



L'éolien en jeu

Guide pour une démarche participative orientée vers l'ensemble des acteurs et parties prenantes

Auteures :

Ursula Dubois, conseillère en gestion politique et sociale

Brigitte Gonzalez, ingénieure en électricité et urbaniste

Ruth Schmitt, économiste et professeure à la Haute Ecole Technique de la FHNW

Photo: Suisse Eole

Soutenu par l'Office fédéral de l'énergie OFEN

© Sociolution Sàrl

TABLE DES MATIÈRES

	Avant-propos	4
1	Une nouvelle approche de la participation	5
2	Formes de participation	7
2.1	Quelle forme de participation choisir ?	7
2.2	Quels outils choisir ?	9
2.3	Dans quel cadre le dialogue entre les porteurs d'enjeux évolue-t-il ?	10
2.4	Quand débute l'engagement des porteurs d'enjeux ?	11
3	Les porteurs d'enjeux	12
3.1	Qui peut participer au dialogue ?	14
3.2	Qui est qualifié pour discuter de projets complexes ?	15
3.3	Quels sont les rôles et les devoirs des acteurs ?	15
3.4	Au nom de qui les acteurs impliqués parlent-ils ?	16
4	Définir un processus participatif	17
4.1	Comment définir un processus de dialogue multipartite ?	17
4.2	Pilotage et médiation ou accompagnement	18
4.3	Comment fonctionne un dialogue multipartite ?	19
4.4	Que signifie clarifier les positions internes ?	19
4.5	Comment se préparer à l'engagement des acteurs sociétaux ?	19
4.6	Quels sont les thèmes de discussion potentiels ?	21
5	Étapes d'un processus d'engagement des porteurs d'enjeux	23
5.1	Quand fait-on la première information au public ?	24
5.2	Articulation : procédures officielles, processus d'étude et démarche participative	24
6	Obstacles, facteurs de réussite et piste de concertation	29
6.1	Obstacles	29
6.2	Que faut-il pour réussir une démarche ?	30
6.3	Quelques pistes pour se mettre d'accord	31
6.4	Soutenir un processus participatif par des procédures administratives	31
7	Annexes	35
7.1	Glossaire	35
7.2	Documents et liens web	36
7.3	Bibliographie	37

AVANT-PROPOS

Par ce guide qui s'insère dans les travaux de la plateforme vaudoise de l'éolien, mise en place en juin 2014, la Confédération et l'Etat de Vaud souhaitent mettre à disposition de tous les acteurs un outil pour une approche participative du développement de projets énergétiques.

Ce guide s'adresse aux responsables politiques et aux populations locales qui sont amenés à prendre des décisions dans le cadre de projets qui ont un impact sur le paysage et l'environnement de manière significative, ainsi qu'aux promoteurs économiques qui envisagent des implantations énergétiques d'envergure, plus particulièrement des éoliennes. Il devrait leur permettre de structurer leurs projets en vue d'une participation élargie et d'élaborer un cahier des charges pour le mandat d'un accompagnement efficace des démarches participatives.

Il se nourrit de l'expérience que le réseau suisse de gestion politique et sociale Socio-lution a acquise par l'étude de nombreux projets à impact territorial et par la pratique de l'implication et de la gestion des acteurs sur le terrain. Il se base tout particulièrement sur des observations faites, en 2014, sur des projets éoliens dans le canton de Vaud¹ et décrit un processus participatif orienté vers l'ensemble des porteurs d'enjeux ou parties prenantes, en se basant sur l'exemple de parcs d'éoliennes.

Dans le meilleur des cas, un processus de participation débute dès l'idée de projet. Ce guide préconise donc un engagement précoce des porteurs d'enjeux. Mais les mesures, les procédures et les outils présentés ici peuvent aussi être utiles à un stade avancé du développement d'un projet, à condition que celui-ci offre une marge de manœuvre permettant une négociation et le cas échéant l'adaptation de la planification.

Nous remercions le professeur Dr. Peter Knoepfel, IDEHAP Lausanne, pour sa contribution au chapitre 6.4 de ce guide.

¹ Plate-forme vaudoise de l'éolien initiée par le canton de Vaud au printemps 2014 afin de mieux comprendre l'enjeu sociétal de l'implantation de parcs éoliens sur le territoire du canton.
<http://www.vd.ch/themes/environnement/energie/actions-specifiques/plateforme-de-leolien/>

UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PARTICIPATION

En Suisse, les démarches de participation citoyenne sont axées de façon générale sur l'information des populations et sur les procédures de consultation ouvertes lors d'enquêtes publiques autour de projets définis. Ces consultations répondent aux exigences légales ou administratives et permettent aux personnes et organisations concernées de déposer leurs oppositions et recours. La participation citoyenne est alors assimilée au fait que la population pourrait être appelée, en fin de parcours, à se prononcer sur les projets lors de votations ou dans des procédures de recours.

Au vu du nombre de projets énergétiques qui échouent au cours du développement ou qui sont balayés en votation, le cadre participatif usuel ne semble aujourd'hui plus suffisant. L'analyse de nombreux projets, entre autres éoliens, montre, dans l'ensemble des cas étudiés, que des acteurs essentiels n'avaient pas été pris en compte ou l'avaient été de manière tardive ou inadéquate.

L'implantation d'éoliennes sur le plateau suisse, fortement peuplé, ne concerne pas seulement les propriétaires fonciers touchés ou les communes territoriales, mais s'inscrit dans un contexte géographique et paysager qui concerne l'ensemble des villages et riverains impactés.

Ce guide propose donc d'élargir les outils de la participation et d'adapter les processus aux besoins de projets de plus en plus complexes qui touchent un nombre croissant de personnes sachant toujours mieux s'organiser pour ou contre une cause. Nous parlerons alors de développements de projets « orientés vers l'ensemble des porteurs d'enjeux ou acteurs ».

Dans une telle approche « les porteurs d'enjeux », les développeurs d'un projet associent au mieux tous les acteurs impactés ou intéressés à l'élaboration du projet dès les premières idées. Bien qu'au départ, de nombreux éléments ne soient pas connus, la dynamique de dialogue permettra une construction collective qui non seulement tient compte des différents points de vue (environnementaux, économiques et sociaux) mais favorise également la compréhension de tous les tenants et aboutissants d'un projet.

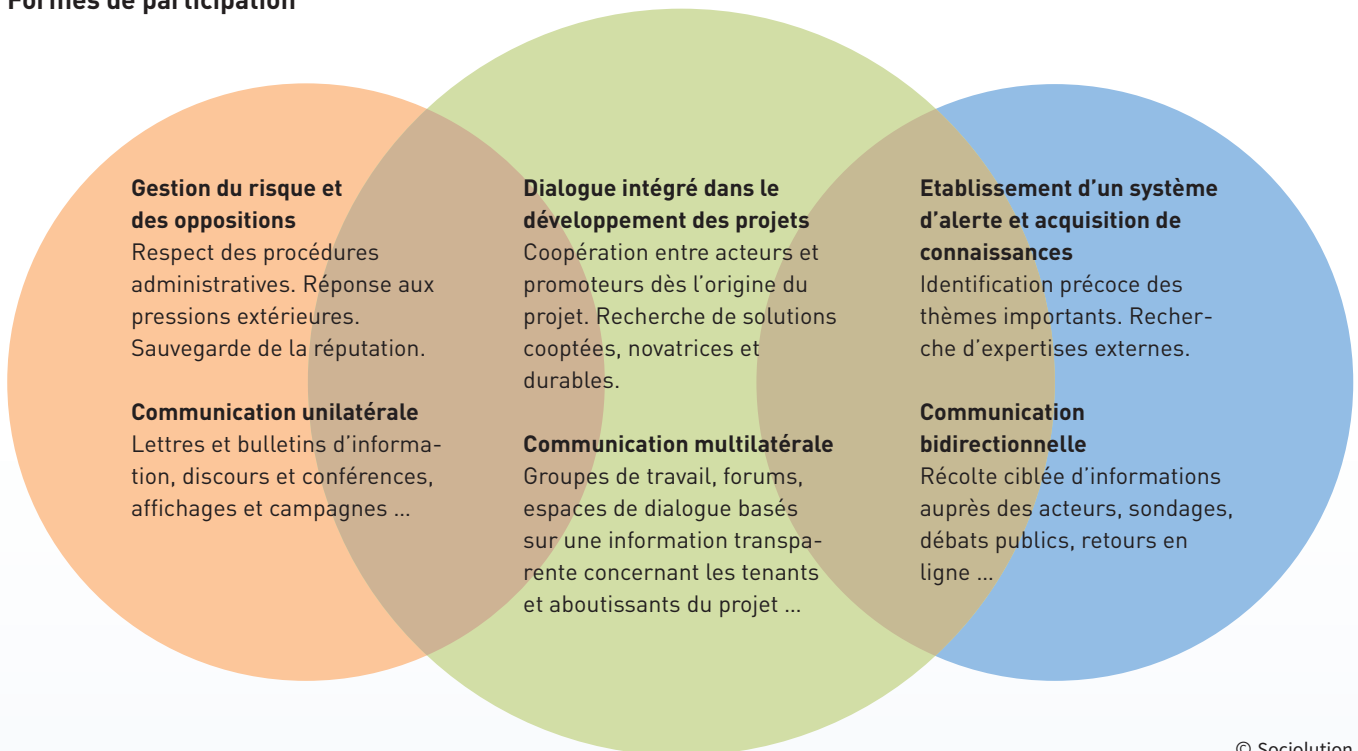
Dans cette optique, se mettent en place des processus de négociation et de concertation qui, soit permettent d'optimiser les projets en fonction des besoins de l'ensemble des acteurs (population et promoteurs) et de les finaliser de manière efficace, soit montrent sans trop de perte de temps, d'énergie et d'argent les obstacles qui barrent la route vers le succès et ouvrent, le cas échéant, la voie à l'abandon du projet d'un commun accord.



FORMES DE PARTICIPATION

Suivant une logique d'implication croissante, nous distinguons trois formes de participation citoyenne : « la gestion du risque et des oppositions », « l'établissement d'un système d'alerte et d'acquisition de connaissances » et le « dialogue intégré au développement d'un projet aboutissant à une concertation ».² Comme le montre la figure ci-dessous, la forme la plus développée de participation, « le dialogue intégré », permettra aussi la récolte d'informations et, le cas échéant, la gestion des oppositions.

