



BANQUE des
TERRITOIRES



Mieux maîtriser le développement des EnR sur son territoire

Guide à l'usage des
collectivités locales

Novembre 2020

En partenariat
avec Espelia,
le CLER-Réseau
pour la transition
énergétique et
COOPAWATT

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

SOMMAIRE

LISTE DES FIGURES ET SCHÉMAS	6
PRÉAMBULE	9
INTRODUCTION	11
LEXIQUE	12
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	16
1. MODE D'EMPLOI DU DÉVELOPPEMENT DES ENR SUR MON TERRITOIRE	18
1.1. Pourquoi impliquer ma Collectivité dans le développement des énergies renouvelables ?	19
1.1.1. Faire face à un défi environnemental et répondre aux attentes sociétales	19
1.1.2. Conserver ou développer l'attractivité de son territoire	20
1.2. Comprendre les projets EnR et leurs enjeux pour les Collectivités locales	21
1.2.1. Différentes catégories de projets d'EnR	21
1.2.2. Où se trouve la valeur économique de ces projets ?	22
1.2.3. Les porteurs de projets : qui intervient et pour quoi faire ?	24
1.2.4. Différents montages de projets EnR	27
1.2.5. Les grandes étapes auxquelles doivent faire face le porteur de projet et la Collectivité	28
1.2.6. Exemple de financement d'un projet EnR	33

1.3. Définir le projet de la Collectivité	36
1.3.1. Contacter les acteurs du territoire susceptibles de connaître ou de porter les projets	36
1.3.2. Sélectionner les projets à soutenir et dans lesquels s'impliquer	37
1.3.3. Connaître les atouts des Collectivités pour développer les EnR	39
1.3.4. Impliquer les acteurs locaux pour donner de la force au projet	44
1.4. Choisir le bon mode d'intervention	47
1.4.1. Les différents outils mobilisables par les Collectivités	47
1.4.2. Identifier les risques portés par la Collectivité	48
1.4.3. Se doter des bonnes compétences statutaires	48
1.4.4. Disposer de moyens proportionnés à son ambition	49
1.4.5. Résumé des questions à se poser avant d'intervenir	51
1.5. Intervenir !	54
1.5.1. Optimiser les retombées locales	54
1.5.2. Valoriser le foncier public	58
1.5.3. Investir	62
1.5.4. Participer à la conduite du projet	73
1.6. Favoriser une démarche citoyenne	75
1.6.1. Différentes manières de créer une dynamique locale	75
1.6.2. Mobiliser la Collectivité pour impulser une démarche participative	76
1.6.3. Différents niveaux de financement citoyen	80
1.6.4. Choisir le bon mode d'investissement pour les acteurs locaux	82
1.7. Suivre et gouverner le projet territorial sur le long terme	84
1.7.1. Continuer de suivre le projet, en particulier sur le plan financier	84
1.7.2. Se doter d'une ingénierie financière et technique et d'animation territoriale à la bonne échelle	84
1.7.3. Mesurer les performances du projet	85
1.7.4. Inscrire le projet dans une démarche globale	85
1.7.5. Mettre en place un observatoire territorial de la LETCV	86
1.7.6. Inventer une gouvernance pour faire vivre la dynamique	86
1.7.7. Communiquer sur le projet	86

2. FAQ	88
2.1. Questions relatives aux projets sur le foncier de la Collectivité	89
2.1.1. Questions relatives aux modes de portage	89
2.1.2. Questions relatives à la mise en concurrence du foncier	89
2.1.3. Questions relatives à la mise à disposition du foncier	90
2.1.4. Questions relatives à l'intervention d'un EPCI sur ses communes-membres	91
2.1.5. Questions relatives à l'implication citoyenne	91
2.2. Questions relatives à l'investissement dans des projets EnR portés par des tiers	92
2.2.1. Questions générales	92
2.2.2. Questions financières et fiscales	92
2.2.3. Questions liées à la gouvernance et aux conflits d'intérêts	94
2.2.4. Questions relatives aux types de sociétés porteuses de projets EnR	94
2.3. Questions relatives au financement participatif	95
2.3.1. Quelle est la différence entre financement et investissement participatif ?	95
2.3.2. Quelle différence entre investissement direct ou indirect des citoyens ?	95
2.3.3. Quels sont les principaux outils de participation indirecte ?	95
2.3.4. Quelle est la place des citoyens dans la gouvernance de la société ?	95
2.4. Questions relatives aux relations avec les opérateurs et à la création de SPV	96
2.4.1. L'opérateur a déjà sécurisé le foncier et est en phase études/autorisations ; que peut encore négocier la Collectivité ?	96
2.4.2. Qu'est-ce qu'un protocole d'accord ? Est-ce obligatoire ?	96
2.4.3. Qu'est-ce qu'un pacte d'actionnaires ? Est-ce obligatoire ?	97
ANNEXES	
Présentation EnRcIT	99

