mais plutôt que d'accuser, le syndicat veut sensibiliser » [341]

Ne s'arrêtant pas à une action portée par le syndicat, les agriculteurs ont poussé la manifestation de leur mécontentement jusqu'au franchissement des portes des services de l'Etat. Leurs revendications ont en effet, eu pour suite la création de groupes de travail réunissant services de l'Etat et agriculteurs. Selon les propos de la Chambre d'agriculture, cette intégration des agriculteurs auprès des services de l'Etat aurait permis de détendre l'atmosphère entre les acteurs *« Tout le monde a mis de l'eau dans son vin ». « Les relations se sont améliorées* [342]*».* Néanmoins nous ne pouvons que faire le constat d'une situation qui porte, selon les discours de la Chambre, les mêmes inconvénients que la précédente.

« *La priorité devait être mise sur le développement du photovoltaïque en toiture pour que la vocation première des sols reste la production, et que si projet de nouveau bâtiment il y avait, il fallait qu'il soit utile à l'exploitation.*[343] »

En d'autres termes le développement futur des projets sera possible (il ne l'était pas jusqu'alors) mais dans le cadre souhaité par les services de l'Etat et la Chambre d'agriculture. Soit sur des bâtiments nécessitant une extension pour leur exploitation (nous avons évoqué en début de chapitre l'opportunité saisie par les agriculteurs pour augmenter le nombre de bâtiments composant leur exploitation), et en aucun cas la pose ne sera permise sur les surfaces agricoles. Les obstacles évoqués par les agriculteurs resteront donc les mêmes, pas de centrales sur les exploitations agricoles, ni de financement pour les extensions qui leur

[340] Extrait de http://www.ladepeche.fr/article/2009/12/11/734976-Ne-plus-freiner-le-photovoltaique.html
[341] Extrait de http://www.ladepeche.fr/article/2009/12/11/734976-Ne-plus-freiner-le-photovoltaique.html
[342] http://www.route124.fr/Developpement-du-photovoltaique
[343] http://www.route124.fr/Developpement-du-photovoltaique

permettent d'escompter un investissement plus rentable que le seul revêtement des toitures existantes.

Le Gers est donc un département dans lequel les projets ont mis du temps à voir le jour, où les agriculteurs se sont regroupés pour essayer de faire évoluer leur situation mais où seul l'accord exceptionnel des élus ou l'intervention de l'état est parvenu à contourner l'impératif de préservation des terres agricoles. Bien que la place soit laissée à un moment aux agriculteurs les conclusions quant au respect de ce principe ne s'assouplissent pas dans une dimension concrète.

Ce département porte les marques de l'hétérogénéité du corps agricole tel que décrite par Loudiyi. Définit comme constituant *« un groupe très hétérogène notamment en ce qui concerne les intérêts et les enjeux qui les portent : ce sont des élus, des techniciens, des militants associatifs, des agriculteurs, les uns préoccupés par la préservation de certaines caractéristiques de leur environnement, les autres ayant des préoccupations liées à leurs activités économiques et la pérennité de celles-ci.*[344] *»,* les acteurs agricoles sont en effet divisés entre deux problématiques qui façonnent le contexte dans lequel ils évoluent. D'une part les agriculteurs poursuivent un objectif lié à leurs activités économiques alors que la Chambre d'agriculture se soucie de la préservation de ses terres, soit de son environnement.

Afin de conclure ce chapitre, un résumé des différents éléments mis en lumière s'impose.

En premier lieu, l'analyse a révélé le débat existant autour de l'utilisation des surfaces agricoles pour l'implantation de panneaux photovoltaïques. Cette question oppose principalement les Négawatts et la Chambre d'agriculture. Cette dernière met en œuvre un programme de développement du photovoltaïque qui propose entre autres des formations sur le sujet. Le fait qu'elle soit maitre de l'information qui va être délivrée aux acteurs, montre d'une part l'importance de la maîtrise de ressources cognitives dans ce domaine et d'autre part la volonté de la Chambre d'agriculture de ne pas laisser cette compétence à

[344] LoudiyiS, Maury C et Lardon S, 2011 « Agriculture(s) et projet urbain durable : issues incertaines, destinées imprévisibles », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 11 Numéro 2 | septembre 2011,

d'autres acteurs, ceux qui sont favorables à l'implantation des centrales au sol sur les surfaces agricoles, les Négawatts. Ce cloisonnement, au niveau de la formation, de l'apprentissage, couplé au fait qu'elle ait fait appel à des experts non Négawatt, révèle la capacité de la Chambre à s'organiser, à court terme pour évincer une communauté épistémique dont elle ne veut subir l'influence.

C'est aussi l'étude de ce secteur qui nous a permis de déceler la présence des Négawatts, pour le photovoltaïque et le bois et donc de pouvoir retracer leur présence même si elle n'en était qu'à ses prémisses à l'heure des politiques visant l'implantation des éoliennes. Le fait que les négawatts ne soient pas dans une structure actrice du réseau, rend leur influence difficilement perceptible. Seule l'analyse du discours des acteurs permet de détecter leur influence dans la mise en œuvre des politiques. Lorsque des services déconcentrés nous répondent avec les mêmes arguments et exemples que des membres Négawatt que nous avons interrogés lors de notre étude de terrain, nous pouvons nous rendre compte de leur influence. Ce scénario nous rappelle aussi les discours des maires sur les éoliennes, un copié collé des arguments élaborés par les bureaux d'études. A l'exemple du maire qui donnait une distance d'éloignement de 500 mètres pour la sécurité des habitations face aux éoliennes, mais qui ne savait pas d'où provenait ces chiffres.

Les trois secteurs présentent des structures de réseau plus ou moins proches et dont les points centraux sont les syndicats et les associations locales. Les syndicats sont automatiquement présents du fait de leur monopole en matière de raccordement au réseau. En revanche, ils démontrent un certain intérêt à l'acquisition de compétences cognitives plus poussées, celles nécessaires pour la réalisation d'une pré-étude d'impact et d'un pré-diagnostic. Compétences qui pourraient atteindre prochainement (du fait de la progression temporelle de leur apprentissage) le niveau requis pour réaliser des études d'impacts. Enfin l'implication des syndicats dans la mise en œuvre des projets est aussi le témoin lorsqu'ils participent au développement de projets photovoltaïques (ou bois ou éolienne) d'une volonté politique active.

Les associations bien qu'elles ne soient pas toujours investies des mêmes missions (défense/opposition aux projets) apparaissent également dans les trois secteurs. Les éoliennes intègrent des associations d'opposants et de défense, le bois énergie fait appel à

des associations locales pour sensibiliser les propriétaires forestier à l'intérêt de développer des projets de chaufferie bois, et enfin le photovoltaïque, les acteurs politiques, s'organisent pour échapper à l'influence des associations locales spécialisées. Ces associations ont toutes en commun le fait qu'elles disposent de ressources cognitives importantes et reconnues par les acteurs périphériques..

En revanche si l'on compare à présent les département étudiés entre eux, des différences apparaissent entre les différents arrangements politiques qui ont sous-tendu la mise en œuvre des projets photovoltaïques. Le Lot et l'Ariège par exemple, n'ont pas du tout la même logique de développement. Si l'Ariège s'est investi tôt dans le photovoltaïque et a suivi une orientation stratégique fort empreinte de la protection des intérêts agricoles, le Lot semble s'être arrêté longtemps à une logique de conservation de son patrimoine, ce qui a eu pour conséquence de limiter considérablement son investissement en la matière.
Cette différence au niveau des territoires et de leur logique de développement, le fait qu'ils soient actifs passifs ou récalcitrants en matière de développement de projets visant la production d'énergies renouvelables se retrouve dans chacun des secteurs étudiés. Que ce soit le bois, le photovoltaïque, ou l'éolien, les départements de Midi Pyrénées pourtant soumis a une même politique ne développent pas les énergies renouvelables de la même manière.

Chapitre 8 :

Des politiques nourries par les polémiques qu'elles entraînent

Le photovoltaïque est le dernier des domaines étudiés à être apparu en Midi Pyrénées. Les acteurs en charge de son développement sont, comme nous avons pu le voir précédemment, largement les mêmes que ceux impliqués dans les éoliennes et le bois énergie. Les services de l'Etat, les élus, les institutions mais aussi les bureaux d'étude, les syndicats mixtes, le corps agricole et les associations locales sont tous partie des processus qui ont accompagné le développement des énergies renouvelables dans la région. La principale conséquence en est que depuis une dizaine d'années, ces acteurs ont été confrontés à des problématiques de même ordre. En effet, de par leur nature même d'énergies renouvelables, les projets de photovoltaïque, de bois énergie ou d'éoliennes font appel à des procédures règlementaires ainsi qu'à des compétences d'expertise similaires (diagnostics énergétiques, infrastructures nécessitant des autorisations administratives et municipales). Les acteurs impliqués dans l'une de ces phases ont donc évolué simultanément à l'entrée de ces nouvelles technologies sur leur territoire. Ce qui implique d'une part, que leurs connaissances ont augmenté au fur et à mesure de leurs expérimentations et donc que l'analyse de ces dynamiques d'apprentissage escompte la prise en compte d'une dimension temporelle. Et d'autre part, que cet apprentissage a entrainé une certaine capacité réflexive chez les acteurs concernés. Le fait, d'expérimenter de nouvelles pratiques et d'être confronté à des situations inconnues jusqu'alors a forcément des répercussions sur la conduite des acteurs qui les accusent vivent. Le photovoltaïque en arrivant le dernier va donc profiter des apprentissages déjà effectués par les acteurs impliqués dans son développement. *« Nous aussi on a appris ».* (Intervention Dreal à propos de la doctrine du photovoltaïque).

Cet avant-dernier chapitre a pour objectif de révéler l'existence de dynamiques d'apprentissage entre les trois secteurs étudiés. Il s'emploi à faire le point sur les apprentissages effectués par les acteurs impliqués dans la construction des politiques énergétiques en Midi Pyrénées et démontre que la principale conséquence de ces dynamiques est qu'elles permettent et entrainent la reconfiguration de l'arrangement politique qui sous-tend les énergies renouvelables. Un procédé qui prend forme à travers un recadrage des normes applicables, l'émergence de nouveaux acteurs, un transfert des lieux d'attribution des ressources mais aussi et surtout, qui se caractérise par la diffusion d'un discours davantage soucieux de ne pas créer de polémiques que celui induit par le scénario négawatts.

1. Des apprentissages à tous les niveaux

A. La sphère locale

a) Les apprentissages des opposants

L'existence de conflits entre les pro et les anti éoliennes a eu pour conséquence d'entrainer l'émergence de dynamiques d'apprentissages mutuelles et temporelles. En effet, chacun a augmenté ses propres connaissances en réponse à l'acquisition de nouvelles compétences par l'autre. Dans les trois départements concernés, les opposants augmentent leurs savoirs techniques de sorte à pouvoir contredire les experts sur leur terrain. Les élus acquièrent progressivement des compétences discursives et les experts les conseillent dans cette entreprise, selon leur propre apprentissage en matière discursive (capacité à mener un discours convaincant). L'important ici est de voir que ce n'est qu'en réaction à ce que font les autres que cet apprentissage prend forme, c'est l'engagement de celui qui devient peu à peu un adversaire qui entretient et renforce son engagement propre. Ce processus se produit simultanément à la croissance des parcs sur un territoire, c'est le « ras le bol » provoqué par la multiplicité des projets ajouté au fait d'être directement concerné qui sont à l'origine de la formation de ces dynamiques. Nous sommes donc en présence de dynamiques d'apprentissage mutuelles et temporelles où les conflits qui opposent les protagonistes ont pour résultat l'augmentation de leurs compétences respectives en matière technique mais aussi discursive. Les experts et les opposants développent des stratégies de communication et de persuasion qui n'auraient pas existé sans ces affrontements. En trouvant des arguments opposables et non démontables devant un public de profanes, chacun d'entre eux gagne en légitimité.

Les opposants ont, dès lors qu'ils s'opposent aux projets éoliens, déjà les connaissances relatives au local. Ils appartiennent à cette sphère, ils connaissent donc les sensibilités de la population, les lieux symboles de leur identité (les hauts lieux). De fait, ils vont utiliser ces connaissances pour forger des arguments (et une façon de les diffuser) à même de convaincre leur entourage. Ils vont pour cela expérimenter différentes stratégies de communication. En effet, s'ils augmentent dans un premier temps leurs compétences techniques en matière d'éoliennes, ils se rendent rapidement compte que cela leur permet

de gagner en légitimité et de se défaire de l'accusation de NIMBY, mais aussi que ce n'est pas suffisant pour rallier la population à leur cause. Ils s'emploient alors à développer leurs compétences discursives et optent, afin de favoriser un sentiment d'empathie de la part de leur auditoire, pour la production de témoins. Les opposants ont donc dès le départ des connaissances sur le local, et ils acquièrent progressivement des connaissances techniques et discursives.

b) Les apprentissages des élus.

Les élus effectuent eux aussi un apprentissage. Après s'être fait expliquer les rouages des montages de projets relatifs aux éoliennes, ils s'appliquent à développer des stratégies qui leur permettent de passer outre les obstacles à la réalisation de ces projets. Cet apprentissage s'illustre tant au niveau des procédures administratives relatives à la modification de la nomenclature des sols qu'à leur attitude face à leurs administrés.

Concernant la procédure administrative applicable à l'éolien, une des démarches régulièrement accomplies par les élus, visait souvent à voter une modification du Plan d'Occupation des Sols pour que ces derniers leur permettent d'implanter de l'éolien. Lors de l'étude du cas du Gers, nous avons pu observer que c'est aussi cette modification du POS qui fut une des premières démarches du projet d'implantation de la centrale photovoltaïque. Le recours à cette modification des sols est un stratagème connu et conseillé aux élus, par les promoteurs et les experts. Ces derniers de par le nombre de chantiers qu'ils ont réalisés (qui est souvent supérieur à ceux connus par les élus) ont l'expérience de ce genre de procédure et peuvent en faire profiter les élus. Le photovoltaïque a donc directement bénéficié de cette solution. Par ailleurs, les terres préalablement labellisées zones agricoles qui ont été « déclassées » pour les projets d'implantation de parcs éoliens, ne sont plus protégées et peuvent, de fait, accueillir des centrales solaires au sol. A Avignonet, une centrale au sol a ainsi été construite au pied des éoliennes, le bureau d'étude qui a effectué les études n'est autre qu'Abiès. Il a proposé en mettant au point et en le rendant concret un nouveau modèle de production qui au mètre carré est de fait beaucoup plus productif que l'éolien. Le fait d'installer de l'éolien et du solaire sur le même espace simplifie la phase administrative du second (le photovoltaïque) puisque les études sont focalisées sur un espace déjà étudié. D'autre part les experts et promoteurs ont déjà convaincu les élus du bien fondé d'un

investissement dans les énergies renouvelables, et toutes les démarches liées au raccordement au réseau ont déjà été réalisées lors de l'implantation du parc éolien. Ce modèle semble se diffuser puisque nous en avons trouvé les prémisses dans le Tarn où le même projet se dessine pour le parc Cap découverte, destiné préalablement à la création d'un parc éolien. Bien que celui-ci n'ait jamais vu le jour, les opérations qui avaient alors été effectuées en matière de démarchage ainsi qu'en termes de procédure administrative, ont finalement servi puisque le terrain s'apprête à accueillir une centrale solaire. Dans la même optique, rappelons que la formule de présentation des projets à la population locale, a elle aussi dépassé le cadre des frontières sectorielles et territoriales. En effet, ayant expérimenté les annonces relatives aux éoliennes avec et sans les experts à leur côté, aujourd'hui, les élus ne parlent plus devant leur administrés qu'en se créant cet entourage. Il en va de même pour leur position en matière de secret, dès lors que l'ombre d'un conflit se fait ressentir, ils ne prennent pas le risque de voir le projet contesté.

«R : On nous a conseillé de ne rien dire parce que là-bas à Calmont ils ont déjà été embêtés.
Q : Mais qui est-ce qui vous a conseillé ça ?
R : Ce sont les promoteurs, ils ont l'habitude eux » (Entretien élu).

Autrement dit, l'apprentissage qui s'est retranscrit des éoliennes vers le photovoltaïque, sur les mêmes chantiers, a finalement traversé leurs périmètres pour trouver des applications dans les territoires voisins. Ce phénomène illustre selon nous d'une part une forme de professionnalisation des élus (Barral, Simoulin, Thumerel, 2010[345]) qui sont donc amenés à connaître des problématiques techniques et discursives tant autour de l'éolien que du photovoltaïque. En matière d'apprentissage cela se traduit par le fait que les élus, s'ils ont déjà la connaissance du local lorsqu'ils s'engagent dans un projet d'énergies renouvelables, ne développent pas vraiment leur connaissance technique, ils copient les dires des experts ou leur demandent de présenter le projet à la population locale. En revanche, ils développent des compétences en matière discursive, ils maîtrisent donc progressivement des connaissances discursives et ont un accès aux connaissances techniques via leur

[345]Barral F., Simoulin V., Thumerel B. « Ingénierie de projet et excellence territoriale », *Territoires 2040*, 2010, n°2, pp. 137-148.

coalition avec les experts. D'autre part, ce processus invite à constater la progression trans-territoriale d'une dynamique d'apprentissage, soit la diffusion des savoir-faire des acteurs d'un département sur l'autre, qui passe par les promoteurs et experts qui agissent sur plusieurs sites et territoires.

c) *L'apprentissage des négawatts*

Les bureaux d'études répondent à des appels d'offres diffusés sur les départements français et pas seulement sur Midi Pyrénées, ce qui représente une multiplication des sources d'information qui sont les leurs, et donne une idée de la diversité des expériences qu'ils effectuent. Parmi ces experts, se distingue une communauté spécifique, celle des Négawatts. Via leur investissement quant à la réalisation de leur scénario, ils s'inscrivent aussi parmi ces acteurs qui augmentent leurs connaissances sur différents volets. Si les bureaux d'études classiques sont essentiellement animés par l'objectif de décrocher des contrats*, "nous on cherche à décrocher des appels d'offre"* (Bureau d'études) les Négawatts sont surtout motivés par l'accomplissement de leur scénario. Ils développent pour ce faire des compétences stratégiques qui révèlent une acceptation de leur rôle bien plus large que celle d'un "simple expert". Les experts négawatts, bien qu'ils soient déjà techniquement compétents en matière renouvelable comptent donc parmi les acteurs qui apprennent. En effet nous avons vu qu'ils avaient peu à peu investi différentes scènes de l'action publique et que ces multiples entrées leur permettaient d'une part de diffuser leurs savoirs faires et d'autre part d'apprendre sur les réactions des populations locales en matière de projet éolien. Cet apprentissage a notamment pris la forme de la constitution d'une base de données autour des questions habituellement posées par les habitants, de leurs craintes et des spécificités patrimoniales ou symboliques de leur territoire d'appartenance. Une entreprise qui a eu pour ambition de permettre aux négawatts d'élaborer des réponses appuyées par des arguments pertinents destinés à rassurer mais aussi à convaincre les populations de l'opportunité que représente, pour elles, le projet qu'ils construisent. Ces interactions régulières leur ont donc permis de développer des connaissances en matière stratégique.

En matière de photovoltaïque, ils ont également développé un argumentaire visant à contrer la position de l'agriculture, (nous l'avons déjà précisé). Par ailleurs la création de l'institut des

négawatts fait écho à la diffusion du discours de la Chambre d'agriculture ainsi qu'à son action pour préserver ses intérêts (pression sur les acteurs administratifs et mise en œuvre de son propre programme de photovoltaïque). Il se produit donc une forme d'apprentissage mutuel entre ces deux acteurs. Pour contrer la philosophie des négawatts, la Chambre développe une stratégie visant la protection de ses intérêts en amont des projets et leur respect en aval. Les négawatts répondent[346] à cette stratégie en créant leur propre institut de formation, soit en développant un moyen autre de diffuser leur scénario, la formation. De fait, s'ils se placent au niveau de la formation des futurs acteurs du photovoltaïque, ils pourront leur communiquer leur position en matière de centrale au sol et les inciter à la partager. En effet, les formations données seront effectuées au fil des arguments négawatts, autrement dit, elles mettront l'accent sur la performance et la productivité à laquelle les projets peuvent prétendre s'ils parviennent à être installés sur ces surfaces.

Les négawatts sont donc des experts qui tout au long de la mise en place des politiques énergétiques, cherchent à parfaire leurs compétences stratégiques à partir des obstacles qu'ils rencontrent sur la sphère locale. Ils développent un argumentaire et une stratégie basés sur leurs expériences de terrain qui finalement aboutissent à la définition d'un nouveau moyen d'atteindre leur objectif : l'institut Négawatt. Soit une entité destinée à transférer leur savoir-faire et leur message aux autres acteurs des politiques relatives au développement des énergies renouvelables, qu'ils soient experts, décideurs, chargés de missions.

B. La sphère étatique

Des éoliennes au photovoltaïque les agents de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre des politiques relatives aux énergies renouvelables ont eux aussi fait preuve d'un apprentissage certain. S'ils étaient novices au départ, ils ont eu le temps d'expérimenter le développement

[346] L'institut négawatt est créé en 2009, mi-octobre, et les formations sont mises en place par les chambres d'agriculture ariègeoise et aveyronnaises en 2007)

concret des projets et les problèmes que cela posait. En d'autres termes, le défaut de compétences techniques qui les caractérisait au départ de l'introduction des politiques énergétiques s'est estompé au fur et à mesure des dossiers qu'ils ont traités pour avis. D'une part la fréquence de cette activité leur a permis d'en connaitre mieux l'objet, et d'autre part, les recours incessants devant les tribunaux administratifs les ont amenés à s'interroger sur les failles de la procédure administrative ainsi qu'à entreprendre leur dépassement.

a) L'Etat prend le contrôle

Concernant la régulation du photovoltaïque l'Etat a utilisé le même procédé de régulation tarifaire qu'il avait expérimenté pour les éoliennes. En effet, non seulement la promulgation de nouvelles mesures tarifaires revues à la baisse est à l'ordre du jour mais en plus des zonages seraient en train d'être calculés pour la région.

"La deuxième réponse apportée c'était de faire l'équivalent des ZDE. De la même manière qu'il y a des ZDE, on nous a dit : "vous ne voudriez pas faire un ZDPV ". (Entretien Bureau d'études)

Si les ZDE avaient pour conséquence d'imposer que seules les éoliennes dressées à l'intérieur de ces périmètres étaient aptes à bénéficier d'un tarif de rachat privilégié, le zonage des centrales solaires semble escompter le même résultat. Ainsi, l'Etat encourage les investisseurs à se limiter à certains espaces, en mettant une pression financière en vue de la satisfaction de ses directives. Ce recul de la part de l'Etat s'explique par la forte augmentation du nombre de dossiers de projets photovoltaïques déposés en 2009. En Ariège par exemple, en moyenne 5000 demandes étaient effectuées par mois, pour le raccordement au réseau électrique. Fin novembre, la Chambre d'agriculture en a recensé 3000 par jour[347], ce qui a eu pour conséquence d'inquiéter vivement les pouvoirs publics. Ils ont réagi en modifiant drastiquement les règles applicables à ces dossiers, soit en les rendant inéligibles. Les projets déposés entre le 1er novembre et le 11 janvier 2010 n'étaient plus susceptibles de bénéficier des tarifs de rachat précédents. Cette nouvelle a eu un fort

[347] http://www.ariegenews.com/ariege/agriculture_environnement/2010/14389/le-photovoltaique-une-filiere-en-colere.html

retentissement du côté des agriculteurs et des chambres d'agriculture qui ont lutté pour obtenir des aménagements quant à cette nouvelle règle. Un arrêté a été diffusé en mars 2010 pour adoucir cette règlementation pour les projets agricoles déposés dans cette période, en leur permettant de rester éligibles. Mais, en août 2010, un communiqué relatif à la loi Grenelle 2 (promulguée en juillet 2010) annonce que les objectifs français sont en très bonne voie, et même en avance par rapport aux prévisions effectuées par le passé. Cette nouvelle légitime, pour l'Etat, une baisse des subventions en matière de photovoltaïque. Il décide alors que seuls les projets ayant *« fait l'objet d'une demande complète de raccordement auprès du gestionnaire de réseau bénéficiera de la grille tarifaire du 12 janvier 2010. L'ancien tarif de rachat sera en particulier maintenu pour les projets sur bâtiment agricole en cours d'examen dans les préfectures au titre de l'arrêté du 16 mars 2010, si ceux-ci ne peuvent obtenir l'attestation requise leur accordant le bénéfice de l'arrêté du 10 juillet 2006*[348]*».*

Via la dénonciation d'une bulle spéculative autour du photovoltaïque et des agriculteurs, l'Etat a coupé court à une croissance exponentielle qui finalement lui revenait très cher[349]. Il a donc dans un premier temps, annoncé une baisse des tarifs de rachat de l'électricité, et, dans un second, une diminution de moitié du crédit d'impôt. Autrement dit, après avoir subventionné le développement du photovoltaïque il y a mis un frein, tout comme il l'avait fait pour l'éolien *« le problème de l'éolienne c'est la frilosité de l'Etat* » (Entretien conseiller de commerce extérieur éoliennes).

L'Etat a donc réutilisé les instruments qu'il avait déjà testés pour l'éolien sur le photovoltaïque. De la même manière que pour l'éolien il n'intervient qu'une fois que le secteur affiche une croissance exponentielle *« le photovoltaïque c'est l'explosion ! »*. Les opérateurs font donc face à une nouvelle législation qui se traduit souvent par une projection à la baisse de leur productivité, et qui s'accompagne d'une diminution des crédits qui leur étaient alloués jusqu'alors. Soit, deux éléments qui ont permis de recadrer le marché du photovoltaïque en lui enlevant les attributs qui jusqu'alors le caractérisaient (secteur fortement rentable parce que très soutenu par l'Etat). Cette démonstration rejoint

[348]Extrait du communiqué N°644, Paris, le 23 août 2010

[349] Le principe des taxes et du financement du photovoltaïque a été exposé dans le chapitre précédent.

les conclusions d'Urfalino[350] quant à l'utilisation d'un cadre juridique pour imposer un modèle aux industriels. Néanmoins notre cas d'étude montre aussi que l'imposition d'un cadre peut avoir pour conséquence de bloquer la diffusion de certains savoirs et savoirs faires en réduisant leurs possibilités d'être concrètement appliqués. Le processus qui a été suivi pour la rédaction de la doctrine photovoltaïque illustre cette affirmation, c'est ce qui va à présent nous intéresser.

b) La Dreal

L'installation des panneaux solaires est soumise à un encadrement juridique, soit, une procédure qui implique des autorisations administratives (préfet sur avis des services de l'Etat) allant du permis de construire à l'obtention du certificat de raccordement au réseau de distribution d'électricité (ERDF-DREAL). Depuis deux ans (2009) cet encadrement règlementaire s'est progressivement durci suivant la même évolution que l'encadrement juridique éolien (ZDE).

« Au départ c'est passé, maintenant ça se durcit et ils pallient ce durcissement en faisant des toits en dents de scie » (Entretien Dreal)

La rédaction de la doctrine photovoltaïque a été élaborée par F. Berly avec le concours de la Draaf et de l'Ademe. Celle-ci est un guide pour les porteurs de projet, dans le sens où elle préconise le respect de certains facteurs pour voir leurs projets autorisés. S'inscrivent notamment parmi ces recommandations l'évitement de projets surdimensionnés tout comme celui des projets situés sur des surfaces agricoles. Ce cadrage permet donc d'une part, de réduire les possibilités des projets de centrales solaires en toiture, et d'autre part, de mettre fin à l'habitude prise par les opérateurs de proposer des projets surdimensionnés. La doctrine accorde aussi une attention spécifique à la construction de bâtiments neufs qui prévoient l'installation de panneaux solaires sur leur toiture. De sorte à éviter que ces constructions ne soient effectuées que pour bénéficier des subventions allouées, les besoins liés à l'exploitation agricole devront faire l'objet d'une justification et argumentation

[350] Urfalino P., 2007 "Expertise scientifique et intérêts nationaux, l'Europe des médicaments". *EHESS Annales Histoire, Sciences Sociales*, pp 273-298

précises. A défaut le projet ne sera pas autorisé. Les services de l'Etat ferment donc ainsi la porte aux comportements et projets qu'ils qualifient d'abusifs. Leur constat et les suites qui y sont données démontrent qu'ils ont acquis une connaissance certaine quant aux enjeux et intérêts poursuivis par les différents acteurs qui interviennent dans le secteur du photovoltaïque. En utilisant ce moyen (doctrine) ils démontrent qu'ils maitrisent les outils nécessaires à l'accomplissement d'une politique qui répond à "leur volonté". Après avoir déterminé quels étaient les éléments spécifiques au secteur photovoltaïque dans la région (quels sont les acteurs, enjeux et intérêts impliqués), ils utilisent la doctrine pour recadrer les possibilités offertes aux opérateurs. Ils ont une connaissance suffisante des procédures et processus qui encadrent le développement des projets pour les utiliser à leurs propres fins. Ils parviennent donc à mobiliser des compétences qui leur permettent d'agir en amont des problèmes, à faire en sorte qu'ils ne puissent plus apparaitre.

Dans le même ordre d'idée, la doctrine tient cas de la position de la Chambre d'agriculture soit l'acteur le plus menaçant en termes de potentiels recours. Celle-ci ayant clamé haut et fort qu'elle saisirait le tribunal administratif dès lors que ses terres feraient l'objet d'un projet, la Dreal a considéré qu'il était préférable de ne pas attendre qu'une telle situation se produise pour agir. Ayant déjà expérimenté la situation où les décisions et avis rendus par les services de l'Etat étaient systématiquement remis en cause et parfois discrédités, elle n'a pas souhaité en refaire l'expérience. Et, prenant appui sur l'expérimentation qui s'est révélée positive pour elle du resserrement juridique de l'éolien, F. Berly a décidé de cadrer spécifiquement les projets photovoltaïques de sorte à ce que les intérêts de la Chambre d'agriculture soient préservés. *" L'enjeu ; encourager le développement maitrisé avec des projets qui s'intègrent et qui sont compatibles avec les centrales au sol et les enjeux agricoles. »* (Entretien Dreal)

L'attention qu'il porte à ne pas laisser de vide juridique est conséquente à son expérience de l'éolienne, il a appris des erreurs du passé et ne souhaite pas les voir se reproduire *"nous aussi on a appris"* (Entretien Dreal).