Formes de participation



© Sociolution

2.1 Quelle forme de participation choisir ?

Lorsque nous parlons d'une démarche « orientée vers les porteurs d'enjeux », nous visons la forme d'un « dialogue intégré dans le développement d'un projet » dès les premières idées. Les habitants touchés, les organisations de protection concernées et

² Ces formes de participation sont utilisées dans le contexte du standard AA1000 SES pour la gestion des porteurs d'enjeux ou parties prenantes. Elles sont décrites et opérationnalisées dans « The Stakeholder Engagement Manual », volumes 1 et 2. Copyright: Stakeholder Research Associates Canada Inc., United Nations Environment Programme, AccountAbility 2005, 2006, 2010.
En accès public: AccountAbility – Setting standards for corporate responsibility and sustainable development, <http://www.accountability.org/standards/aa1000ses/index.html>

les acteurs politiques intéressés sont associés au processus d'étude qui conduit à la définition d'un projet. Cette approche permet à la fois l'information et la consultation de l'ensemble des acteurs présents sur le terrain et ouvre la voie à la coopération des populations locales.

Le dialogue entre les différents porteurs d'enjeux n'a pas pour objectif de parvenir à l'unanimité sur le projet mais de créer une majorité autour des solutions envisagées. L'engagement des acteurs ne permettra pas forcément d'éviter les oppositions et les recours. Il permettra en revanche «de réunir un grand nombre d'acteurs dans une logique d'apprentissage collectif et de mettre en évidence des solutions plus largement partagées.»³

La décision politique s'en trouvera nécessairement **mieux légitimée**. Les dialogues des représentants des parties prenantes seront documentés de manière transparente à destination de l'ensemble des populations et organisations concernées. Les questionnements abordés, les solutions trouvées ou rejetées entreront ainsi dans un large débat public qui fécondera à son tour les échanges entre promoteurs, autorités et représentants des porteurs d'enjeux.

De plus, **les efforts de la collectivité** ne pourront pas être ignorés **à l'occasion de l'enquête publique** ou lors de l'instruction du dossier en **cas de recours** au tribunal. La documentation complète et argumentée des choix et la pondération des problématiques traitées lors des dialogues, tels que les compromis concernant l'emplacement des éoliennes, les régimes de fonctionnement, les compensations écologiques, environnementales ou financières etc. feront partie intégrante des dossiers déposés.

³ Les EPI et l'éolien : Modalités d'intervention des collectivités territoriales. Guide de recommandations. Fédération des Entreprises publiques locales. France. 2010

2.2 Quels outils choisir ?

A chaque forme de participation correspond un certain nombre d'outils qui seront à combiner en fonction des besoins des participants sur le terrain. La combinaison des mesures et des outils pourrait donc varier de projet en projet et devrait être définie pendant la construction d'un processus participatif.

Formes	Buts	Outils (liste non exhaustive)
Gestion des risques et des oppositions	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité aux procédures administratives • Réponse à des pressions extérieures • Sauvegarde de la réputation 	<p>Suivi des positions des acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherches de marché et/ou analyse politique • Consultations (politiques) • Mises à l'enquête publique <p>Communication unilatérale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information • Actions de relations publiques • Campagnes
Etablissement d'un système d'alerte et d'acquisition de connaissances	<ul style="list-style-type: none"> • Identification précoce des thèmes importants • Recherche de l'expertise externe • Diminution des conflits 	<p>Suivi des positions des acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherches de marché et/ou analyse politique • Consultations (politiques) • Mises à l'enquête publique <p>Communication bidirectionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sondages • Groupes d'enquêtes ciblées • Consultations d'experts • Débats publics • Retours en ligne <p>Communication unilatérale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information • Actions de relations publiques • Campagnes
Dialogue intégré dans le développement d'un projet	<ul style="list-style-type: none"> • Coopération entre porteurs d'enjeux et promoteurs en vue de solutions novatrices et durables dès l'origine des projets • Apprentissage collectif et échange de connaissances • Prise en compte des besoins et attentes de l'ensemble des acteurs tout au long de la démarche • Recherche de solutions cooptées • Résolution de dilemmes et de conflits par des solutions négociées 	<p>Compréhension des acteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identification active des acteurs • Entretiens et interviews, enquêtes ciblées, sondages, consultations d'experts concernant les attentes, craintes, visions, positions et propositions des acteurs <p>Processus de concertation (communication multilatérale) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Groupes de travail avec consultation sur les résultats • Forums • Débats • Information tout public avec possibilité de retours

2.3 Dans quel cadre le dialogue entre les porteurs d'enjeux évolue-t-il ?

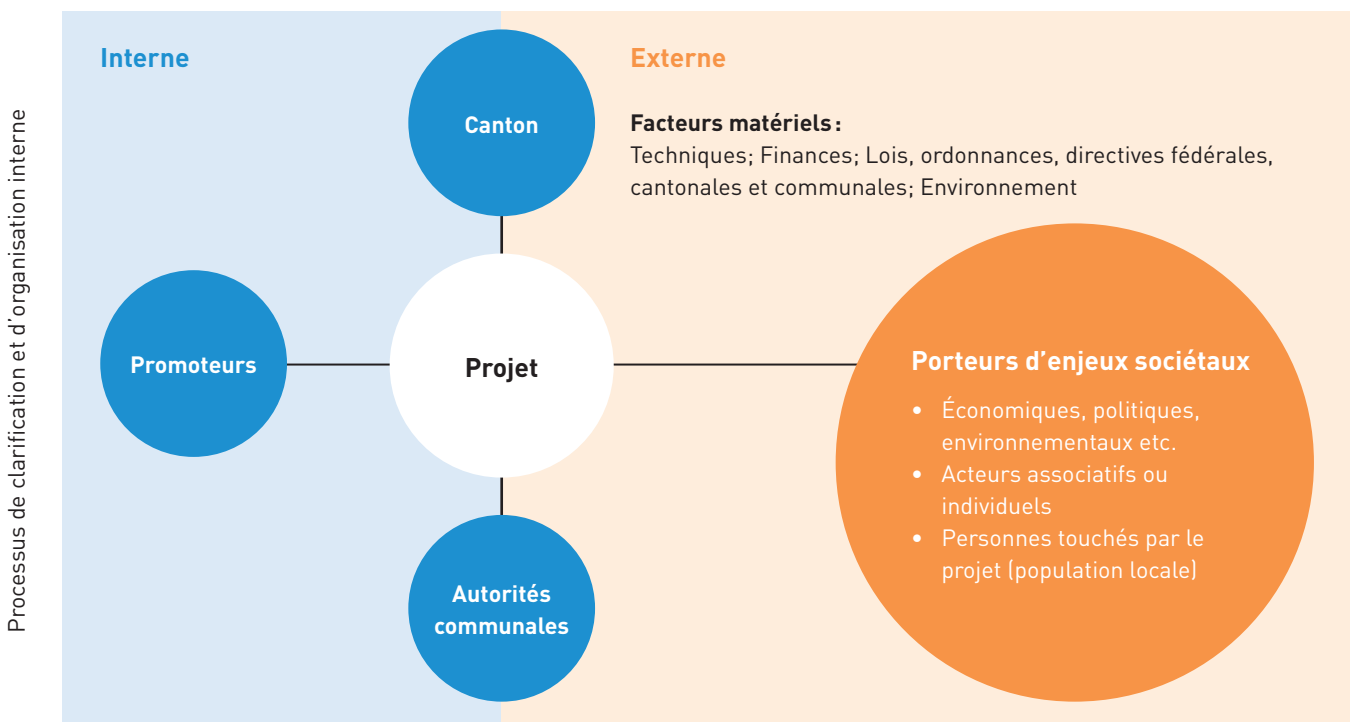
Tout projet est conditionné, comme le montre les figures ci-dessous, par des parties prenantes internes et externes ainsi que par des facteurs matériels. Sont considérés comme porteurs d'enjeux internes les promoteurs d'un projet ou d'un processus de participation. Dans le cas de l'éolien, ce sont les promoteurs économiques qui prennent l'initiative de lancer un projet et/ou les municipalités qui prennent la responsabilité de mener un processus de participation. Ce sont les acteurs internes qui initient le processus de participation et qui le guident. Sans eux ni les projets ni les processus participatifs afférents n'existeraient.

Associer les porteurs d'enjeux dès l'origine au développement d'un projet ne signifie pas discuter de n'importe quoi. Tout projet est déterminé par des facteurs matériels qui en définissent les limites. Parmi ces incontournables figurent des aspects techniques, légaux et financiers. La marge de manœuvre ou d'appréciation inhérente à ces facteurs est au centre des dialogues des porteurs d'enjeux.

Des dialogues multipartites nécessitent un accompagnement par une médiatrice ou un médiateur indépendant qui garantisse leur impartialité et multi-latéralité. Au vu de l'envergure et de la complexité des projets éoliens, une modération externe peut s'avérer utile, voire même nécessaire, dès la phase de concertation interne.

Ce sont les responsables de la médiation qui définissent, en collaboration avec les parties prenantes internes, la mise en œuvre initiale de l'engagement des porteurs d'enjeux externes et qui, par la suite, adapteront les mesures et outils aux besoins et attentes de l'ensemble des porteurs d'enjeux participants au dialogue.

Dialogue des porteurs d'enjeux initié par un promoteur



2.4 Quand débute l'engagement des porteurs d'enjeux ?

Les projets de parcs éoliens ou d'autres infrastructures d'énergie renouvelable répondent à des besoins stratégiques formulés par la Confédération et les cantons en vue de sortir du nucléaire et de diminuer l'émission de CO₂. Ils sont le résultat de la mise en œuvre des dites stratégies soit par des entreprises d'électricité soit par les pouvoirs publics eux-mêmes.

Qu'ils soient le fruit d'une décision communale ou régionale initiale (« Nous avons agi sous l'impulsion du conseil général. » « Nous avons cherché à concrétiser notre vision **Cité de l'Énergie**. »), qu'ils soient le fait d'un promoteur qui cherche à réaliser une affaire, les responsables communaux avisés exigeront ou initieront eux-mêmes **un processus participatif intégré au développement du projet dès l'origine de celui-ci**, concrètement : **au plus tard après l'étude de pré faisabilité**. Car :

- pour qu'une participation citoyenne fasse sens et ne soit pas perçue par la population concernée comme un simple exercice-alibi, il faut qu'elle débute tant qu'il y a encore une marge de manœuvre, c'est-à-dire le plus tôt possible.
- il s'agit d'éviter que la rumeur publique s'empare d'un projet et le charge d'à priori, d'idées préconçues, plus ou moins justes ou fausses, qu'il faudra combattre par la suite et qui empêcheront une vision objective des propositions faites.