FIGURES & SCHÉMAS

▶ Figure 1	Évolution du marché lié aux EnR électriques entre 2006 et 2017	20
▶ Figure 2	Évolution du nombre d'emplois associés aux EnR électriques entre 2006 et 2017	20
▶ Figure 3	Les différentes catégories de projet EnR	21
▶ Figure 4	Évaluation du niveau de risque en phase de développement par typologie d'EnR	22
▶ Figure 5	Les principales phases et la valorisation du développement pour un projet éolien ou solaire d'envergure	23
▶ Figure 6	Évolution du risque financier en fonction de l'avancement du projet	23
▶ Figure 7	Synthèse des différentes retombées économiques que les acteurs d'un projet peuvent capter	24
▶ Figure 8	Les différents acteurs d'un projet d'EnR	25
▶ Figure 9	Les grandes typologies de portage de projets EnR	27
▶ Figure 10	Les grandes étapes auxquelles doit faire face le porteur de projet	28
▶ Figure 11 :	Exemple de partage de la gouvernance en fonction de l'actionnariat pour une société de projet de méthanisation	30
▶ Figure 12 :	Exemple d'une évolution de la répartition des fonds propres, avant et après la phase de développement	31
▶ Figure 13 :	Exemple de répartition du financement d'un projet d'EnR de 5 M€	33
▶ Figure 14 :	Identifier les besoins du territoire en matière d'intervention de la Collectivité sur les EnR	36
▶ Figure 15 :	Les grands types de partenaires ou de guichets d'information	36
▶ Figure 16 :	Sélectionner et prioriser les projets à soutenir sur le territoire	37
▶ Figure 17 :	Connaître les leviers d'action d'une Collectivité	43
▶ Figure 18 :	Les atouts d'une démarche participative	44
▶ Figure 19 :	Les différents outils des Collectivités pour intervenir	47
▶ Figure 20 :	Savoir mesurer le risque inhérent à chaque intervention de la Collectivité	48
▶ Figure 21 :	Mettre en cohérence moyens et ambition avant d'intervenir	49
▶ Figure 22 :	Se poser les bonnes questions avant d'intervenir	51
▶ Figure 23 :	Les leviers à mobiliser pour maximiser les retombées locales	54
▶ Figure 24 :	Plus la Collectivité s'engage dans le projet, plus elle a de chance de maximiser les retombées économiques pour le territoire	54
▶ Figure 25 :	Allocation des recettes liées à la vente d'une partie des parts détenues par la CCPS	56
▶ Figure 26 :	Montages possibles dans le cas où la Collectivité est propriétaire du foncier	58
▶ Figure 27 :	La Collectivité peut-elle prendre des parts de capital dans le projet EnR ?	63