Il a donc à ce moment-là, acquis une connaissance assez grande des étapes et des acteurs impliqués dans un projet photovoltaïque pour savoir quels aspects de la procédure doivent

faire l'objet d'une attention particulière. En revanche, s'il est parvenu à agir efficacement en la matière c'est aussi parce qu'il a acquis au fil du temps les compétences techniques qui lui ont permis de réaliser cette entreprise. Il maîtrise les concepts techniques propres aux énergies renouvelables et est en mesure de déterminer la conformité des expertises avec la règlementation ainsi que d'évaluer les performances énergétiques des projets qui lui sont soumis. Soit des compétences indispensables pour repérer les failles d'un cadre réglementaire et le rendre plus précis.

Nous l'avions rencontré (Berly) au début de la rédaction de cette doctrine (2009) et il nous confiait dès lors que les agriculteurs étaient la principale « cible » de cette doctrine, notamment parce qu'ils commettaient trop d'abus pour produire de l'énergie photovoltaïque. L'élaboration de la doctrine témoigne donc de sa capacité à adopter une attitude réflexive et à déployer des connaissances suffisantes pour mettre en œuvre une stratégie qui permet de libérer la scène du photovoltaïque des conflits qui entravent le bon développement des politiques qui lui sont relatives. Les connaissances et relations qu'il a établies avec les autres acteurs des politiques relatives au photovoltaïque participent aussi à cette entreprise. En effets, les ateliers constitués entre la Draaf, la Dreal, l'Ademe, la Région et la Chambre d'agriculture, ont permis à ces acteurs de parvenir à une vision du problème partagée par chacun d'entre eux, ce qui a facilité la mise en œuvre d'une stratégie collective pour le résoudre. En l'espèce cela s'est traduit par la mise à l'agenda de la question : comment éviter que les zones agricoles soient utilisées pour des centrales photovoltaïques ?

Enfin, la temporalité dans laquelle les politiques visant l'encadrement de l'éolien et du photovoltaïque ont été menées, a permis à cet agent de la Dreal d'augmenter ses compétences en matière stratégique et technique. Que ce soit au niveau des populations locales, des élus postérieurement mécontents, des retards dans les projets, ou encore du temps perdu rapport aux « mauvais dossiers » éoliennes, il a eu à faire à une grande diversité de situations. De fait il a pu expérimenter les conséquences de la concrétisation des projets éoliens sur le terrain, en tirer des enseignements et les appliquer au secteur du photovoltaïque. En effet, les éoliennes sont arrivées en 2000 dans la région et il a fallu attendre 2007 pour voir arriver et appliquée la loi ZDE, alors que le photovoltaïque fait son entrée en 2007 et la rédaction de la doctrine commence en 2009. Par conséquent cela nous

permet d'affirmer que si la gestion de la crise éolienne a pris du temps (première éoliennes en 2002 et application de la ZDE en 2007), la réactivité de Berly face au début de grogne de la Chambre d'agriculture, illustre la progression de son apprentissage en matière technique et stratégique. Dès lors qu'il s'aperçoit d'une potentialité de conflits (déjà connus) il démontre qu'il sait comment réagir efficacement pour éviter leur développement. Il est par ailleurs décrit comme étant devenu un expert en énergies renouvelables par la Draaf.

"*Berly, c'est un expert*" (Entretien Draaf)

c) *La Draaf*

Nous l'avons déjà précisé, la Draaf a également participé à la construction des politiques visant le développement des énergies renouvelables. Impliqués dans le bois énergie mais aussi dans le photovoltaïque, les agents de la Draaf ont eux aussi été amenés à augmenter leurs connaissances quant à l'environnement dans lequel ces politiques étaient menées (conflits précédemment cités). En matière de photovoltaïque, la Draaf intervient dès lors que le site d'implantation du projet touche à la forêt ou au domaine agricole. Néanmoins sa non spécialisation en la matière et la confiance que sa chargée de mission fait à F. Berly (de la Dreal) semble avoir pour conséquence une implication plus limitée.

"Et comme avec la Dreal on est un peu sur la même longueur d'ondes quelque part il y a aussi une relation de confiance qui s'est instaurée. " (Entretien Draaf)

"Mais là avec Berly on a clairement la même position : les centrales solaires au sol sur les surfaces agricoles on n'en veut pas quoi." (Entretien Draaf)

"Mais voilà comme la Dreal amène un peu la bonne parole, on ne juge pas à la Draaf que ce soit un sujet sur lequel il faut à tout prix qu'on soit présents." (Entretien Draaf)

La relation instituée entre ces deux services de l'Etat a des implications en termes d'apprentissage et de transfert des connaissances. Si la Draaf est l'autorité qui se charge du bois énergie, c'est la Dreal qui s'occupe du photovoltaïque et de fait l'implication de la Draaf dans le développement du photovoltaïque reste limitée à la problématique agricole.

" Pour l'instant on le suit mais on n'est pas pilote et on s'y implique dès lors que ça a une incidence sur le monde agricole" (Entretien Draaf)

En effet, cette configuration n'implique pas son inscription sur une dynamique visant à lui amener des compétences stratégiques en la matière. Elle est plutôt confinée dans un rôle où elle amène à la Dreal, les connaissances de terrain nécessaires à l'efficacité de son action. Par exemple, la Draaf a cet avantage sur la Dreal qu'elle connait le monde agricole. Désireuse d'aider la Dreal à mener à bien sa mission de développement du photovoltaïque, elle va se charger, pour cette dernière, de la constitution d'une base de connaissances spécifique à l'implication des agriculteurs dans le photovoltaïque. Elle va notamment prendre en charge le travail sur le dimensionnement des bâtiments agricoles après que la Dreal ait regretté les manquements des connaissances disponibles à ce niveau-là.

"Sur le dimensionnement des bâtiments agricoles, la Dreal n'a pas de compétences particulières sur ce sujet-là. Berly, il trouve dommage que dans les comités énergies renouvelables (...), il n'y ait pas de réseaux de conseillers bâtiment (...) c'est aussi pour ça que nous on a pris en charge de travailler sur le dimensionnement des bâtiments, pour éviter que les bâtiments soient surdimensionnés" (Entretien Draaf)

Elle va aussi organiser une rencontre entre les acteurs de la Coream[351] et de la Dreal pour que cette dernière puisse prendre la mesure des cadres dans lesquels évoluent les agriculteurs et de l'impact que pourrait donc avoir la doctrine (en cours de rédaction) sur eux. D'autre part, elle envisage de laisser la gestion de la partie photovoltaïque de la Coream à la Dreal.

"De plus la Dreal vient de naître il faut qu'elle s'organise et ça prend du temps, et même si pour l'instant c'est la Draaf qui pilote ça pourrait être la Dreal qui prend les rênes, c'est un problème politique, cette action est avant tout une tentative de cohérence agricole sur le territoire." (Entretien Draaf)

[351] Soit, la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural dont l'objectif est de suivre les trois axes européens proposés par le Feader (fond européen agricole de développement économique et rural) La Draaf est l'autorité de gestion de ce fonds, et décide en 2009 de créer une COREAM sur les questions d'énergies renouvelables.

La Draaf pour le photovoltaïque apparait donc un peu comme le bras droit de la Dreal. Elle facilite par sa capacité à traiter la question de l'implication du domaine agricole dans le photovoltaïque, la constitution d'une base de connaissances destinée à produire un référentiel[352] commun, une même vision de la situation. Elle amène donc les connaissances qui seront utilisées par la Dreal pour dépasser les obstacles et conflits relatifs à ce secteur. Le photovoltaïque impliquant pour toutes les raisons que nous avons déjà citées la Chambre d'agriculture, la Draaf est par conséquent un relais d'information très important pour la Dreal.

Une nuance reste cependant à formuler ici, si la Draaf permet d'apporter de l'information quant aux pratiques des agriculteurs locaux, elle reste cependant dépendante des avis des experts quant aux possibilités techniques des projets pressentis par ces derniers.

"Si l'expert me dit qu'il faut couper la forêt pour son entretien je ne peux pas le contredire". (Entretien Draaf)

Bien que son apprentissage soit plutôt limité en matière de photovoltaïque la Draaf s'inscrit en revanche sur cette dynamique en matière de bois énergie. En effet, son implication dans la filière bois a pour conséquence son investissement soutenu dans la problématique du bois énergie et principalement dans la recherche de solution visant à ne pas empiéter sur les intérêts des acteurs de l'industrie du bois. La chargée de mission de valorisation énergétique du bois, novice en la matière lorsqu'elle est recrutée, a organisé des ateliers de travail bois énergie visant la mise en commun des connaissances de chacun des acteurs impliqués dans le domaine du bois énergie. Ces ateliers sont constitués de la Dreal, de l'Ademe, des Conseils Généraux départementaux, des syndicats mixtes départementaux, des coopératives agricoles, de la Chambre d'agriculture mais aussi des maîtres d'œuvres et maitres d'ouvrages potentiels. Et, pour ceux réalisés autour de l'accord cadre bois énergie, ils comprenaient aussi l'animateur MP bois, ce qui laisse sous-entendre la transmission des connaissances qu'il a acquises à l'ensemble des autres acteurs.

[352]Nous entendons ici le terme de référentiel tel que défini par Jobert et Muller, soit, comme la *"formalisation de conceptions et de diagnostics communs au sein d'un secteur donné*".(Boussaguet L., jacquot S., Ravinet P. 2006.Dictionnaire des politiques publiques, Sciences po Gouvernances, presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris 2°ed op.,cit.p80)

La Draaf a dans un premier temps mobilisé des connaissances propres au terrain puis, mené une réflexion quant aux possibilités de dépasser les conflits posés par ce même contexte. Elle a d'abord cherché à établir une liste des ressources et catégories d'acteurs présents sur chacun des départements de la région Midi Pyrénées, pour ensuite se concentrer sur les problèmes rencontrés par chacun des acteurs intervenant en amont d'un projet de chaufferie. Simultanément, elle s'est donné pour mission le calcul de l'impact de la réalisation de chacune des étapes sur le volume des ressources en bois. La Draaf a donc organisé son action vers la constitution d'un socle de connaissances qui concerne tant les acteurs impliqués dans le développement du bois d'énergie que leurs référentiels propres et les ressources en bois dont ils disposent potentiellement. Elle a fait le choix d'investir la dimension du référentiel pour parvenir à dépasser les conflits liés à l'approvisionnement des ressources en bois. De la sorte elle a pu non seulement se rendre compte de la perception de chacun des acteurs eu égard à leur position dans l'arrangement politique du bois énergie, mais elle a également, via la tenue de ces réunions, comités de pilotage, ou encore ateliers de travail, pu faire circuler ces différentes perceptions entre les multiples acteurs concernés. Finalement, l'accès qu'elle a créé au référentiel de chacun, lui a permis de trouver des interstices où agir sans gêner les intérêts des industriels. Par exemple, l'idée de se tourner vers les propriétaires forestiers pour éviter d'empiéter sur les ressources convoitées par les industriels. La Draaf est donc parvenue, via une action basée sur la création du dialogue entre des acteurs de différentes origines socioprofessionnelles, à dépasser certains des obstacles au bon développement des projets bois énergie et donc elle a par là même réussi à proposer des solutions adaptées à l'environnement dans lequel elle était censée agir.

Créer un espace de confrontation où se dessinent chacune des positions des acteurs, permet à ceux qui pilotent ces interfaces de cibler les revendications de chacun, les solutions formulées, les cadres à respecter et de proposer une norme qui évitera de retomber dans les difficultés qu'ils ont déjà connues. La multiplicité des projets auxquels les agents des services de l'Etat ont participé mais aussi leur mobilisation sur le terrain leur a permis de mettre en place ces interfaces et de parvenir à la construction de cette base commune qui permet d'élaborer des stratégies efficaces pour dépasser les obstacles auxquels ils sont confrontés.

C. La chambre d'agriculture et l'Ademe

Souvent réunis dans le cadre de programmes ayant plus large vocation que le seul bois énergie, l'éolien ou le photovoltaïque, les agents chargés de leur développement sont régulièrement amenés à traiter des problématiques qui leur sont liées. Les ateliers de réflexions bois énergie pilotés par la Draaf, mais aussi le CASDAR par la Chambre d'agriculture régionale, le plan PRELUDDE par l'Ademe (et la région), ou encore l'atelier photovoltaïque piloté par la Dreal dans le cadre de l'élaboration de sa doctrine, sont autant d'exemples de ces lieux d'interactions entre les acteurs des politiques énergétiques.
La double inscription de l'Ademe et de la Chambre d'agriculture sur des secteurs et des niveaux d'action différents admet pour conséquence le transfert des connaissances acquises au niveau local vers leurs délégations régionales et d'autre part le transfert des enseignements tirés pour un secteur vers l'autre.

a) l'Ademe tire des enseignements du terrain

L'Ademe présente cette particularité d'être un acteur qui agit à deux niveaux territoriaux. Elle finance et définit le cadre d'application du PRELUDDE, et elle agit sur le terrain par l'intermédiaire de ses antennes locales (EIE ou ALE). C'est une structure qui a les moyens de faire remonter au niveau régional les enseignements tirés au niveau local et inversement. Il y a donc une part d'information descendante et une autre part ascendante.

« Nous on a une force de réseau (...) Gagner du temps, avoir déjà des solutions aux problèmes posés grâce à l'expérience du réseau" (Entretien Ademe)

"*A la fin on fait une opération de synthèse qui est ensuite mise de côté et ensuite soit au niveau national soit au niveau régional on fait le bilan de ce qui est fait."* (Entretien Ademe)

L'inscription de l'Ademe dans les différents groupes de travail ou ateliers menés par les autres acteurs impliqués dans les programmes et politiques visant le développement des énergies renouvelables (Casdar, atelier bois énergie, préparation doctrine photovoltaïque) lui permet de bénéficier des connaissances qui émergent de ces interfaces et de les

transférer au niveau de ses antennes locales (EIE /ALE). Précisons ici que le chargé de mission qui intervient dans ce réseau assure le transfert des expériences d'une sphère vers l'autre. Ses interactions avec les chargés de mission et le coordonnateur des collectivités territoriales (même site) lui permettent d'avoir connaissance de ce qui se passe au niveau de la concrétisation des projets, et de diffuser l'information vers l'amont (Casdar, atelier bois..). Mais il peut aussi transférer les connaissances dans le sens inverse, soit informer les acteurs de la sphère locale (via l'intermédiaire des chargés de missions et du coordinateur ALE) des positions et lignes de réflexions qui font objet de discussions entre les acteurs du réseau en amont.

D'autre part, l'action de l'Ademe, avec les associations locales spécialisées, sur le terrain, a permis aux agents des EIE/ALE de faire remonter les difficultés rencontrées pour monter les projets au coordonnateur de ces antennes ainsi qu'aux chargés de missions. Nous notons par ailleurs un consensus quant à la perception qu'ont ces différents acteurs des éléments qui déterminent le succès (ou le bloquent) d'un projet visant la production d'énergie renouvelable. En effet, il existe des similitudes dans les discours prononcés par les agents de l'Ademe. Qu'ils soient coordonnateurs ou chargés de mission, ils évoquent tous les difficultés liées à l'accès aux élus.

*"Nous on veut être proches des élus sinon on ne peut pas faire partir les projets" (*Entretien coordonnateur Ademe)

"On a du mal à intéresser les élus, un projet chaufferie bois ce n'est pas très vendeur" (Entretien chargé de mission Ademe)

Ils accordent également une grande importance à la question du raccordement au réseau électrique, puisque de fait le projet n'a d'utilité que s'il peut être raccordé, autrement dit si l'énergie produite est distribuée.

"Ce qui détermine tout c'est le réseau (...) avant de concrétiser un projet, la question qu'il faut se poser c'est où vous raccorder ? (...) Selon que l'on se raccorde à telle ou telle partie du réseau. Il peut y avoir une valorisation différente" (Entretien chargé de mission Ademe)

Cette étape apparait donc capitale dans le succès d'un projet d'énergie renouvelable. Les acteurs s'accordent tous sur ce point, c'est la nature même des projets qui fonde l'importance de la question du raccordement au réseau. Par ailleurs une variable s'ajoute à l'attention accordée à cette étape par des agents de l'Ademe en mal d'accès aux élus, celle de la composition des CA des syndicats mixtes. Ce sont pour moitié des élus, et les agents de l'Ademe en ont conscience.

"Comment part ce type de projet ? L'amorce c'est les collectivités locales, c'est un des acteurs le plus important pour le réseau". (Entretien chargé de mission Ademe)

"Les élus composent à 50% le CA d'un syndicat mixte" (Entretien chargé de mission Ademe)

Un autre point apparaît commun aux discours tenus par les agents de l'Ademe, celui de l'importance de connaître le terrain sur lequel ils sont censés implanter les projets.

"On va voir les gens au niveau local, on organise des réunions avec les élus " (Entretien chargé de mission Ademe)

*« On fait le service après-vente du national c'est pour ça qu'on est beaucoup sur le terrain, on va voir comment ça se passe concrètement au niveau du terrain, on va rencontrer les gens." (*Entretien coordonnateur Ademe)

Cette préoccupation pour la connaissance du local est une de celles qui a guidé la décision de l'Ademe d'opérer une coalition avec les associations locales. Non seulement celles-ci avaient de l'expérience en matière de montage de projet, mais en plus elles l'avaient forgée sur le terrain où elles souhaitaient soutenir le développement des énergies renouvelables. Ce qui revêt un avantage comparatif pour l'Ademe puisque l'élaboration d'un projet peut se passer de manière différente selon le site d'implantation. Les élus n'ont pas la "même culture" selon leur appartenance territoriale, ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Par exemple si les élus du Lot apparaissent comme conservateurs et soucieux de la protection du paysage, les élus de la Haute Garonne sont perçus comme soumis à un Conseil général qui n'est pas enclin à financer les projets portés par les associations. Et ceux de l'Aveyron,

comme des élus qui considèrent avoir déjà contribué suffisamment à la lutte pour le changement climatique.

" *Le problème du Conseil général c'est son président, il ne finance rien si ce n'est pas lui qui le fait* " (Entretien Ademe)

"Dans le Lot les politiques sont très conservateurs ils ne veulent pas qu'on touche au paysage". (Entretien Quercy énergie)

Bref, cette connaissance des positions des acteurs est une donnée que les acteurs qui développent les projets ont besoin de connaitre pour définir une stratégie pertinente. Cela leur donne des informations sur le type d'argumentation qu'il conviendra de choisir pour convaincre, mais aussi sur les actions à organiser en la matière, ainsi que sur la qualité des services à assurer pour décharger les collectivités d'une procédure administrative décourageante. Par exemple, on ne parlera pas à un élu lotois d'un projet susceptible d'avoir un impact sur le paysage ni à un élu Aveyronnais de sa responsabilité en matière de préservation de l'environnement pour les générations futures. La connaissance du terrain permet aussi de poser le contour du projet et d'anticiper ainsi quels sont les aspects qui peuvent poser problèmes et ceux qui n'en poseront pas. Par exemple l'expérience permettra de savoir pour les porteurs des projets, quels sont les acteurs sur lesquels ils peuvent se reposer, ceux qu'il convient de "surveiller", ceux qu'ils convient de rallier pour pouvoir proposer aux élus un service clé en main.
Le processus d'apprentissage expérimenté par l'Ademe est cependant très différent de celui accompli par la chambre d'agriculture, c'est ce qui va à présent nous intéresser.

b) La chambre d'agriculture : un apprentissage en interne.

La chambre d'agriculture est un acteur important et influent dans le développement des projets d'énergies renouvelables en Midi Pyrénées. Nous en avons déjà fait état, l'étendue des terres a attiré les promoteurs qui ont démarché les agriculteurs en leur proposant de

nouvelles sources de revenus. Cela a entrainé une vague de questionnement des agriculteurs vers la Chambre qui a décidé d'investir ce nouveau domaine afin de pouvoir valablement orienter les agriculteurs. Elle a mis en place le programme Casdar pour mener à bien cette mission et cela a donné lieu à la constitution d'un réseau d'acteurs dont les rencontres avaient pour objectif de permettre l'échange d'informations et d'améliorer ainsi les connaissances de chacun en matière d'énergie renouvelable. Un peu de la même manière qu'a procédé la Draaf pour le bois énergie, l'objectif a été d'organiser des réunions avec les différents acteurs impliqués dans la question des énergies renouvelables de sorte à échanger de l'information et augmenter les connaissances de chacun des membres en matière d'exploitation énergétique dans le monde agricole.

"*Il y a beaucoup de réunions régionales (...) chacun rend compte de ce qu'il fait, il y a beaucoup d'échanges." (Entretien chambre d'agriculture)*

Ce réseau réunit des acteurs déjà présents aux côtés de la Draaf (atelier bois énergie)
"*Un noyau dur de sept huit personnes (...)" (Entretien chambre d'agriculture)*

Ainsi les connaissances qui émergent dans l'une des interfaces constituées autour de ces acteurs peuvent être transférées dans les autres. En d'autres termes, les informations qui seront révélées dans l'enceinte du Casdar passeront aussi dans les groupes de travail mis en place par la Draaf et par la Dreal. En effet, si on s'intéresse aux ateliers de préparation de la doctrine photovoltaïque (Dreal), on ne peut ignorer le fait que, de par la présence (à ces derniers ateliers) des membres de la Draaf, mais aussi de l'Ademe et des chambres départementales d'agriculture, les informations qui ont été révélées dans les ateliers bois et dans les réunions du Casdar, interférent aussi dans les ateliers de la Dreal, et ce, bien qu'elle ne fasse pas partie du Casdar. Par ailleurs, la profusion des connaissances, l'échange et les discussions entre différents acteurs, amènent à la constitution d'un référentiel commun, d'une vision partagée quant à la perception d'une situation, ce qui est nécessaire à la bonne mise en œuvre d'une politique publique (Nay Smith[353], van Buuren[354]).

[353] Nay O, Smith A. Le gouvernement du compromis. courtier et généralistes dans l'action politique, Paris, Economica 2002
[354]Van Buuren A. Knowledge for governance, governance of knowledge: inclusive knowledge management in collaborative governance processes, international public management journal, 12, p208-235.

En matière de bois énergie, cela se traduit par le fait que lorsqu'ils décident de mettre en place des projets de chaufferies bois, les acteurs de l'agriculture sont avertis des conflits que le secteur pose avec les industriels, et du fait que s'ils souhaitent voir leur projet mené à bien ils devront prendre en compte cet aspect. Cela illustre l'élaboration d'une stratégie collective et soucieuse des intérêts de chacun des acteurs. En effet, ce sont des CUMAS (agriculture) qui agissent avec des associations dans le but de développer des projets de chaufferie bois (Ademe/animation ALE) via une alternative à l'utilisation des ressources "réservées" par les industriels (Draaf). Autrement dit c'est une solution qui permet de développer des projets conformément aux objectifs de la Chambre d'agriculture, de l'Ademe et des associations locales tout en préservant les impératifs posés par la Draaf en matière de protection des intérêts de la filière bois. Les multiples échanges entre les acteurs leur ont donc permis d'arriver à cette vision partagée de la situation ainsi qu'à l'élaboration d'une solution acceptable par tous.

La mise en œuvre du Casdar a également permis à la Chambre d'agriculture de parfaire sa connaissance du terrain agricole. En effet après avoir ordonné à ses techniciens (sur les 20 techniciens, 7 ou 8 sont des CUMA, 12 des chambres d'agriculture et deux viennent des formations agricoles) l'évaluation des consommations en énergie de plus de 200 exploitations, elle a expérimenté la concrétisation des projets sur le terrain. Cette action a donné lieu à la constitution d'une base de données élaborée à partir des actions menées dans chaque département par chacun des acteurs du réseau (selon sa mission).

"C'est les références sur la consommation d'énergie sur 235 exploitations de la région combien ça consomme, ce qui ressort, (...) Pour un système de production qui se ressemble, il y a une variabilité importante de consommation, une exploitation en montagne, c'est 30% de plus." (Entretien chambre d'agriculture).

Son investissement quant à la constitution d'une base d'information a aussi consisté à établir un suivi des projets en cours de réalisation. Pour ce faire elle a demandé aux acteurs impliqués dans la réalisation des projets d'inscrire les étapes accomplies au fur et à mesure de la progression du projet.

" Il y a dessus l'état du projet énergie, l'état de la réflexion l'étude de faisabilité, le dossier financier (agriculteur accompagné), le nombre de formations réalisées par l'agriculteur par thématique (en 2008, environ 600 contre 0 il y a 20 ans)" (Entretien chambre d'agriculture)

En s'impliquant sur des projets de bois énergie de photovoltaïque ou autres (bancs d'essais moteurs, agro carburant) elle a pu déterminer quels étaient les acteurs impliqués dans ce type de projets, les difficultés et obstacles qu'ils rencontraient sur le terrain mais aussi quelles étaient les étapes suivies par les porteurs de projets. Ses liens avec les CUMAS ont également été précieux dans la réalisation de cette entreprise. En effet, via leur investissement préalable en la matière, la Chambre d'agriculture a pu tirer profit des enseignements qu'elles avaient déjà tirés quant au montage de projets de cet ordre et les intégrer à son apprentissage.

Finalement les informations qu'elle a acquises au fur et à mesure de la progression du Casdar lui ont donné la possibilité de s'afficher en tant qu'acteur compétent sur la question de l'énergie renouvelable dans le domaine agricole. Cette compétence elle l'affiche selon différentes formes, elle a organisé des formations pour les agriculteurs, (nous y revenons ci-après) et elle a mis à leur disposition des fiches résumant les projets réalisés. Ces fiches sont un moyen utilisé par la Chambre d'agriculture pour motiver les agriculteurs à investir dans la production d'énergies renouvelable. D'une part, ces documents leur donnent la possibilité de comparer différents exemples et de se faire une idée précise des avantages et inconvénients inhérents à chacune des options qui leur sont présentées.

" Montrer à des agriculteurs des choses qui marchent chez les autres agriculteurs, les repérer, faire des fiches techniques" (Entretien chambre d'agriculture)

D'autre part, l'information selon laquelle d'autres se sont déjà engagés dans ce type d'investissement et escomptent une augmentation de leurs revenus d'ici une quinzaine d'années, leur est simultanément et indirectement transmise. Or il est plus facile d'investir dans un produit lorsque l'on sait qu'il a déjà fait ses preuves ailleurs. La production de ces exemples par la Chambre d'agriculture escompte l'entrain de ce même effet chez les agriculteurs.

"Il faut faire des comparaisons, (par département), ça entraine une auto émulation et c'est plus dans l'esprit d'atteindre les objectifs" (Entretien chambre d'agriculture)

De la même manière que l'a fait l'Ademe (qui a aussi donné des formations, produit des fiches exemples et a voulu être celle qui initie les projets[355]), la Chambre d'agriculture s'affirme, au fur et à mesure de l'avancée de ce programme, en tant qu'acteur des énergies renouvelables.

L'Ademe et la chambre d'agriculture ont donc œuvré de manière différente afin d'accomplir leur apprentissage respectif en matière d'énergies renouvelables. Néanmoins, arrive un moment où chacune de ces deux entités possèdent une connaissance suffisamment établie pour percevoir les avantages et inconvénients émanant du système dans lequel elles ont jusqu'à présent évolué. Vient alors le temps de la remise en cause des choix et stratégies précédemment opérés, puis celui de leur reformulation. Une évolution qui en l'espèce entraîne une même conséquence : celle de l'exclusion (au moins pour un temps) de l'arrangement politique des énergies renouvelables en Midi Pyrénées, des membres de la compagnie des Négawatts.

2. Un rejet après un apprentissage suffisamment accompli

A. L'Ademe : du rejet des associations locales à l'inclusion des syndicats mixtes.

a) Ademe et utilisation des associations locales

[355] Nous avons vu sur le chapitre bois énergie que l'Ademe avait recours à la production de ces fiches de projet et qu'elle les élaborait à l'aide des associations locales.

Le milieu associatif est connu des acteurs des politiques énergétiques, que ce soit les services de l'Etat, la Chambre d'agriculture ou la région, ils ont tous une opinion qui converge sur ces dernières. Les associations locales sont clairement décrites par les autres acteurs comme des "associations militantes", pionnières en matière de développement des énergies renouvelables et sans qui les premiers projets n'auraient pu émerger. L'Ademe a donc bénéficié des connaissances acquises par les associations en agissant à leur coté. De fait, elle a suivi les projets montés par ces associations, et a eu la possibilité de parfaire son apprentissage en la matière. Elle a pu se faire une idée des acteurs dont un projet ne pouvait se passer (les syndicats, les élus), des arguments qui permettaient de convaincre les élus (proposer un service clé en main) de quelles étaient les manifestations qui fonctionnaient (visite des installations existantes) mais aussi des difficultés posées au niveau administratif et des moyens utilisés pour y remédier (montage juridique). L'intégration de l'Ademe dans les associations locales lui a donc permis de gagner en maîtrise du montage de projet, d'en connaitre les rouages au fur et à mesure, et de gagner en connaissance du terrain.
En effet, lorsque l'Ademe les intègre via ses EIE, les associations locales spécialisées de Midi Pyrénées ont depuis longtemps forgé leur réputation d'acteurs efficaces et incontournables. Elles bénéficient d'une connaissance du local et d'un positionnement sur le marché (local) qui ne peuvent être concurrencés par un nouvel entrant. De par leurs expériences du terrain, elles ont représenté une forme de base de connaissances sur le local et les rouages du montage de projet pour les institutions chargées de développer des projets de tel ordre, c'est le point que nous allons développer à présent.

Prenant appui sur les travaux de Crozier et Friedberg qui affirment que *« Si le relais est indépendant et dispose d'interlocuteurs de rechange, s'il peut jouer avec plusieurs organisations, et si l'organisation doit passer par lui pour atteindre ses clients, il est en position de force. Si l'organisation, au contraire, a réussi à se constituer en interlocuteur obligatoire car elle est la seule à pouvoir répondre à la demande que le relais exprime, le relais se trouve de fait intégré par l'organisation, donc dépendant*[356] *»,* Sirmen[357] explique que, « *La dépendance réciproque qui caractérise les relations entre ces deux acteurs (organisation et relais) n'exclut pas la volonté de s'en défaire. La recherche de nouveaux*

[356] Crozier M.Friedberg E., *L'acteur et le système*, op. cit. p. 171.
[357] Sirmen M.2008, La démocratie participative en milieu urbain : les comités de quartier toulousains, thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Toulouse 1, dir. Poumarède J.

interlocuteurs constitue une stratégie largement éprouvée. Elle conditionne directement le pouvoir de négociation de chacun des acteurs en présence ». Dans la même optique, Chevalier[358] démontre que les pouvoirs locaux, en réalité utilisent les associations afin de circonscrire les besoins des habitants mais aussi d'augmenter leur capacité de réaction et d'autre part, faciliter l'acceptation des décisions et favoriser leur application. Les changements de coalitions effectuées à l'initiative des institutions confirment pour notre cas d'étude cette vision pour le moins utilitariste des associations locales.