Pour les **autorités communales**, débiter un processus participatif en amont de l'étude d'un projet éolien signifie mettre en place un cadre de dialogue avec les acteurs dès qu'elles ont été sollicitées par un promoteur. Par conséquent, bien que les élus soient en principe légitimés à initier et à mener un projet de type éolien, tant que leurs décisions ne se répercutent pas sur le budget, les autorités municipales devraient ouvrir la discussion avec leur citoyens bien avant qu'elles aient besoin de leur accord sur des aspects financiers ou procéduraux.

Les **promoteurs**, en revanche, prendront contact avec les autorités des communes, qui seront touchées par un projet, **au cours de l'étude de pré faisabilité et avant de contacter les propriétaires fonciers**. La problématique de la concurrence ne devrait pas empêcher la transparence. Il est d'ailleurs fort probable qu'une annonce claire des intentions permettra de clarifier la situation concurrentielle sur le terrain et calmera le jeu.

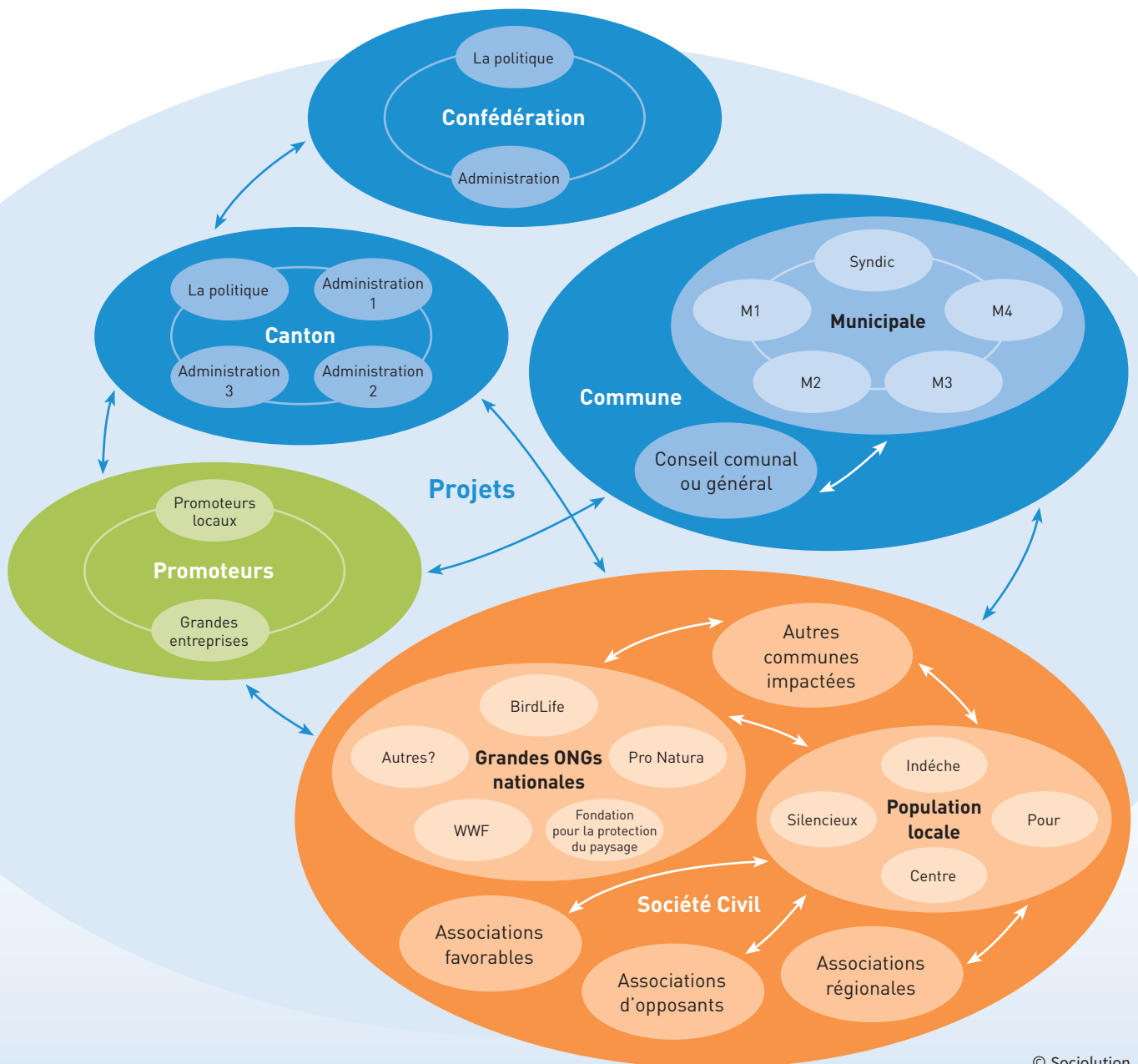
Les communes qui basent le développement d'un site éolien sur une stratégie énergétique tenant compte du vent n'ont pas encore acquis leurs populations à l'implantation concrète d'éoliennes dans leur voisinage. Ces populations, tout comme les populations des villages environnants impactées par les éoliennes projetées, doivent avoir la possibilité d'entrer dans un processus participatif dès le début.

Bien que nous défendions ici un début véritablement précoce des processus de participation citoyenne, il ne faudrait en aucun cas renoncer à engager les porteurs d'enjeux dans un dialogue constructif sous prétexte d'avoir manqué le moment idéal préconisé. Tant qu'il existe pour les promoteurs une marge de manœuvre technique et financière dans la mise en place d'un site éolien, il sera toujours utile d'ouvrir un espace de négociation.



LES PORTEURS D'ENJEUX

Sous porteurs d'enjeux, parties prenantes ou stakeholders, nous entendons toutes les personnes, groupes ou organisations qui sont touchés ou le seront à l'avenir, de manière directe ou indirecte, par les activités, les objectifs ou les stratégies d'une organisation ou d'un projet. Est aussi porteur d'enjeu toute personne, groupe ou organisation qui formule un intérêt propre à un projet spécifique.



Cette cartographie des porteurs d'enjeux doit être vérifiée et affinée ou complétée sur le terrain en fonction des projets spécifiques.

Si nous parlons de la société civile, nous pensons aussi bien à des acteurs associatifs qu'individuels. Dans le champ de vision apparaissent des porteurs d'enjeux tant nationaux que régionaux et locaux. Il s'agit, dans le contexte de projets éoliens, de manière générale :

- d'organisations nationales environnementales, de la nature, du paysage et du patrimoine (WWF, Pro Natura, Fondation pour la protection des chauves-souris en Suisse, ASPO/BirdLife Suisse, Protection Suisse des Animaux, Fondation suisse pour la protection du paysage, Patrimoine Suisse, Helvetia Nostra etc.) et de leurs implantations régionales ;
- d'associations locales économiques, patronales, touristiques, d'artisans, de propriétaires fonciers, de paysans, de parents et autres ;
- de groupes à intérêts spécifiques tels que chasseurs, forestiers, randonneurs, adeptes des sports équestres ou autres usagers de la nature ;
- d'initiatives citoyennes locales ou régionales contre l'implantation d'éoliennes ;
- d'actions pro éoliennes locales et régionales ;
- de communes voisines impactées ;
- de riverains des parcs directement touchés ;
- de groupements politiques régionaux ou locaux ;
- de propriétaires des terres où une implantation serait possible ;
- d'investisseurs potentiels ;
- de clients locaux des entreprises d'électricité ;
- d'habitants intéressés qui se manifestent au cours de l'étude du projet.

3.1 Qui peut participer au dialogue ?

Dans un processus de participation orienté vers l'ensemble des porteurs, la composition du dialogue ne sera pas laissée au hasard. Il s'agit de faire intervenir dans les discussions un **échantillon de personnes** représentant **la variété des intérêts** et des positions présentes dans le **périmètre géographique touché** ou actives dans les **thématiques visées** par un projet éolien.

Rappelons ici que les villages voisins des communes territoriales de site éolien sont aussi impactés et sont donc parties prenantes dans les concertations autour d'un site.

Certaines ONG pourraient refuser de participer au dialogue dans le but de garder leur indépendance. Cela ne représente pourtant pas un obstacle à un dialogue nourri avec les populations directement concernées.

L'analyse de la situation faite par les initiateurs du processus de la participation (autorités communales ou promoteurs) fera non seulement apparaître toute une palette de problématiques qui devraient être traitées mais aussi, nom à l'appui, un ou plusieurs acteurs organisationnels ou individuels, locaux ou nationaux. Ceux-ci seront alors invités par les municipalités ou les promoteurs de manière ciblée. Ils seront, à l'occasion, sensibilisés à l'importance de leur participation à la concertation.

L'expérience montre que les opposants locaux répondent plus facilement à une invitation que les gens indifférents ou favorables à un projet. Pour aboutir à un dialogue nourri, il faudra donc motiver les représentants des différentes tendances à se mobiliser. Pour ce faire, on sortira de la logique du pour ou contre pour entrer dans une logique de dénominateurs communs. Les gens seront invités à participer comme **artisans, chefs d'entreprise, chasseurs, paysans, propriétaires fonciers, riverains, jeunes, investisseurs potentiels, collaborateurs de l'entreprise d'électricité locale, activistes du climat, ornitho-**

logues, défenseurs du patrimoine et du paysage etc. et non pas comme opposants ou partisans. Ainsi, ils représenteront aussi bien des intérêts sectoriels que des visions personnelles. Ils seront alors engagés dans un dialogue qui ne visera pas seulement à articuler les sensibilités pour ou contre, mais à comprendre les tenants et aboutissant d'un projet éolien spécifique dans le contexte des intérêts et attentes propres à chaque groupe d'acteurs présent afin qu'ils puissent se concerter sur le cadre d'un projet possible.

3.2 Qui est qualifié pour discuter de projets complexes ?

Souvent, promoteurs et pouvoirs publics invoquent le manque d'expertise et de savoir technique pour renoncer à impliquer les porteurs d'enjeux locaux dans le développement de leurs projets. Ils oublient alors qu'un dialogue entre porteurs d'enjeux est **un apprentissage organisationnel collectif** dans lequel les différents participants trouvent un langage et, dans la mesure du possible, une vision commune.