▶ Figure 28 :	Choisir entre investissement direct ou indirect lors d'une intervention par prise de capital	64
▶ Figure 29 :	Les 3 modalités possibles de financement d'un projet	65
▶ Figure 30 :	Les différentes phases possibles de prise de participation dans une société	66
▶ Figure 31 :	Les montages financiers d'un développement conventionnel à un développement d'intérêt territorial	67
▶ Figure 32 :	Schéma de gouvernance de la SEM Nièvre Énergies	69
▶ Figure 33 :	Une échelle de la participation selon Sherry Arnstein (1969)	73
▶ Figure 34 :	L'éventail des modes de gouvernance, et le curseur à placer par les acteurs locaux.	74
▶ Figure 35 :	Différents niveaux d'implication des citoyens et acteurs locaux dans un projet d'envergure avec société dédiée	75
▶ Figure 36 :	L'éventail des modalités de concertation et d'implication des citoyens et le curseur à placer par les acteurs locaux	76
▶ Figure 37 :	Les différents acteurs relais d'accompagnement de la Collectivité et de diffusion de sa démarche	77
▶ Figure 38 :	Les modes d'intervention des citoyens dans un projet EnR et leur incidence sur la gouvernance	80
▶ Figure 39 :	Moyens, outils, espaces d'implication pour les acteurs locaux et bénéficiaires potentiels	83
▶ Figure 40 :	Les grandes typologies d'indicateurs permettant de mesurer le succès d'un projet EnR	85

PRÉAMBULE

La Banque des Territoires accompagne la transition écologique, énergétique et lutte activement contre les fractures territoriales. Outre les grands projets de développement d'énergies renouvelables, les prises de participation dans des sociétés d'économie mixte ou encore dans des dispositifs d'appui au développement de projet, la Banque des Territoires est de plus en plus sollicitée par des collectivités rurales ou par des territoires et des élu.e.s désireux de développer des projets EnR dits territoriaux et citoyens, incluant une forte dimension de développement local. Que ces projets soient portés par la puissance publique ou par des acteurs privés, les collectivités et leurs élu.e.s sont soucieux.euses de garantir une harmonie, une cohérence locale et de réfléchir aux diverses retombées possibles pour le territoire et ses habitant.e.s. C'est pourquoi ils ou elles sollicitent la Banque des Territoires avec des questions relatives à la gestion et à la maîtrise du foncier, aux stratégies de transition énergétique et de développement des énergies renouvelables à l'échelle communale ou intercommunale voire au-delà, sur les outils et les divers types de montage de projets, les enjeux de financement y compris participatifs et citoyens. etc.

C'est pour répondre à ces nombreuses questions que Territoires Conseils a décidé de proposer une boîte à outils portant sur les projets d'EnR territoriaux et a organisé une webconférence, dans le cadre de son partenariat avec le CLER-Réseau pour la transition énergétique, sur les enjeux juridiques et fonciers. De là, les partenaires de la webconférence, le cabinet Espelia, le CLER-Réseau pour la transition énergétique et CoopaWatt, ont été sollicités pour la rédaction d'un kit composé d'un guide à la réalisation de projets d'EnR territoriaux avec un focus sur la participation citoyenne, de fiches de retours d'expériences et enseignements et d'une FAQ.

La dernière mise à jour de ce document date de juillet 2020.

Toute évolution juridique ultérieure à cette date n'est donc pas prise en compte.



– **Espelia** est un cabinet de conseil qui assiste les décideurs publics sur la conception, le déploiement territorial et l'évaluation des politiques publiques, les études préalables et la mise en œuvre des projets publics, l'optimisation de la gestion des équipements et services, publics, la maîtrise du processus de contractualisation, la transformation des organisations publiques. Le cabinet est membre du réseau pour la transition énergétique et a été mandaté par la Banque des territoires pour rédiger ce document.



– Le **CLER-Réseau pour la transition énergétique** (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables) est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984 et qui a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique. La BDT dispose d'une convention de partenariat avec le CLER afin d'accompagner la promotion des énergies renouvelables dans les territoires.



– **CoopaWatt** CoopaWatt est un accélérateur de la transition énergétique citoyenne, qui impulse, accompagne et développe des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable. À travers son intervention sur plusieurs dizaines de territoires des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté, CoopaWatt a développé une expertise pointue dans la mobilisation territoriale et l'accompagnement technique, juridique, financier et organisationnel de ces projets

INTRODUCTION

Ce kit a été conçu comme **outil pratique à destination des élus** qui souhaitent se lancer dans l'aventure d'un projet d'énergie renouvelable sur leur territoire. Il aborde les projets d'EnR avec une dimension territoriale et potentiellement citoyenne. Par où commencer ? Quelles sont les étapes clés ? Les points de vigilance ? Qui contacter, où trouver les bonnes ressources ? Comment convaincre les habitants ? Ce sont autant de questions auxquelles ce kit ambitionne de répondre afin de **lever un à un les différents freins** au développement d'énergie renouvelable et que ce type de projet devienne coutumier, voire routinier, dans les Collectivités.