Rappelons tout d'abord que l'opinion de l'Ademe s'est considérablement modifiée à l'égard des associations locales. Si ces dernières lui apparaissaient dans un premier temps comme un lieu d'ancrage convenable, elles ne sont plus à la fin de notre étude pourvues de la même réputation.

(Janv. 2009) " *L'Ademe soutient des associations dans le Lot et l'Ariège elles font un travail d'information et de sensibilisation, elles organisent des visites d'installation pour les communes qui inscrivent ça à l'ordre du jour"* (Entretien ADEME)

" (Nov. 2010)-*"les associations ne sont pas réglo (...) on a dû réinjecter des fonds elles nous ont coûté cher"* (Entretien ADEME)

L'Ademe explique sa décision de ne plus travailler avec ces associations en termes de compétences. Selon sa perception les associations n'ont pas un accès aux élus suffisant et ne sont pas dignes de confiance en termes de gestion financière. Pour autant l'expérience répétée de l'introduction d'un de ses membres dans une structure associative, puis de sa "mutation" dans une antenne de l'Ademe, interroge la dimension utilitariste que pourrait revêtir cette "manœuvre".
En effet, si les EIE sont présents dans tous les départements, les associations spécialisées ne le sont pas. Lorsqu'elles sont absentes les EIE sont insérés dans des organismes intéressés à d'autres sujets que l'énergie. Le thème de l'énergie y est présent mais relégué à une partie

[358] Chevallier J, 1981 « L'association entre public et privé », RDP, op. cit. p. 887-918

de leur activité. C'est le cas de l'EIE du Gers, qui se trouve dans le CAUE[359] et de celui de l'Aveyron qui lui, est intégré à l'agence pour le logement (ADIL). Par ailleurs le Gers et l'Aveyron[360] ne comptent à cette époque aucun réseau de chaleur communal. Ce qui nous amène à faire le constat selon lequel les projets représentant une filière en mal de croissance ont été entrepris dans les départements présentant une coalition Ademe /association locale. Néanmoins, nous l'avons précisé plusieurs fois l'Ademe s'est ensuite exclue de cette coalition, notamment via la création d'une ALE ou d'un poste d'animateur (les deux accomplissant la même mission de sensibilisation et d'aide au développement des projets et bénéficiant des mêmes sources de financement.) Le Lot, l'Ariège, le Tarn et a un degré moindre la Haute Garonne (l'ALE est intégrée dans l'association non négawatt et pas dans Solagro), portent donc les marques de cette nouvelle organisation. Par ailleurs, nous ne pouvons faire l'économie du constat que sur les autres départements de Midi Pyrénées, les syndicats mixtes existent aussi. En revanche, les associations locales et les ALE sont absentes. L'Ademe aurait pourtant le champ libre pour s'implanter via un animateur ou une ALE mais ce n'est pas ce qu'il se produit. Les ALE (ou les animateurs) ne sont présentes (en MP) que sur les départements qui sont préalablement pourvus d'acteurs disposant de connaissances approfondies tant d'un point de vue technique et d'ingénierie du montage des projets qu'en termes de spécificités territoriales. Autrement dit, ceux où il existe déjà une logique de développement.

C'est parce que les associations spécialisées étaient les acteurs les plus expérimentés du secteur que l'Ademe a pour un temps décidé de travailler à leurs côtés. Le fait est que cette coalition lui a permis de bénéficier d'un apprentissage rapide et de qualité (du fait de la présence des négawatts) qu'elle n'aurait pu escompter d'aucun autre acteur. En effet, les compétences en matière de montage de projet, la connaissance des acteurs sur le terrain, mais aussi la capacité d'expertise, ainsi que celles d'animation/coordination sont des ressources nécessaires à l'accomplissement d'un projet à vocation énergétique. L'Ademe semble donc avoir une stratégie qui vise à capter les connaissances des acteurs du terrain. Et ce n'est que lorsqu'elle possède ces savoirs (ou qu'elle a la certitude qu'ils ne lui feront pas

[359] CAUE : conseil architecture et urbanisme, organisme public.

[360] L'Aveyron présente une spécificité en la matière il a commencé son développement dans les années 1990 suite à l'initiative de l'association Canopé. Celui-ci s'arrêta simultanément au gel de ses financements par le conseil général (entretien CRPF Aveyron).

défaut) qu'elle entreprend de maîtriser l'arrangement politique dans lequel elle évolue. Celle-ci passe notamment par la création des ALE ou d'un poste d'animateur qui sera intégré au sein des syndicats compétents en matière de raccordement au réseau électrique.

Cette modification des places où sont diffusés les savoirs et savoirs faires des acteurs emporte donc avec elle une base de connaissances qui pourra à son tour être diffusée. Un même lieu d'implantation pour deux structures entraine de nouvelles coalitions et donc des échanges entre les acteurs qui les composent. Ainsi, les EIE en étant déplacés des associations locales aux syndicats mixtes, ont emporté simultanément des années d'études de terrain et de montage de projets, une expérience concrète. Ensuite, le fait que les ALE/EIE travaillent sur des projets qui impliquent l'intervention des syndicats mixtes renforce ces interactions et augmente la probabilité d'apprentissages mutuels. Autrement dit, les acteurs de ces nouvelles coalitions/structures peuvent alors se prévaloir d'une capacité d'expertise (directe ou via les bureaux d'études sélectionnés par les syndicats mixtes[361]), et plus largement d'une connaissance du terrain tant dans ses spécificités locales que patrimoniales. Ils peuvent donc faire savoir qu'ils savent faire, ce qui, si on considère la définition proposée par Bruno Latour selon laquelle « savoir, c'est savoir-faire et faire savoir[362] », reviendrait à dire qu'ils sont alors les acteurs qui savent.

Cette nouvelle configuration se produit une fois que les connaissances (ingénierie de projet et spécificités du terrain) sont appropriées par les institutions, et que les syndicats ont la compétence énergie renouvelable, soit qu'ils peuvent (entre autres) afficher des compétences techniques. Cette compétence, rappelons-le, passe souvent par l'emploi d'un bureau d'études qu'ils sélectionnent.

"S'ils n'ont pas les compétences internes, ce qui est très souvent le cas, ils sont obligés de faire un appel d'offre, c'est la loi." (Entretien expert Indiggo)

Les associations disparaissent alors de la coalition centrale, et sont reléguées dans les conseils d'administration des ALE, ce qui leur laisse une marge de manœuvre très réduite.

[361] voir chapitre 5

[362] Latour B., « Sur la pratique des théoriciens», in Barbier J.M. Dir., *Savoirs théoriques et savoirs d'action,* Paris, PUF, 1996.

Elles ne déterminent plus la forme des projets et exercent des fonctions qu'elles partagent avec beaucoup d'autres acteurs (élus).

En opérant ce changement de coalition l'Ademe fait d'une part état des capacités stratégiques qu'elle a acquises, et exprime d'autre part le fait qu'elle ne peut obtenir cette compétence stratégique qu'une fois qu'elle maîtrise les connaissances liées à la spécificité du terrain (caractéristiques géophysiques, patrimoniales et sociales) et à l'ingénierie du montage de projets. En l'espèce sa mésentente avec les associations locales admet une possibilité, celle de se passer d'elles. Comment? En reproduisant les compétences que leur coalition affichait à l'aide d'un autre acteur, les syndicats mixtes.

Néanmoins, si elle se sert du stock de connaissances qu'elle a constitué pour déterminer sa stratégie et intervenir dans une phase primordiale du montage de projet (la pré phase), elle attend que les syndicats affichent leur nouvelle compétence énergétique pour former sa nouvelle coalition. En d'autres termes, elle n'effectue pas d'apprentissage en matière d'expertise, seulement en matière de connaissance du local et de l'ingénierie du montage des projets. En revanche elle se positionne de sorte à pouvoir décider qui produira l'expertise. En effet, en forgeant une coalition avec les syndicats mixtes elle a accès à l'expertise qui sera réalisée pour les projets. Que ce soit de manière directe si le syndicat a les compétences internes ou de façon indirecte à défaut, elle pourra de par sa proximité avec les syndicats (et le fait qu'elle finance une part des projets) influer sur le choix du bureau d'étude sélectionné pour se substituer au syndicat. L'augmentation de ces connaissances même si elles ne sont pas techniques, est l'étape nécessaire à la constitution de sa compétence stratégique. Celle qui lui permet de décider qui sera impliqué dans la pré phase des projets, autrement dit d'en exclure les associations locales et de fait les négawatts, pour les remplacer par les syndicats mixtes. C'est cette entrée des syndicats mixtes sur la scène des énergies renouvelables qui va à présent nous intéresser.

b) Le syndicat mixte, un acteur qui permet de rallier les compétences indispensables

Les syndicats mixtes, du fait de leur compétence et monopole en matière de raccordement au réseau ont toujours été des acteurs des politiques énergétiques, l'énergie ne pouvant

être stockée, elle doit être raccordée au réseau. En revanche, si leur rôle ne dépassait pas cette compétence pour les éoliennes il a évolué au cours du bois énergie et il semblerait faire de même pour le photovoltaïque.

L'introduction des ALE dans le système des politiques énergétiques a changé la dynamique opérant jusqu'alors. En effet, l'alliance qui prédominait le lancement des projets de bois énergie ou de photovoltaïque à leurs débuts, était celle constituée par les associations locales et l'Ademe. L'intégration d'une nouvelle structure, suivie de celle d'un animateur, dans des syndicats mixtes, a révélé ces derniers en tant que nouveaux acteurs du bois énergie et ne devrait pas tarder à les inscrire à la même hauteur concernant le photovoltaïque (nous y reviendrons ci-après). Préalablement à la formation de cette nouvelle coalition avec l'Ademe, les syndicats mixtes se sont intéressés au développement de leur compétence en matière de réseau de chaleur. Pour ce faire, ils ont suivi des formations qui leur ont permis d'afficher la compétence énergie renouvelable. Ils sont censés être devenus aptes à réaliser le pré-diagnostic d'un projet et donc compétents en matière de pré phase d'un projet, tout comme les associations locales spécialisées. En réalité nous l'avons déjà vu, ils font souvent appels aux experts des bureaux d'études pour qu'ils se substituent à eux dans l'exercice de cette tâche. Néanmoins, leur compétence énergie renouvelable permet aux syndicats mixtes de se prévaloir d'une capacité d'expertise. Ils peuvent donc faire savoir qu'ils savent faire, ce qui, si on considère la définition proposée par Latour selon laquelle *« savoir, c'est savoir-faire et faire savoir*[363] *»*, reviendrait à dire qu'ils sont alors les acteurs qui savent. Soit une allégation qui fait effectivement son entrée dans le discours des autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques énergétiques.

« Il y a aussi les syndicats départementaux d'électricité ils se munissent de plus en plus de cellule énergie (…) Leur travail est de bonne qualité, et pour l'instant ils restent dans le pré diagnostic » (Entretien Région)

La coalition formée par l'Ademe avec les syndicats mixtes leur permet d'afficher un degré certain de connaissances techniques mais aussi des compétences en matière d'ingénierie de

[363] Latour (B.), « Sur la pratique des théoriciens», in Barbier (J.M.) (Dir.), *Savoirs théoriques et savoirs d'action,* Paris, PUF, 1996.

projets et de connaissance du terrain, ainsi ils peuvent assurer la mise en synergie des acteurs qui composent le processus de construction d'un projet. Les compétences tant au niveau de l'expertise que du raccordement au réseau, ou encore du suivi et de l'accompagnement du projet, sont ainsi disponibles sur un même espace, ce qui ne peut qu'aller dans le sens de l'efficience puisque cette proximité limite les allers-retours entre des acteurs d'origine différente. Cette coalition leur permet notamment de proposer le service clé en main que proposaient les associations telles que Quercy énergie. Par ailleurs, la composition des syndicats mixtes est un atout qui en fait des acteurs recherchés par l'Ademe. Ils lui confèrent par nature l'opportunité de créer des liens avec les élus, d'interagir directement avec eux, ce qui lui serait plus difficilement atteignable si ses ALE étaient situées ailleurs. Nous assistons donc à l'émergence d'une interface où se mêlent experts, animateurs et élus territoriaux. Au final la coalition Ademe/syndicat affiche les mêmes compétences que l'alliance de cette dernière avec les associations locales spécialisées, et d'autre part elle a pour corollaire un accès aux élus qui composent les CA des syndicats.

Par ailleurs les financements qui étaient apportés par l'Ademe aux associations passent désormais aux syndicats mixtes. En effet, ils bénéficient de par l'acquisition de leurs nouvelles compétences en énergie renouvelable, soit du financement d'une ALE soit de celui d'un poste d'animateur destiné à démarcher les collectivités. A cela s'ajoute, comme c'était le cas pour les associations locales, le financement des activités d'animation menées à l'intérieur de cette nouvelle coalition. Cette coalition leur permet également d'escompter le subventionnement par l'Ademe des projets qu'ils porteront désormais. En effet l'Ademe si elle intègre ses antennes à l'intérieur des syndicats mixtes, n'en reste pas moins un acteur qui est aussi financeur des projets (Preludde). Par conséquent les projets qui seront portés par cette nouvelle coalition obtiendront très probablement son accord pour recevoir les subventions Preludde, ce qui confère aux syndicats mixtes une nouvelle place dans l'arrangement politique des énergies renouvelables. Par ailleurs, en matière de pré expertise les syndicats mixtes proposent des prix jugés imbattables par les autres acteurs. Nouveaux concurrents des bureaux d'études mais surtout des associations locales, la base tarifaire qu'affichent les syndicats a pour conséquence d'exclure définitivement les associations puisqu'elles ne peuvent pas s'aligner sur ces nouveaux tarifs.

Les syndicats, du fait de ces différents éléments (coalition, compétence, financement, tarifs concurrentiels) prennent progressivement une place importante dans l'arrangement politique qui gouverne les énergies renouvelables. En effet, si cet organe était de tradition tout autre (déchets et électricité), son entrée comme nouvel acteur des politiques visant le développement des énergies renouvelables ne fait aucun doute. Ils deviennent les acteurs qui mettent en œuvre les projets, soit des acteurs progressivement incontournables.

Précisons en l'espèce que s'ils ont d'abord investi le secteur du bois énergie, il semblerait qu'ils s'intéressent aujourd'hui au photovoltaïque. Et, bien que pour le moment, ils ne soient pas connus comme acteurs du photovoltaïque dans les départements, il est fort probable qu'ils le deviennent dès lors que leurs agents auront terminé leur apprentissage. En effet, la coalition Ademe-syndicat mixte, qui s'est formée en Ariège (L'ALEDA) affiche sa compétence en matière photovoltaïque. Si l'on s'intéresse au Tarn, Tryfil n'a pas développé cette compétence. En revanche, le SDET, qui est l'autre syndicat mixte du département, serait en train de se former pour avoir la compétence photovoltaïque. La même configuration ou presque se retrouve en Haute Garonne. L'ALE de Haute Garonne n'a pas été intégrée à l'intérieur du syndicat mais dans une des associations locales spécialisées (non négawatt) qui accueille un EIE. Cependant, celle-ci a formé une coalition avec le Sicoval qui rappelle fortement celle de l'ALEDA d'Ariège, à ceci près qu'elles ne sont pas situées dans le même bâtiment. Par ailleurs le Sicoval apparait acteur de Soleval à même hauteur que l'Ademe (au niveau du logo.) Et, ils affichent ensemble la compétence photovoltaïque. Tout cela nous amène donc à constater que les syndicats mixtes, comme ils l'ont fait pour le bois énergie, sont vraisemblablement en train de devenir des acteurs du photovoltaïque.

Les dynamiques qui accompagnent le développement des politiques énergétiques devront désormais inscrire les syndicats mixtes parmi les acteurs qui mettent en œuvre les politiques énergétiques. Dans chacune des interfaces créées pour soutenir les énergies renouvelables, a été intégré un syndicat mixte. Dans un premier temps, uniquement pour leur compétence de raccordement au réseau, et progressivement, ils ont pris la compétence bois énergie et photovoltaïque. Cette introduction dans la structure de l'arrangement politique des énergies renouvelables a eu pour sous-jacent l'apprentissage des acteurs qui composent cette coalition. Autrement dit l'introduction de ce nouvel acteur dans la construction des

politiques énergétique est conséquente aux apprentissages effectués (précités) par l'Ademe, ils confirment le succès de la stratégie qu'elle a menée pour se défaire des associations locales.

Après avoir accompli son apprentissage en termes de développement de projets ayant vocation à produire de l'énergie renouvelable, capté les connaissances indispensables à cette fin, l'Ademe a exclu celles qui lui avaient permis d'augmenter ses compétences en la matière. La conséquence de ce rejet réside notamment dans l'obstruction des canaux de diffusion du message négawatt. Soit une contrainte qui va être corroborée par l'action de la chambre d'agriculture en matière de photovoltaïque, c'est ce qui va maintenant retenir notre attention.

B. La chambre d'agriculture s'organise, de la captation à la substitution

La chambre d'agriculture a aussi investi dans l'augmentation de ses connaissances concernant le développement des projets photovoltaïques. Soucieuse de l'impératif de protection de ses terres elle a organisé son action en fonction. Non seulement elle a créé des interfaces destinées à faire échanger les acteurs autour de la large problématique de l'énergie solaire, mais elle a aussi mis en place des formations pour les agriculteurs désireux d 'investir dans ce secteur.

a) la constitution d'un réseau ou le moyen de diffuser un référentiel

Le réseau qu'elle a constitué via le Casdar a été pour la Chambre d'agriculture un premier moyen de diffuser et de convaincre les autres acteurs de la nécessité de protéger les terres, autrement dit de mettre son problème à l'agenda politique (Lascoumes Le Galès 2007[364]).

[364] P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007 « Sociologie de l'action publique » Armand Collin, Paris.

En effet la mise en relation des acteurs de l'Ademe et de la Draaf mais aussi de la Dreal et de la région[365] au sein d'un programme qui lui est propre lui a parallèlement donné l'opportunité d'y diffuser son cadre de pensée, ses intérêts valeurs et arguments. Par conséquent les multiples réunions entre ces mêmes acteurs ont eu pour conséquence de leur faire progressivement détenir une même masse d'informations sur une situation donnée. En effet, le côtoiement fréquent d'un ensemble d'acteurs permet au fur et à mesure de leurs entrevues, la constitution d'une base d'informations commune. Ils sont par conséquent tous en mesure d'évoquer les arguments relatifs à la stérilité des sols, à la diminution de la surface de production, soit des arguments qui proviennent de la Chambre d'agriculture. En découle l'intégration des alternatives proposées au cours de ces réunions, dans le champ des possibles de chacun des acteurs. En l'espèce cela se traduit par la possibilité d'implanter ces centrales solaires sur d'autres surfaces telles que les bordures d'autoroute ou les parkings de supermarchés, et l'acceptation commune de ces alternatives. En d'autres termes, les échanges entre les agents des différentes entités ont entrainé l'instauration d'une position commune et unanime sur les centrales au sol ; elles doivent être implantées ailleurs que sur les terres agricoles.

"*Avec Frédéric Berly on a clairement la même position. Les centrales solaires au sol sur les surfaces agricoles, on n'en veut pas ! Les opérateurs ils n'ont qu'à trouver des terres ou zones sans cultures, ils n'ont qu'à trouver des anciennes carrières, des bordures d'autoroutes, il y a quand même pas mal de surfaces déjà artificialisées sur lesquelles l'impact paysager et l'impact en terme de foncier seraient moindre si on mettait des centrales solaires (parking …) il y a quand même assez de surfaces artificialisées pour ne pas aller mettre ces centrales sur les zones agricoles !* (Entretien Draaf)

Il convient également de rappeler ici que son implication dans les comités qui agissent près des DDT en amont de la demande de permis de construire (pour un projet photovoltaïque) ainsi que sa présence dans les comités de rédaction de la doctrine photovoltaïque sont également représentatifs de l'exercice d'une forme de lobbying auprès des acteurs publics. La chambre agit en effet tel un lobby, elle n'a de cesse, pour défendre ses intérêts, d'essayer

[365] Puisque un des chargés de missions photovoltaïque à la région, même s'il ne fait pas directement partie du réseau, est néanmoins dans le comité de pilotage du Casdar.

de renforcer ses liens et sa présence auprès des acteurs qui définissent en amont les cadres des politiques publiques du photovoltaïque. Ce faisant elle escompte les convaincre de la nécessité de préserver les terres agricoles pour un usage à destination alimentaire et non énergétique.

La stratégie que la chambre d'agriculture a menée s'est indubitablement révélée efficace puisqu'elle s'est finalement traduite par la mise à l'agenda politique de son "problème". En effet si l'on s'en tient à la définition proposée par Lascoumes et Le Galès soit, « *Un problème devient public à partir du moment où des acteurs sociaux estiment que quelque chose doit être fait pour changer une situation. Il devient politique à partir du moment où la solution qui est envisagée concerne la puissance publique. L'appel à une intervention de l'Etat vise alors soit à une prise en charge d'une question ignorée jusque-là, soit la transformation de l'action publique en place (...) Le problème devient aussi politique lorsque l'autorité publique s'empare d'un enjeu et l 'inscrit sur son agenda d'action*[366]*",* on ne peut que conclure en une mise à l'agenda réussie du problème de l'implantation des centrales solaires sur les sols agricoles. En effet les discours tenus par la Chambre d'agriculture entrainent finalement une prise en charge du sujet par les acteurs des services de l'Etat (la Draaf et la Dreal via la rédaction de la doctrine).
En revanche, ce n'est pas le seul moyen par lequel elle a choisi de défendre « ses » terres, elle a également intégré à sa stratégie la mise en œuvre de programmes de formation destinés aux agriculteurs.

b- Un apprentissage qui lui permet de maitriser les zones où sont produites les expertises.

La Chambre d'agriculture ne s'est pas seulement assurée que sa position soit respectée au niveau de l'amont des projets, elle a aussi entrepris de défendre ses intérêts sur le terrain. Le meilleur exemple en la matière est celui de l'implication de la Chambre d'agriculture départementale d'Ariège et précisément la manière dont elle a organisé son programme de photovoltaïque. Ce programme propose un financement spécifique aux agriculteurs qui veulent investir dans le photovoltaïque et comprend de la phase d'apprentissage au suivi du

[366] [366] Lascoumes P., Le Galès P., 2007 « Sociologie de l'action publique, »Armand Collin, Paris, op., cit.p70

projet. Les formations sont réalisées par des animateurs qui ne traitent pas de la possibilité d'implanter sur des zones agricoles, et, c'est le bureau d'étude Gleyzes énergie qui apparait comme le bureau d'étude de référence, il supervisera la dimension technique. On notera ici qu'elle avait pour habitude de travailler aussi avec Solagro, (qui présente les même compétences que Gleyzes énergie), mais que ce dernier n'a pas été sélectionné pour les projets photovoltaïque, elle démontre par là même qu'elle connait la position de Solagro et qu'elle la sait contraire à ses intérêts. Gleyzes énergie en revanche ne fait en rien état d'une philosophie négawatt, et explique être particulièrement attentif à la préservation des intérêts agricoles. De plus, son site rend compte d'un partenariat avec Total, une alliance qui ne pourrait pas être formée par des négawatts (Au vu des liens EDF-Total et de leur aversion pour EDF).

"Pour nous, il est évident que l'activité de production d'énergie doit être en complément de l'activité agricole qui existait ou qui a le potentiel d'exister sur la parcelle." (Entretien Gleyzes énergie)

Cependant il convient de préciser ici que c'est ce bureau d'études qui a réalisé les expertises pour le projet de Saint Clar. Cela pourrait signifier qu'il va contre les intérêts de la Chambre mais ce n'est pas le cas puisqu'il organisé l'installation de cette centrale de sorte à ce qu'elle permette le pâturage des ovins, soit le maintien d'une activité agricole. Il a également veillé à ce que les panneaux ne soient pas fixés sur le sol mais positionnés sur des socles qui permettent de ne pas nuire à la fertilité des terres.

Source Gleyzes énergie.

D'autre part, le fait que ce soit justement ce bureau d'étude qui ait été responsable des études de ce parc confirme l'idée selon laquelle il est le bureau d'étude de prédilection de la Chambre d'agriculture, celui à qui elle fait confiance pour la préservation de ses intérêts. C'est elle qui définit quels experts sont à la hauteur pour effectuer les expertises nécessaires à la réalisation de son entreprise.

La chambre ne laisse donc pas la question de l'apprentissage des agriculteurs intéressés par le photovoltaïque au hasard. En effet, les volets liés à l'expertise sont isolés et maîtrisés de sorte à fermer la possibilité d'implanter des centrales solaires sur des zones agricoles. En proposant cette nouvelle compétence elle s'assure donc que les apprentissages futurs des agriculteurs ne seront pas teintés négawatt et par conséquent elle amenuise les risques de voir ses terres changer de destination (énergétique au lieu d'alimentaire).

En tant qu'acteur proposant des formations, elle participe à la diffusion des savoirs en matière de photovoltaïque. De fait, elle devient la référence pour les agriculteurs en mal d'informations et peut, à travers le contenu des connaissances qu'elle transmet, cadrer la forme des projets qu'elle souhaite voir se développer. Elle parvient donc à maîtriser la dimension de l'expertise en s'aménageant la possibilité de décider qui occuperait cette place.

Bénéficiant de l'expérience des CUMAS et mettant à profit ses relations avec les acteurs qui composent son réseau elle a réussi à être un obstacle à la profusion du scénario négawatt. En positionnant des acteurs non empreints de cette philosophie aux postes d'expertise, elle a organisé son programme de sorte à ce que cette possibilité soit presque évacuée (à court terme). Elle a donc démontré qu'elle avait les connaissances nécessaires pour agir efficacement sur le développement des projets, soit placer les bons acteurs au bon endroit. Cela implique en effet qu'elle ait acquis une connaissance du terrain suffisante pour connaître les positions des acteurs susceptibles d'être intégrés dans son programme, mais aussi d'avoir une perception assez claire du processus de montage des projets pour pouvoir assurer la bonne coordination des acteurs et donc le bon déroulement de la construction. D'autre part son influence auprès des autres acteurs du réseau a permis de voir la protection de ses intérêts relayée à d'autres niveaux. Que ce soit par la Draaf qui se positionne clairement contre l'utilisation des terres agricoles pour les centrales, par la Dreal, qui crée une doctrine qui permet par la création des comités énergie de laisser une porte ouverte aux chambres départementales ou, par la bifurcation opérée par l'Ademe vers les syndicats mixtes qui de fait exclut les négawatts de la pré phase des projets, les intérêts de la Chambre d'agriculture semblent bien gardés en ce que les possibilités d'entrée dans le jeu des négawatts ont été isolées et maîtrisées.

C. L'impossibilité du discours négawatt

Suite à l'action de la chambre d'agriculture et à la nouvelle coalition menée par l'Ademe la diffusion du scénario Négawatt se trouve face à des obstacles conséquents. La chambre d'agriculture nous venons de le voir, a mené une bataille sans relâche pour imposer la préservation des terres agricoles dans l'arrangement politique qui gouverne le développement du photovoltaïque. De fait elle s'est érigée en obstacle à la réalisation de ce scénario, et l'Ademe, en excluant les associations, a obstrué le moyen de prédilection qu'elles représentaient dans cette optique. En effet, une fois le changement de coalition effectué, les maîtres d'ouvrage des projets (les communes) sont conseillés par des experts qui n'appartiennent plus à des associations locales spécialisées, libres, mais au secteur public. Les Négawatts de par leur forte présence dans ces associations se retrouvent alors

exclus de la phase de préparation des projets. Ils ne peuvent plus interférer dans cette étape qui concerne tant les pré diagnostics que le démarchage et la diffusion d'informations aux profanes. Leur influence sur la construction du référentiel des acteurs qui composent l'arrangement politique des énergies renouvelables s'en trouve donc fortement réduite. Ils ne font plus partie des acteurs conseillers, de ceux qui indiquent les priorités et les dimensionnements que doivent respecter les projets pour être productifs, ce qui a une influence sur le dessin des projets élaborés. On comprend bien ici qu'un syndicat sera soucieux de conserver un électorat et d'assurer un service public, alors qu'un négawatt lui se souciera de réaliser le scénario qui illustre sa cause. Les discussions et problématiques inhérentes à la nature des missions de chacun de ces acteurs ne peuvent être celles d'acteurs animés par d'autres enjeux. La structure de l'entité qui suit le dossier n'est pas neutre, ni en termes de stratégie politique, ni en termes d'influence cognitive. Le fait d'agir via une association, ou par l'intermédiaire d'un syndicat mixte implique des conséquences différentes. Un projet élaboré à l'aide d'une association locale spécialisée ne sera pas conduit de la même manière que s'il est porté par un syndicat mixte. C'est là tout l'enjeu. Les coalitions récemment formées ne concernent plus que des acteurs publics, ce qui en terme de discours diffusé a des implications non négligeables. D'une part la phase de préparation d'un projet ne répond plus au même cadre structurel, mais surtout elle affiche des cadres cognitifs différents. Ce n'est donc plus le même référentiel qui gouverne la phase d'élaboration des projets.

En effet, les divers resserrements du cadre juridique applicable, ont eux aussi réduit les possibilités de réalisation du scénario négawatt. Bien que les experts des bureaux d'études accompagnent les élus dans la mise en œuvre de leur programme de développement des énergies renouvelables, ils n'ont plus la liberté dont ils bénéficiaient lors de l'introduction de ces dernières dans la région. Au fur et à mesure de l'accomplissement de leur apprentissage, les agents des services de l'Etat sont devenus plus autonomes, et, la zone d'incertitude que maîtrisaient jusqu'alors les experts et notamment les négawatts, s'est progressivement réduite. Ainsi, malgré leur qualité d'experts, ils n'ont d'autre choix que d'évoluer dans les possibilités ouvertes par la règlementation. Un obstacle à la diffusion de leur message qui s'accompagne donc d'une exclusion de la phase de préparation des projets, soit un double processus qui se solde par la réduction du rayon de diffusion de leur message. Néanmoins nous ne pouvons conclure en leur exclusion définitive puisqu'ils semblent déjà avoir repris

leur mission via la création de l'institut des négawatts. Soit une entité destinée à former les profanes tels que « *des décideurs (locaux, nationaux, européens), des prescripteurs (architectes, bureaux d'études), des « opérationnels » en charge de la mise en œuvre de projets (chargés de projet, promoteurs, artisans, techniciens…), des relais (intellectuels, chercheurs, média, associations), des étudiants*»[367], qui a pour but la diffusion de savoirs faires négawatts, et qui se veut donc influer en amont sur le référentiel des acteurs précités.