Un engagement multipartite bien géré se servira de tout l'arsenal didactique et méthodologique développé pour faciliter le transfert du savoir. Tandis que les populations se familiariseront avec les spécificités techniques, légales ou environnementales d'un projet éolien, les ingénieurs, urbanistes, environnementalistes et professionnels des ONGs nationales pourront connaître les attentes et craintes des populations locales. Ils pourront dès lors confronter leur vision du territoire et de l'impact social à l'expérience et au vécu des acteurs locaux.

Dans ce contexte, le médiateur ou la médiatrice veillera tout particulièrement à ce que les spécialistes n'utilisent pas leur avance de savoir-faire à des « fins politiques » ou pour « brouiller les pistes » : ils seront appelés à présenter leurs études, analyses et autres de manière claire et simple, d'en montrer les tenants et aboutissants, à être transparents sur d'éventuels effets négatifs et à valoriser à juste titre les bénéfices potentiels. Les participants sociétaux seront de leur part tenus à entrer dans le jeu d'une construction commune : ils s'engageront à apporter toute leur connaissance du terrain et à établir des liens réguliers avec leur environnement.

3.3 Quels sont les rôles et les devoirs des acteurs ?

Dans un processus de participation orienté vers l'ensemble des porteurs d'enjeux chacune des parties prenantes clé (autorités communales, promoteurs, société civile, canton/confédération) est appelée à remplir un rôle spécifique. En entrant dans un dialogue avec les porteurs d'enjeux, ils acceptent certaines règles et devoirs.

Les **autorités communales** (municipalités, conseils municipaux, exécutifs municipaux) sont la porte d'entrée et la plaque tournante pour le développement des projets. Ils jouent le rôle d'intermédiaire entre les promoteurs et la population. Par conséquent, ils sont responsables de la mise sur pied d'une démarche participative qui leur permettra d'obtenir les informations nécessaires pour prendre des décisions en fonction des besoins exprimés par la communauté.

Les **promoteurs** visent à développer des projets techniquement faisables et économiquement viables. Ils sont les détenteurs de l'information technique sur les projets. Dans une démarche participative, ils apportent les connaissances techniques et recueillent les attentes de l'ensemble des porteurs d'enjeux pour faire évoluer les projets en tenant compte au mieux des exigences environnementales et sociétales.

Les organisations de la **société civile** concernées et les citoyens ou citoyennes personnellement touchés par un projet défendent leurs intérêts spécifiques et des fois sectoriels. Dans le cadre d'une participation, ils expriment leurs besoins, attentes, craintes et émotions. Ils apportent leur connaissance du terrain et demandent les informations nécessaires à un débat clair et raisonné. Ils négocient en tenant compte au mieux des contraintes techniques, économiques, légales et réglementaires.

Les cantons sont à la recherche d'une cohérence territoriale qui réponde aux besoins en énergie, en suivant les grandes lignes de la politique énergétique de la Confédération. Dans un processus de participation, le canton est l'organe d'encadrement qui garantit le respect des dispositions légales et réglementaires. Idéalement, il organise ses procédures internes pour favoriser une approche participative orientée vers l'ensemble des porteurs d'enjeux. Dans le chapitre 6.4, Peter Knoepfel, professeur à l'IDEHAP, Lausanne, analysera comment les administrations cantonales peuvent soutenir un engagement des porteurs d'enjeux par un agencement adéquat de leurs procédures.

3.4 Au nom de qui les acteurs impliqués parlent-ils?

Les acteurs impliqués dans un dialogue multipartite

- sont délégués par des organisations concernées et parlent en leur nom ;
- ou participent à titre personnel, tels les propriétaires fonciers ou les riverains immédiats, et n'impliquent qu'eux-mêmes.

Au moment opportun, les résultats des dialogues et de la concertation entreront dans les procédures officielles et usuelles de mise à l'enquête, de consultation et/ou de votation démocratique. Il sera donc nécessaire d'articuler le processus de développement de projet et la démarche participative avec les procédures administratives et institutionnelles. Il devrait non seulement tenir compte des exigences des procédures administratives mais aussi être documenté dans les dossiers soumis aux autorités compétentes.

Le processus de participation ne se légitime pas par un système de délégation démocratique complexe mais par la transparence des délibérations. L'ensemble des discussions devra être documenté et mis en ligne à l'usage de tous les intéressés. Les animateurs des groupes de travail s'assureront à chaque séance que le flux d'information vers la base des organisations circule.

Pendant tout le processus de participation, la population aura la possibilité d'alimenter le débat par des questions et des propositions adressées au comité de pilotage qui pourra introduire de nouvelles questions et problématiques dans le débat.

DÉFINIR UN PROCESSUS PARTICIPATIF

Les autorités communales et les promoteurs conviendront ensemble de la démarche participative opportune. Elle variera en fonction du projet : de la grandeur et des particularités du territoire touché, du nombre et de la variété des acteurs concernés, des spécificités techniques, de l'environnement politique etc. Bien qu'il n'y ait pas de processus standard, il existe néanmoins quelques lignes directrices.

4.1 Comment définir un processus de dialogue multipartite ?

Un dialogue multipartite est construit de l'intérieur vers l'extérieur, des porteurs d'enjeux internes en direction des parties prenantes externe. Il nécessite :

- un pilotage clairement défini et communiqué ;
- des règles de jeu liant l'ensemble des parties engagées ;
- un accompagnement indépendant et impartial ;
- une clarification des positions internes de la part des pouvoirs publics impliqués en amont des dialogues ;
- une organisation des processus d'études et de développement en vue d'y associer les porteurs d'enjeux de la part des promoteurs et développeurs ;
- une connaissance et compréhension affinées des acteurs sur le terrain avant l'ouverture des dialogues ;
- une articulation précise entre les procédures administratives, le processus d'études du projet et la démarche participative ;
- et, dernier point, mais non des moindres, il nécessite une marge de manœuvre suffisante pour permettre des interventions sur le projet proposé.

Un engagement des porteurs d'enjeux est modelé comme un apprentissage organisationnel collectif et il passe toujours par deux grandes phases :

- l'établissement d'une compréhension commune de la situation ;
- la négociation du cadre et des paramètres d'un projet.

La négociation du cadre et des paramètres d'un projet éolien passera par une présentation de l'amorce d'un projet. On récoltera ensuite auprès de tous les porteurs d'enjeux engagés dans le dialogue les observations générales et les attentes spécifiques par rapport à une possible implantation de site éolien. On examinera ensemble toutes les interventions et on essaiera de se concerter sur le cadre et les paramètres qu'il faudrait en premier temps tenter d'introduire dans le développement technique et/ou économique du futur projet. Suite aux développements et études faites par le promoteur sur la base des préférences exprimées, les porteurs d'enjeux s'exprimeront à nouveau. Certaines thématiques ou problématiques pourront ainsi être discutées et réajustées à plusieurs reprises afin d'aboutir à un consensus ou un compromis ou au constat de l'échec de la négociation.

4.2 Pilotage et médiation ou accompagnement

L'engagement des porteurs d'enjeux sera mené en étroite collaboration entre les autorités communales et les promoteurs. Le dialogue des parties prenantes sera de préférence chapeauté par les autorités communales. Si celles-ci ne peuvent ou ne veulent remplir cette fonction, le promoteur guidera le processus de participation en tenant compte des règles de base pour ce genre de processus.

Un **comité de pilotage** formé d'élus communaux et de responsables des services administratifs ou des commissions communales concernées ainsi que de représentants du promoteur (entre autres le chef de projet technique) initiera le processus de participation et décidera des premières actions à mener. Ce comité sera élargi par la suite en fonction des nécessités du terrain avec des représentants de la société civile. Il rendra compte de ses activités au conseil municipal (exécutif) et/ou au conseil communal (législatif), respectivement aux responsables hiérarchiques définis dans l'organigramme du promoteur.

Lorsqu'un site éolien couvre le territoire de plusieurs communes, chaque commune devra déléguer au moins un représentant dans le comité de pilotage. L'expérience montre que la délégation de la responsabilité à une commune directrice conduit tôt ou tard à une asymétrie d'information et à une perte de la maîtrise de la communication par les communes absentes.

Pour assurer la crédibilité d'un processus participatif, communes et promoteurs feront appel à une animation ou médiation extérieure qui sera chargée de faciliter les échanges entre les acteurs et de canaliser les débordements possibles. Celle-ci veillera⁴ à :

- la pluralité : le dialogue sera ouvert à tous ;
- la transparence : l'information sera partagée entre tous ;
- l'équité : tous les participants auront le même droit à l'écoute et à la parole ;
- la neutralité ou impartialité : les discussions et travaux seront animés et documentés par le médiateur sans partis pris
- la liberté d'opinion et de décision : toutes les opinions seront respectées et le non restera toujours une option ouverte.

Si les pouvoirs publics sont impliqués dans la construction et l'exploitation d'un site éolien (par leurs services industriels ou leurs sociétés de distribution d'électricité), les différentes parties prenantes seront tentées de leur reprocher un manque d'objectivité. Il est d'autant plus important d'avoir recours à un médiateur indépendant. Il en va de même dans le cas où, en l'absence d'un engagement des autorités locales, le promoteur se charge de la mise en place d'un dialogue de porteurs d'enjeux.

Afin de garantir l'indépendance et la crédibilité de la fonction de médiation, les frais pour l'accompagnement du processus de participation devraient être partagés, dans la mesure du possible, entre les pouvoirs publics et les promoteurs. Les deux manifesteront par là leur engagement à mener à bien le processus, sans que l'un puisse reprocher à l'un ou l'autre de vouloir dominer les débats par son apport financier.

⁴ Voir : Petra Kuenkel, Silvine Gerlach, Vera Frieg : Working with Stakeholder Dialogues. Key Concepts and Competencies for Achieving Common Goals - a practical guide for change agents from public sector, private sector and civil society. Collective Leadership Institute. Potsdam/Cape Town

4.3 Comment fonctionne un dialogue multipartite?

Un dialogue multipartite débute toujours par une définition du but commun à atteindre et par un accord sur les règles que les participants s'engagent à respecter. Dans le cas d'un engagement des acteurs touchés par un site éolien, on se mettra d'accord pour recenser les intérêts du plus grand nombre de porteurs d'enjeux. Intérêts qu'il s'agira par la suite de pondérer afin de trouver des solutions optimales et si possible cooptées.

Bien qu'elles puissent varier en fonction de situations spécifiques, les règles de jeux a se laissent résumer comme suit :

- Les objectifs et intérêts personnels ou institutionnels seront déclarés dès le début.
- Les discussions seront menées de manière ouverte et coopérative : sans idées pré-conçues et orientées vers des solutions novatrices et durables.
- Les participants veilleront à un climat de respect mutuel et d'écoute : ils tiendront compte des différentes opinions en présence.
- Afin d'élargir le débat, le contenu des dialogues pourra être discuté en public à condition que les positions rapportées ne soient pas associées à une personne ou une organisation.