Ce kit contient donc :

- ▶ Des **arguments pour convaincre** l'ensemble de la Collectivité et les acteurs locaux de s'embarquer dans un projet d'EnR ;
- ▶ Un **descriptif des différents projets EnR**, des phases du projet, des acteurs à contacter, etc ;
- ▶ Le **déroulé de la démarche à suivre pas à pas** pour monter un projet EnR d'ambition territoriale, c'est-à-dire répondant aux critères définis par les élus (et éventuellement d'autres acteurs) du territoire ;
- ▶ Des **retours d'expérience de nombreuses Collectivités** interrogées par Le CLER dans le cadre de l'élaboration de ce présent guide ;
- ▶ Des **réponses aux questions pratiques** que se posent les Collectivités lorsqu'elles sont confrontées à un tel projet, en particulier sur les modalités de mise en concurrence, la mise à disposition du foncier, les montages juridiques possibles, les inscriptions comptables, les négociations avec un développeur, etc.

Il y a donc deux manières de lire ce guide :

- ▶ La **première partie du guide** a été conçue comme pouvant se lire entièrement, pour tout acteur qui souhaite **se familiariser avec la conduite d'un projet EnR**. Toutefois, les titres ont été choisis de manière à ce que le lecteur puisse **facilement cibler un paragraphe** lorsqu'il est en cours de développement d'un projet sur son territoire ;
- ▶ La **deuxième partie (FAQ)** a pour but de faciliter ce deuxième type de lecture. Elle permet au lecteur de **trouver immédiatement la réponse** à la question qu'il se pose ou de le renvoyer à la partie du guide concernée.

Plusieurs tables permettent de se repérer dans le guide :

- Le sommaire classique en page 3 ;
- La liste des figures et schémas en page 6 ;
- La liste des retours d'expérience en page 7 :

Enfin, ce guide contient :

- Un lexique en page 12 ;
- La liste de l'ensemble des acronymes utilisés au sein du guide en page 16.

LEXIQUE

TERME	DÉFINITION
Actions	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Titre négociable, conférant à son détenteur la propriété d'une partie du capital et matérialisant des droits d'associé dans une société anonyme ou en commandite par actions.
Animation territoriale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mise en valeur du territoire et création d'une dynamique d'échanges et de concertation entre les acteurs territoriaux (collectivités, citoyens, associations, acteurs privés...).
Appel à projet	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mécanisme de sélection des projets préalablement à la conclusion d'un contrat entre une personne publique et une personne privée, donnant généralement lieu à la mise à disposition d'un terrain public pour la création d'un ouvrage ou service privé d'initiative privée (contrairement à la concession). Le cadre de mise en concurrence laisse une marge de liberté importante au candidat. L'appel à projet n'est pas encadré juridiquement.
Assemblée générale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Réunion des actionnaires d'une société de capitaux. ▶ Les assemblées générales ordinaires sont appelées à se prononcer sur les actes de gestion excédant les pouvoirs des organes de gestion, comme la nomination ou le renouvellement du Conseil d'administration, l'approbation des comptes annuels et l'affectation des résultats. ▶ Les assemblées générales extraordinaires connaissent des actes les plus graves comme la modification des statuts et notamment les augmentations de capital. ▶ Les décisions sont prises par l'assemblée selon un "quorum" et une "majorité" définie par la Loi et par les statuts. Cf. paragraphe 1.5.4.
Autoconsommation collective	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mode de valorisation économique de la production d'électricité qui repose sur la répartition de la production entre un ou plusieurs consommateurs proches physiquement et la vente ou la cession d'électricité aux mêmes copropriétaires. Cf. paragraphe 1.5.2.
Autoconsommation individuelle	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fait pour un producteur, dit auto producteur, de consommer lui-même et sur un même site tout ou partie de l'électricité produite par son installation. Cf. paragraphe 1.5.2
Bonus participatif pour « Investissement participatif » ou « financement participatif »	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mécanisme de soutien supplémentaire de l'État qui vient bonifier le tarif d'achat de l'électricité d'1 ou 3 € par MWh pendant 20 ans si le développeur prévoit un dispositif de « financement participatif » ou d' « investissement participatif » pour les citoyens situés dans le département et les départements limitrophes, pendant une durée de 3 ans minimum. Ces 2 dispositifs n'offrent pas d'accès à la gouvernance au territoire. Cf. paragraphe 1.6.3. ▶ Ce dispositif est celui défini par la DGEC dans les Appels d'offres de la CRE en juin 2020. Le présent dispositif de soutien et ses conditions d'obtention devraient prochainement être modifiés par la DGEC, notamment pour favoriser l'accès à la gouvernance des territoires.
Capital	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ensemble des biens matériels et valeurs tels les créances, les droits et les actions appartenant à une entreprise.