La mise en œuvre des politiques énergétiques en Midi Pyrénées s'est donc déroulée au rythme de l'apprentissage de ceux qui en ont eu la charge. Par ailleurs il est intéressant de noter que l'apprentissage des acteurs s'est déroulé autour de la maîtrise de trois zones de connaissance :

- celles ayant trait à l'ingénierie du montage projet : les étapes de procédures administratives et celles de conception par lesquelles un projet doit passer pour être finalisé.
- celles ayant trait à l'entière dimension locale, soit, quels acteurs font partie de ces procédés ? Quels sont les référentiels locaux, ceux dans lesquels ils agissent ? Quels sont les intérêts et valeurs qui guident leurs actions ? Mais aussi quelles sont leurs relations avec les autres et leur aptitude à comprendre les diverses positions qui émergent autour de l'introduction des énergies renouvelables ?
- celles relatives à la dimension technique : soit la capacité de mener/comprendre une expertise (experts-opposants-services de l'Etat) ou une pré expertise (association locales-syndicat mixte) voire encore celle de l'afficher comme une compétence détenue et fournie (élus- chambre d'agriculture -Ademe- syndicat mixte) même si cela nécessite l'intervention d'expert extérieurs à l'entité qui s'en prévaut.

Le savoir qui est mobilisé par chacun des acteurs afin de parvenir à l'élaboration de stratégies puissantes inclut non seulement la construction d'un corpus cohérent des savoirs qu'ils peuvent utiliser pour préciser un problème et évaluer l'efficacité des mesures mises en place, mais aussi l'organisation d'un processus de construction d'un consensus dans lequel les acteurs viennent partager et chercher à comprendre à la fois le problème et les solutions optimales. Ils acquièrent par là même des connaissances quant aux spécificités locales du

[367] Extrait du site de l'Institut des négawatt.

site d'implantation du projet mais augmentent aussi leur degré de familiarité avec les procédures relatives à l'accomplissement de projets de tels ordres (procédure administrative, ingénierie du montage de projet). Néanmoins il est à remarquer que si les connaissances relatives à la sphère locale et à l'ingénierie des projets ont été progressivement acquises par les acteurs, celles d'expertise n'ont pas suivi le même traitement. Elles ont été "copiées" par les élus, reproduites par la Chambre d'agriculture et l'Ademe et apprises (même si cet apprentissage n'est pas toujours accompli dans sa totalité) par les opposants et les services de l'Etat.

C'est l'exemple de l'Ademe qui après avoir acquis une certaine connaissance du local et expérimenté le montage des projets auprès des associations locales va attendre que les syndicats aient la compétence énergies renouvelables pour forger une nouvelle coalition avec eux. C'est aussi le cas de la Chambre d'agriculture qui organise son propre programme de développement du photovoltaïque après avoir récolté des données sur les acteurs locaux et expérimenté le montage de différents projets, mais qui pour ce faire, a recours à un bureau d'étude pour le volet lié à l'expertise. L'Ademe et la Chambre d'agriculture, créent donc un nouvel accès à la compétence d'expertise et développent leur apprentissage en matière de montage de projets et des connaissances du territoire.

Les élus et les opposants répondent eux aussi à cette logique puisqu'ils ont déjà une connaissance du local (ils connaissent les particularités de leur territoire) et qu'ils essaient d'augmenter ou plutôt d'afficher leur compétence technique. Les élus en copiant les experts, les opposants en se formant. Les élus effectuent une coalition avec les experts qui leur permet de mobiliser la ressource d'expertise et celle relative aux rouages du montage de projet (les experts leur conseillent de taire les projets). Les opposants redoublent d'efforts pour être en mesure de contredire les préconisations et argumentations des experts. Néanmoins, si leurs efforts ne les amènent pas à devenir des experts des énergies renouvelables, ils finissent par développer des compétences stratégiques qui se révèlent efficaces. Les élus en contournant les dispositifs prévus et les opposants en argumentant sur les liens entre le territoire et l'identité de ses habitants ainsi qu'en produisant des témoins.

Enfin les services de l'Etat en tant que responsables de la mise en œuvre de ces politiques s'emploient à augmenter leurs connaissances techniques autant que celles relatives à l'environnement dans lequel les énergies renouvelables sont introduites. Ils se familiarisent

au fur et à mesure des dossiers avec la procédure administrative inhérente aux projets, ainsi qu'avec les aspects liés à l'ingénierie des projets (puisqu'ils en vérifient la conformité avec la procédure) mais aussi avec les acteurs qui participent à ce processus.
Enfin les experts négawatts ont déjà les compétences d'expertise et celles relatives à l'ingénierie de montage de projets. Ils développent néanmoins leurs connaissances en matière de spécificités locales, et cela afin de gagner en capacité stratégique.

Les acteurs des énergies renouvelables oscillent donc en permanence autour de ces trois types de connaissances, et selon leur positionnement dans l'arrangement politique, ils cherchent à développer celles qui leur font défaut pour parvenir à atteindre les objectifs de leurs missions. Leur capacité stratégique dépend de fait de la progression de leur apprentissage, et des différentes connaissances qu'ils parviennent à mobiliser (selon leur place dans l'arrangement politique).

Au final, ces trois compétences permettent le succès d'une politique de développement des énergies renouvelables aujourd'hui, et c'est la capacité des acteurs à les maîtriser qui définit ses chances d'atteindre les objectifs de sa mission, de mener la bonne stratégie. Dans le cas des services de l'Etat ce sont les trois ressources qui font l'objet d'un apprentissage, dans le cas de l'Ademe il s'agit essentiellement de maîtriser le local et l'ingénierie du montage de projet puisqu'elle produit un nouvel accès à l'expertise, il en est de même pour la Chambre d'agriculture. Les élus quant à eux se servent des connaissances apportées par les experts (rouages du montage de projet et expertise) ainsi que de celles qu'ils ont déjà acquises (connaissance du local) pour développer leur stratégie discursive. Et, concernant les experts négawatt il s'agit essentiellement d'augmenter leurs connaissances des territoires pour parfaire leur stratégie discursive.

On comprend donc que la construction des politiques énergétiques se développe autour de trois types de connaissances. Et si c'est clairement les connaissances techniques qui sont les plus recherchées dans un premier temps et rendent en quelque sorte les acteurs publics dépendants des experts, ces derniers arrivent à s'en autonomiser au fur et à mesure qu'ils augmentent leur connaissance du local et du montage de projet. Nous rejoignons ici les conclusions de Gilles Massardier en ce qu'il montre "*que les participants les plus*

déterminants, c'est à dire ceux qui influent le plus sur la politique publique sont ceux dont les ressources permettent de s'autonomiser (type3) le plus possible dans la configuration d'action publique"[368].

La combinaison de ces deux dernières connaissances permet aux acteurs publics, eu égard à l'élargissement du champ dans lequel la mise en œuvre de ces politiques évolue (le croisement avec d'autres intérêts), de définir des stratégies qui visent à les mettre dans une position où ils décident de la marge de manœuvre laissée aux experts. Ils maîtrisent donc aussi la connaissance technique, puisqu'ils décident comment et par qui l'expertise doit être réalisée. Les négawatts seront par exemple exclus de la phase de préparation des projets via la bifurcation opérée par l'Ademe et ils le seront aussi par la Chambre d'agriculture concernant la réalisation des projets qu'elles mènent.

Concernant les services de l'Etat cette affirmation supporte une nuance, leur apprentissage technique n'est pas terminé dans le sens où ils ne sont pas toujours en mesure de déceler les imperfections des projets présentés par les experts. De fait ce ne sont pas des spécialistes (du niveau des experts) même s'ils sont en voie de le devenir. Cependant, les réseaux d'acteurs dans lesquels ils évoluent leur permettent d'accéder aux informations et enjeux qui constituent leur environnement. Par conséquent ils sont un public averti lorsqu'ils définissent les périmètres des politiques régionales. Berly ne fera appel à Abies que pour qu'il réalise les schémas de développement du photovoltaïque, non pour la définition de la doctrine (qui reste entre acteurs publics) ce qui permet de conclure sur la nécessité de maîtriser des connaissances locales et d'ingénierie de projet pour pouvoir "maîtriser" la dimension de l'expertise.

La temporalité dans laquelle se sont développées les politiques visant le développement des énergies renouvelables a eu pour conséquence d'impacter les règles du jeu qui étaient intégrées par les acteurs comme ligne à suivre. Au départ, les esprits se concentraient sur l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement, et, au fur et à mesure, ils les ont relativisés pour entreprendre un développement maîtrisé de ces

[368] Massardier G.2012, "La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle " Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas, *Participations*, 2012/1 N° 2, op cit p.98

politiques. L'apparition de nouvelles contraintes a entrainé ce déclassement dans l'ordre de priorité des acteurs. Ensuite, la dynamique d'apprentissage sur laquelle se sont inscrits les acteurs, combinée à leurs interactions fréquentes, ont admis pour enchainement la modification de leurs référentiels. Le champ des possibles des acteurs des politiques énergétiques s'est progressivement ouvert faisant à place à l'intégration de nouveaux paramètres, tels que la nécessité de préserver les acquis des industriels du bois ou ceux de la Chambre d'agriculture. Et l'élargissement de leur cadre de pensée les a amenés peu à peu à rechercher des solutions pour dépasser des problèmes devenus "collectifs", soit à s'entendre sur la proposition d'alternatives en matière d'approvisionnement en bois ou de sites d'installation des centrales photovoltaïque. Cette nouvelle appréhension commune des conflits a eu des conséquences sur la place qu'occupaient jusqu'alors les experts. Ils ne sont plus les seuls acteurs considérés comme légitimes en matière de développement des énergies renouvelables, ils le restent mais parmi d'autres. Cette évolution traduit le passage d'un jeu à un autre en ce que les règles observées par les acteurs ne sont plus celles qu'ils suivaient au départ. Les experts ont donc perdu une part de leur capacité d'influence simultanément à l'émergence de cette nouvelle règle du jeu (Leroy et Arts).

Par ailleurs, l'apparition de conflits plus larges que le seul domaine des énergies renouvelables, a conduit les acteurs en charge de les développer, à acquérir des compétences stratégiques basées sur la maîtrise de trois formes de connaissances : des connaissances relatives au terrain, à l'ingénierie des projets mais aussi à la dimension technique. Les acteurs appartenant à la sphère publique, qu'il s'agisse des services de l'Etat de la Chambre d'agriculture ou de l'Ademe, nous l'avons vu, se sont inscrits sur ces dynamiques d'apprentissage. Cela leur a donné la capacité de mener des stratégies qui leur permettaient d'avoir une influence sur la dimension de l'expertise : en décidant de qui seraient les experts, des contraintes qu'ils devraient respecter, et des intérêts auxquels ils devraient se plier, donc en maîtrisant par son encadrement, la dimension de l'expertise.

Les ressources d'expertise qui conféraient au départ un pouvoir d'influence certain à ceux qui les possédaient, se donc sont vues mettre en concurrence avec celles relatives à la connaissance du terrain et à l'ingénierie du montage de projet. En effet les acteurs publics ne font pas que décider de l'orientation à venir des politiques qu'ils conduisent, ils

s'imposent également comme ceux qui maîtrisent les possibilités de l'expertise. S'ils restent influençables par les experts qui interviennent à leurs côtés, ils ont pris le soin d'organiser les cette "influençabilité". Que ce soit la Chambre d'agriculture ou l'Ademe, chacune a construit son action de sorte à fermer la porte aux experts Négawatts. Elles démontrent ainsi leur capacité à maîtriser le choix de l'expert qui aura la potentialité d'influencer le dessin de projet et donc la mise en œuvre concrète des politiques publiques. Cette obstruction des possibilités est par ailleurs accompagnée de l'action des services de l'Etat qui contraignent en amont les périmètres que devront respecter les projets pour être autorisés.

L'approche des arrangements politiques (Leroy et Arts 2006[369]) nous permet ici d'affirmer le lien entre l'évolution de ces trois dimensions. Le changement des règles du jeu a entrainé la modification des ressources qui apparaissaient comme nécessaires à maîtriser pour influencer la conduite des politiques à l'intérieur de cet arrangement politique. Ces modifications ont eu pour effet une redistribution des capacités d'influence des acteurs. Par conséquent ce ne sont plus les experts qui sont au centre de l'arrangement politique mais la chambre d'agriculture, l'Ademe et les syndicats mixtes, soit des acteurs publics.

Enfin, l'évolution de ces trois dimensions, soit les règles du jeu, les acteurs et les ressources à maîtriser, a fait tourner la quatrième dimension (Leroy and Arts, 2006[370]) soit le contenu du discours perçu comme légitime à l'intérieur de l'arrangement politique. Puisque d'une part, les services de l'Etat ont acquis des compétences qui leur permettent de prétendre à une certaine indépendance en matière d'expertise, et d'autre part, parce qu'ils partagent le même référentiel que la Chambre d'agriculture, ce qui se traduit sur le terrain par l'imposition d'un cadre que les développeurs de projets doivent respecter s'ils veulent voir leurs projets autorisés. Sachant que les acteurs orientent leur action à partir de leur cadre cognitif (Muller 2000[371]), cela se traduit en l'espèce par l'empêchement de la concrétisation du scénario négawatt. Autrement dit, les projets ne sont plus sous l'influence du discours des experts négawatts, ni en matière de pré phase des projets, les associations ayant été exclues par la bifurcation opérée par l'Ademe, ni en matière de construction des politiques publiques. Le changement de ces quatre dimensions traduit l'entrée des énergies

[369] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006
[370] Ibid
[371] Muller P. 2000. La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles. In: *Économie rurale*. N°255-256, Les cinquante premières années de la sfer. Quel avenir pour l'économie rurale ?. pp. 33-39.

renouvelables dans un nouvel arrangement politique qui s'est progressivement juxtaposé au premier. En d'autres termes ce sont des acteurs soucieux de problématiques plus larges que l'énergie renouvelable et qui ont appris à orchestrer leurs actions en fonction des différents intérêts qui animent chacun d'entre eux, qui orientent désormais la construction des politiques énergétiques. Ce sont donc finalement les intérêts des acteurs appartenant à la sphère politique qui guident et influencent la construction des politiques énergétiques.

Chacune des conditions dans lesquelles a émergé le premier arrangement politique des énergies renouvelables a donc évolué au fil du temps. En effet, les quatre dimensions qui constituaient l'arrangement des politiques énergétiques lorsqu'elles ont pénétré les frontières de Midi Pyrénées, n'ont progressivement plus eu la même substance. Les ressources, les règles du jeu, le discours et position des acteurs ont évolué et laissé place à d'autres, ce qui illustre l'émergence progressive d'un nouvel arrangement politique. Par ailleurs, l'émergence de ce nouvel arrangement politique permet de mettre en relief l'existence d'une relation duale entre le contenu des politiques et la structure qui les porte. En effet le discours qui sous-tend l'arrangement évolue suite à la modification des trois autres dimensions : c'est parce que les experts sont progressivement dans une position où, ils ne peuvent plus influencer les politiques que selon le bon vouloir des politiques, que le discours négawatt ne peut plus être diffusé. Autrement dit c'est la modification de la structure de l'arrangement politique qui entraine celle du contenu des politiques.

Appréhender la mise en œuvre des politiques énergétiques en Midi Pyrénées à l'aide de l'approche développe par Leroy et Arts[372] nous a donc permis de constater l'émergence d'un nouvel arrangement politique dans cette région. Néanmoins si elle parait somme toute applicable, cette approche nous parait quelque peu perfectible quant à l'appréhension d'une politique visant le développement des énergies renouvelables. En effet bien que retraçant les différentes dimensions dont nous venons de faire état, nous pensons qu'elle pourrait gagner en précision quant à l'appréhension d'un changement institutionnel. C'est l'objet que nous allons développer à présent.

[372] Arts B. and Leroy P. Op.cit., 2006.

Chapitre 9 : Des différences qui mènent à un enrichissement du modèle

Il existe des variations entre les différents tétraèdres proposés en guise d'illustration des arrangements politiques présents dans les départements qui composent midi Pyrénées. En effet, que ce soit par rapport à leur niveau de développement ou concernant les choix qu'ils ont effectué d'investir dans un secteur plutôt qu'un autre, les départements n'affichent pas la même logique de développement. Si l'on reprend les différents tétraèdres ou seulement le plan selon lequel nous avons organisé cette thèse il ne peut être fait l'économie de ce constat. Les départements n'adoptent pas la même attitude face au développement des énergies renouvelables et ce phénomène ne peut être totalement expliqué à la lumière de l'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts[373].

1. Des départements qui obéissent à des logiques différentes

A. Une question de volonté politique plus que de possibilité

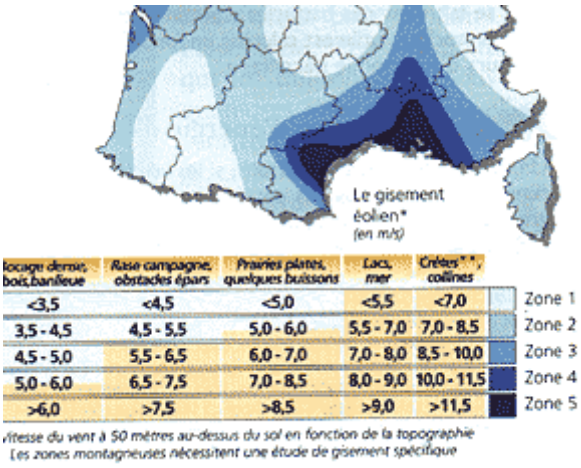
Les trois secteurs étudiés ont pour point commun d'avoir pour objectif l'atteinte des objectifs de Kyoto. Néanmoins, si cette politique est déclinée au niveau régional, elle supporte quelques atténuations quant à sa mise en œuvre au niveau départemental.

En effet les départements n'adoptent en aucun cas la même attitude envers les énergies renouvelables,

Concernant les éoliennes, nous l'avons vu, les départements du Tarn, de l'Aveyron, et de la Haute Garonne, ont été les seuls à développer l'éolien dans la région. Le Lot et le Tarn et Garonne, bien qu'ils possèdent un potentiel de gisement éolien équivalent à ces derniers n'ont pas souhaité investir dans ce secteur. En revanche dans la même situation, l'Ariège a effectué les premières démarches en la matière (l'installation d'un mât de mesure) mais elle

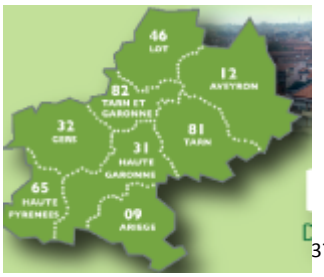
[373] Arts B. and Leroy P., Op.cit., 2006.

n'a pas poursuivi. Et, concernant les départements les moins favorables en termes de potentiel éolien, le département du Gers et des Hautes Pyrénées, ils n'ont pas porté d'intérêt à la question.



locage dense, bois,banlieue	Rase campagne, obstacles épars	Prairies plates, quelques buissons	Lacs, mer	Crêtes* *, collines	
<3,5	<4,5	<5,0	<5,5	<7,0	Zone 1
3,5 - 4,5	4,5 - 5,5	5,0 - 6,0	5,5 - 7,0	7,0 - 8,5	Zone 2
4,5 - 5,0	5,5 - 6,5	6,0 - 7,0	7,0 - 8,0	8,5 - 10,0	Zone 3
5,0 - 6,0	6,5 - 7,5	7,0 - 8,5	8,0 - 9,0	10,0 - 11,5	Zone 4
>6,0	>7,5	>8,5	>9,0	>11,5	Zone 5

*itesse du vent à 50 mètres au-dessus du sol en fonction de la topographie
Les zones montagneuses nécessitent une étude de gisement spécifique



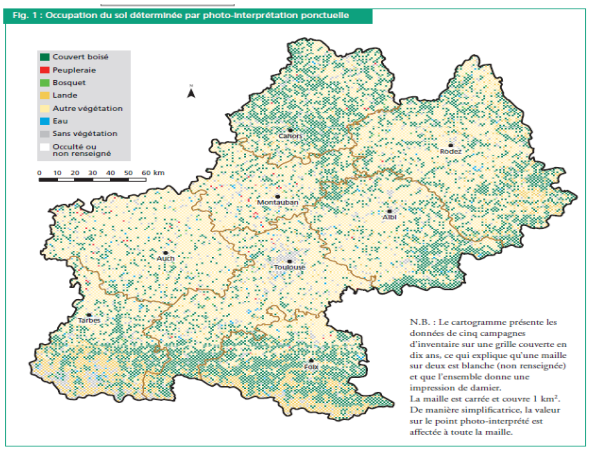
[374]

Cette carte montre que ce sont les départements du Tarn et de l'Aveyron qui présentent le meilleur potentiel en termes de gisements éolien. Les Hautes Pyrénées, le Gers et une partie de l'Ariège affichent un potentiel quasi inexistant et que les autres départements soit la Haute Garonne, une partie de l'Ariège, le Lot, et le Tarn et Garonne disposent d'un potentiel qui sans atteindre les possibilités escomptées en Aveyron ou dans le Tarn est quand bien même exploitable.

En matière de bois énergie les comportements sont encore différents entre les départements de Midi Pyrénées. Le Lot et l'Ariège sont les plus développés dans la région et ce sont aussi les plus boisés, en revanche le Tarn présente un cas d'espèce contraire : il n'est composé qu'à un peu plus d'un quart de sa surface par la forêt, et pourtant, le département a déjà beaucoup investi dans la construction de réseaux de chaleur bois énergie et de chaufferies bois. Il possède les deux plus grandes chaufferies de la région (Castres et Mazamet), et a déjà commencé à en planifier d'autres via Tryfil, à l'heure de l'étude. Quant au département des Hautes Pyrénées, s'il dispose d'un important volume de du bois, il ne développe pas le bois énergie pour autant. Enfin, la Haute Garonne ne dispose que de peu de bois et elle ne s'inscrit que de manière très limitée parmi les acteurs qui investissent dans les chaufferies bois. Concernant le Tarn et Garonne et le Gers ce ne sont pas des

[374] http://www.ademe.fr/midi-pyrenees/a_2_10.html

départements boisés et ils ne développent pas non plus ce type de projets. C'est ce que nous permet de voir la carte suivante :



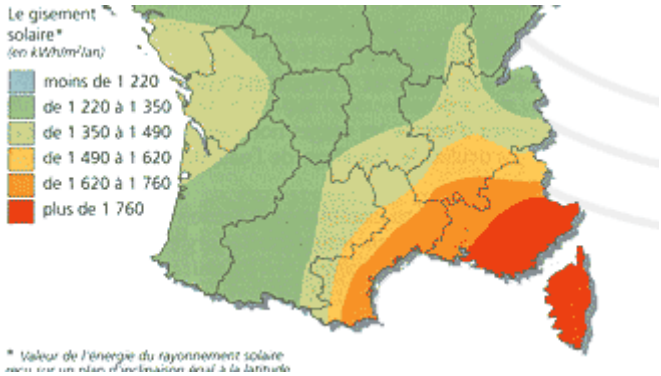
[375]source IFN

Les départements du Lot, de l'Ariège et des Hautes Pyrénées présentent le plus important volume de bois de la région Midi Pyrénées. Le Tarn et l'Aveyron ont aussi une part importante de forêts (bien que plus parsemées) sur leur territoire. En revanche, les autres départements (la Haute Garonne le Gers, ainsi que le Tarn et Garonne sont moins bien lotis en la matière .

En termes de photovoltaïque c'est encore le même constat que nous formulons, les départements bien qu'ils aient tous, au final, investi dans ce secteur ne l'ont pas abordé de la même manière. L'Aveyron a été le pionnier, l'Ariège a suivi ainsi que la Tarn, lorsque le Lot et le Gers se sont montrés plus résistants, que le Tarn et Garonne n'a pas beaucoup développé non plus, et que la Haute Garonne s'y est intéressée plus tardivement.

Les conditions climatiques de la région, le fait que l'Aveyron, le Tarn, l'Ariège et la Haute Garonne aient développé le photovoltaïque plus tôt que les autres sont une première source d'explication. En effet, il parait plus probable d'investir dans un équipement destiné à produire de l'énergie solaire lorsque l'on bénéficie des conditions météorologiques adéquates.

[375] http://www.ifn.fr/spip/IMG/pdf/IFN_Publi_2010_Midi-Pyrenees.pdf



source Ademe[376]

Cette carte montre clairement que la région Midi Pyrénées est divisée en deux. A l'Est se trouvent les plus forts potentiels de gisements solaires, comprenant notamment les départements de l'Aveyron du Tarn de la Haute Garonne et de l'Ariège. Alors que les départements situés à l'ouest de la région affichent un potentiel moins élevé : l'Ariège est partagée en deux, les Hautes Pyrénées, le Gers, le Tarn et Garonne et le Lot s'inscrivent dans cette logique , ils sont moins ensoleillés que les territoires précités.

Les conditions géographiques étant entendues comme la topographie et la climatologie du territoire abordé sont un des facteurs qui expliquent l'investissement ou le refus d'un département face à la production d'énergie renouvelable sur son territoire. En revanche ce facteur est bien trop faiblement apparent pour qu'il constitue à lui seul l'explication du comportement hétérogène des départements face à la production d'énergies renouvelables. En effet, s'il était suffisamment robuste pour expliquer cette différence de comportement entre les départements, le Tarn ne développerait pas le bois et les Hautes Pyrénées le ferait.

B. Des différences qui s'expliquent par la dimension territoriale.

Le territoire a donc une dimension topographique qui importe. Même si elle ne fait pas tout elle compte, on ne pourra pas mettre d'éoliennes là où il n' y a pas de vent, ce qui ne veut pas dire que l'on en mettra là où il y a du vent, cela reste subordonné à une volonté politique.

[376] http://www.ifn.fr/spip/IMG/pdf/IFN_Publi_2010_Midi-Pyrenees.pdfhttp://www.ademe.fr/midi-pyrenees/a_2_08.html

Par exemple, les Hautes Pyrénées affichent une topographie très montagneuse ce qui complique de fait l'installation des parcs éoliens et qui peut donc expliquer pourquoi il n'y a pas d'éoliennes dans ce département. Cependant lorsque l'on regarde le comportement de ce même département avec les secteurs du bois énergie et du photovoltaïque, la même constatation s'impose, le département ne développe pas les énergies renouvelables quelles qu'elles soient. En matière de bois énergie, il n'y a aucun projet de développé et ce malgré un important volume de bois dans l'enceinte du territoire. Et concernant le photovoltaïque, l'entrée du département dans ce type d'investissement a été d'une part tardive et d'autre part reste discrète. Le comportement des Hautes Pyrénées face à l'implantation d'équipements destinés à produire de l'énergie renouvelable est donc relativement cohérent puisqu'il ne développe aucun des trois secteurs. Une des raisons à ce phénomène est à rechercher du coté de l'activité économique principale du département, le tourisme[377]. Le tourisme est l'activité centrale du département (pèlerinage à Lourdes), ce qui signifie que les élus sont davantage intéressés par des investissements destinés à accroître le tourisme plutôt que par des activités destinées à augmenter le revenu des agriculteurs ou des communes via l'installation de chaufferie bois ou de photovoltaïque. Quant aux éoliennes elles sont une menace directe pour le tourisme, si le paysage est "pollué" visuellement, il ne sera plus aussi attrayant pour les touristes. Les élus ont donc fait le choix de protéger ce secteur d'activités plutôt que de le mettre en péril en investissant dans l'éolien. Le lien entre la possibilité technique de produire de l'énergie renouvelable et celui de s'y engager est donc pour le moins inexistant à travers cet exemple. Les Hautes Pyrénées montrent bien que ce n'est pas parce qu'un département dispose de conditions à priori favorable à de tels projets qu'ils s'y investissent.

Le département de l'Aveyron et son rapport au bois énergie confirme ce phénomène. L'Aveyron est un département qui dispose d'un fort volume forestier, néanmoins s'il s'est intéressé un temps à la production de bois énergie il a vite laissé ce secteur de côté. Il a fait le choix de développer l'éolien et le photovoltaïque, ce qui d'un côté confirme le caractère peu probant du facteur ressource pour expliquer le choix d'un département d'investir ou pas dans ce secteur (tout en gardant bien sûr à l'esprit que le fait de bénéficier de conditions climatiques et géographique favorables peut aussi être une des raisons qui poussent les élus

[377] http://fr.wikipedia.org/wiki/Tourisme_dans_les_Hautes-Pyr%C3%A9n%C3%A9es

à investir). La décision de l'Aveyron de ne pas développer le bois énergie revêt deux acceptions. En premier lieu, l'Aveyron est dans une logique selon laquelle il a œuvré suffisamment en matière renouvelable avec les éoliennes. Il n'a pas besoin de développer un secteur supplémentaire en la matière pour contribuer à la lutte contre le changement climatique, puisque de fait, il affiche une des plus fortes productions d'énergie d'origine éolienne en France. D'autre part, le bois énergie n'est pas rentable comparé à l'éolien et au photovoltaïque, ce qui ne peut aller dans le sens d'une "préférence" pour ce secteur surtout eu égard aux facilités attelées à ce département de par les activités agricoles déjà existantes. Le secteur agricole domine l'activité économique aveyronnaise, principalement l'élevage. Cela a pour conséquence d'inclure au patrimoine aveyronnais un grand nombre d'exploitations revêtues de larges toitures, soit un aménagement de l'espace qui se révèle très favorable en termes de production d'énergie photovoltaïque. Si l'on y rajoute des conditions météorologiques très favorables en termes d'éolien et de solaire, on comprend pourquoi l'Aveyron a préféré opté pour ces secteurs plutôt que pour celui du bois. Une derrière précision, si les conditions géographiques n'ont pas été importantes en matière de bois énergie, elles l'ont été en matière d'éoliennes et de photovoltaïque, ce qui démontre une fois encore que la situation climatique et topographique du départent est importante sans pour autant pouvoir expliquer à elle seule la décision des élus d'investir ou non dans un des secteurs étudiés.