4.4 Que signifie clarifier les positions internes?

Un dialogue entre les porteurs d'enjeux se construit de l'intérieur vers l'extérieur, c'est-à-dire des initiateurs des processus participatifs vers la société civile et les populations locales. Le principe cardinal est : « ne jamais entrer dans un échange avec les acteurs extérieurs sans avoir réglé ses montres à l'interne ». Ceci vaut aussi bien pour les acteurs politico-administratifs que pour les promoteurs-développeurs.

Les municipalités saisies d'un projet de parc éolien commenceront donc par clarifier les positions au sein de leur exécutif et de leur administration. Pour ce faire, chaque conseiller municipal formulera ses propres visions politiques, ses observations, ses attentes, ses craintes et réticences par rapport à la possibilité d'une implantation d'un site éolien. De préférence, cet exercice fera l'objet de la première intervention du médiateur ou de la médiatrice. Il pourra prendre la forme d'un atelier, d'une série d'entretiens restitués ou autres.

Par la suite, le conseil municipal établira un diagnostic commun de la situation en répondant à des questions telles que :

- Que peut représenter la réalisation d'un projet éolien pour la commune? Pour nos voisins? Pour la région?
- Que peut signifier un projet éolien en termes de participation à l'effort du développement d'énergie renouvelable et de la protection du climat? En termes de développement économique régional, de coûts et de bénéfices financiers? En termes de nuisance? En termes d'oppositions et de litiges? Etc. ?

Il formulera ensuite ses options d'action :

- Quel est notre objectif si on décide d'entrer dans le processus de réalisation d'un projet éolien ?

Les positions peu claires, voire contradictoires, d'autorités politiques ou administratives nourrissent les critiques formulées autour des projets à impact territorial. Dans un dialogue avec les acteurs sociétaux, les tergiversations d'acteurs publics peuvent fortement perturber les échanges et risquent d'aggraver des tensions existantes. Si une municipalité entre en jeu avec des doutes, ceux-ci devraient être formulés ouvertement comme sujet à étudier au cours du développement du projet. Si le politique n'arrive pas à donner un signal positif fort, il vaut peut-être mieux s'abstenir de projeter l'implantation d'éoliennes, ou se donner le temps nécessaire pour trouver un consensus argumenté viable.

- Jusqu'où serait-on disposé à aller ? quelles seraient les limites à imposer à ce projet ? temporelles ? financières ? en nuisances ? en litiges ? quels seraient les critères de durabilité ?
- Quand est-ce que l'on considère le projet comme réussi ? acceptable ? Qu'est-ce qui ne devrait absolument pas se passer ?
- Comment gérer la relation avec le promoteur ?

Il définira le rapport à établir avec l'ensemble des acteurs :

- Quelle forme de participation de la population vise-t-on ?
- Sommes-nous prêts à partager notre pouvoir ?
- Qui devrait être impliqué ? groupes ? personnes ? noms ?
- Qui est responsable de quoi ?
- Transparence et limites de la transparence ?
- Que nécessite une bonne gouvernance du processus et des procédures ?
- Comment régler la communication interne et externe ?

Et il fera l'inventaire des ressources nécessaires :

- Disposons-nous des ressources pour mener à bien un tel projet ? savoir faire ? personnel ? finance ? que nous manque-t-il ? comment nous procurer ce qui nous manque ?
- Que devrait-on faire pour assurer un tel projet ?

Afin de parvenir rapidement à une clarification interne, il vaut la peine de faire intervenir un médiateur ou facilitateur externe qui structure la récolte des positions et le dialogue des municipaux et qui documente les résultats en vue de les pérenniser. Une transmission efficace des réflexions faites est d'autant plus importante que la durée de réalisation de projets éoliens couvre facilement plusieurs périodes de législature.

Si plusieurs communes sont concernées ou impactées de manière conséquente par un projet, chaque conseil municipal devra se livrer à l'exercice décrit ci-dessus. Les différents conseils impliqués se concerteront par la suite et définiront un cadre d'action commun et mettront sur la table les éventuelles différences à négocier au cours du développement du projet.

Des communes impactées, qui n'ont pas de machines sur leur territoire, risquent d'entrer en opposition dès ce premier échange. Il s'agira néanmoins de les associer aux discussions afin de prospecter avec elles un cadre minimal d'entente ou du moins de les tenir informées sans détours.

Si plusieurs promoteurs ou un développeur technique indépendant et un promoteur forment une alliance pour l'étude et l'implantation d'un site éolien, ils devront se concerter sur la manière de mener la participation de la population et les échanges avec les autorités compétentes.

Appelés à entrer dans des processus participatifs du type « dialogue des porteurs d'enjeux intégré dans le développement du projet », les promoteurs devraient développer des capacités internes de dialogue avec leurs stakeholders. Comme les communes, ils sont appelés à clarifier leur fonctionnement et à définir une organisation de projet qui sera capable de négocier le développement d'un parc éolien dans une arène publique. Ceci va :

- de la vulgarisation technique à une attitude générale d'écoute ;
- de la réorganisation des processus et des routines internes à la disponibilité d'introduire les recommandations des porteurs d'enjeux dans la définition du projet.

4.5 Comment se préparer à l'engagement des acteurs sociétaux?

Un dialogue entre les porteurs d'enjeux ne s'improvise pas. Les municipalités ou promoteurs qui initient l'échange devraient toujours se tenir au principe « de ne jamais entrer dans un échange avec les porteurs d'enjeux externes sans une compréhension préalable des intérêts, attentes, craintes et dispositions particulières des acteurs présents sur le terrain ». Les personnes responsables de l'accompagnement du processus feront une étude de terrain préalable qui comportera entre autres :

une recherche médiatique approfondie touchant les thèmes et porteurs d'enjeux identifiés lors de la clarification interne ;

- une analyse des études d'acceptation sociale existantes ;
- des entretiens avec les acteurs principaux présents sur le terrain, dans le but de comprendre leurs motivations, leurs intérêts et attentes par rapport au projet prévu et par rapport à un éventuel processus de participation

Sur la base des résultats de ces analyses externes préliminaires, les animateurs dessineront en collaboration avec le comité de pilotage le processus de dialogue des porteurs d'enjeux. Ils définiront alors un premier cadre des actions à mener.

4.6 Quels sont les thèmes de discussion potentiels?

Bien que la virulence avec laquelle les thèmes sont portés au débat varie en fonction des lieux géographiques et des acteurs en présence, les thématiques autour du développement de sites éoliens sont récurrentes. Elles peuvent être classées en quatre catégories : les sujets factuels, la thématique de la répartition des nuisances et bénéfices, les stratégies énergétiques et territoriales, les questions de confiance.

Sujets factuels :

- nature : oiseaux, chauve-souris, l'écosystème en général
- paysage et vue
- patrimoine
- effet sur la santé humaine et la santé des animaux de rente (bruits, infrasons, ombres portées, vibrations du sol)
- impact de la construction (flore, forêt, eau)
- démontage après la durée de vie des éoliennes (restes de béton, béton = déchet spécial, transport)

Thématique de la répartition des nuisances et bénéfices :

- (inégalité de la) répartition des charges et avantages, des nuisances et bénéfices, des pertes et profits sur un territoire donné (commune, région, Canton, Confédération)
- distribution de la rente de l'éolien : retombée financière pour les communes et/ou pour les privés
- répercussion sur les prix immobiliers

Les stratégies énergétiques et territoriales :

- stratégie énergétique générale : vent versus solaire, vent versus économie d'énergie, vent versus nucléaire
- impact territorial et stratégie d'aménagement du territoire : effets cumulés (nombre d'éoliennes dans un espace donné ? accumulation d'infrastructures lourdes : autoroute, lignes à haute tension, zone industrielle ? nombre de personnes impactées ?)

Les questions de confiance :

- communication non-transparente des promoteurs et/ou des municipalités acquises à l'éolien
- qualité des études présentées par les promoteurs, voire par le Canton ou la Confédération
- rendement énergétique réel « business plan » des promoteurs

Il s'agit là d'une liste non-exhaustive. L'analyse de terrain et les dialogues entre porteurs d'enjeux pourront faire apparaître des thématiques nouvelles qui devront alors être traitées.

ETAPES D'UN PROCESSUS D'ENGAGEMENT DES PORTEURS D'ENJEUX

Un processus de participation du type « dialogue intégré des porteurs d'enjeux dès l'origine dans le développement de projet » s'articule en trois temps : « clarification et concertation interne », « identification et intégration des acteurs externes » et « dialogue tout au long du développement du projet ».

Clarification interne

- Municipalité: Concertation au sein des autorités municipales sur les buts et la forme du processus de participation; réflexion autour des aspects financiers, techniques et environnementaux du projet, les critères de durabilité, l'impact social, mise en évidence des questions ouvertes à débattre et décider en cours de dialogue avec les porteurs d'enjeux sociétaux.
- Promoteurs: Mise en place des compétences et capacités nécessaires pour un développement de projet orienté porteurs d'enjeux. Engagement clair pour une approche participative.
- Accord entre promoteur et commune sur les actions et les formes de participation à mettre en œuvre.
- Mise en place d'une organisation de projet orientées vers l'ensemble des porteurs d'enjeux.

Identification et intégration des acteurs externes

- Identifier les porteurs d'enjeux.
- Faire un état des lieux des thématiques portées par les acteurs sur le terrain. Récolter leurs attentes et craintes.
- Définir les buts à atteindre dans le dialogue avec les acteurs et préparer le dispositif pour une communication transparente.
- Informer, sensibiliser et gagner les acteurs à la démarche de participation intégrée dans le développement du projet.

Dialogue au cours du développement du projet

- Concentration entre les porteurs d'enjeux sur la manière de mener le dialogue (règles du jeu).
- Informer et apporter des réponses techniques et les confronter aux idées des acteurs concernés : discussion, apparition de variantes, évaluation des variantes et pondération des intérêts, rejet des variantes ou adaptation du projet, si nécessaire, recherche de nouvelles variantes.
- Communiquer les différents étapes du dialogue et assurer les résultats acquis en consultation : retours des groupes représentés et consultations administratives.