TERME	DÉFINITION
Comité stratégique	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aussi appelé comité de direction ou comité de pilotage, cet organe de gouvernance peut être créé à l'initiative des actionnaires d'une société et n'est pas soumis aux dispositions législatives d'une assemblée générale. Il peut ainsi rassembler des personnes externes non-actionnaires de la société. Cf. paragraphe 1.5.4.
Comptes courants d'associés ou CCA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Avances de fonds, couramment appelées apports en compte courant, réalisées par les actionnaires d'une société. En contrepartie, les sommes laissées ainsi à disposition peuvent donner lieu au versement d'intérêts aux actionnaires. Cf. paragraphe 1.5.3.2
Concession	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contrat d'initiative publique accordant le droit d'assurer un service à un privé. La Concession implique que le privé supporte la majorité du risque lié au service. En fin de concession, les ouvrages sont généralement propriété de la Collectivité. Cf. paragraphe 1.5.2.
Contrat de gré à gré	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Catégorie de contrats où les parties contractantes déterminent librement ensemble, par la discussion, les conditions de leur convention.
Fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Connus aussi sous le nom de capital propre, les fonds propres correspondent aux ressources financières de l'entreprise venant des dirigeants, des actionnaires. Ce sont les fonds versés lors de la création de l'entreprise ou lors d'une augmentation du capital.
Gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manière de gouverner, sous-entendu de gouverner un écosystème d'acteurs cf. paragraphe 1.7.6 2. Manière de gouverner une entreprise : répartition des sièges à l'Assemblée délibérante, constitution des organes de décisions, règles de vote, etc.
Obligations	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Titres de créance négociables, utilisés par les entreprises ou les États pour emprunter de l'argent sur les marchés financiers.
Open Data	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Accès libre aux données. Dans le cadre du présent guide, il s'agit des données publiées par les Collectivités.
Power purchase agreement ou PPA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contrat d'achat d'électricité. Cf. paragraphe 1.5.3.2.
Prime de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Outil de rémunération d'un développeur qui a porté les risques en phase de développement. Cf. paragraphe 1.2.2.2