L'exemple inverse existe aussi avec le département du Tarn. Bien que ne possédant ni des conditions climatiques optimales ni une topographie favorable au développement des trois secteurs étudiés le Tarn est un exemple en termes de volonté politique. Il s'inscrit pleinement dans une logique de développement. Que ce soit en matière d'éoliennes, de bois énergie, ou de photovoltaïque, ce département a démontré sa volonté d'investir dans les énergies renouvelables. Les élus ont accompli nombre de démarches en ce sens et bien que les projets éoliens aient été considérablement ralentis par les contestations de la population locale, ils sont restés animés par cet objectif. Tout comme l'Aveyron, le Tarn s'est pourvu d'une entité spécifique pour l'installation de parcs éoliens, ce qui traduit simultanément la volonté des élus de créer des conditions optimales pour parvenir à leur fin. Par ailleurs, les épisodes relatés à propos du chantage effectué par les élus envers les opposants témoignent aussi dans ce sens. Ni l'opposition de la population ni les conditions géographiques qui sont

les siennes n'ont empêché le Tarn de s'inscrire dans une logique de développement des énergies renouvelables. Bien entendu la sensibilité de la population locale en termes de protection de son paysage a considérablement impacté la rapidité de l'installation des parcs éoliens, néanmoins la volonté politique de développer l'éolien est bel et bien présente dans ce département.

Les départements du Lot et de l'Ariège, suivent une attitude similaire face aux énergies renouvelables. Ils ont tous les deux développé le photovoltaïque en maintenant strictement l'impératif de préservation des terres agricoles émis par la chambre d'agriculture. Ils n'ont pas développé l'éolien mais ont en revanche investi dans le bois énergie. Lorsque l'on regarde alors la carte des forêts de Midi Pyrénées il est aisé de s'apercevoir que le Lot et l'Ariège sont les deux départements les plus boisés de la région, ce qui est une première source d'explication quant à leur choix d'investir dans le bois énergie. Par ailleurs ce sont des départements dits "conservateurs", soit très animés par la protection de leur paysage. Ils s'affichent comme des acteurs contre l'installation de centrales solaires au sol, ainsi que contre celles de centrales sur toitures pour le Lot. Concernant les éoliennes aucun des deux n'en veut. L'explication de ce refus réside dans l'identité et les valeurs qui sont celles de leurs populations locales. Ce sont des populations rurales et très attachées à la conservation de leur patrimoine. C'est une caractéristique applicable tant aux habitants qu'à leurs élus, elle explique pourquoi ces derniers ont choisi de privilégier la conservation du patrimoine plutôt que de se lancer dans le développement d'équipements qui seraient nuisibles à la préservation de la beauté du paysage. En revanche, ces deux départements ont investi dans le bois énergie, ce qui traduit de fait leur volonté de s'inscrire parmi ceux qui participent à la lutte contre le changement climatique. Autrement dit, si les sensibilités locales existant sur ces territoires sont trop fortes pour y développer de larges infrastructures, les plus petites (chaufferies bois) peuvent coexister avec la culture et les valeurs des populations locales. Les départements du Lot et de l'Ariège affichent donc, bien qu'elle soit très réduite, une certaine logique de développement en la matière.

Les départements du Gers et du Tarn et Garonne présentent eux aussi une caractéristique rurale, cependant contrairement au Lot et à l'Ariège, ils ne s'inscrivent pas dans une logique, si petite soit-elle, de développement des énergies renouvelables. Le Tarn et Garonne ne s'est

intéressé ni aux éoliennes, ni au bois énergie et son implication dans le photovoltaïque a été tardive et reste limitée à de petites installations. Le Gers affiche le même comportement à une exception près puisqu'il dispose de la plus grande centrale photovoltaïque au sol de France (à l'heure de l'étude). Il n'a cependant pas œuvré en ce sens. Bien au contraire, les élus ont tenté d'empêcher la construction de la centrale mais en vain. D'autre part, le rassemblement des agriculteurs pour se voir autoriser les permis de construire destinés à l'installation de centrales solaires sur leurs terres, témoigne de la position défavorable des élus en la matière.

Ces quatre départements présentent donc un point commun, la sensibilité locale eu égard à la dimension paysagère. Le patrimoine local fait l'objet d'un fort sentiment conservateur et les élus partagent ou du moins respectent cette valeur. Le paysage dans lequel ils se trouvent fait partie de l'identité de ses habitants et son atteinte ne pourrait se produire sans déclencher des hordes de mécontentements. L'attachement de la population rurale à ses terres et à la conservation de son environnement est un paramètre qui s'impose dans la réflexion des élus. Ils savent que s'ils vont contre les valeurs locales, ils ne resteront pas élus très longtemps, et si, des départements comme le Tarn font le choix d'investir malgré la désapprobation locale, pour le Lot et l'Ariège, le Gers et le Tarn et Garonne, ce n'est pas le cas. La volonté (exprimée) des élus va de pair avec celle de la population qu'ils représentent. Ils ne démontrent en ce sens qu'une inscription faible ou inexistante dans une logique de développement. Cela confirme l'importance du facteur "volonté politique", mais argue également en faveur de l'importance de la dimension territoriale dans l'appréhension d'un arrangement politique des énergies renouvelables. En effet, la population à laquelle s'applique une politique doit être prise en compte pour comprendre les décisions et donc la mise en œuvre d'une politique qui la concerne. Il est évident qu'une population attachée à son patrimoine local, qui de plus a une culture plutôt rebelle en vertu de son histoire, sera un obstacle quant à l'installation d'un équipement destiné à produire de l'énergie renouvelable dès lors qu'il sera imposant. Dans un territoire rural et conservateur, tel que le Lot ou le Gers, il n'y a pas de place dans les mentalités pour l'énergie éolienne ou des centrales photovoltaïques. Des lors qu'une infrastructure représente une menace pour la beauté des lieux, et la préservation de la nature, elle est systématiquement refusée par la population locale. Lorsqu'une logique de développement existe cependant, tel que c'est le

cas du Lot et de l'Ariège, le bois énergie et les petites installations photovoltaïques sont soutenus. En revanche si le département, en plus de présenter une dominante rurale et conservatrice, ne s'inscrit pas dans une logique de développement, les projets visant l'installation d'équipements destinés à produire du renouvelable ne feront l'objet d'aucun support politique. Autrement dit, la volonté politique est un facteur puissant en termes de développement des énergies renouvelables. Puisque, bien qu'ils soient comme les autres soumis à l'atteinte des objectifs de Kyoto, certains départements (Gers, Tarn et Garonne Hautes Pyrénées) n'effectuent aucune démarche en ce sens, lorsque d'autres qui pourraient utiliser des arguments tels qu'un climat peu propice ou une topographie peu favorable, s'inscrivent pleinement dans cette logique de développement (le Tarn).

La Haute Garonne est un département très spécifique, eu égard à l'ensemble de Midi Pyrénées, c'est le seul qui est principalement urbain, dominé par le secteur de l'aéronautique et le tertiaire en général. Il développe néanmoins les trois secteurs mais de manière modérée. Il compte deux parcs éoliens, un réseau de chaleur communal raccordé à une chaufferie bois, et des panneaux photovoltaïques davantage montés sur les toits des particuliers que sur des exploitations agricoles. En revanche, il dispose d'une centrale solaire au sol située au pied des éoliennes d'Avignonet. Avignonet étant une commune rurale sur la trajectoire du vent d'Autan, on notera qu'en l'espèce les conditions climatiques ont probablement favorisé la décision de l'élu de la commune en la matière. Par ailleurs, il est aussi intéressant de voir que la chaufferie bois et son réseau de chaleur sont situés à Ayguesvives, à quelques kilomètres d'Avignonet, soit sur une commune qui s'urbanise mais qui est dans le Lauragais, un "territoire rural".

Cela a diverses conséquences : si la géographie du territoire se révèle importante en matière de production d'énergie renouvelable, elle ne peut expliquer à elle seule les décisions des élus de s'engager ou de refuser d'investir dans le bois énergie. L'identité de leur territoire, tant la culture de la population que son attachement au paysage et sa propension à se rebeller sont également des facteurs qui impactent la réflexion des élus. Rappelons ici qu'ils sont pour la plupart, des élus communaux et ruraux. De fait, ils partagent souvent ces mêmes valeurs, cette même identité territoriale. Ensuite, la composition du département en termes de secteur économique prépondérant importe aussi dans la mise en œuvre des

politiques visant le développement des énergies renouvelables. Nous l'avons déjà évoqué, la dimension rurale du territoire, a pour effet d'attirer les investisseurs, les agriculteurs sont démarchés continuellement, ce qui a finalement pour conséquence d'impliquer la chambre d'agriculture et donc de lui octroyer la place d'un acteur important en matière de développement des énergies renouvelables. Par conséquent, le secteur économique qui domine le territoire compte aussi dans le développement de ces politiques, un territoire urbain sera moins sollicité qu'un rural et donc la chambre d'agriculture n'aura pas cette position d'acteur à part entière des énergies renouvelables. En revanche plus la chambre d'agriculture a un fort poids dans le département moins l'installation des centrales photovoltaïques sur les terres agricoles sera envisageable.

L'ensemble de ces critères permet d'interroger la logique de développement dans laquelle sont inscrits les territoires étudiés. En effet, si l'on prend le Tarn pour exemple, on ne peut que conclure à l'inscription de ce département dans une logique de développement puisque malgré la résistance de la population aux éoliennes et son passé de rebelle, chacun des secteurs étudiés a fait l'objet d'un développement. A l'inverse, le Gers n'en a aucune. Et, si la centrale photovoltaïque de Saint Clar est située sur ce département ce n'est pas parce que les élus l'ont souhaité mais parce que cela leur a été imposé par l'Etat (refus du préfet d'autoriser la tenue d'une enquête publique). Les départements ne s'inscrivent donc pas tous dans une logique de développement, le Tarn et l'Aveyron sont les plus avancés dans cette logique, le Lot et l'Ariège y sont plus timidement inscrits, et dans le Gers et le Tarn et Garonne elle est inexistante. Concernant les Hautes Pyrénées, le département est dominé par le secteur du tourisme et a fait le choix de développer sont activité économique en ce sens, autrement dit il n'y a pas de volonté politique en matière de développement des énergies renouvelables sur ce territoire.

La dimension territoriale importe donc pour comprendre les raisons qui sous-tendent l'émergence d'un arrangement politique des énergies renouvelables. Or si l'approche développée par Leroy et Arts permet de rendre compte, par l'interrogation des quatre dimensions, de l'émergence d'un arrangement politique de manière générale, elle ne permet pas à ce stade de l'appréhender avec plus de précision. On se rend bien compte, en ayant recours à cette approche, qu'il existe des différences entre les départements qui

mettent en œuvre les politiques visant à développer les énergies renouvelables, mais pour autant les auteurs ne nous donnent pas les moyens d'en comprendre les raisons.

C. Intégrer le territoire à l'approche des arrangements politiques.

Ajouter la dimension territoriale tel un socle, une base sur laquelle reposerait le tétraèdre des arrangements politiques permettrait de saisir, tout en étant apte à l'expliquer, la variation entre les différents comportements affichés par les départements. L'histoire et la culture qui forgent l'identité de ses habitants mais aussi sa géographie, les secteurs économiques qui le caractérisent et enfin son inscription ou non dans une logique de développement confèrent à la dimension territoriale un pouvoir d'interprétation en termes d'analyse des politiques énergétiques. Le territoire est un élément qui permet de comprendre pourquoi certains départements ne réagissent pas comme d'autres face à la mise en œuvre d'une même politique.

Le territoire a une relation dynamique avec les quatre dimensions de l'arrangement politique défini par Leroy et Arts. Il a tout d'abord un impact sur le discours qui domine l'arrangement politique puisqu'en fonction de la sensibilité de la population, et de leur inscription dans une logique de développement, les autorités seront plus ou moins récalcitrantes à investir dans les énergies renouvelables et donc ne tiendront pas les mêmes propos. Si les élus sont sur un territoire conservateur, qu'ils ne souhaitent pas s'inscrire dans une logique de développement, leur programme politique fera l'impasse d'un discours élogieux envers les énergies renouvelables ainsi que sur la nécessité de lutter contre le changement climatique. Cela sera au contraire de mise si les élus adoptent une attitude inverse. Le discours est donc orienté en fonction de ses récepteurs. Plus la population locale sera connue pour sa sensibilité (soit sa probable opposition) plus le discours sera argumenté et construit autour de la lutte contre le changement climatique et de la responsabilité de chacun quant à l'avenir de ses enfants. Le discours s'adapte donc au référentiel véhiculé dans le territoire.

D'autre part, le territoire a une relation dynamique avec les coalitions qui dominent un arrangement politique. Par exemple, les départements qui n'affichent aucune logique de développement ne comptent pas d'ALE (Gers, Hautes Pyrénées, Tarn et Garonne), donc n'affichent pas de coalition Ademe-syndicats mixtes. L'Ademe n'y crée pas d'ALE puisque les élus ne sont pas intéressés par le fait de bénéficier d'une personne dont la mission est celle de constituer une veille énergétique. De fait, ils ne la financeront pas (même si ce n'est qu'en partie). Si on regarde à présent du côté de ceux qui ont affiché une logique de développement et sont parvenus à développer les énergies renouvelables avec succès, ils ne disposent pas non plus d'Ale sur leur territoire. L'Aveyron est dans ce cas et le Tarn est à mi chemin entre les deux vu qu'il ne compte qu'un animateur Ademe pour le bois énergie. A présent si on s'intéresse aux départements qui affichent une logique de développement limitée, on remarque que ceux sont les seuls à disposer d'une ALE (Haute Garonne, Ariège et Lot). Autrement dit, la coalition Ademe-syndicats mixtes ne se forme que dans les départements qui nécessitent et acceptent une aide pour s'engager dans cette logique de développement. Si le département démontre la volonté de développer une logique de développement, mais fait face à des difficultés, la coalition Ademe/syndicat apparaîtra, à défaut elle n'existera pas. Les coalitions qui existent dans les départements présentant une logique de développement ne se forment pas dans ceux où cette volonté politique est absente, ni dans ceux qui ne sont pas prêts à financer une partie de l'ALE pour développer les énergies renouvelables davantage. Cet état de fait argue en faveur de l'intérêt d'intégrer la dimension du territoire à l'analyse d'un arrangement politique.

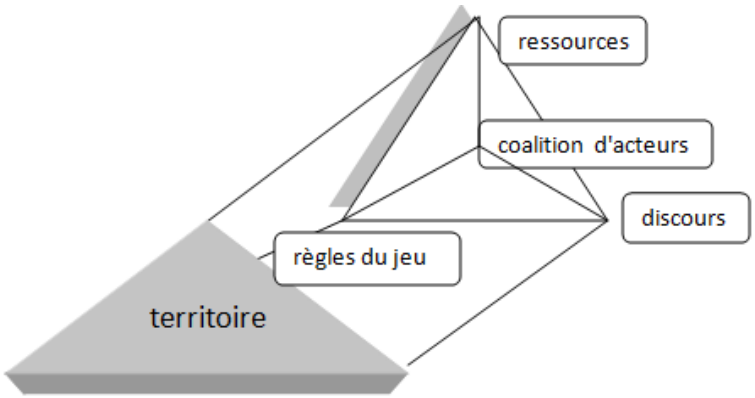
Par ailleurs, si les règles du jeu sont les mêmes d'un point de vue formel pour toute la région, elles affichent également un lien avec la culture du territoire. Dans un département pro éolienne, tel l'Aveyron au début de l'introduction des éoliennes, le souci de parvenir à installer des parcs est prépondérant. Par conséquent l'expert est celui qui donne la bonne parole. Soit, une situation initiale qui n'est pas sans conséquences, puisque lorsque se dresseront les premières contestations, les débats se dérouleront autour de la dimension de l'expertise, et finalement amèneront à l'instauration de la règle informelle selon laquelle "pour être légitime, il faut être un expert" (permis de participation). Si le département n'avait pas accordé autant d'importance au succès du développement de ce secteur la parole de l'expert n’aurait eu une importance à ce point supérieure à celle du profane. C'est

par exemple le cas de l'Ariège où le désaccord des profanes a eu plus de poids que les diagnostics effectués par les experts. Le département n'affichant qu'une faible logique de développement eu égard aux sensibilités locales, cette règle informelle (pour être légitime il faut être un expert) n'a pas eu d'espace pour s'instaurer.

Nous avons déjà mis l'accent sur les trois types de savoirs qui constituent les ressources nécessaires à la réussite d'un projet d'énergie renouvelable. La connaissance du local, soit le référentiel du territoire dans lequel la politique est censée être mis en œuvre, mais aussi les compétences en termes d'ingénierie de projet et d'expertise technique sont les ressources autour desquelles se sont déployés les arrangements politiques étudiés. Lorsque l'on appose le territoire en facteur de ces ressources on se rend compte que celui ci importe véritablement, puisqu'en fonction de l'identité du territoire et de la sensibilité de ses habitants ce ne sont pas les mêmes ressources qu'il convient de mobiliser en priorité. Le Tarn par exemple affiche une volonté de développer les éoliennes en dépit de la contestation qui émane de sa population, Il devra donc produire des compétences non négligeables, en matière de référentiel, savoir sur quel élément mettre l'accent, ainsi que sur quelle partie du territoire construire son installation pour avoir une chance de passer entre les mailles d'un recours en justice. Alors que l'Aveyron qui n'a pas au départ ce souci sera beaucoup plus amené à mobiliser des compétences en ingénierie et en expertise technique pour faciliter le succès d'un projet de tel ordre.

Le territoire est donc bien une dimension qui affiche une relation dynamique avec les quatre autres dimensions de l'arrangement politique développées par Leroy et Arts. Entendu tel le produit d'une histoire, d'une culture et d'une identité propre, il se définit également par les secteurs qui composent son activité économique ainsi que par la logique de développement dans laquelle il s'inscrit. Il n'entre pas dans la relation de réciprocité qui lient les quatre dimensions de l'approche des arrangements politiques mais sous-tend le tétraèdre telle une base, un socle à partir duquel il émerge. Ajouter la dimension territoriale à l'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts, permettrait donc d'interpréter plus précisément le processus d'émergence d'un arrangement politique des énergies renouvelables. Cela pourrait être illustré de la façon suivante:

Modèle de l'arrangement politique des énergies renouvelables.



L'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts[378] gagnerait donc en précision, à notre avis, si elle était complétée par la dimension territoriale. En revanche, si les relations qu'elle permet d'appréhender entre les quatre dimensions sont indispensables à la compréhension du processus de mise en œuvre d'une politique publique, la forte propension à traiter des coalitions dominantes dans l'arrangement politique étudié fait de l'ombre à une autre catégorie d'acteurs, les intermédiaires.

2. Des secteurs soutenus par des acteurs intermédiaires différents

L'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts se concentre sur les quatre dimensions précitées pour interpréter le changement d'un arrangement politique. Si ces quatre dimensions sont en effet nécessaires et indispensables à l'appréhension d'un tel phénomène, l'étude des processus qui sous-tendent ces changements et des acteurs qui les constituent, fait quelque peu défaut à l'analyse. En effet, les intermédiaires des politiques publiques, également appelés relais, coordonateurs, entrepreneurs ou médiateurs, ont pour

[378] Arts B. and Leroy P., Op cit., 2006.

fonction d'amener des acteurs indépendant et aux origines différentes vers la construction d'un sens commun autour d'une politique qui les implique tour à tour. L'effet escompté étant qu'en multipliant les échanges entre acteurs aux référentiels différents, chacun devient à même de prendre en considération les contraintes de l'autre (dans la conduite de sa mission). Ainsi ils facilitent la mise en œuvre d'une politique publique. Partant de là ils sont aussi susceptibles d'entrainer, ou au moins d'accélérer l'émergence d'un nouvel arrangement politique, celui qui émerge suite à l'apprentissage accompli par les acteurs qui le constituent. La probabilité de changement d'un arrangement politique est fonction de la présence de ces acteurs intermédiaires. S'il y en a, leur action va augmenter la rapidité d'apprentissage des acteurs, ce qui se répercutera sur le discours dominant, les alliances menées et les ressources mobilisées, cela entrainant une forte probabilité de voir un nouvel arrangement politique émerger.

Selon que l'on s'intéresse au secteur bois énergie éolien ou photovoltaïque apparait une problématique différente, la question de l'opposition locale pour les éoliennes, celle de l'approvisionnement en bois pour le bois énergie et celle des centrales au sol pour le photovoltaïque. Ces questions présentent toute la particularité d'avoir fait l'objet d'une tentative de dépassement par un acteur ou une catégorie d'acteurs particulier. Les experts énergie des bureaux d'études se sont ainsi retrouvés face à la population locale, concernant le bois un animateur a œuvré à déterminer un référentiel commun pour tous les acteurs concernés, et enfin la question du photovoltaïque a bénéficié de l'action d'un acteur particulier en ce qu'il s'est employé à développer des interfaces destinées à l'échange d'informations entre acteurs impliqués différemment dans la question.

A. l'éolienne

Cette volonté de passer à l'ère du renouvelable a été soutenue par un acteur particulier de l'éolien en Midi Pyrénées, un expert en énergie renouvelable gérant d'un bureau d'étude et appartenant à la compagnie des négawatts. C'est un acteur qui œuvre pour faciliter le développement des parcs éoliens en Midi Pyrénées et plus largement de l'énergie renouvelable en France. Il est par ailleurs porteur de différentes missions qui ont le point commun de faciliter le développement des énergies renouvelables. Il intervient

particulièrement en matière d'éoliennes et semble aussi commencer à faire sa place dans le domaine du photovoltaïque. Arrivé parmi les premiers sur le sujet (1977), il est un expert reconnu dans le domaine de l'éolien. Gérant d'un bureau d'études il travaille avec des promoteurs sur des missions d'expertise, mais aussi aux cotés de l'Ademe, et des services de l'Etat tel que l'ancienne DDE et la DREAL. Il a aussi assisté les élus de Haute Garonne (et d'autres régions) dans l'élaboration de leurs projets éoliens. Il a fait les études pour la ZDE, et le parc éolien du Lauragais, mais aussi celui d'Avignonet, les schémas pour l'Ariège et le Tarn et a travaillé dans les Ardennes. Il a donc eu maintes fois l'occasion de se forger une idée claire quant aux valeurs qui guident les actions de ces divers acteurs.

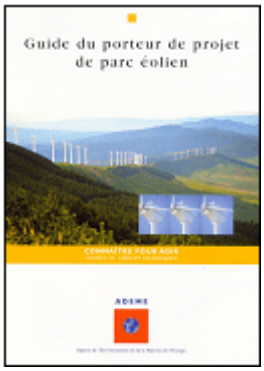
Nous avons également pu repérer que les services de l'Etat de la région utilisaient des cartes géographiques réalisées par ce même bureau d'étude pour la présentation de leurs bilans[379], et qu'ils avaient fait appel à celui-ci pour la rédaction d'un rapport concernant l'implantation de l'éolien sur les trois départements de Haute Garonne, du Tarn et de l'Ariège.

« Ce document constitue une synthèse de "l'étude relative à l'exploitation de l'énergie éolienne en Midi-Pyrénées et au développement maîtrisé de la filière éolienne en Ariège, Haute-Garonne et Tarn". Il n'a pas de valeur réglementaire. Cette étude a été confiée au bureau d'études ... sous la maîtrise d'ouvrage de la DDE de l'Ariège et sous l'égide d'un comité de pilotage auquel participaient les DDE de la Haute Garonne et du Tarn, l'ADEME, la Direction régionale de l'Environnement (DIREN), la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), le Réseau transport électrique (RTE), l'Aviation civile, la Direction Départementale des Affaires sanitaires et sociales (DDASS) et le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP) de l'Ariège. [380]*»*

Son influence auprès de ces derniers est alors plus que manifeste puisque ce sont sur les documents qu'il a rédigés que ces acteurs étatiques se basent pour mener leur politique. Il a aussi écrit des ouvrages pour l'Ademe (sur les éoliennes,) et est actuellement sur un projet de livre sur le photovoltaïque avec l'Ensat[381] intitulé « Comment valoriser de manière

[379] (Voir en annexe)
[380] Extrait du rapport « l'éolien dans trois départements de Midi Pyrénées ». Décembre 2006
[381] Ecole nationale supérieure agricole de Toulouse

agronomique et environnementale les espaces libres au sein des centrales photovoltaïques?».



Il nous explique que sa conception de son métier passe par la transmission d'informations. Expliquer les particularités d'un projet, les raisons qui poussent ses financeurs à le mettre en œuvre, est selon lui la stratégie à adopter face à l'inévitable profusion de rumeurs. Des rumeurs qui sont souvent proclamées par des opposants et donc nuisibles au bon déroulement des étapes parcourues par ces projets.

« Justement nous si on est là ce n'est pas pour faire un travail d'expert dans notre coin, l'idée c'est de l'expliquer à tout le monde. Le but de la réunion publique et de la concertation c'est que nous on expose nos choses, nos raisons»

Si ces interfaces locales sont l'instrument privilégié pour diffuser une information destinée à apaiser « les rumeurs » et donc à réduire les motifs d'oppositions, elles sont aussi prisées tel un moyen d'apprendre sur la population locale.

« Ailleurs on fait des ateliers de citoyens où on prend des gens et on les fait travailler sur tout ça, par exemple on leur a demandé « quels sont les atouts des territoires par rapport aux énergies renouvelables » (...) « *Et puis on est à l'écoute des choses, il y en a qui vont dire, attendez ! vous avez oublié ceci ou cela donc ce n'est pas un cours ce n'est pas une formation c'est une concertation »*

Cet expert est aussi un membre actif négawatt. Or en matière de diffusion d'un savoir, nous savons que l'éthique de l'expert qui produit l'étude, influence son travail et la façon dont il l'entend (Turnhout 2006). Quand il conseille ou fait des formations il est dans cette configuration. Celle d'un expert animé par une philosophie bien précise, qui est amené à utiliser des documents négawatts pour effectuer les formations auprès de ces acteurs que sont les agents des services de l'Etat. Fort expérimenté dans la tenue de débats locaux, il est également membre du CA de l'association Solagro et intervient fréquemment dans son enceinte pour effectuer des présentations, assister à des conférences ou des débats. De par sa fonction d'expert et son appartenance à l'association Négawatt, il monte fréquemment sur la scène publique pour présenter à côté des élus, les projets éoliens. Il a mis en place des ateliers citoyens dans d'autres régions françaises (Ardennes), intervient aussi dans les « cafés des savoirs », et dans les évènements qui précèdent l'annonce d'un projet éolien à la population et dont le but est généralement la préparation de l'opinion locale. Il intervient lors de manifestations ludiques et scientifiques locales (fête du Vent) et est invité aux soirées photovoltaïque organisées à la Chambre de commerce et d'industrie, par l'association ARAMIP, aux "petits déjeuners de l'ARPE" organisée par la région et l'Ademe (sur le photovoltaïque). Et, lorsqu'on l'interroge sur les causes de cette omniprésence, il répond :

« Si je ramène à moi j'étais la bonne personne au bon moment à certains moments »

C'est un acteur qui se trouve à la croisée de différents systèmes d'acteurs. À force de pratiques, il a acquis une bonne connaissance des idées ainsi que des valeurs propres à chacun de ses interlocuteurs. De plus, il bénéficie des connaissances acquises par les autres membres négawatt. De la sorte il est amené à jouer le rôle d'un intermédiaire, que ce soit entre les industriels et la population locale (l'élu ayant été relégué derrière l'expert pour le discours à ses administrés) ou entre les industriels et les services de l'Etat ou encore pour les institutions, son action facilite la communication autour de la réalisation d'un projet et par là même le développement des politiques qui y sont relatives.

L'action que ce gérant de bureau d'études a accomplie en matière de diffusion de connaissances relatives aux éoliennes dépasse donc largement le cadre du rôle de l'expert en diagnostic énergétique. Qualifier le rôle tenu par ce personnage implique d'interroger les

travaux qui portent sur ces acteurs des politiques publiques qui investissent la dimension de la traduction[382] ou du référentiel[383] selon la littérature interrogée. Leur mission consiste dans un premier temps à prendre en compte l'existence d'une pluralité de référentiels (émanant d'acteurs originaires de champs sociaux différents). Et, dans un second, leur objectif est celui de construire une base d'information commune entre les parties afin de leur permettre d'avancer dans la résolution des problèmes liés à la mise en œuvre des politiques auxquelles ils sont rattachés. En l'espèce cette interprétation s'applique parfaitement aux actions effectuées par cet acteur, que ce soit auprès des services de l'Etat de l'Ademe ou des populations locales, il transmet ses connaissances techniques afin de parvenir à dépasser les difficultés liées à l'installation de parcs éoliens. En ce sens la définition proposée par Olivier Nay et Andy Smith, semble parfaitement correspondre à l'action qu'il mène : ce qualificatif s'applique aux "*acteurs dont les compétences, les ressources et la légitimité leur permettent de "traduire" (au sens de M.Callon) des connaissances, des savoirs, des registres de légitimité entre des univers organisationnels ou sociaux qui doivent (ou désirent) travailler ensemble mais ne recourent pas aux mêmes registres d'intelligibilité*[384]". Néanmoins ces auteurs différencient deux types d'intermédiaires, les généralistes et les courtiers. Les premiers ayant une activité moins "noble" que les seconds, dans le sens où le courtier va agir dans l'optique de mettre en relation des acteurs qui retireraient un intérêt commun suite à la mise en œuvre d'une politique, plus que de les amener vers le partage d'une réalité commune. *"Elle consiste à intervenir comme entremetteur dans un échange intéressé entre des parties. Cette forme de médiation, qui consiste à mettre en contact des acteurs susceptibles de retirer des profits mutuels dans un échange de biens et ou de services n'implique pas en effet que soit produite une compréhension commune d'un problème d'un enjeu ou d'une situation. Elle suppose plus prosaïquement une entente minimale sur les termes de l'échange et sur les profits (matériels ou symboliques) que chacun peut en retirer*[385]*."* La définition du courtier illustre nous l'aurons compris davantage le rôle revêtu par cet acteur que celui du généraliste. En effet, ce qui est important pour ce gérant de bureau d'études c'est que les acteurs publics

[382] Callon M., 1986. "Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *Année sociologique* 36, , p. 169-208.
[383] Jobert B. Muller P., 1987. *Etat en action Politiques publiques et corporatismes.* Paris PUF
[384] Nay O. Smith A., 2002. *Le gouvernement du compromis. courtier et généralistes dans l'action politique,* Paris, Economica op cit. p. 61.
[385] Nay O. Smith A. *Op cit.* p. 62.

parviennent à développer cette source d'énergie renouvelable qu'est l'éolien. Pour ce faire il se déplace sur les différentes scènes où ils évoluent et les aide dans la réalisation de leur mission. En leur donnant un appui technique ou discursif selon les contextes (lorsqu'il représente les élus devant la population locale ou lorsqu'il promeut l'éolien lors de manifestations publiques) il joue ce rôle de médiation. En revanche celui-ci ne se confine pas au partage d'une "réalité" commune, il a pour but l'installation de parcs éoliens, ce qui nous amène à le qualifier de courtier plutôt que de généraliste.