5.1 Quand fait-on la première information au public ?

Une fois le processus de participation défini, la première communication au public sera faite sur la base d'une simple étude de préfaisabilité qui comportera le potentiel des vents, une analyse de l'équipement sur le terrain, la possibilité d'injection du courant dans le réseau et un premier alignement sur les exigences de la planification territoriale cantonale.

La municipalité et le promoteur informeront sur l'intention de lancer un projet éolien. Ils présenteront l'étude de préfaisabilité et ils exposeront le processus participatif prévu. A part une information rudimentaire sur le projet, cette première prise de contact aura comme but principal de motiver les acteurs locaux à participer au dialogue.

5.2 Articulation : procédures officielles, processus d'étude et démarche participative

Nous proposons de réduire l'étude de préfaisabilité au potentiel de vents, à l'analyse de l'équipement du terrain et de la possibilité d'injection du courant. Tous les travaux nécessitant un contact avec des gens sur le terrain devraient être initiés après l'information des autorités municipales.

La prise de contact avec les propriétaires terriens devrait être modulée en fonction du processus de participation choisi. Dans le meilleur des cas, les promoteurs rencontreront les propriétaires terriens en compagnie de la municipalité juste avant l'information tout public. La négociation des conditions proprement dites se fera dans le cadre du dialogue des porteurs d'enjeux.

Articulation fine voir page 26 et 27.

Procédures administratives		Processus d'études Développement du projet		Démarche participative
Confédération	Canton	Promoteur		Ensemble des acteurs
Approbation du PDCn	Alignement sur le plan directeur cantonal (PDCn) <ul style="list-style-type: none"> • Communication du cadre (directives et règlements existants) • Ou définition du cadre 	<p>Identification d'un espace géographique</p> <p>Etudes de préféabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potentiel de vent • Desserte et équipement • Possibilité d'injection dans le réseau • Analyse des prescriptions de la planification territoriale cantonale et/ou fédérale 		
	Refus ou accord de la municipalité sous condition d'une démarche participative intégrée	<p>Sensibiliser à l'interne les ingénieurs et services touchés par une démarche participative intégrée.</p> <p>Définir une organisation de projet orientée vers l'ensemble des porteurs d'enjeux.</p>		<p>Informar la municipalité territoriale par le promoteur.</p> <p>Clarifier la position de la municipalité territoriale et identifier les principaux porteurs d'enjeux sociétaux.</p>
	Définition de l'articulation entre procédure administrative, le processus de développement et la démarche participative	<p>Informar le Canton du processus de participation prévu et définir la procédure d'échange avec le Canton</p>		<p>Choisir un médiateur/animateur de la démarche participative (par la municipalité et les promoteurs).</p>
		<p>Prendre contact avec les propriétaires terriens, éventuellement en collaboration avec la commune.</p>		<p>Information par le promoteur des communes impactées mais pas territoriales</p> <p>Identifier et analyser les porteurs d'enjeux externes</p> <p>Esquisser le processus de participation</p> <p>1^{ère} séance d'information de la population</p>

	<p>Etablir les types d'atteintes qui peuvent faire l'objet d'une pesée des intérêts (nature, paysage, patrimoine, santé)</p> <p>Traiter l'enquête préliminaire EIE</p> <p>Consulter la Confédération</p>		<p>Avant-projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enquête préliminaire de l'impact sur l'environnement (EIE) • Rentabilité • Négociation avec les propriétaires terriens. • Radar • Autres <p>Dépôt de l'enquête préliminaire EIE</p>	<p>Interactions et négociation avec les porteurs d'enjeux sociaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ateliers, forums, groupe de travail. Séance d'information etc. traitant les thèmes identifiés • Communication des résultats des différentes interactions vers l'ensemble de la population (internet, bulletin communal, séances d'information etc.) • Possibilités de retours larges • Autres ...
<p>Traitement de la sécurité aérienne et des radars météorologiques</p> <p>Autorisation de défrichement des forêts et pâturages boisés</p>		<p>Permis de construire pour un mât de mesure de vent (installation provisoire)</p>	<p>Développement concret du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesure de vent • Accord avec les propriétaires fonciers • Etudes d'impact sur l'environnement EIE • Radar • Définition de l'emplacement précis des éoliennes • Modalités financières, société d'exploitation • Etudes et planifications techniques • Etc. 	
	<p>Traitement de la mise à l'enquête</p> <p>Alignement définitif sur le Plan cantonal d'aménagement (PDCn)</p> <p>Approbation du Plan d'affectation</p>	<p>Traitement de la mise à l'enquête</p> <p>Plan d'affectation de zone (votation populaire)</p> <p>Permis de construire</p>	<p>Dépôt de la mise à l'enquête</p>	<p>Communication récapitulative pour la population.</p> <p>Communications sur les oppositions et le traitement des oppositions.</p> <p>Communication récapitulative pour la population en vue de la votation</p> <p>Communication récapitulative pour la population en vue de l'octroi du permis de construire</p> <p>Communication « chantier » destinée à la population</p>
			<p>Dépôt du projet en vue du permis de construire</p> <p>Construction</p>	



OBSTACLES, FACTEURS DE RÉUSSITE ET PISTES-DE CONCERTATION

6.1 Obstacles

Une démarche participative du type « dialogue intégré dans le développement d'un projet » peut être semée d'embûches.

Manque de crédibilité et de confiance

Le succès ou l'échec d'un dialogue multipartite dépend en grande partie de la confiance qui peut être construite entre les participants. Le manque de transparence, la mauvaise foi ou des essais de manipulation des opinions peuvent lourdement hypothéquer le climat de confiance. Il est donc fortement recommandé de fixer des règles de transparence dès le début du processus participatif et de définir un cadre d'action commune.

« Les éoliennes rendent malades » contre « il n'y a encore personne qui est mort d'une éolienne », « Il n'y pas assez de vent en Suisse pour une exploitation éolienne rentable » contre « Aucune entreprise ne misera sur une technologie qui ne rapporte pas. », « Le risque pour les oiseaux et les chauves-souris est trop grand » contre « nous disposons des techniques nécessaires pour contrer les dangers pour l'avifaune. », et nouvellement : « les sabots des chevaux dans les écuries à proximité d'éoliennes se déforment » ou « les sources sont déplacées par les vibrations des machines qui tournent ». Les pros et les contres se combattent alors à coup d'études qui au lieu d'éclaircir les problématiques finissent en question de croyance. Dans le cadre d'une participation intégrée dans le développement d'un projet, on s'efforcera de sortir de cette logique de méfiance généralisée en définissant collectivement les études (supplémentaires) qui devraient être menées. On choisira alors d'un commun accord les spécialistes à mandater. Dans cette optique, il vaudrait la peine d'établir le cadre de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) avec l'ensemble des acteurs.

La manière dont l'information résultante des études est transmise est également un facteur clé de crédibilité. La capacité de vulgariser la démarche scientifique et de faire le lien entre l'étude et le terrain est source de confiance.

Méconnaissance de l'approche multipartite

Elle engendre à la fois des attentes de succès démesurées et des attitudes sceptiques. Toutes deux empêcheront un échange serein avec les acteurs sur le terrain qui risquent de ne pas répondre comme prévu.

Rappelons qu'un dialogue des porteurs d'enjeux ne vise pas l'unanimité mais la majorité, qu'il n'aboutit pas nécessairement sur un consensus mais un compromis et que le non et l'opposition font partie intégrante de tout processus participatif.

Les municipalités et promoteurs qui envisagent de se lancer dans un processus de participation intégrée se formeront donc à la méthode dans le cadre de la concertation interne en amont du lancement de la participation.

Limites temporelles

Un processus de dialogue durera le temps qu'il faut pour aboutir à un résultat. Si les conditions cadres et les délais d'un projet ne permettent pas de ralentir le rythme de développement et d'espacer les jalons, il sera difficile d'assurer une concertation sérieuse. Il sera alors judicieux de ne pas éveiller de faux espoirs, de se limiter à mettre en place un système d'alertes et de se contenter de gérer les risques et les oppositions.

Manque de ressources humaines et financières

La préparation d'un dialogue des porteurs d'enjeux nécessite un investissement conséquent en ressources humaines. Pour les membres d'un conseil municipal non-professionnel, cela représente une charge de travail supplémentaire importante. De plus, un accompagnement externe n'est pas gratuit. Avant de se lancer dans un dialogue avec les porteurs d'enjeux, les communes et les promoteurs devront s'assurer qu'ils disposent des ressources humaines et financières suffisantes.

Conflits dus à d'autres projets sur le terrain

Un projet éolien ne se réalise pas dans un environnement politique ou organisationnel vierge. Dans l'analyse du terrain, il s'agira donc de faire ressortir au plus vite les contraintes et problématiques environnantes qui, bien qu'indépendantes du projet, sont susceptibles de l'influencer.

Obstructions

Il arrive que des personnes ou groupes non seulement squattent les séances d'information mais tentent de prendre la direction des débats dans des groupes de travail. Ils refusent alors de se tenir aux règles de jeux établies en commun. Le dialogue risque alors de s'enliser ou de s'envenimer. Il sera alors utile de documenter ces phénomènes pour les rendre visibles et si nécessaire suspendre le dialogue ou le transposer dans un autre cadre.

6.2 Que faut-il pour réussir une démarche ?

Voici quelques pistes :

Pour la mise en route d'une démarche participative

- Créer un climat de confiance entre les porteurs d'enjeux internes : commune, promoteur, canton.
- Se mettre d'accord sur les modalités de la démarche participative.
- Prendre le temps de clarifier les positions à l'interne, afin de donner une image externe forte et cohérente.
- Définir la stratégie de communication à proposer vers l'extérieur.
- Faire un choix des porteurs d'enjeux externes qui seront contactés.
- Contacter un à un les porteurs d'enjeux pour discuter le sujet avec eux.
- Suite à l'analyse des entretiens, fixer un espace de rencontre avec les acteurs
- Créer un comité de pilotage où se retrouveront représentés les porteurs d'enjeux.
- Choisir un modérateur neutre.
- Lors de la première rencontre, se mettre d'accord sur la manière dont va se dérouler la démarche participative ; fixer les objectifs, les thèmes devant être développés, les modes de communication, les règles de fonctionnement et le calendrier des rencontres ; déléguer les responsabilités.

- Commencer le processus itératif de construction du projet.
- Assurer des mécanismes de surveillance pour le bon déroulement de la démarche.

En particulier pour la commune

- Lorsque les promoteurs arrivent avec un projet, mettre en route un processus de consultation interne pour se positionner, investiguer et préparer les questions.
- S'impliquer directement dans le comité de pilotage pour assurer le bon déroulement de la démarche participative.