LEXIQUE

TERME	DÉFINITION
Projet citoyen d'EnR	<p>[définition Énergie Partagée] Un projet est qualifié citoyen selon les critères suivants :</p> <p>Ancrage local : la société qui exploite le projet est contrôlée par des collectivités territoriales, des particuliers (et leurs groupements) et/ou le Fonds Énergie Partagée. Cela se traduit par leur participation majoritaire au capital et/ou par un pacte d'actionnaires garantissant ce contrôle dans la durée. On vise la création de circuits courts entre producteurs et consommateurs pour une prise de conscience du lien entre les besoins et les moyens de production.</p> <p>Finalité non spéculative : les investissements sont réalisés pour être directement exploités, la rémunération du capital est limitée. Une partie des bénéfices est affectée à la dimension pédagogique et à l'investissement dans de nouveaux projets citoyens et des actions de solidarité. On vise une éthique de l'économie sociale et solidaire, permettant un accès à l'énergie à un prix juste et transparent.</p> <p>Gouvernance : le fonctionnement de la société d'exploitation du projet est démocratique, de type coopératif, transparent et clair, avec des garanties sur le maintien dans la durée de la finalité du projet. La gouvernance choisie doit permettre un contrôle des prix de production par la communauté et la transparence totale sur le fonctionnement et les aspects financiers.</p> <p>Écologie : la société d'exploitation est engagée durablement et volontairement dans le respect de l'environnement, du niveau planétaire jusqu'au niveau le plus local, et dans une démarche de réduction des consommations énergétiques.</p>
Quasi-fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les quasi-fonds propres sont des ressources financières n'ayant pas la nature comptable de fonds propres, mais s'en approchant. Ils regroupent notamment les comptes courants d'associés et les obligations convertibles qui donnent accès à la gouvernance ou bien encore les emprunts participatifs qui ne donnent pas accès à la gouvernance. Les quasi fonds propres peuvent pour certains être transformés en fonds propres. ▶ Il est important de noter que la mise en œuvre de certains types de quasi-fonds propres ne donne pas droit au bonus participatif tel que défini actuellement, ou ne donnera pas droit au futur dispositif de soutien des EnR citoyennes.
Quorum	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombre minimum de membres présents pour qu'une assemblée puisse valablement délibérer.
Repowering	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Remplacement intégral d'installations de productions électriques par de nouveaux équipements. Ce procédé permet de prolonger l'exploitation d'un site de production sans engendrer de nouveaux frais de développement conséquents.
Sucess fee	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Voir « prime de succès »
Tarif d'achat	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mécanismes de soutien de l'État aux énergies renouvelables qui se traduit par un tarif garanti au développeur par l'État pendant 20 ans.

ACRONYMES & ABRÉVIATIONS

ACRONYME	DÉTAIL
AILE	▶ Association d'initiatives locales pour l'énergie et l'environnement
ALEC	▶ Agence locale de l'énergie et du climat
AMO	▶ Assistance à maîtrise d'ouvrage
AMORCE	▶ Réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités et acteurs locaux en matière de transition énergétique, de gestion territoriale des déchets et de gestion durable de l'eau
APEPHA	▶ Agriculteurs producteurs d'électricité photovoltaïque associés
BE	▶ Bureau d'études
BEA	▶ Bail emphytéotique administratif
CCA	▶ Comptes courants d'associés
CDAC	▶ Commission départementale d'aménagement commercial
CDC	▶ Caisse des dépôts et consignations
CIGALES	▶ Club d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire
CLER-Réseau pour la transition énergétique	▶ Réseau d'acteurs des territoires, qui anime notamment les « territoires à énergie positive » et a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique.
COT	▶ Convention d'occupation temporaire (du domaine public ou privé)
COT EnR	▶ Contrat d'objectif territorial
CRE	▶ Commission de régulation de l'énergie
CSPE	▶ Contribution au service public de l'électricité
CTA	▶ Contribution tarifaire d'aménagement
DGEC	▶ Direction Générale de l'Energie et du Climat
DGCL	▶ Direction Générale des Collectivités Locales
EnR	▶ Energies renouvelables
EPCI	▶ Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	▶ Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPL	▶ Entreprise publique locale
ESS	▶ Économie sociale et solidaire
FEADER	▶ Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	▶ Fonds européen de développement régional
FNCCR	▶ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
GRDF	▶ Gaz réseau distribution France
IFER	▶ Imposition forfaitaire des entreprises de réseau