B. Le bois énergie

Le bois énergie est un secteur émergent, qui s'intègre donc dans un système déjà constitué et organisé. Il va bénéficier pour ce faire de l'aide d'un acteur, un chargé de mission bois énergie. Il a été employé (pendant deux ans) par MP bois, et financé par l'Ademe et le Conseil Régional pour effectuer une mission d'animation de la filière. Son objectif consistait à repérer les éléments qui bloquaient le développement de ce nouveau secteur afin de proposer des solutions pour y remédier. Expert en génie énergétique il a d'abord intégré l'agence locale de l'énergie de Grenoble puis a été chargé du développement économique des énergies renouvelables dans une PME. Il a aussi travaillé quelques années avec des agences nationales appartenant à d'autres pays avant d'être embauché sur Midi Pyrénées. Cet animateur est donc arrivé à ce poste en détenant déjà des connaissances sur les énergies renouvelables mais aussi sur le fonctionnement des institutions telles que l'Ademe.

« C'est une filière qui manque beaucoup de coordination l'animateur est indispensable pour ça, l'Ademe et la région ont un fonctionnement particulier et c'est sûr que le connaître est un avantage. »

L'animateur a donc en l'espèce "*joué au passeur*[386]" pour reprendre l'expression de Gilles Massardier. Il s'est employé à faire communiquer les différents niveaux de l'action publique,

[386] Massardier G. 2012 ," La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle " Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas, *Participations*, 2012/1 N° 2, op cit. p. 94.

afin de mettre en oeuvre un programme spécifique et à en l'espèce acquis "*une crédibilité de négociateur auprès des cibles représentées et des techniciens* "[387] (Massardier 2012).

Son rôle d'animateur de la filière à MP bois, lui a permis d'échanger fréquemment avec des papetiers, panneautiers, charpentiers, menuisiers, des coopératives et donc d'intégrer leurs positions, intérêts, enjeux et craintes, mais aussi de les diffuser auprès des autres acteurs. Il a également organisé des réunions et mis en place un groupe de travail pour élaborer et mettre en place " l'accord cadre pour le développement du bois énergie.

L'objectif de ces rencontres était de faire se rencontrer des acteurs aux origines professionnelles différentes, de les faire discuter autour de la problématique bois énergie et de la sorte d'amener sur un même espace des représentations différentes puisqu'appartenant à des acteurs institutionnels, industriels, associatifs, étatiques et publics (syndicats mixtes). Il a donc réussi à faire intervenir autour d'une même table des acteurs aux connaissances normes et valeurs sensiblement éloignées, ce qui, pour reprendre les termes d'Olivier Nay et Andy Smith[388], témoigne d'une aptitude particulière à se positionner au sein de différentes arènes.

Ces interfaces ont par ailleurs été le moyen de faire circuler les informations liées au montage des projets mais aussi celles relatives aux contraintes des services de l'Etat quant à leur impératif de développer ce nouveau débouché tout en ne gênant pas le développement de la filière bois. De la sorte, elles ont permis de fixer les lignes dans lesquelles les associations devaient inscrire les projets qu'elles portent pour qu'ils soient soutenus.

"Faire émerger des projets structurants (taille importante), jongler pour que le développement du bois énergie soit du local mais aussi développer le coté économique donc au niveau de la filiale"

D'autre part, sa mission de chargé de développement bois énergie l'a amené à suivre le développement des projets sur le terrain. Il a donc pu y repérer les acteurs, leurs compétences, leurs failles, les causes d'échec des projets entrepris.

[387] Ibid

[388] Nay O., Smith A. *Op cit.,* 2002.

"Des fois on se dit : là le projet il ne va pas passer!"

Les industriels étant occupés à une activité spécifique (scieur, coopératives, élus..) qui jusqu'alors n'intégrait pas leur intervention dans la chaîne du bois énergie, ils ne se sont pas dirigés l'un vers l'autre spontanément. Ils ont été amenés à collaborer, à dialoguer, mais aussi à prendre conscience de l'ensemble des acteurs et intérêts qui interviennent dans la construction d'une chaufferie bois.

" Les élus ne comprennent pas toujours qu'il faut fixer les prix de façon à ce que la filière bois puisse suivre "

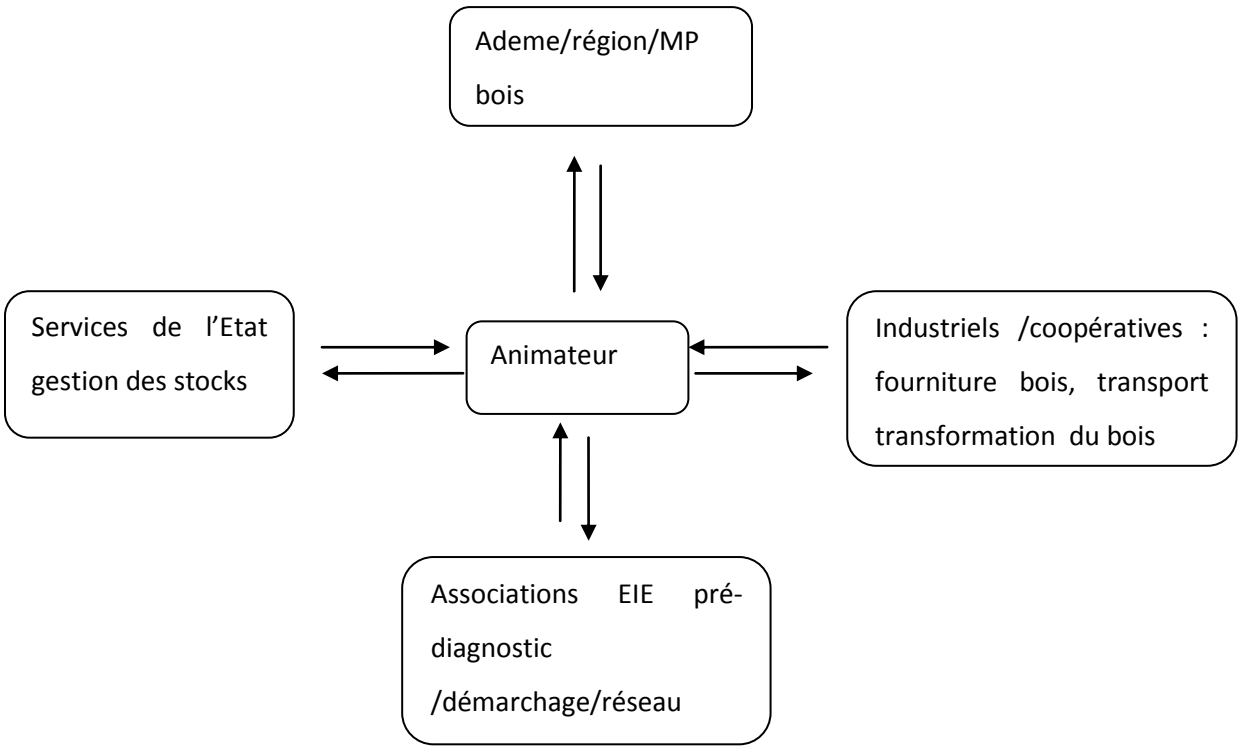
L'objectif était de créer du lien entre les acteurs du bois susceptibles d'être impliqués dans un projet de chaufferie bois et de favoriser ainsi un environnement propice à l'élaboration de projets bois énergie. Autrement dit, ces réunions devaient parvenir à les amener à partager une réalité commune, à leur permettre de dialoguer en dépit du fait qu'ils s'expriment dans des unités de mesure différentes. Grâce aux traductions qu'il effectuait, ils pouvaient échanger des informations et finalement s'entendre sur l'étendue de leur participation dans la phase amont des projets de chaufferies bois.

« Il faut faire la relation entre porteurs de projet et fournisseurs ou encore entre des acheteurs qui parlent en mégawatt /heures et des fournisseurs en tonnes de bois.»

Enfin, son action en matière de bois énergie a également consisté a dépassé les obstacles qui se dressaient quant au développement des projets. Il a constaté que les activités usuelles des acteurs ne leur permettaient pas d'anticiper les éléments indispensables à la structure d'un projet bois énergie. Leur qualité de novices en bois énergie les amenait régulièrement à oublier certains éléments lors de leurs prévisions, ou calculs. Or ces manquements s'avéraient fatals pour la réussite du projet. Suite à cette observation, il a effectué des formations pour que chacun des acteurs parvienne à comprendre les contraintes des autres et agisse en les prenant en considération. Il aussi formé spécifiquement les bureaux d'études pour les inviter à prendre en compte l'ensemble du projet dans leurs calculs (notamment la

nécessité que des camions puissent accéder aux plateformes de transformations, au site sur lequel est installé la chaufferie..).

" Une fois les projets réalisés, ils se rendent compte sur le terrain, qu'ils ont oublié les dimensionnements des camions!"



Le schéma ci-dessus représente la position de l'animateur en matière de transfert de connaissances entre les acteurs. Le rôle de relais qu'il a rempli répond selon nous à celui d'intermédiaire. Soit "*une aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à*

formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous[389]". Il parvient à faire communiquer des acteurs de niveaux différents ainsi qu'à les faire évoluer vers des solutions qui, comme nous l'avons vu, tentent de prendre en compte les intérêts des autres. Plus précisément, nous pensons qu'il est possible de le qualifier d'intermédiaire généraliste tel que défini par Nay et Smith[390] en ce qu'il est un acteur qui fait le lien entre les sphères publique/privées mais aussi entre les sphères locales/départementales et régionales ainsi qu'entre des acteurs experts/profanes. Les compétences qu'il a démontrées en matière de traduction, nous venons de le voir, ne font pas l'ombre d'un doute. La reconnaissance que lui concèdent les services de l'Etat mais aussi les institutions et associations locales va également dans ce sens (voir Chapitre 4). L'intervention de l'animateur a facilité le développement des projets bois énergie. D'une part, le rôle de relais qu'il a exercé auprès de chacun des acteurs précités a eu pour écho la profusion de dynamiques d'apprentissages. Son action a donc été un moyen d'accélérer le transfert des connaissances entre les acteurs "reliés". Et d'autre part, il leur a permis de s'entendre sur la part que chacun devait accomplir pour mener à bien les projets bois énergie. Il a donc favorisé l'émergence d'un référentiel commun.

Cela s'inscrit parfaitement dans l'interprétation du rôle de l'intermédiaire généraliste développée par Olivier Nay et Andy Smith[391]. En effet s'ils précisent que le généraliste consacre son action à construire "*du sens commun entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs, ni aux mêmes représentations"*, ils invitent également à prendre en considération le fait que les "*échanges d'ordre cognitif ne reflètent pas simplement (...) des écarts "culturels" entre institutions : ils sont l'occasion de défendre des "points de vue" reflétant eux-mêmes les intérêts des groupes et des organisations en contact. Autrement dit le travail d'un généraliste sur les idées et les valeurs cache bien souvent des tensions entre institutions cherchant à préserver des positions et un certain contrôle de la situation*[392]".

L'action de cet animateur du secteur bois énergie, s'inscrit donc en tout point dans la définition de l'intermédiaire généraliste proposée par ces auteurs.

[389] Nay O., Smith A. *Op cit.,* 2002.
[390] Ibid
[391] Ibid
[392] Ibid

C. Photovoltaïque et centrale au sol.

En matière de photovoltaïque c'est la problématique des centrales au sol sur les surfaces agricoles qui a reçu le soutien d'un acteur très particulier en Midi Pyrénées. Un acteur qui a fait en sorte que les sujets polémiques et scientifiques soient mis à la portée du plus grand nombre. Depuis les années 1990, il s'est engagé dans la promotion de ce que l'on pourrait intituler : la compréhension des objets scientifiques par la population locale. Il se décrit lui-même comme «*un militant engagé dans la science»* et explique avoir *« toujours eu un regard sur la société parallèlement »* à son travail. En 1990, il est à l'origine de la création de l'association de consommateur « l'UFC que choisir ? » où il s'occupait de régler les litiges (et où donc il débuta son apprentissage en termes de conduite des débats). En 1999, il fonde une association qui a pour but de promouvoir l'échange des connaissances autour d'objets scientifiques polémiques. Il est aussi à la tête d'une autre association créée pour promouvoir les liens entre l'Aragón et Midi Pyrénées et via laquelle il organise des rencontres entre privés et publics à la Chambre du commerce et de l'industrie. Cette autre association est une bonne illustration de l'implication de ce personnage en matière de photovoltaïque. Elle a par exemple eu un rôle important dans l'implantation de l'entreprise de photovoltaïque Siliken à Toulouse (Portet). Il nous a confié avoir eu pour mission, lors de la création D'AGRIMIP (nous y reviendrons juste après) de *« ramener l'Aragon»*. Aujourd'hui le nombre de partenariats entre les deux régions ainsi que le projet de créer une ligne aérienne entre elles, témoignent de la réussite de sa mission. Nous avons d'ailleurs rencontré dans différentes manifestations qu'il a organisées (le forum des sciences de Nailloux ou lors de la soirée photovoltaïque dans les locaux de la Chambre de commerce et d'industrie toulousaine) un de ses collaborateurs proches. Une personne proche de l'âge de la retraite qui, à l'exemple du réseau qu'il est en mesure de mobiliser lui offre un accès aux savoirs faires et aux principes formels ou informels qui régissent les relations dans lesquelles sont engagés depuis des années les acteurs français et espagnols. Ingénieur en agronomie de formation, ce dernier (son collaborateur) travaille dans l'éolien depuis huit ans, il nous dit avoir été *« conseiller du commerce extérieur de la France il y a quelques années »* et affiche une grande expérience professionnelle avec l'Espagne.

« J'ai beaucoup travaillé dans l'export international surtout avec l'Espagne».

Par l' intermédiaire de ce collègue, le directeur associatif dont nous parlons, bénéficie d'une expérience du marché espagnol ainsi que de connaissances en matière de commerce international, soit deux qualités non négligeables lorsqu'il s'agit de développer des partenariats (essentiellement industriels) entre Midi Pyrénées et Aragon, et auxquelles il n'aurait pas accès de son seul fait.

Enfin, il (toujours le directeur d'associations) est également membre du conseil économique et social régional (CESR) mais a surtout fait partie des acteurs impliqués dans la création du pôle de compétitivité AGRIMIP.

Une entreprise qu'il a conduite avec H. de Rochambeau, le directeur de Toulouse agri campus, un groupement d'intérêt scientifique qui fédère les établissements secondaires et les chercheurs qui travaillent sur les champs agronomiques et vétérinaires. La mise en place d'AGRIMIP a renforcé son réseau d'acteurs « économiques » et s'il est actif sur la scène économique il agit aussi auprès d'entités telle que le rotary club.

"Je te signale qu'il y a deux ans, j'ai animé à Bordeaux un colloque des Rotarys de Bordeaux Agen et Toulouse sur le thème des nouvelles énergies dans le grand sud ouest". (Extrait d'un e-mail à notre attention)

Le photovoltaïque fait aussi partie des thèmes abordés par son association fondée en 1999, notamment la question des centrales au sol. Par exemple, la journée Tarn et Dadou, réunit autour de quatre tables rondes des universitaires, des élus, des conseillers généraux, des institutionnels (Ademe), des représentants d'EDF, des associatifs ainsi que des agents des services de l'Etat autour du thème du photovoltaïque. Ils prennent place autour d'un animateur (appartenant à la mission) qui a pour fonction de gérer le débat. Autrement dit, il pose des questions (connues pour leur aspect controversé) et demande à chacun des acteurs son opinion. Le but étant de proposer un débat où chacun défend sa position avec des arguments de qualité. Ces plateformes sont soumises à l'exercice de prestations d'une valeur que lui seul est capable d'apporter. En effet, il est le seul acteur de Midi-Pyrénées à pouvoir mobiliser un panel d'acteurs aussi nombreux et de telle qualité. Pour ce dont nous avons pu être témoin, il est en mesure de mobiliser toute sorte d'experts. Par exemple, l'ensemble des contacts qu'il a noués durant sa vie professionnelle et associative lui

permettent de faire vivre sa « superstructure », son association (1999). Que ce soit des météorologues, des océanographes, des astrologues, des pharmaciens mais aussi des professeurs universitaires, des ingénieurs, des promoteurs, des agents des services de l'Etat, d'EDF, des institutionnels, des politiques, des élus ou encore des musiciens et des comédiens, il a la capacité de proposer un panel de professionnels qui permet de prendre conscience de l'existence des différentes visions susceptibles d'exister sur un même sujet.
Dans ce cadre, la mission se donne aussi pour objectif ce qu'il nomme « l'écoute des signaux faibles ». C'est une technique qu'il a empruntée aux Etats Unis *« S'investir dans les alternatives possibles et se mettre à l'écoute des signaux faibles (c'est une méthode d'ailleurs employée par l'équivalent du CNRS aux Etats -Unis) »,* et adaptée en Midi Pyrénées. Elle vise à capter et reproduire de manière enjouée la manière dont s'est déroulé le débat en mettant l'accent sur ce qui pourrait passer inaperçu. Pour ce faire il fait appel à des clowns, « les bataclowns ». Ces derniers assistent aux discussions depuis la salle, notent les « signaux faibles » et les mettent en scène pour clôturer le débat.

« *Ce sont les signaux que l'on ne voit pas parce qu'ils sont contraires à ce qu'on pense ou parce qu'ils ne sont pas exprimés ».*

Enfin, cette association est présentée comme totalement indépendante, libre de ses choix notamment quant à l'information qu'elle transmet via les débats qu'elle organise.

« Nous avons une fonction de médiation, nous savons introduire et gérer des débats où les gens qui se sentent inconfortables peuvent se sentir à l'aise. L'idée c'est que l'on ne peut empêcher les gens de penser à l'arrière-pensée de l'organisateur et donc que son discours est forcément biaisé. C'est pour ça qu'elle affiche une indépendance dans la ligne éditoriale. »

La définition de médiateur proposée par Pierre Muller pourrait convenir pour qualifier le rôle accompli par cet acteur. En effet, en ce qu'il définit le médiateur comme celui qui agit dans le *"processus de médiation c'est-à-dire du processus continuel de réajustement entre le référentiel global et les multiples référentiels sectoriels"*[393] , le rôle

393 Simoulin V. 2000," Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation", *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, op.cit. p334

accompli par cet acteur pourrait correspondre à celui d'un médiateur. Néanmoins l'action qui consiste pour le médiateur à produire des solutions à un problème en matière de mise en œuvre d'une politique, ne peut trouver d'application en l'espèce. L'investissement de ce responsable associatif dans la lutte cognitive qui a émergé autour de la question des centrales au sol sur les surfaces agricoles ne fait pas l'ombre d'un doute. Cependant son attachement à créer du débat plutôt qu'à le trouver des solutions à son terme nous amène à opter davantage pour une activité de traduction telle que définie par Michel Callon[394] et Bruno Latour. Soit, si on reprend les termes de Vincent Simoulin, *"l'idée de la production d'un sens par des transactions entre des perspectives distinctes[395]"*. Nous ne faisons bien entendu pas l'impasse sur les travaux qui ont mené à affiner l'activité de traduction et qui ont donné lieu à une préférence pour le terme de transcodage. Cette qualification concernant la mise en place de politiques publiques qui ne revêtent pas de dimension scientifique, ne trouve pas de pertinence à être appliquée ici. Le caractère technique et scientifique des politiques relatives à l'installation de centrales photovoltaïques sur des surfaces agricoles implique la confrontation d'arguments à dominante scientifique. En invitant sur une même scène des acteurs qui soutiennent des positions opposées afin de les amener à échanger sur leurs missions et les contraintes qui sont les leurs, le traducteur contribue à élargir la perception de chacun d'entre eux quant à son appréhension de l'autre, mais aussi à traduire, pour le public qui y assiste, l'ensemble des tenants et des aboutissants d'une controverse scientifique. Par conséquent c'est bien d'une activité de traduction dont il s'agit. En effet, le but même de ces interfaces est de vulgariser la science, de la rendre assez accessible pour que les tenants des conflits soient compréhensibles par tous. En matière de centrale au sol cela se traduit par la mise sur un pied d'égalité des discours tenus par les experts négawatts et par la Chambre d'agriculture.

Par conséquent, les arguments prononcés par les deux parties vont constituer le nouveau champ des possibles du photovoltaïque. Donc ce n'est plus la seule parole de l'expert du bureau d'étude qui définit ce champ, c'est l'ensemble du discours dispensé. Les auditeurs intègreront les arguments et connaissances diffusés, de la même manière, qu'ils proviennent des experts en énergies renouvelables ou de n'importe quel autre acteur argumentant sur la

[394] Callon M., 1986. "Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *Année sociologique* 36, , p169-208

[395] Simoulin V., 2000. " Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation", *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, op.cit. p337

même interface. L'action de cet acteur permet une ouverture du champ des possibles des acteurs présents lors des manifestations organisées (pouvant aller jusqu'à 300 personnes à l'exemple de la journée Tarn et Dadou). Il exerce donc une activité de traduction plus que de médiation puisque son rôle n'est pas celui d'amener les acteurs à partager la même idée mais de les amener à comprendre l'ensemble d'une question avec ses tenants et ses aboutissants.

D'autre part l'importance attribuée par Michel Callon[396] à l'inscription de cet acteur traducteur dans un réseau d'interactions spécifiques, se vérifie en l'espèce. Si les intermédiaires assurent la mise en relation des acteurs pour parvenir à la production d'une réalité commune, le réseau dont dispose ce traducteur le place dans de bonnes conditions pour atteindre son objectif. Ayant accès à des scènes tant universitaires qu'industrielles ou politiques, il dispose d'un avantage certain pour intégrer des référentiels provenant de secteurs différents ainsi que pour les faire se rencontrer dans des interfaces qu'il anime.

Si nous qualifions l'approche des arrangements politiques de quelque peu perfectible ce n'est donc pas uniquement parce que la dimension du territoire est un élément important dans l'étude de la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, si elle s'intéresse aux coalitions d'acteurs dominants, cette approche ne met pas suffisant l'accent sur les acteurs disons secondaires, par opposition à ceux qui sont dominants. Or, si l'on s'intéresse aux travaux portant sur l'analyse cognitive des politiques publiques, tel que ceux de Paul. A. Sabatier sur le modèle de l'ACF "Actor Coalition Framework"[397], ceux de Pierre Muller sur le référentiel[398], ceux de Massardier sur les coalitions de causes et les leaders transactionnels[399], ou encore de Jean Pierre Gaudin sur les entrepreneurs politiques[400], il ne fait nul doute que ces acteurs du "second plan" ont une importance considérable, notamment concernant le changement d'un système politique. Ces auteurs s'accordent tous sur l'importance de la dimension des croyances en matière de changement dans les

[396] Ibid

[397] Sabatier, Paul A., 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, p.129-168

[398] Jobert B., Muller P. 2002. *Etat en action Politiques publiques et corporatismes.* Paris PUF (Ed.1987)

[399] Massardier G. et al., 2012." La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle " Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas, *Participations*, 2012/1 N° 2, p. 78-102

[400] Gaudin J.P. 2002. Pourquoi la gouvernance ? Presses de Sciences Po, Ed., Coll. La bibliothèque du citoyen, Paris, 138 p.

politiques publiques. C'est donc parce que les cadres cognitifs dans lesquels les acteurs agissent s'élargissent, qu'ils modifient les coalitions qu'ils formaient au départ. Intégrer à leur cadre de réflexion des éléments qui leur étaient jusqu'alors inconnus les amène à porter des intérêts différents envers les acteurs qui les entourent. Cela est, nous ne le contestons pas, visible à travers le changement de la dimension du discours proposé par Leroy et Arts, en revanche ce qui ne l'est pas ce sont les processus qui sous tendent ces changements. On peut bien rendre se compte que les acteurs ont forgé des alliances différentes et que le discours qui domine l'arrangement politique n'est plus le même que le précédent, mais cette approche ne permet guère d'interpréter les processus qui ont amené à ces changements. Autrement dit, l'action d'acteurs "secondaires" est passée totalement sous silence alors qu'elle a un impact non négligeable sur l'apprentissage des acteurs, et par conséquent, peut entrainer le changement de leur perception de ce qui doit être et de ce qu'ils doivent accomplir pour y parvenir. En effet, les apprentissages qu'ils effectuent simultanément à la mise en place d'une politique, les amènent à acquérir des compétences qu'ils n'avaient pas au départ et qui vont venir renforcer cette tendance à modifier les coalitions formées initialement. Soit une étape qui se passera plus ou moins rapidement et aisément en fonction de la présence d'acteurs "facilitateurs". Dénommés intermédiaires, courtiers ou généralistes dans les travaux de Nay et Smith[401], passeurs[402] ou leaders transactionnels[403] dans ceux de Massardier, médiateurs dans ceux de Muller, émetteurs, récepteurs et médiateurs dans ceux de Simoulin, ou encore traducteurs par Callon et Latour, cette catégorie d'acteurs a été trop importante dans l'évolution et la construction des politiques énergétiques en Midi Pyrénées pour être évincée de l'analyse.

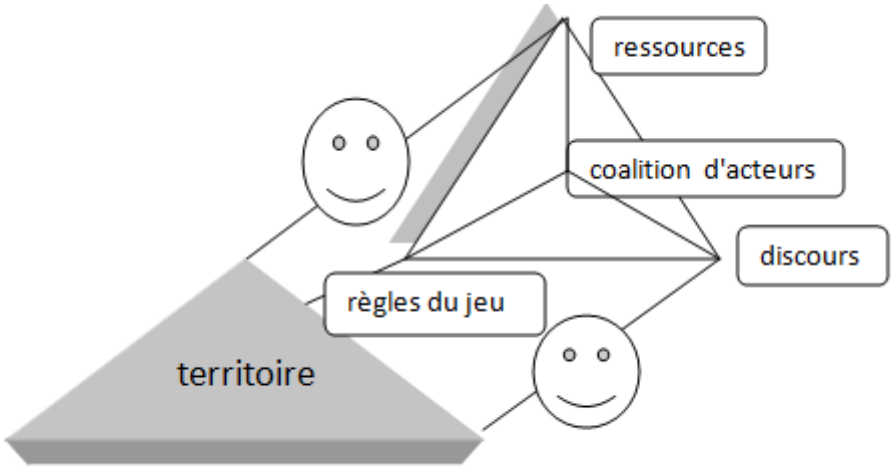
La mise en place des énergies renouvelables en Midi Pyrénées vient confirmer l'importance qu'il convient d'accorder à ces nouvelles professionnalités de l'action publique, qu'il s'agisse du bois, de l'éolien ou du photovoltaïque, chacun des trois secteurs à intégrer sous une forme ou une autre, un acteur dont la mission a consisté à modifier les référentiels des acteurs impliqués dans le développement d'un de ces trois secteurs.

[401] Nay O, Smith A. *Le gouvernement du compromis. courtier et généralistes dans l'action politique,* Paris, Economica 2002. p. 63

[402] Massardier G. " La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France ", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 09 novembre 2009

[403] Massardier G. et al., op.cit., 2012

La présence de ces acteurs intermédiaires, n'est pas accessible à l'aide de cette approche puisqu'ils ne sont pas des acteurs dominants dans les arrangements politiques Cependant leur présence détermine en partie la probabilité de l'émergence d'un nouvel arrangement politique et de fait l'approche de Leroy et Arts[404] gagnerait en pouvoir d'interprétation si elle les y intégrait.



[404] Arts B., and Leroy P., 2006. Institutional Processes in Environmental Governance: Lots of Dynamics, not Much Change? In, *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, p 267-282

Conclusion Générale

Notre thèse avait pour objet d'étudier le processus de mise en œuvre des politiques destinées à développer les énergies renouvelables sur la région Midi Pyrénées. Il s'agissait de comprendre comment une politique se déclinait au niveau régional, quels étaient les facteurs qui influençaient son développement et comment les différentes influences contribuaient finalement à définir les modalités d'organisation mais aussi le contenu de ces politiques. Notre questionnement a pour origine la simple déduction que si un acteur est novice quand il se voit conférer une mission impliquant des compétences techniques spécifiques, il ne peut le rester éternellement. Notre préoccupation a été de révéler les dynamiques d'apprentissages sur lesquelles s'inscrivaient les acteurs tout en démontrant l'impact que leur progression avait sur la conduite des politiques énergétiques.

Le premier résultat de notre recherche est de confirmer le contournement des dispositifs de concertation (Blatrix, Blondiaux, Fourniau, Revel)[405]. En effet, nous avons vu à travers l'étude du secteur éolien que les élus bien que soumis à un impératif délibératif parviennent en peu de temps à « s'approprier » celui-ci. Cette attitude a pour origine leurs interactions avec les experts et promoteurs qui les informent de leurs expériences passées. Ils apprennent à travers leurs récits quels sont les obstacles qui pourraient se dresser face à eux et comment leurs pairs les ont dépassé. Ces obstacles se résumant à la formation d'un groupe d'opposants susceptibles de retarder voire de bloquer leur projet. Cet état de fait confirme indirectement les conclusions de Gilles Massardier quant à l'objectif du discours

[405] Revel M, Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hériard Dubreuil B. et Lefebvre R. (dir.), 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 412 p.

des "experts savants[406]" qui sert essentiellement, selon cet auteur, à justifier la politique d'aménagement du territoire.

Les élus, forts de ces informations cherchent alors des moyens d'éviter qu'une telle situation (la formation d'un groupe d'opposants) ne se produise sur leur commune. Conseillés par les experts et promoteurs et témoins des blocages dans les communes voisines, ils décident de taire l'existence du projet du moins tant que la population ne sera pas prête à l'accepter. Leur comportement traduit ainsi leur ancrage dans un processus d'imitation tel que décrit par Di Maggio et Powell à l'aide du concept de "mimétic processes[407]".