En particulier pour le promoteur

- Ne pas faire, dans la commune, de démarches qui pourraient créer des malentendus entre les futurs acteurs, comme par exemple contacter les propriétaires fonciers avant de parler avec les autorités.
- Etre capable de vulgariser les aspects techniques tout en restant à l'écoute des éléments nouveaux provenant de la participation des autres acteurs, pour ensuite les intégrer progressivement dans le projet.

En particulier pour le canton

Avoir des positions de soutien claires et fournir toutes les informations utiles afin de préciser les contraintes qui devront être prises en considération dès le début du projet. Pour cela, on devra établir une concertation interne entre les différents services des départements concernés pour connaître les exigences que les projets devront remplir.

En particulier pour la société civile

Etre prêt à sacrifier du temps pour participer à la démarche.

6.3 Quelques pistes pour se mettre d'accord

Bien qu'il faille vérifier leur pertinence dans un projet précis, l'expérience montre que certaines options de base facilitent la concertation :

- des éoliennes implantées sur le terrain communal
- un promoteur local, si possible semi-public
- la possibilité de participer financièrement ouverte à tous les citoyens
- un dédommagement conséquent des riverains
- une certaine marge de manœuvre pour l'emplacement des machines
- un accord préalable sur les critères de durabilité et de précaution.

6.4 Soutenir un processus participatif par des procédures administratives : le point de vue du Prof. Peter Knoepfel

Les **démarches participatives** orientées vers l'ensemble des porteurs d'enjeux pourraient être favorisées par la réglementation adaptée des procédures cantonale. En ce qui concerne les sites éoliens, la procédure administrative est régie par la politique de l'aménagement du territoire qui prévoit pour de telles installations, partout en Suisse, une procédure en trois étapes :

- l'inscription, plus ou moins précise, dans une fiche de coordination du plan directeur cantonal ou régional (décision prise par le parlement ou le gouvernement cantonal) ;

- l'établissement d'un plan partiel d'affectation⁵ au niveau communal qui représente normalement, en milieu rural, un changement du plan d'affectation général de la commune (décision prise par le législatif communal) ;
- l'octroi d'un permis de construire.

Il existe pour chacune de ces trois catégories de décisions des dispositions de procédure administrative plus ou moins précises qui figurent dans le droit de l'aménagement du territoire cantonal. L'expérience montre que ces dernières pourraient grandement contribuer à faciliter les démarches. C'est ainsi que de telles démarches sont appuyées, au niveau de la **planification directrice cantonale**, si leurs dispositions :

- prévoient une consultation élargie de l'ensemble des acteurs intéressés au niveau des communes désignées comme aptes à accueillir des sites pour des éoliennes ;
- travaillent par planification positive **et** négative, montrant donc également par cette dernière les sites non aptes à accueillir des éoliennes, afin d'éviter des démarches frustrantes et inutiles au niveau d'une commune inappropriée ;
- harmonisent les sites dans un concept territorial régional, voire même cantonal ;
- laissent suffisamment de marge de manœuvre à la commune pour son plan d'affectation (les plans d'affectation cantonaux, considérés en général comme une imposition inadmissible de la part du canton, sont à exclure)
- obligent les décideurs cantonaux à tenir compte, lors de leurs choix, des autres charges infrastructurelles que supportent les communes concernées dans l'intérêt de l'ensemble de la population régionale, cantonale, voire même nationale.

Les procédures administratives (cantonales, voire même communales) concernant l'élaboration des **plans partiels d'affectation** et des **permis de construire** facilitent des démarches participatives si elles :

- définissent de manière claire un ensemble minimal de points qui doivent être régulés au niveau du plan d'affectation et ne peuvent plus être modifiés au niveau du permis de construire ;
- demandent aux acteurs-clés de l'aménagement du territoire (promoteurs, communes et services cantonaux ayant compétence pour préavisier les documents communaux) de respecter soigneusement les avis minoritaires dans la procédure, avis, si possible, à documenter par écrit au sein d'un procès-verbal à faire valider par les participants ;
- invitent les communes à concevoir des sociétés d'exploitation ouvertes à la participation personnelle et financière de personnes morales ou physiques, domiciliées dans la commune du site ;
- invitent les communes à engager un médiateur neutre selon les recommandations faites dans ce document ;
- exigent des instances communales qu'elles soumettent seulement des plans d'affectation dont la question foncière est résolue (selon le modèle vaudois) afin d'éviter des débats sur le foncier lors de la procédure de l'octroi du permis de construire ;
- tiennent explicitement compte des intérêts des communes avoisinantes et du droit fédéral et cantonal (notamment pour l'inventaire de protection du paysage) ;
- obligent les promoteurs à prouver, chiffres à l'appui, l'existence d'un intérêt public à la production d'électricité dans la région en question et à démontrer que l'injection du courant produit dans le réseau est possible.

⁵ Aussi appelé, selon les cantons, plan de quartier, plan d'affectation localisé.

Sur **le plan formel**, la réglementation de la procédure administrative facilite les démarches participatives dans la mesure où elle

- définit, de manière standardisée, un ensemble (minimal) de thèmes qui doivent faire l'objet de procédures participatives, en exigeant que chacun d'entre eux soit représenté par des acteurs locaux de la société civile et par un représentant d'un service de l'administration cantonale ;
- prescrit, de manière contraignante, une prise de contact (directe ou indirecte, via le canton) avec les instances fédérales adéquates dans tous les cas où des questions relevant de la compétence fédérale sont directement concernées (défense nationale, aviation civile, protection du paysage et des monuments historiques, etc.) et ceci au plus tard avant la prise de décision de la municipalité ou du législatif communal d'entrer en matière sur un éventuel projet de plan d'affectation partiel ;
- prévoit l'utilisation de formulaires (électroniques) standardisés pour l'élaboration des plans et, surtout, des permis de construire et ceci à l'intention des promoteurs ;
- exige la remise de la demande de la RPC (rétribution à prix courant) en parallèle avec le plan d'affectation pour approbation.

Regardons maintenant de plus près comment la prise en compte des nombreux intérêts présents dans le contexte des projets éoliens et la pesée de ceux-ci pourraient être optimisés au sein des administrations concernées. Force est de constater que les préoccupations de la société civile ont été reprises par le passé dans une multitude de politiques publiques qui doivent être mises en œuvre par les services cantonaux et fédéraux. Qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, de la nature, des animaux et du paysage, de la santé publique ou des stratégies énergétiques, toutes ces politiques défendent des intérêts légitimes qui devront être considérés dans la procédure administrative en question.

En théorie, toute décision administrative concernant un projet particulier, comme des installations de production énergétiques, des projets infrastructurels, industriels ou la construction de nouveaux quartiers, résulte d'une procédure dite de circulation de dossiers à l'intérieur de l'administration, principalement cantonale. Lors de cette procédure, les services, offices ou cellules en charge de la mise en œuvre de ces politiques formulent leurs prises de positions. Ces « préavis » seront ensuite repris sous forme de conditions dans la décision. Dans le cas de grands projets, le nombre de services qui doivent prendre position est considérable, d'où la nécessité d'une coordination formelle et matérielle. Il s'agit non seulement de réunir l'ensemble des préavis dans un seul document, mais encore d'éviter des contradictions dues à des points de vue par trop sectoriels.

L'expérience pratique montre parfois de fortes tensions à l'intérieur de l'administration qui se répercutent effectivement par des préavis contradictoires. Il faut noter que ceci ne relève souvent pas d'une « mauvaise volonté » quelconque, mais plutôt de contradictions entre des législations fédérales et/ou cantonales que ces services doivent appliquer selon leurs cahiers des charges. Ceci est particulièrement vrai pour

Cette liste des conditions qui, selon l'expérience, favorisent les démarches participatives au niveau de la planification et de l'octroi du permis de construire pour des installations éoliennes est impressionnante. Elle s'adresse, en premier lieu, au législateur et à l'administration cantonale responsable de la politique énergétique du canton et des conditions-cadre pour les politiques énergétiques communales.

Ces conditions étant déterminantes pour la qualité des procédures participatives, cette liste s'adresse cependant aussi aux promoteurs, aux communes et, surtout, aux acteurs de la société civile (du monde environnemental, énergétique ou de l'économie locale). Elle est censée leur montrer, de manière détaillée, les liens qui existent entre leurs droits et leurs obligations de participation et de leur signaler les caractéristiques de la procédure administrative qui auront une importance pratique pour les démarches participatives à entreprendre.

les services qui sont en charge de toutes sortes de politiques de protection. Il est donc indispensable que les dispositions des procédures administratives prévoient des mécanismes d'arbitrage.

Cet arbitrage peut être confié aux chefs des services formellement compétents pour la décision en question, c'est-à-dire, dans le cas des sites éoliens, au chef des services cantonaux de développement du territoire. Il peut aussi être exercé par des instances politiques, le Conseiller ou la Conseillère d'Etat

portant la responsabilité politique pour le service compétent, ou par des instances spécialisées, telles qu'une commission cantonale des constructions ou des services juridiques.

Cet arbitrage contient, par définition, une part de jugement politique qui risque d'être l'objet d'un recours déposé par des acteurs de la société civile qui se sentent floués. En cas de violation de dispositions de protection précises, la décision court le risque d'être révoquée par un jugement du tribunal administratif cantonal ou fédéral.

La pratique montre que « le politique » ne peut pas se passer d'un tel arbitrage dans tous les cas controversés, car rien n'est plus néfaste pour la crédibilité de l'action publique que des décisions contradictoires émanant de différentes administrations qui déstabilisent les rapports entre l'Etat et ses citoyens. Le cas échéant, cette décision d'arbitrage pourra elle-même faire l'objet de débats lors de la procédure participative de la mise à l'enquête publique (obligatoire) des plans d'affectations partiels.

7.1 Glossaire

Acteur

Personne qui participe activement à une entreprise, qui joue un rôle effectif dans une affaire, dans un événement (Dictionnaire Larousse)

ARE

Office fédéral du développement territorial.

Démarche

Fait de se rendre quelque part, en particulier auprès des services administratifs, pour solliciter quelque chose ou se procurer des documents (Dictionnaire Larousse)

Développement durable

Développement qui permet d'offrir, dès aujourd'hui, un niveau de vie convenable à chacun d'entre nous, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de subvenir à leurs besoins (Organisation des nations unies- ONU, Rio + 20)

EIE

Etudes d'impact sur l'environnement.