Parallèlement, ils organisent des événements destinés à préparer la population à l'arrivée des éoliennes. Pour cela le rappel de l'identité territoriale ainsi que le chapitre sur la responsabilité de chacun pour la préservation de l'environnement et des générations futures sont de mise. Les élus mènent donc une politique du secret tout en agissant sur les mentalités de leurs administrés. Ce stratagème a pour conséquence de réduire d'une part, l'efficacité du dispositif de concertation (l'enquête publique) de manière catégorique, puisque s'ils ne sont pas connus des administrés, ces dispositifs ne pourront pas recueillir leurs avis. Et d'autre part, de rendre inutile voire obsolète ce dispositif, puisque quand bien même il serait déclaré ouvertement, les élus auraient agi en amont pour canaliser une probable opposition. La conséquence de ce comportement de la part des élus est de réduire fortement l'utilité et l'efficacité des dispositifs de concertation. Autrement dit, les experts et promoteurs en diffusant leurs savoirs entrainent chez les élus une réaction qui les pousse à contourner les dispositifs de concertation et à mener une politique du secret. La diffusion des savoirs à laquelle ils ont été exposés a donc eu pour effet de les amener à se prémunir de complications qu'ils jugeaient certaines. Et de fait, à adopter un comportement qui ne satisfait ni les exigences ni les prévisions des acteurs qui ont édicté ces règles, puisqu'ils taisent et cachent l'existence de ces dispositifs. Le dernier argument qui vise à confirmer l'écartement d'une quelconque pertinence de ces dispositifs est bien entendu la position du commissaire enquêteur (Blatrix 1999)[408]. En effet, il semble avoir confondu sa mission de

[406] Massardier G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, Paris, 285 p.

[407] Di Maggio P. Powell W. 1983 "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", American Sociological Review, 48, pp.147-60

[408] Blatrix C., 1999. « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique », La démocratie locale. Représentation, participation, espace public, Paris, Presses Universitaires de France pp.161-176

synthèse des observations de la population en celle de retranscription de la position de l'élu. L'étude nous amène donc à confirmer l'incapacité de ce dispositif de concertation à satisfaire les moindres attentes en matière de démocratie locale.

Ensuite l'apprentissage des acteurs a eu pour conséquence de révéler l'importance des savoirs autres qu'experts dans la construction des politiques énergétiques. C'est le deuxième résultat de notre thèse. L'apprentissage des acteurs des politiques énergétiques se développe essentiellement autour de trois formes de connaissances, et, c'est le degré de maîtrise qu'ils ont sur celle-ci qui détermine leur capacité à mener à bien leur stratégie, à défendre leurs intérêts dans la poursuite de leur mission. Ces types de savoirs nous l'avons vu sont : la connaissance des référentiels locaux, celle de l'ingénierie des projets ainsi que celle ayant trait à la dimension de l'expertise, la connaissance technique.

La première s'entend comme une aptitude à discerner les acteurs intervenant sur le secteur ainsi que leurs référentiels, et s'applique également aux spécificités liées au territoire d'implantation lui même. Par exemple, le Lot est conservateur. Ces informations permettent à ceux qui les détiennent d'anticiper les réactions des autres acteurs face au développement d'un nouveau projet (ou programme) et d'agir en amont pour éviter l'émergence de situations "conflictuelles", qu'il s'agisse de les encadrer ou de les contourner. Cette action en amont nécessite en revanche la détention d'un autre type d'informations, cette fois relatif à la connaissance des étapes par lesquelles un projet est conçu. Il s'agit de l'ingénierie des projets, soit l'entendement précis de la procédure administrative ainsi que de l'ensemble des phases de conception que nécessite un projet pour être réalisé. En effet, lorsqu'ils sont capables de connaître les différentes marches de la construction d'un projet et de les mettre en perspective avec les étapes administratives auxquelles elles correspondent, les acteurs sont en mesure d'élaborer des stratégies de sorte à préserver leurs intérêts. Les élus contournent le dispositif, les services de l'Etat agissent sur le futur dessin des projets, ils rendront par exemple plus strictes les règles qui visent les dimensionnements des projets. La Chambre d'agriculture repère les étapes qui mettent en péril ses intérêts et remplace les acteurs qui en ont la charge par d'autres qu'elle sélectionne scrupuleusement. L'Ademe privilégie une coalition avec les syndicats mixtes pour une meilleure efficacité dans le

lancement des projets. La mise en place de ces stratégies illustre au final l'aptitude des acteurs qui les élaborent à maîtriser les rouages du montage de projets.

Concernant la connaissance technique, la Chambre d'agriculture et l'Ademe ont démontré leur capacité à agir sur l'expertise en ce qu'ils interfèrent sur le cadre qui la porte. Ils choisissent d'effectuer des coalitions avec les experts qui leur conviennent pour effectuer les diagnostics énergétiques, les études d'impacts mais aussi les dimensionnements des installations inhérents au projets qu'ils encadrent. Cette sélection tient bien entendu compte de la philosophie revendiquée par ces experts et les amène quelque part à décider quels sont les experts et expertises crédibles et légitimes, et lesquels ne le sont pas. Cette interrogation devient progressivement aussi celle des services de l'Etat qui trouvent des alternatives aux préconisations des experts et les mettent en concurrence avec ces dernières sur le terrain. Les agents des services de L'Etat ont néanmoins véritablement augmenté leur compétence technique en matière d'énergie renouvelable. F.Berly (Dreal) est par exemple capable de comprendre les études techniques qui sont partie des pièces demandées pour le permis de construire et d'en trouver les failles. Il parvient également à recadrer la procédure qui s'applique aux projets photovoltaïques en tenant compte des contraintes techniques et politiques. Les élus quant à eux, ont accès à la connaissance technique via leur coalition avec les experts, ils peuvent donc également se prévaloir de cette compétence. Enfin les opposants ne parviennent à s'extraire de l'étiquette Nimby qui leur est accolée qu'une fois la preuve faite de leur connaissance en matière technique.

La maîtrise de ces trois types de connaissances est donc l'élément qui garantit à ceux qui les détiennent l'élaboration d'une stratégie efficace en ce qu'elles leur permettent d'organiser leur action en connaissant les rouages du montage des projets. Si on reprend les termes de Gilles Massardier[409], ce sont celles qui permettent aux acteurs de s'autonomiser et donc d'avoir un pouvoir d'influence déterminant sur la politique publique. Par conséquent, nous ne sommes plus à l'heure de se demander si les savoirs profanes influencent les politiques mais plutôt au moment où la question qui se révèle pertinente est celle qui permet d'embrasser ces trois dimensions soit: quelles sont les compétences qui permettent d'influencer la construction des politiques publiques ? La réponse est : les

[409] Massardier G. et al., 2012," La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle " Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas, *Participations*, 2012/1 N° 2, p. 78-102

compétences stratégiques (rouages du montage de projets) et celles d'expertise (détenu ou accès), ce qui amène à se demander quelles connaissances il convient de maîtriser pour pouvoir acquérir ces compétences et admet pour réponse les connaissance techniques, locales et relatives à l'ingénierie des projets.

Les politiques énergétiques ne sont pas le résultat d'un processus uniquement scientifique ou politique. Elles sont le fruit de la combinaison des exigences techniques et politiques. Lorsqu'un projet émerge, il est à la fois le produit des études techniques et celui de stratégies politiques (décision d'investir, cadrage réglementaire). Autrement dit, en formant une nouvelle coalition simultanément au resserrement du cadre législatif, les acteurs ont aussi contribué à définir quels savoirs pouvaient être diffusés dans l'arrangement politique des énergies renouvelables. En effet, les documents produits par les experts, nous l'avons vu avec l'obstruction des canaux de diffusion du message négawatt, sont délimités par les Services de l'Etat, la réduction de la marge de manœuvre des experts, via le resserrement du cadre juridique, en porte le témoignage. Par exemple, les projets préconisant des installations focalisées sur la productivité sans égard pour les principes de l'harmonie du paysage ou le respect des prérogatives de la Chambre d'agriculture, ne sont pas autorisés par la sphère politique. Ces acteurs déterminent donc l'éthique à laquelle doivent répondre les études techniques puisqu'ils décident ainsi quel est le savoir technique qui est susceptible d'être diffusé et quel est celui qui ne l'est pas. Les savoirs diffusés portent l'illustration de la porosité entre les sphères scientifiques (les experts) et politiques, ils sont en réalité co-produits par les deux sphères (Jasanoff 2007[410]). L'expertise apparaît donc répondre aux critères établis suite à l'ensemble des interactions et expériences qui ont fait l'apprentissage des services de l'Etat, et être le résultat d'une co-construction sociale technique et politique. En revanche, une nuance s'impose ici, si les projets sont effectivement le résultat d'une coproduction des savoirs techniques et politiques, ils admettent une évolution dans la part d'influence exercée par ces catégories de savoir. En effet, bien que dans un premier temps les projets soient largement influencés par les savoirs des experts, ceux appartenant à la sphère technique, cette distribution n'est que ponctuelle. Elle va progressivement se nourrir de l'apprentissage des acteurs appartenant à la sphère

[410] Jasanoff, S. 2006. *States of Knowledge*: The Co-Production of Science and the Social Order. Routledge, p317

publique ainsi que de leurs nouveaux cadre de pensée. En d'autres termes, au fur et à mesure de la construction des politiques, le processus de co-production des savoirs est enrichi par les intérêts poursuivis par les acteurs de la sphère publique. La temporalité dans laquelle s'étend la dynamique d'apprentissage sur laquelle sont inscrits les acteurs, impacte le processus de co-production des savoirs qui oriente la construction des politiques énergétiques en Midi Pyrénées.

Enfin le dernier résultat de notre thèse est de montrer que l'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts[411] est perfectible à deux niveaux. Le premier concerne la nécessité d'intégrer la littérature portant sur les référentiels à l'analyse des changements politiques. Et le second est relatif à l'ajout d'une dimension territoriale tel un socle du tétraèdre des arrangements politiques[412].

Les tétraèdres proposés au cours de cette étude ne permettent d'effectuer qu'une interprétation réduite de ce qui a lieu sur le terrain. Par exemple la communauté des négawatts, puisqu'elle ne fait partie des coalitions dominantes qu'à travers son intégration dans les associations locales ou les bureaux d'études, n'apparait pas en tant que telle via le tétraèdre. Elle n'a d'ailleurs pas été facilement décelable. C'est la mise en comparaison des trois secteurs qui a permis de révéler son existence. Les membres négawatts étant éparpillés dans plusieurs des structures qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques, ne sont pas repérables à la première observation. Ce n'est que parce que la coalition Ademe/associations locales a été rompue pour le bois énergie et que la Chambre d'agriculture s'est engagée dans le développement d'un programme de développement du photovoltaïque propre, que notre attention a été interpellée et que nous avons cherché à comprendre les raisons de ces phénomènes.

Les outils fourni par l'approche des arrangements politiques de Leroy et Arts[413] n'ont donc été que peu utiles à la découverte de la communauté des Négawatts. Les acteurs qui influencent le référentiel des autres semblent difficilement identifiables via cette approche, Dès lors qu'ils ne font pas partie des coalitions dominantes, ils risquent de passer outre l'analyse. C'est aussi ce que révèle le tétraèdre illustrant l'arrangement politique des

[411] Arts B., and Leroy P., 2006. Institutional Processes in Environmental Governance: Lots of Dynamics, not Much Change? In, *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht : Springer, pp. 267-282

[412] Liefferink D., Op .cit., 2006

[413] Arts B., and Leroy P., Op. cit., 2006.

éoliennes en Aveyron. Bien que la MISAP ait un impact important en matière de développement des parcs éoliens, elle n'apparait pas dans le tétraèdre. Cet état de fait confirme l'intérêt qu'il convient de porter aux référentiels. Si la MISAP n'apparait pas c'est bien sûr parce qu'elle ne peut pas revêtir le rôle d'acteur dominant l'arrangement politique concerné. Pour autant l'action qu'elle effectue quant à la construction d'un référentiel commun aux acteurs en charge du visa des dossiers éoliennes est plus qu'importante, c'est parce que les acteurs se comprennent qu'ils peuvent s'entendre et que donc les projets peuvent émerger. Intégrer la dimension du référentiel à l'analyse permettrait de faire ressortir les scènes de second plan, celles où se forment les cadres de pensée des acteurs.

Par ailleurs, les enseignements de Muller sur les processus de médiation qui permettent d'ajuster les référentiels sectoriels et globaux, tout comme ceux de Simoulin qui invitent à approfondir l'analyse des acteurs qui les investissent, nous semblent être particulièrement bien adaptés à l'appréhension de cette seconde scène, celle de la construction des référentiels. En effet, la mise en œuvre des politiques énergétiques en Midi Pyrénées a été soutenue par l'intervention d'intermédiaires, de médiateurs généralistes, de courtiers (Nay, Smith, 2002[414]) mais aussi de traducteurs (Callon 1986[415]). Nous en avons précédemment fait état, chacun d'entre eux a véritablement compté dans la mise en œuvre des politiques étudiées. Que ce soit dans le secteur de l'éolienne, celui du bois énergie, ou du photovoltaïque, cette catégorie d'acteurs intermédiaires est présente. Et, bien qu'ils revêtent des rôles différents en ce que chacun d'entre eux correspond d'avantage à l'une ou l'autre des déclinaisons de l'intermédiaire, ils participent à la construction des politiques publiques. Ils ont facilité la communication entre des acteurs porteurs de référentiels différents, permis l'émergence sur la scène publique de nouveaux savoirs, mais aussi favorisé la constitution d'un même cadre de pensée entre ces acteurs. Cela rend donc d'une part son importance à la fonction d'intermédiaire en ce qu'elle apparait comme un gage du succès d'une politique menée dans une logique de gouvernance maîtrisée (Pasquier, Simoulin, Wiesbein 2007[416]), et d'autre part confirme l'apparition de nouvelles

[414] Nay O., Smith A. 2002, *Le gouvernement du compromis. courtier et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica 63 p.
[415] Callon M., 1986. " Eléments pour une sociologie de la traduction La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *Année sociologique* 36, pp. 169-208
[416] Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (Eds). 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories.* Paris : LGDJ, 235 p.

professionnalités dans la mise en œuvre des politiques publiques. (Barral, Simoulin, Thumerel 2010[417]).

Enfin, nos résultats nous ont permis d'enrichir l'approche des arrangements politiques développée par Leroy et Arts avec la dimension du territoire. En effet en ce qu'elle se propose d'interpréter un changement politique, cette approche nous apparait perfectible. Les quatre dimensions qu'elle préconise pour rendre compte de l'évolution d'un système politique vers un autre sont insuffisantes. Elles permettent bien évidemment de comprendre en quoi le système a changé, mais laissent de coté un élément qui selon nous participe à la constitution d'un arrangement politique, le territoire. Nous l'avons déjà précisé le territoire interagit en tant que vecteur d'identité, détenteur de ressources naturelles ou encore porteur d'une logique de développement plus ou moins affirmée, avec chacune des quatre dimensions qui constituent le tétraèdre des arrangements politiques. Selon son histoire, sa culture, et les possibilités que lui offrent sa position géographique, un territoire sera démarché ou pas, et sa population plus ou moins considérée comme un obstacle, ce qui impactera d'une manière ou d'une autre, le positionnement des élus en matière de développement des politiques énergétiques. Les caractéristiques de chaque territoire sont spécifiques à celui ci, et si certains peuvent se ressembler entre eux, leur impact sur la mise en œuvre de ces politiques ne fait aucun doute. La différence avec les quatre dimensions proposées par l'approche de Leroy et Arts est qu'il ne rentre pas dans une interaction mutuelle avec ces dernières. Le territoire agit sur chacune des quatre dimensions d'une manière déterminante, mais le changement de l'une ou de plusieurs d'entre elles ne l'impacte pas. Son identité, sa topographie et la logique de développement dans laquelle il s'inscrit restent les mêmes. L'intérêt de considérer cette dimension territoriale est donc autre. Il consiste à comprendre pourquoi certains départements investissent les énergies renouvelables plus que d'autres, pourquoi certains évoluent plus vite que leurs voisins, ainsi que pourquoi certains des arrangements politiques rencontrés ont changé alors que d'autres sont restés les mêmes. Par conséquent, rajouter au tétraèdre des arrangements politiques un socle "territoire" permettrait selon nous de gagner en précision. Autrement dit,

[417] Barral F., Simoulin V., Thumerel B. , 2010. « Ingénierie de projet et excellence territoriale », *Territoires 2040*, n°2, pp. 137-148.

appréhender un changement politique à la lumière de ces cinq dimensions renforcerait le pouvoir interprétatif de ce cadre d'analyse.

Pour conclure cette thèse il nous semble important de mettre l'accent sur la nécessité de questionner la mise en œuvre des politiques énergétiques en termes d'apprentissage. Les changements induits au fur et à mesure de l'évolution de ces politiques sont dus à la progression des acteurs impliqués sur ces dynamiques d'apprentissage. En d'autres termes, les processus de construction de référentiels communs, tout comme les acteurs qui les portent et les destinataires de leurs actions, font parties des éléments qui sous-tendent les changements politiques. Intégrer la question de l'apprentissage à l'analyse de ces politiques permet donc d'éviter de la réduire d'autant et par conséquent d'interpréter plus fidèlement un processus de changement politique lorsqu'il concerne une nouvelle technologie.

La conclusion de cette thèse s'impose de fait : *Le contenu et l'organisation des politiques publiques relatives à une innovation technologique, se modifient au fur et à mesure de la progression de l'apprentissage des acteurs qui les constituent. Ce phénomène est accéléré par l'existence de conflits qui amènent les acteurs à investir de plus belles ces dynamiques d'apprentissage.*

Références :

OUVRAGES ET CONTRIBUTION A OUVRAGES COLLECTIFS;

Akrich M., Callon M. et Latour B. (2006), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Mines ParisTech, les Presses, « Sciences sociales », 303 p.

Arts B. and Leroy P. (2006), *Institutional dynamics in environmental governance,* Dordrecht : Springer, 338 p.

Arts B., Leroy, P. and van Tatenhove J. (2006), Political Modernisation and Policy Arrangements : A Framework for Understanding Environmental Policy Change, Dordrecht : Springer, pp. 93-106.

Barthe Y. (2006), *Le pouvoir d'indécision : La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris,. Economica, 239 p.

Blatrix C. (1999), "*Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique*", in CRAPS/CURAPP *La démocratie locale. Représentation, participation, et espace public* Paris, PUF, pp.161-173

Blondiaux L. et Leveque S. (1999), "La politique locale à l'épreuve de la démocratie", in Neveu C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, pp. 17-82

Blondiaux L., (2005), "L'idée de démocratie participative", in (Ss dir) Bacque M.-H., Rey H .et Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* Editions La Découverte, Paris, pp. 119-137

Bloor D. 1991, *Knowledge and social imagery,* Chicago, University Press of Chicago, 203p.

Boltanski*,* L*.,* Thévenot L. (1991)*, De la justification*. *Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris 483 p.

Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (2006), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris 2°ed , 771 p.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, coll. (La couleur des idées) 358 p.

Callon M. (1989), *La Science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques,* Paris, 214 p.

Cash, D.W., Clark, W.C., Alcock, F., Dickson, N.M., Eckley, N., Guston, D., Jäger, J., Mitchell, R. (2003), Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 100 (14), pp.8086-8091

Claeys-Mekdade C., Leborgne M. et Ballan E. (2009), "Cadrer la procédure de concertation pour construire la confiance ? Arles, Marseille, le Verdon", in, Mermet L. et Berlan Darqué M. (eds) - *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan, pp.97-116

Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système,* édition du Seuil, Paris, 500 p.

Easton D. (1974), *Analyse du système politique,* Paris, Armand Colin, 488 p.

Fromentin T., Wocjik S. (dir.) (2008), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen,* Éditions L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 316 p.

Gaudin J.P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po, Ed., Coll. La bibliothèque du citoyen, Paris, 138 p.

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzmann, S., Scott, P., Martin, T., (1994), *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage Publications, London, 179 p.

Goxe A. (2007), Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques, dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p.

Habermas J. (1990), *La technique et la science comme idéologie,* Paris, Gallimard, (1968), p. 211

Hall P. (1997), "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", in Lichbach M., Zuckerman A. (eds), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207

Heclo H., 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, 306 p.

Heclo H. (1994), Ideas, Interest, and Institutions, In Dodd L., Jillson C. (eds),*The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, pp.366-392

Hisschemöller,M., Hoppe, R., Dunn, W.N., Ravetz, J.R. (Eds.), *Knowledge, Power and*

Participation in Environmental Policy Analysis and Risk Assessment.
Transaction Publishers, New Brunswick, 500 p.

Ion J. (1997), *La fin des militants ?* Paris, Editions Ouvrières, 124 p.

Jasanoff S. (1990), *The Fifth Branch, Science Advisers as Policymakers*,
Harvard University Press, Boston, 302 p.

Jasanoff S. (2006), *States of Knowledge*: The Co-Production of Science and the Social Order. Routledge, 317 p.

Jasanoff S. (2005) *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States. Princeton University Press*, Princeton & Oxford, 374 p.

Lascoumes P.et Le Galès P. (dir.) (2004), *Gouverner* par *les instruments*, Presses de Sciences Po, Collection académique, 370 p.

Lamarzelle D. (2001), *Stratégie et démocratie territoriale,* éd Le Papyrus, Montreuil, 166 p.

Latour B., Woolgar S. (1979) *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques.,* trad. fr. 1988, rééd. 1996, La Découverte, coll. Poche, 299 p.

Liefferink D. (2006), The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the *Tetrahedron,* in Leroy P. and Arts B., *Institutional dynamics environmental governance*, Dordrecht : Springer, pp. 45-68

Lascoumes P.et Le Galès P., (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 227 p.

McAdam D., McCarthy J.D., Zald M.N. (eds.) (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge University Press, 426 p.

Massardier G., 2003, *Politiques et action publiques,* Armand Colin, Paris, 302 p.

Massardier G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, Paris, 285 p.

Merton R.K. 1973, *The sociology of science : theoretical and empirical investigations*,
University Chicago Press, 384 p.

Muller P. (1995), Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in Faure (ss dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel,* L'harmattan, Paris, pp. 153-181

Nay O., Smith A. (2002), Le gouvernement du compromis. courtier et généralistes dans l'action politique, Paris, Economica, 63 p.

Nowotny, H., Scott, P.,Gibbons, M. (2001), *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Polity Press, Cambridge, 288 p.

Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (Eds). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories.* Paris : LGDJ, 235 p.

Pielke R. A. (2007), *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 188 p.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hériard DubreuiL B. et Lefebvre R. (dir.) (2007) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 412 p.

Sintomer Y. (2007), *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La découverte, 176 p.

Suault B. et al, (2009), Toulouse une métropole méridionale : vingt siècles de vie urbaines. Toulouse, Fédération historique de Midi-Pyrénées/Méridiennes, , deux tomes, 1099 p.

Thoenig J.-C. (2006), "Politique publique", in Boussaguet L. *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, pp. 328-335

Thoenig J.-C. 1987, *L'ère des technocrates le cas des ponts et chaussées*, Paris, L'Harmattan, (1973), 317 p.

Topzu S. (2008) Article publié in Thomas Fromentin, Stéphanie Wocjik (dir.), Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen, Éditions L'Harmattan, coll. Logiques politiques, p. 85-110 (chapitre 6).

ARTICLES DE REVUES

Arts B. and Van Tantenhove J., (2004), "Policy and power a conceptual framework between the'old' and 'new' paradigm". *Policy Sciences*, Volume 37, Dordrecht : Springer, pp. 339-356.

Barral F., Simoulin V., Thumerel B. (2010), "Ingénierie de projet et excellence territoriale", *Territoires 2040*, , n°2, pp. 137-148.

Blatrix C. (2002), " Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective", *Politix*, Vol. 15, n°57, pp. 79-102

Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), " L'impératif délibératif ", *Politix,* n° 57, pp.17-35

Bogner A. (2010), "Let'z disagree! Talking ethics in technology controversies", *Science, technology and innovations studies*, vol 6 no2, pp. 183-209.

Böschen, S., Wehling, P. (2010), "Introduction: Ambiguous Progress Advisory and Regulatory Science between Uncertainty, Normative Disagreement and Policy-Making", *Science, Technology & Innovation Studies* Vol. 6, No.2, pp. 93-100

Callon M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc ", *l'Année sociologique* n°36, pp. 169-208

Callon M. (2006), "Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau"(entretien avec Michel Ferrary), *Sociologies pratiques*, PUF, n° 13, pp. 37-44

Chevallier J., (1981), "L'association entre public et privé", *Revue du droit public*, pp. 887-918

Claeys-Mekdade C, (2002), "L'action environnementale et l'invention du « citoyen localisé » ", *Europaea, journal des Européanistes*, n°1-2, année VIII, pp. 215-226

De Maillard J.(2000), "Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique : un nouveau métier urbain", *Annales de la recherche urbaine*, 88, pp.7-17

DiMaggio P.J. and Powell W. (1991) Introduction, in Walter Powell W and. DiMaggio P.J. (Eds.), *The New Institutionalism, in Organizational Analysis,* Chicago: University of Chicago Press, pp. 1-38

Duran P. et Thoenig J.C., (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol 46, n°4. Août 1996, pp. 580-623

Epstein R. (2005), "Gouverner à distance quand l'état se retire des territoires", *Esprit* (dossier « des sociétés ingouvernables ? »), n°11, pp. 96-111

Funtowicz, S.O. and Ravetz, J.R. (1993), "Science for the post-normal age", *Futures* 25 (7), pp. 739-755

Gueorguieva-Faye D. (2006), " Le problème de l'acceptation des éoliennes dans les campagnes françaises : deux exemples de la proximité géographique", *Développement durable et territoires* , Dossier 7 : Proximité et environnement

Grossetti M. (2006), "L'imprévisibilité dans les parcours sociaux ", *Cahiers internationaux de sociologie* pp. 5-28

Hall P. and Taylor R. (1997), "La science politique et les trois néo-institutionnalismes". *Revue française de science politique*, 47e année, n°3-4, pp. 469-496

Hauray B. et Urfalino P.(2007) "Expertise scientifique et intérêts nationaux ", *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 2/ (62e année), pp. 273-298

Hessels, L.K., Van Lente, H., Smits, R. (2009), "In search of relevance: The changing contract between science and society", *Science and Public Policy* 36 (5), pp. 387-401

Hisschemöller M., Hoppe R., (1996). Coping with intractable controversies, the case for problem structuring in policy design and analysis, " *Knowledge and Policy*, pp.40-60

Hoppe R. (2005), "Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements". *Poiesis und Praxis* 3 (3), pp. 199-215

Huitema D. and Turnhout E.(2009) "Working at the science-policy interface: a discursive analysis of boundary work at the Netherlands Environmental Assessment Agency", *Environmental Politics*, 18: 4, pp. 576 -594

Jasanoff S. (1987), "Contested boundaries in policy-relevant science". Social Studies of Science 17 (1987), pp.195-230

Jasanoff S. (1996). Beyond epistemology: Relativism and engagement in the politics of science. Social Studies of Science 26 (2), pp. 393-418

Jasanoff S. (2010) A new climate for society. Theory, Culture & Society 27 (2/3), pp. 233–253

Jobert A. (1998), "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*. Vol. 11, N°42, pp. 67-92

Knorr-Cetina, K. (1995), Laboratory Studies: The Cultural Approach, in S. Jasanoff et al. (eds.*), Handbook of Science and Technology Studies*, pp. 140-166

Lascoumes P., Lorrain D. (2007), "Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique" *Sociologie du Travail*, *Volume 49, Issue 1*, pp. 1-9

Lorrain D., Thoenig J-C, et Urfalino P. (1989), Does local politics matter ?, *Politix*. Vol.2, N°7-8. Octobre-décembre 1989. pp. 115-123

Le Bourhis J-P. (2011), Le gouvernement territorial de l'environnement
Texte à paraître dans Barbier R. et Bozonnet J-P, *Sociologie de l'environnement,* Presses universitaires de Laval

Lieberman R. (2002), "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change". *American Political Science Review*, 96, pp. 697-712

Lolive J. (1997) "La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, Vol. 10, N°39, pp. 109-130

Marchand-Tonel X., Simoulin V. (2007), "PRESAGE, un logiciel de gestion ou de recomposition des territoires ?" in Faure A., Négrier E., *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, pp. 89-93

Massardier G. (2009), " La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France ", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 09 novembre 2009,

Massardier G. et al., (2012)," La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle " Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas, *Participations*, 2012/1 N° 2, pp. 78-102

Mathieu L. (2002), "Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux", Revue française de science politique 1/2002 (Vol. 52), p. 75-100

Muller P. (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, pp. 189-208

Muller P. (2000), La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles. In: Économie rurale. N°255-256,. Les cinquante premières années de la sfer. Quel avenir pour l'économie rurale ? pp. 33-39

Muller P. (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, Paris, pp.155-187.

Nadai A. et Labussière O. (2009), "Wind power planning in France (Aveyron) : from State regulation to local experimentation", *Land Use Policy, in press.*

Ostrom E. (2010), "Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change". *Global Environmental Change* 20, pp. 550–557

Palier B. et Surel Y.(2005), "Les 3I et l'analyse de l'état en action", *Revue française de science politique* 1/2005 (Vol. 55), pp. 7-32

Paoletti M. (1999), "La pratique politique du référendum local : une exception banalisée", in *La démocratie locale. Représentation, participation et espaces publics*, CURAPP/ CRAPS, Paris, PUF, 1999, pp.219-233

Poupeau F.M., Schlosser F. (2010), "De l'expérimentation à l'ère industrielle.La filière bois énergie en quête de régulation dans le département des Ardennes", *Politique et Sociétés,* pp. 3-28

Raineau L. (2010), "Adaptation aux changements climatiques. Vers une transition énergétique", *Nature Science et société* , 19,op cit.p133-143

Roux D.J., Rogers K.H., Biggs H.C., Ashton P.J., Sergeant A., (2006),"Bridging the science-management divide: Moving from unidirectional knowledge transfer to knowledge interfacing and sharing". *Ecology and Society* 11 (1), pp 23-42.

Sabatier P. A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, pp. 129-168

Sabatier P. A., Schlager E. (2000), "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines". *Revue française de science politique*, 50e année, n°2,. pp. 209-234.

Saurugger S. (2002), "L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire", *Revue française de science politique* 4/2002 (Vol. 52), p. 375-401.

Scott W.R., Dacin T., Goodstein J.(2002), "Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum", *The Academy of Management Journal*, Vol. 45, pp. 43-56

Simoulin V.(2000), "Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation", *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, op.cit. pp. 337

Simoulin V. (2003), "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *Droit et société* (n°54), pp. 307-326.

Simoulin V.(2005), "Le « modèle suédois » : succès persistant, recompositions actorielles et reconfigurations intellectuelles ", *Cahiers internationaux de sociologie* (n° 119), pp. 289-309.

Simoulin V**.** (2010), " Quand ambition ne rime pas avec réalisation. L'action publique face aux limites de la volonté politique ", *Sciences de la société*, n° 79, pp. 144-158.

Sintomer Y. (2008), "Du savoir d'usage au métier de citoyen ?", *Raisons politiques* (n° 31), pp. 115-133.

Schlager E. (1995), "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework," *Policy Sciences* n°28 pp. 242-270.

Tchernonog V. (2004), "Quels acteurs dans les associations ? Premières données sur les dirigeants bénévoles et sur les bénéficiaires", revue internationale de l'économie sociale no292, pp. 9-41

Theys J. (2003), " La Gouvernance, entre innovation et impuissance ", *Développement durable et territoires* . [En ligne], Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 01 novembre 2003.

Trom D. (1999), "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative". *Revue française de science politique*, 49e année, n°1, pp. 31-50.

Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H. (2007) "Ecological indicators: Between the two fires of science and policy". *Ecological Indicators* 7 (2), pp. 215-228.

Valette E. (2005), " Intégration environnementale de l'éolien et régulation locale des conflits : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France).", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 6 Numéro 3 | décembre 2005,

Van Buuren A. (2009)"Knowledge for governance, governance of knowledge: inclusive knowledge management in collaborative governance processes", *international public management journal,*12, pp. 208-235

Weible C., et al. (2009), "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework", *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, pp.121-140

Weisbein J. (2001), "Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen", *Politique européenne* 3/2001 (n° 4), pp. 105-118.

Wieiring M. and Arts B. (2006), "Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy?" Hydrobiologia 565, pp.327-338

Wynne B. (1996), "May the sheep safely graze?" , Lash S., Szerzinsky B. and Wynne B. (eds.), *Risk, environment and modernity*, Sage, London, pp. 44-83

Zelem M.C. (2002), "Les contraintes sociologiques au développement des énergies renouvelables en France", *Global Chance*, (15), "Les énergies renouvelables face au défi du développement durable", pp. 83-90

Zelem M.C. (2005), "D'une confiance aveugle dans les technologies à la nécessité d'une science en conscience", *Global Chance*, (20), "Les utopies technologiques", op cit. p 42

TRAVAUX UNIVERSITAIRES ET COMMUNICATIONS :

Besancon J.(2010) L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires*,* Thèse de doctorat en Science Politique, IEP Paris, sous la direction d'Olivier Borraz,

Blatrix C. (2000), "La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes. *Thèse de doctorat en Science*

Politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Daniel Gaxie

Padt F.(2007), Green planning, an institutional Analysis of regional environmental planning in the Nederlands, phd thesis, supervisor Leroy P. , Eburon, Delft.

Sirmen M. (2008), La démocratie participative en milieu urbain : les comités de quartier toulousains, *thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Toulouse 1, dir. Jacques Poumarède*.

Suraud M.G. (2006), "L'espace public : entre autonomie et institutionnalisation. Le cas d'un débat sur les risques industriels". *Communication*, Université Laval. vol. 24, no2, pp. 9-28

Table des matières

REMERCIEMENTS **4**

RESUME **6**

ABSTRACT **6**

SOMMAIRE **8**

LEXIQUE **17**

INTRODUCTION **20**

1. De la conceptualisation de politiques publiques à l'étude de leurs pratiques *22*

a) politiques publiques et instrumentalisation 22

B) gouvernance et intermédiaires 23

C)Les énergies renouvelables 26

2. Intégrer la dimension technique à l'analyse d'un changement politique *28*

A. De l'expertise dans les politiques publiques 28

B. De l'appréhension des savoirs, entre sociologie des sciences et action publique 30

C. Lier les idées et l'apprentissage dans les changements institutionnels 34

3. La construction de la thèse *40*

A. La question de recherche. 40

B. La démarche de recherche. 41

a) Pourquoi ce terrain ? 41

b) Comment le terrain a-t-il été appréhendé ? 43

a. La distinction des savoirs 43

b. L'appréhension d'un changement institutionnel 45

C. La démarche empirique 47

a) Qui sont les acteurs ? 49

b) Quelles limites ? 50

PRESENTATION DES CHAPITRES DE LA THESE 51

PARTIE 1 : CONTEXTE D'ENTREE DES POLITIQUES ENERGETIQUES **53**

CHAPITRE 1 : LES ELEMENTS DES POLITIQUES ENERGETIQUES **54**

1. LES ELEMENTS TECHNIQUES: 56

A. Qu'est-ce qu'une éolienne ? *56*

B. Qu'est-ce que le bois énergie, (copeaux / bois déchets) ... *62*
C. le photovoltaïque (PV) ... *64*
2. LES ELEMENTS JURIDIQUES ... 67
A. Le bois et les procédures de subventions ... *68*
B. Les Eoliennes : ... *69*
a) ZDE et permis de construire ... 69
b) L'enquête publique ... 70
C. L'installation photovoltaïque: des procédures moins contraignantes ... *72*
3. LE CADRE D'UNE REFORME ETATIQUE ; ... 75
A. Des services déconcentrés nouveaux ... *76*
B. Une phase imprégnée du Grenelle de l'environnement et en attente du Grenelle 2 ... *84*

CHAPITRE2 : LES POLITIQUES ENERGETIQUES EN MIDI PYRENEES ... 92

1. MIDI PYRENEES, UN TERRITOIRE PLUTOT RESISTANT ? ... 94
A. Le profil économique de Midi Pyrénées ... *94*
B. Le Profil politique de Midi Pyrénées ... *96*
2. LES ACTEURS DES POLITIQUES ENERGETIQUES EN MIDI PYRENEES ... 101
A. Une opposition entre acteur étatiques et régionaux ... *103*
a) La relation Ademe Conseil Régional ... 103
b) La relation Etat région ... 109
B. Des dispositifs de concertation qui reflètent une relation concurrente ... *112*
C. Les acteurs associatifs et les syndicats mixtes. ... *116*
a) Les associations locales spécialisées ... 116
b) La plateforme interprofessionnelle Midi Pyrénées Bois ... 120
c) Les syndicats mixtes ... 121
3. L'AGRICULTURE ET LES POLITIQUES ENERGETIQUES. ... 123
Conclusion première partie ... 126

PARTIE 2 : LES EOLIENNES ET LE BOIS ENERGIE, DEUX EXPERIMENTATIONS QUI FONDENT UN CHAMP ... 129

CHAPITRE 3 : LES EOLIENNES : UNE POLITIQUE EN EMERGENCE ... 130

1. UN PRECURSEUR : L'AVEYRON ... 131
A. Une absence d'opposition ... *132*
B. un jeu opérateur /élus ... *133*
C. une structure centrale, la Mission Inter-Services Aménagement et Paysages ... *136*
2. LA DECOUVERTE DE GENES/D'ANOMALIES ... 143
3. UN MODELE IMITE PAR LE TARN ET IGNORE PAR LES AUTRES DEPARTEMENTS. ... 146
A. Le Tarn et la Haute Garonne ... *146*
B. Une situation de blocage pour l'Ariège et le Lot ... *151*
C. Un désaveu topographique pour les trois autres. ... *156*

CHAPITRE 4: L'EOLIEN : UN OBJET CONTROVERSE ET VECTEUR D'APPRENTISSAGE 160

1. UNE OPPOSITION QUI S'ORGANISE 162
   A. Des problèmes de voisinage 163
   B. La tutelle des associations nationales 167
2. DES QUERELLES D'EXPERTISES 170
3. L'ENTREE DES NEGAWATT SUR LA SCENE PUBLIQUE 174

CHAPITRE 5 : UN SYSTEME D'ACTEURS QUI SE RECADRE 183

1. LE RESSERREMENT D'UN CADRE JURIDIQUE PEU PRECIS PAR L'ETAT 184
2. UNE CONCERTATION QUI TOURNE AU FACTICE 188
   A. Des experts qui passent en première ligne 189
   B. Des élus qui mènent une politique du secret 196
3. LA TENTATIVE DES COLLECTIFS 200
   A. Une stratégie qui se professionnalise 201
      a) Une stratégie discursive et patrimoniale 201
      b) Une professionnalisation de l'opposition, entre la production de compétences techniques et l'organisation d'une politique de communication. 208

CHAPITRE 6 : LE BOIS ENERGIE UNE POLITIQUE MISE EN ŒUVRE DIFFICILEMENT 218

1. UN SYSTEME BLOQUE 220
   A. Une atomisation de la ressource qui fait obstacle à la restructuration de la filière 220
   B. Un acteur central qui impose une logique de cours 225
2. DES DEBLOCAGES SPONTANES 228
   A. La mise en scène d'un animateur par les acteurs régionaux 229
   B. Un développement initié par les associations : l'exemple du Lot 235
   C. Un modèle approuvé et retranscrit. 242
   D. D Une alliance Ademe-Négawatt 245
   E. Un modèle qui présente des inconvénients. 247
3. UNE RECONFIGURATION STRUCTURELLE 250
   A. L'introduction des ALE 250
      a) L'ALE comme outil de reconfiguration 250
      b) Une configuration qui ne traduit pas la volonté de l'Ademe 251
   B. Un modèle qui a évolué, l'Ariège, des associations à l'ALEDA 254
   C. Un modèle qui se diffuse sous la tutelle des élus, l'exemple du Tarn 264
      a) Aperçu de la situation tarnaise 264
      b) Un modèle inspiré du Lot et de l'Ariège 266
      c) Mais qui présente des spécificités 269
         a. L'anticipation des questions d'opposition 269
         b. L'absence d'associations locales 271

D. Les départements restés en retrait ... *273*
a) L'Aveyron ... 273
a. l'Aveyron, la logique d'une histoire ... 274
b. Les projets mis en œuvre par des acteurs historiques du bois énergie ... 276
b) Les autres départements : Le Tarn et Garonne, le Gers et les Hautes Pyrénées ... 281
Conclusion de la deuxième partie. ... 286

PARTIE 3 : UN SECTEUR PORTE PAR LES APPRENTISSAGES PRECEDENTS ... 288

CHAPITRE 7 : LE PHOTOVOLTAÏQUE, UN SECTEUR A SUCCES ... 289

1. UN SYSTEME DOMINE PAR L'AGRICULTURE ... 291
A. Les CUMAS comme initiateurs ... *292*
B. Un secteur soutenu par les chambres d'agriculture ... *295*
a) Une politique qui part de la dimension régionale ... 295
a. Des aménagements qui irritent les services de l'Etat ; ... 296
b. Une politique qui s'est construite autour d'un groupe d'acteurs ... 298
b) La chambre départementale ariègeoise ou l'illustration d'une volonté politique sans précédent ... 302
C. Un impératif de préservation des terres agricoles ... *307*
2. L'EMERGENCE D'UNE ALTERNATIVE ... 311
A. Le discours Négawatt de multiples entrées qui permettent une influence certaine ... *313*
B. La diffusion d'un discours bien ficelé ... *319*
a) La mise en avant d'une connaissance technique ... 320
b) Un secteur qui pollue moins que les activités agricoles en général ... 323
c) L'accomplissement du discours par l'invitation à considérer une dimension financière non négligeable ... 324
d) Les espaces d'expertise, des lieux de diffusion privilégiés ... 328
3. UNE PHASE DE REDEFINITION ... 331
A. Une redéfinition des ressources cognitives applicables par la Chambre d'agriculture ... *332*
B. Une influence indissociable de la configuration du jeu ... *334*
C. Le Gers : l'exemple du contournement de cet impératif. ... *339*
a) Le contournement par les élus sinon l'Etat ... 339
b) Un impératif qui entraine la mobilisation des agriculteurs ... 343

CHAPITRE 8 : DES POLITIQUES NOURRIES PAR LES POLEMIQUES QU'ELLES ENTRAINENT ... 348

1. DES APPRENTISSAGES A TOUS LES NIVEAUX ... 350
A. La sphère locale ... *350*
a) Les apprentissages des opposants ... 350
b) Les apprentissages des élus. ... 351
c) L'apprentissage des négawatts ... 353
B. La sphère étatique ... *354*
a) L'Etat prend le contrôle ... 355
b) La Dreal ... 357
c) La Draaf ... 360

C. La chambre d'agriculture et l'Ademe *364*
a) l'Ademe tire des enseignements du terrain 364
b) La chambre d'agriculture : un apprentissage en interne 367
2. UN REJET APRES UN APPRENTISSAGE SUFFISAMMENT ACCOMPLI 371
A. L'Ademe : du rejet des associations locales à l'inclusion des syndicats mixtes. *371*
a) Ademe et utilisation des associations locales 371
b) Le syndicat mixte, un acteur qui permet de rallier les compétences indispensables 376
B. La chambre d'agriculture s'organise, de la captation à la substitution *380*
a) la constitution d'un réseau ou le moyen de diffuser un référentiel 380
C. L'impossibilité du discours négawatt *385*

CHAPITRE 9 : DES DIFFERENCES QUI MENENT A UN ENRICHISSEMENT DU MODELE 394

1. DES DEPARTEMENTS QUI OBEISSENT A DES LOGIQUES DIFFERENTES 395
A. Une question de volonté politique plus que de possibilité *395*
B. Des différences qui s'expliquent par la dimension territoriale. *398*
C. Intégrer le territoire à l'approche des arrangements politiques. *405*
2. DES SECTEURS SOUTENUS PAR DES ACTEURS INTERMEDIAIRES DIFFERENTS 408
A. l'éolienne *409*
B. Le bois énergie *414*
C. Photovoltaïque et centrale au sol. *419*

CONCLUSION GENERALE **426**

REFERENCES **:** **436**

TABLE DES MATIERES ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

ANNEXES: **451**

Fiches Preludde réalisées avec le concours de l'association A3E *452*
Cartes géographiques réalisées par le bureau d'étude Abies, utilisées pour la présentation des bilans de la Région Midi Pyrénées *454*
Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale réalisé par le comité opérationnel n°10 du Grenelle de l'Environnement *456*
Photovoltaïque les clés de la réussite des projets coopératifs agricoles *457*

ANNEXES:

Liste des annexes :

-Fiches Preludde réalisées avec le concours de l'association A3E

-Cartes géographiques réalisées par le bureau d'étude Abies, utilisées pour la présentation des bilans de la Région Midi Pyrénées

-Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale réalisé par le comité opérationnel n°10 du Grenelle de l'Environnement

-Photovoltaïque les clés de la réussite des Cumas de France

Fiches Preludde réalisées avec le concours de l'association A3E

PRELUDDE
2000 – 2006

FICHE D'OPÉRATION RÉGIONALE

Programme REgional de LUtte contre l'effet de serre et pour le Développement DurablE

L'UTILISATION DU BOIS-ÉNERGIE EN ARIÈGE POUR LE CHAUFFAGE D'UN GROUPE SCOLAIRE

vue du site

PRESENTATION du Maître d'ouvrage

Commune de Foix

Site:
Groupe Scolaire de Cadirac
Capitany - 09000 Foix

La Commune de Foix (9 100 habitants) mène depuis plusieurs années des actions d'économies d'énergies sur son patrimoine. A l'occasion de la construction d'un groupe scolaire dans le quartier de Cadirac, elle a décidé de s'inscrire dans une démarche de Haute Qualité Environnementale (HQE)®. Celle-ci a permis, entre autres, la réalisation d'une chaufferie au bois déchiqueté, ce projet traduisant la volonté politique communale de développer les énergies renouvelables.

chauffage par le sol

Contact:
M. Patrick GAUTIER
Services techniques de la Mairie de Foix (09)
Téléphone: 05 61 05 42 10 / Télécopie: 05 61 05 42 19
Courriel: technique@mairie-foix.fr

OPERATION

Contexte:
Le groupe scolaire de Cadirac regroupe 5 classes (3 primaires et 2 maternelles) dans un bâtiment de 1 015 m2 aménagé comme un village (avec rue intérieure) où le bois domine.

Nature du projet:
Les locaux à chauffer représentent un volume de 3 630 m3.
La distribution du chauffage au bois se fait:
- par le sol, pour les couloirs et la salle polyvalente: surface de 240 m2,
- par le biais de radiateurs, pour les classes et les salles: 870 m2.

L'emplacement de la chaufferie au bois, excentrée par rapport au bâtiment, n'a pas permis d'y raccorder la production d'eau chaude sanitaire (un ballon électrique a été installé à proximité des quelques points de puisage).
Le choix de ne pas installer de chaudière de secours souligne l'engagement de la commune dans la filière "bois énergie".

Besoins en chauffage: 93 000 kWh/an.

Date de mise en service: Octobre 2005

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ADEME
RÉGION MIDI-PYRÉNÉES
CONSEIL GÉNÉRAL

BOIS-ÉNERGIE POUR LE CHAUFFAGE D'UN GROUPE SCOLAIRE

Caractéristiques des équipements:
Chaudière bois marque "HARGASSNER" de 100 kW,
Silo localisé au-dessus de la chaufferie, de 30 m3 de volume utile.

Combustibles:
Fournisseur de plaquettes forestières: Energie Bois Sud (09).
Approvisionnement bois par tri bennes de 20 m3, autonomie 1 mois.
Consommation la première année de chauffe: 180 MAP (mètres cubes apparents).

Suivi entretien:
- Entretien et suivi régulier (1 visite par semaine) par le chauffagiste communal, comprenant le vidage cendrier et le niveau du combustible, l'état de marche général,
- Nettoyage complet des échangeurs, de la chaudière (2 à 3 fois par saison).

Opérateurs:
Maîte d'ouvrage: Commune de Foix
Maître d'oeuvre: SETES (65)
Réalisation: S.a.r.l. CENTENERO & Fils (09)

silo

livraison des plaquettes

chaufferie

BILANS

Investissements:.....79 147 € HT

Financements:

Région et ADEME (PRELUDDE):	47 488 € HT
Conseil Général de l'Ariège:	7 915 € HT
FEDER:	7 915 € HT
Autofinancement:	15 829 € HT

chaudière

Le prix du kWh "plaquette bois forestière" a été en moyenne de: 0,041 € TTC livré (2006).

L'économie annuelle sur le coût de fonctionnement est de 2 700 € (en comparaison avec le prix du fioul, en 2006).
L'opération aura permis d'économiser 10 TEP* (fuel substitué) et d'éviter le rejet dans l'atmosphère de 30 tonnes de CO_2 par an.

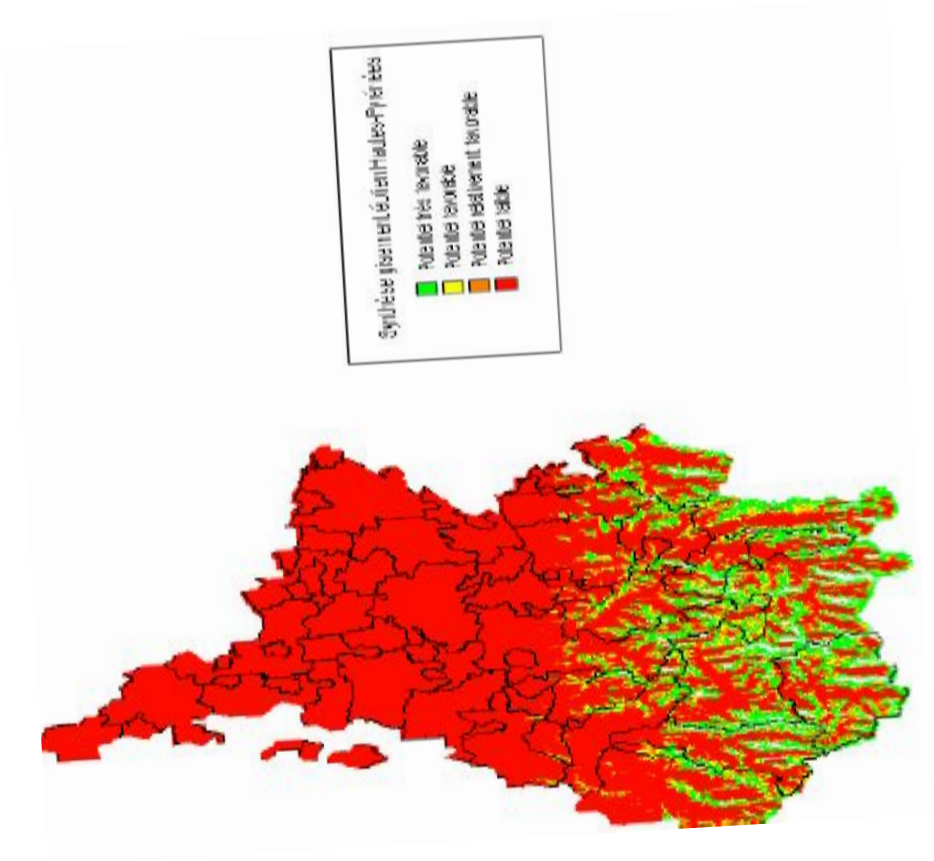
* TEP: Tonnes Equivalent Pétrole

Cartes géographiques réalisées par le bureau d'étude Abies, utilisées pour la présentation des bilans de la Région Midi Pyrénées

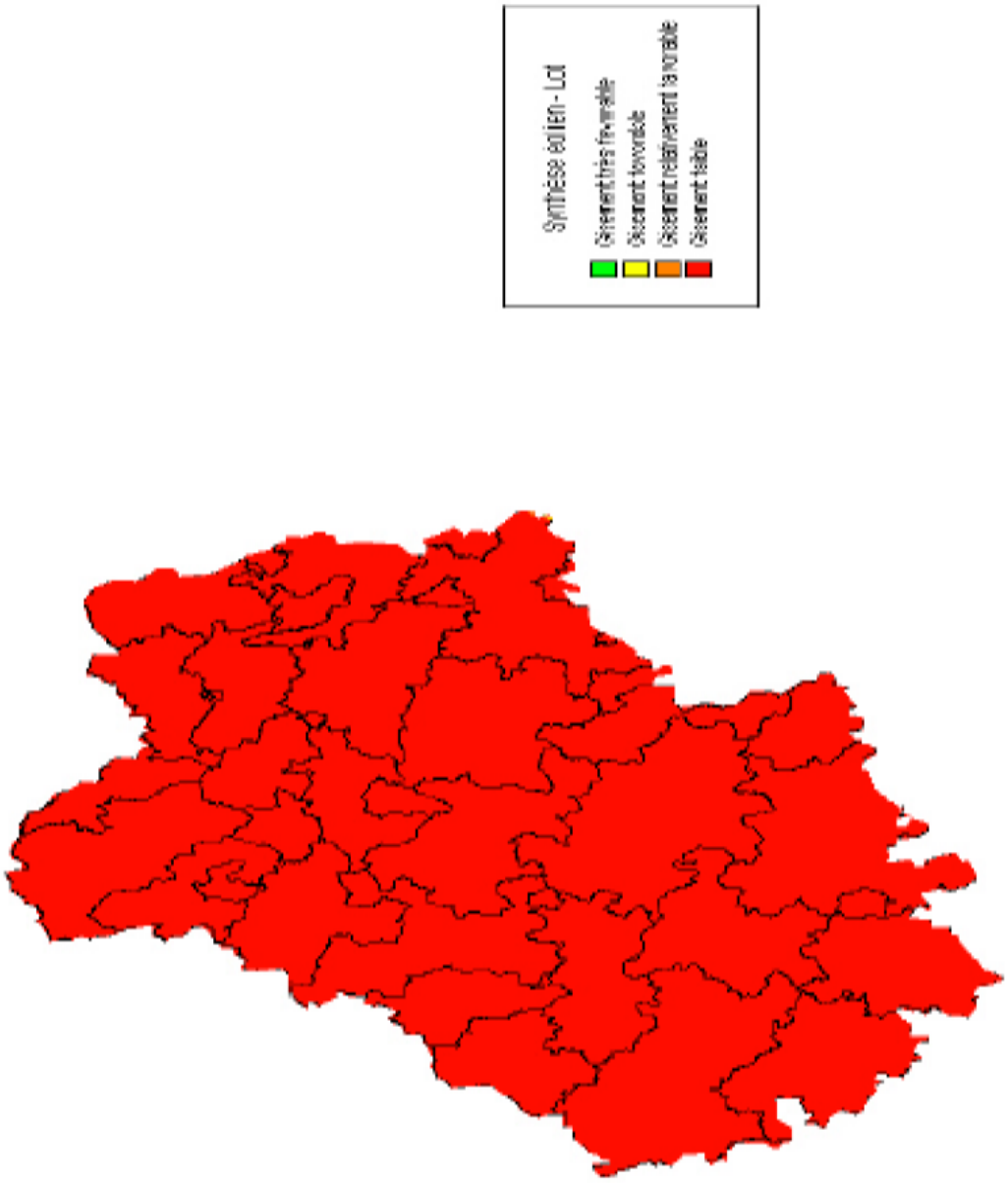
Densité de puissance à 60 m de haut /Productible brut annuel de 2 300 heures

Gisement très favorable> 350 W / m²	couleur verte
Gisement favorable250 < < 350	couleur jaune
Gisement relativement favorable180 < < 250	couleur orange
Gisement faible< 180	couleur rouge

Département des Hautes Pyrénées



département du Lot



Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale réalisé par le comité opérationnel n°10 du Grenelle de l'Environnement

A. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

A.1 - Échelle communale

Les Communes sont chargées :

- de l'information et de la sensibilisation de la population (ménages et entreprises),
- de la mise en conformité des règlements locaux d'urbanisme avec les dispositions nationales et européennes, y compris la mise en œuvre de mesures contraignantes type « ordonnance solaire » ou obligation de raccordement à un réseau de chaleur,
- de la réalisation systématique d'analyses énergétiques et urbanistiques détaillées en amont des études de définition des projets d'aménagement (SCOT, PLU, ZAC...),

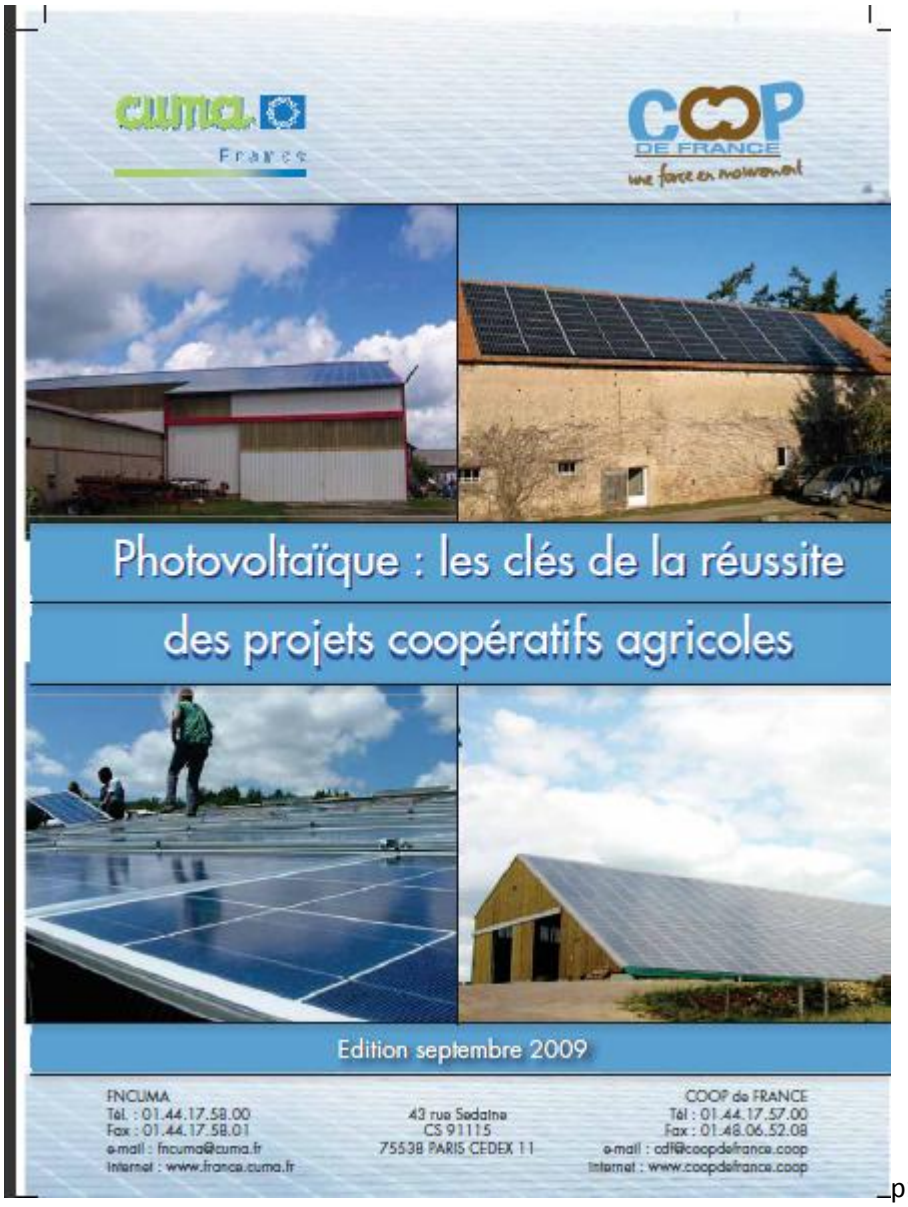
- du respect sur leur patrimoine des objectifs nationaux et européens (3 x 20 %),
- de l'appui aux actions d'éducation à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans les écoles primaires.

A.2 - Échelle intercommunale

Les Intercommunalités sont chargées :

- de l'observation et de l'évaluation au niveau de leurs territoires des potentiels de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables,
- de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des Plans Climat-Énergie Territoriaux dans le cadre d'une compétence explicite et obligatoire de lutte contre les changements climatiques,
- de la gestion des réseaux publics de distribution de l'énergie, par délégation des Communes, en veillant notamment à favoriser les actions de maîtrise de la demande pour éviter les renforcements et à garantir aux producteurs d'énergies renouvelables l'accès aux réseaux dans des conditions acceptables (délai d'attente et coût de la connexion),
- de l'information et de la sensibilisation de la population (ménages et entreprises), avec notamment la

Photovoltaïque les clés de la réussite des projets coopératifs agricoles



_p1

Ce guide a été réalisé par Coop de France et la Fédération Nationale des Cuma en partenariat avec Coop de France Ouest, FRC2A Midi-Pyrénées, Coop de France Rhône Alpes Auvergne, Unicor, Vivadour, les Fédérations de Cuma de l'Ouest, de Midi-Pyrénées et de Poitou-Charentes, les Fédérations Départementales de CUMA de la Nièvre, de l'Aveyron et d'Ille et Vilaine, la Fédération Nationale des Parcs Naturels régionaux, Rhône Alpes Energie Environnement, Trame.

Avec l'appui technique spécifique de Agriphotan, Crédit Coopératif, Hespul, Photeis et le concours financier de :

Coût unitaire : 50 €
ISBN - 978-2-910044-22-0

Conception et impression : www.pfnumerique.fr