Eolienne

Installation permettant l'exploitation de l'énergie par le vent, elle transforme l'énergie cinétique en énergie mécanique qui est transformée par la suite en énergie électrique. Ces parties principales sont le mât, la nacelle et le rotor qui comporte généralement trois pales ou grandes hélices.

GWh, MWh, kWh

Gigawattheures, Mégawattheures, Kilowattheures : unités de mesure de l'énergie produite ou utilisée.

IDEHAP

Institut de hautes études en administration publique hébergé par l'Université de Lausanne.

Initiative populaire

Droit civique suisse qui permet à un nombre donné de citoyens et de citoyennes de proposer qu'un texte soit soumis en votation populaire. Ces personnes doivent avoir le droit de vote. Si le texte est validé par les organismes compétents et qu'il est accepté par le souverain, il entrera en vigueur.

Infrason

Vibration de même nature que le son, mais de fréquence trop faible pour que l'oreille puisse la percevoir. (Dictionnaire Larousse)

kW, MW, GW

Kilowatt, Mégawatt, Gigawatt sont des unités de mesure de la puissance.

LAT

Loi fédérale du 22 juin 1079 sur l'aménagement du territoire.

LEne

Loi sur l'énergie de la Confédération du 26 juin 1998 (Etat au 1^{er} mai 2014).

m/s

Mètres par secondes, unité de mesure de la vitesse. 1m/s équivaut à 3.6 km/h. Pour évaluer l'aptitude d'un site, on utilise la vitesse annuelle moyenne du vent au meilleur emplacement.

Maîtrise foncière

Faculté d'une commune d'utiliser la terre pour influencer de manière stratégique et durable le développement de son territoire. Processus de production du territoire (La maîtrise foncière des villes : un levier pour la qualité urbaine et la durabilité, Alessia Guerrieri – 2011. www.unil.ch/igul)

Mise à l'enquête

Procédure qui oblige les autorités communales à informer la population sur les tenants et aboutissants d'un projet. Le public prend acte de ce projet par une séance d'information, par la Feuille des avis officiels, journal local, pilier public et site Internet. Cet avis renseigne entre autres sur le délai d'opposition. En outre, les plans et autres documents relatifs au projet de construction sont mis à la disposition du public qui peut les consulter, durant le délai d'enquête, auprès de la commune. Il est possible de faire opposition dans la mesure où le projet lèse des intérêts publics ou privés, en particulier de voisinage, qu'il convient de protéger.

Multipartite

Qui met en présence plusieurs partis.

OFEN

Office fédéral de l'énergie.

ONG

Organisation non gouvernementale

Parc éolien

Site regroupant plusieurs éoliennes produisant de l'électricité.

Porteurs d'enjeux

Toutes les personnes, groupes ou organisations qui sont touchés ou le seront à l'avenir, de manière directe ou indirecte, par les activités, les objectifs ou les stratégies d'une organisation ou d'un projet. Est aussi porteur d'enjeux toute personne, groupe ou organisation qui formule un intérêt propre à un projet spécifique.

PDCn

Plan Directeur Cantonal.

PPA

Plan partiel d'affectation.

Préavis

Information officielle que transmet une personne à une autre, généralement pour faire cesser à l'échéance d'un certain terme les effets d'une convention à durée indéterminée comportant des prestations successives.

Procédure

Succession imposée de tâches à réaliser

Processus

Ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie (norme ISO 9000:2005).

Pro natura

Organisation-phare en matière de protection de la nature en Suisse.

Plateforme

Lieu d'accueil des idées où se discute la possibilité de leur mise en application.

Recours

D'une manière générale un recours est le fait d'en appeler à une tierce personne ou à une institution, pour obtenir la reconnaissance d'un droit qui a été méconnu (Dictionnaire juridique de Serge Braudo).

RPC

Rétribution à prix coûtant du courant injecté, instrument de la Confédération servant à promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. La RPC compense la différence entre le montant de la production et le prix du marché, garantissant ainsi aux producteurs de courant renouvelable un prix qui correspond à leurs coûts de production. La RPC est prévue pour les technologies suivantes: la force hydraulique (jusqu'à 10 mégawatts), le photovoltaïque, l'énergie éolienne, la géothermie, la biomasse et les déchets qui en proviennent. Le fonds RPC est alimenté par tous les consommateurs de courant qui paient une taxe pour chaque kilowattheure utilisé.

Site

Territoire où est implanté un groupe d'éoliennes.

Stakeholders

Porteur d'enjeux ou parties prenantes en français

WWF

Fonds mondial pour la nature, ONG internationale de protection de la nature et de l'environnement, initialement dénommée World Wildlife Fund, dont le logo et l'emblème sont un panda

Zone à bâtir

Terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 LAT)

7.2 Documents et liens web

Cadre stratégique et légal de la Confédération

Modifications de la LAT le 5 juin 2012.

- Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT).
- Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT).

Canton de Vaud

- Directives cantonales pour l'installation d'éoliennes de hauteur totale supérieure à 30 mètres, Etat de Vaud : Direction générale de l'environnement, Service du développement territorial, Service des routes, Service de la mobilité. 2013.
- Principes et mise en œuvre d'une démarche de programmation citoyenne des projets urbains et environnementaux. Charte de la concertation du Ministère de l'Environnement – 5 juillet 1996- et article 6 «Charte de programmation concertée et participative» de Evaluation, Pratiques, Projets, Paysages Urbains – EPPUR – Paris, 14 janvier 2005.
- Projet d'adaptation de la mesure F51 – Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie, Canton de Vaud, Département de l'économie, Service du développement territorial, Version en vigueur et projet d'adaptation, version du 17.03.2010 soumise par le Conseil d'Etat à la Confédération pour examen préalable
- Loi cantonale (VD) sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC)
- Règlement d'application de la loi cantonale du 4 décembre 1985 (RLATC).

Canton du Valais

- Stratégie, efficacité et approvisionnement en énergie, Stratégie détaillée «Energie éolienne». Rapport du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire, Service de l'énergie et des forces hydrauliques. Canton du Valais.2014.
- Etude spécifique pour la construction d'installations d'éoliennes en Valais. Définition des critères et analyse des effets territoriaux, «Les grands projets éoliens», Rapport final, C.R.E.M. – Centre de compétence en Urbanistique, Martigny, C.E.A.T. – Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Avril 2005.

Canton du Jura

- Stratégie énergétique 2035 du canton du Jura. République et canton du Jura, Département de l'Environnement et de l'Equipement. Version du 5 septembre 2012.
- Eoliennes et santé humaine, revue de littérature et recommandations, Nicole Lachat, juin 2011.

Canton de Fribourg

Concept éolien du canton de Fribourg, rapport final, août 2008.

Autres pays

- Les EPI et l'éolien : Modalités d'intervention des collectivités territoriales. Guide de recommandations. Fédération des Entreprises publiques locales. France. 2010.
- Les Epl et l'éolien : modalités d'intervention des collectivités territoriales. Fédération des Epl©2010.Région Pays de la Loire, France
- Guide d'intégration des éoliennes au territoire. Gouvernement du Québec, 2007.

7.3 Bibliographie

Confédération

- Agence suisse pour l'efficacité énergétique
<http://www.energieeffizienz.ch/fr/home.html>
- Conférence romande des délégués à l'énergie (Suisse)
<http://www.ader.ch/EN/cours/25-cours-recommandpar-lader/110-crde.html>
- Concept d'énergie éolienne pour la Suisse
<http://wind-data.ch/konzept/index.php?lng=fr>
- Fondation Suisse de l'énergie (SES)
<http://www.energiestiftung.ch/start/fr.html>
- OFEN
<http://www.bfe.admin.ch>
- Office fédéral de l'énergie et programme SuisseEnergie
www.suisse-energie.ch
- OFEN, rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC)
<http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/02073/index.html?lang=fr>
- Petites éoliennes: prise de position de l'OFEN
<http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr>
- Programme de recherche sur l'énergie éolienne de la Confédération
http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier_id=01155
- Société à 2000 watts
<http://www.2000watt.ch/fr/>
- Suisse-Eole
<http://www.suisse-eole.ch/fr/>
- Swissgrid
<http://www.swissgrid.ch>

Canton de Vaud

- Direction de l'énergie
<http://www.vd.ch/autorites/departements/dte/environnement/diren-energie>
- Direction générale de l'environnement VD
<http://www.vd.ch/autorites/departements/dte/environnement/>
- Gouvernance territoriale de l'activité éolienne
<http://gouveole.heig-vd.ch/>

République et canton de Neuchâtel

Notre vent, notre énergie
<http://www.eole-ne.ch/fr/accueil.8.html>

Canton de Fribourg

- Concept éolien du canton de Fribourg – Rapport final
http://www.fr.ch/sde/files/pdf67/20080821_concept_olien_rapport_final_avec_annexes.pdf
- Stratégie énergétique du canton de Fribourg
http://www.fr.ch/dee/files/pdf2/strategie_energie.pdf

Canton du Valais

Communiqués sur les énergies
<http://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=1734>

République et canton du Jura

Politique énergétique du canton du Jura
<http://www.jura.ch/DEE/Service-du-developpement-territorial-SDT/Energie/Politique-energetique-du-Canton-du-Jura.html>
<http://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communique-de-presse-2013/Le-Jura-veut-se-doter-d-un-plan-sectoriel-de-l-energie-eolienne.html>

Organisations d'opposants

- Association Jura crêtes
<http://www.juracretes.ch/default.asp/2-0-594-6-6-1/>
- Paysage Libre Vaud
<http://paysage-libre-vaud.ch/>
- Association pour la Protection du Paysage du Coude du Rhône
www.appcr.ch
- Pro-Crêtes
<http://www.pro-cretes.ch/default.asp>
- Stop Tous vents
<http://www.stoptousvents.ch/index.html>
- Que du vent
<http://www.queduvent.ch/>

ONGs

- WWF
<http://www.wwf.ch/fr/>
- Pro Natura
<http://www.pronatura.ch/actuel>
- Fondation pour la protection des chauves-souris en Suisse
<http://www.fledermausschutz.ch/>
- ASPO/BirdLife Suisse
<http://www.birdlife.ch/fr>
- Protection Suisse des Animaux
<http://www.protection-animaux.com/>
- Fondation suisse pour la protection du paysage
<http://www.sl-fp.ch/?setsprache=fr>
- Patrimoine Suisse
<http://www.patrimoinesuisse.ch/index.php?id=701&L=1>
- Helvetia Nostra
<http://www.ffw.ch/fr/>

Associations des pro-éoliens

OUI Grati
<http://oui-grati.ch/>