ACRONYME	DÉTAIL
LEADER	▶ Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (axe du FEADER)
Loi TECV	▶ Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte
LPO	▶ Ligue de protection des oiseaux
MPGP	▶ Marché public global de performance
MW	▶ Mégawatt
MWc	▶ Mégawatt-crête (puissance maximale d'un dispositif)
MWh	▶ Mégawatt par heure
OAP	▶ Orientation d'aménagement et de programmation
PAC	▶ Pompe à chaleur
PADD	▶ Plan d'aménagement et de développement durable
PAP	▶ Paysages de l'après pétrole
PCAET	▶ Plan climat-air-énergie territorial
PLU	▶ Plan local d'urbanisme
PLUi	▶ Plan local d'urbanisme intercommunal
PPA	▶ Power purchase agreement
PV	▶ Photovoltaïque
PV sol	▶ Photovoltaïque au sol
RES	▶ Relai emploi solidarité
SA	▶ Société anonyme
SAS	▶ Société par actions simplifiée
SCIC	▶ Société coopérative d'intérêt collectif
SCoT	▶ Schéma de cohérence territoriale
SEM	▶ Société d'économie mixte
SPL	▶ Société publique locale
SPPEH	▶ Service public de la performance énergétique de l'habitat
SPV	▶ Société de projet (Special Purpose Vehicle)
TEP	▶ Tonnes équivalent pétrole
TEPCV	▶ Territoire à énergie positive pour la croissance verte
TEPOS	▶ Territoire à énergie positive
TCFE	▶ Taxe sur la consommation finale de l'électricité
TGAP	▶ Taxe générale sur les activités polluantes
TICGN,	▶ Taxe intérieure de consommation de gaz naturel
TVA	▶ Taxe sur la valeur ajoutée

PARTIE 1

MODE D'EMPLOI DU DÉVELOPPEMENT DES ENR SUR MON TERRITOIRE

1.1 | POURQUOI IMPLIQUER MA COLLECTIVITÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ?

1.1.1 FAIRE FACE À UN DÉFI ENVIRONNEMENTAL ET RÉPONDRE AUX ATTENTES SOCIÉTALES

Le processus de transition énergétique s'inscrit aujourd'hui dans un **marché mondial, dans lequel le territoire d'implantation des projets menés à différentes échelles est plus ou moins bien pris en compte**. Il s'agit ici d'aborder les projets EnR en tant qu'éléments de développement territorial et d'accompagner les politiques qui souhaitent s'en emparer, pour s'assurer de la **cohérence des projets** mis en place sur leur territoire.

L'implication des Collectivités locales - en particulier dans les territoires où les enjeux économiques, sociaux, écologiques et paysagers sont forts - est une étape essentielle. **La production d'énergie devient une ressource dont il convient de capter au mieux les retombées.**

Le développement **des EnR sur un territoire répond également à des aspirations de transparence et de prise en compte des réalités locales**. Par leur taille, par les polémiques qui les entourent concernant leur impact environnemental voire sanitaire, les projets de production d'EnR font de plus en plus l'objet de préoccupations de la part des citoyens, qu'il convient de prendre en compte de manière adaptée. Beaucoup souhaitent aujourd'hui investir ou participer activement dans ces projets. Quoi qu'il en soit, un besoin d'appropriation locale émerge.



LE SAVIEZ-VOUS ?

► « Selon l'enquête [de l'ADEME] « Les Français et l'environnement », plus de 90 % des Français plébiscitent le développement des EnR. Par exemple, depuis 2007, les ménages peuvent choisir un fournisseur d'électricité verte. L'investissement dans des projets d'EnR locaux fait aussi partie des actions que la majorité des Français seraient prêts à faire. En 2018, 54 % se déclaraient prêts à placer leur épargne dans des projets EnR alors qu'ils n'étaient que 6 % à déclarer connaître un moyen de le faire. »

Source :

<https://www.ademe.fr/enquete-francais-lenvironnement-vague-4>

1.1.2 CONSERVER OU DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ DE SON TERRITOIRE

La production d'énergie donne aux Collectivités locales des ressources fiscales significatives. **Maîtrisée localement, elle apporte des retombées bien plus importantes que les seules retombées fiscales** : elle constitue l'opportunité de développer sur place des filières d'emplois non délocalisables (installation et maintenance des équipements), mais également de capter la valeur économique importante créée par les projets et de **bénéficier de la valeur sociale** par la construction de projets collectifs de qualité.

Les territoires et leurs habitants paient aujourd'hui une facture énergétique élevée et croissante, à travers une consommation majoritairement importée ou fournie par des acteurs sur lesquels ils n'ont peu ou pas de prise. Il y a un fort enjeu à maîtriser localement le coût de l'énergie face à l'évolution des coûts du pétrole et de l'électricité. Demain, le coût de l'énergie pourrait être un facteur d'attractivité pour les territoires qui ont su le maîtriser.



LE SAVIEZ-VOUS ?

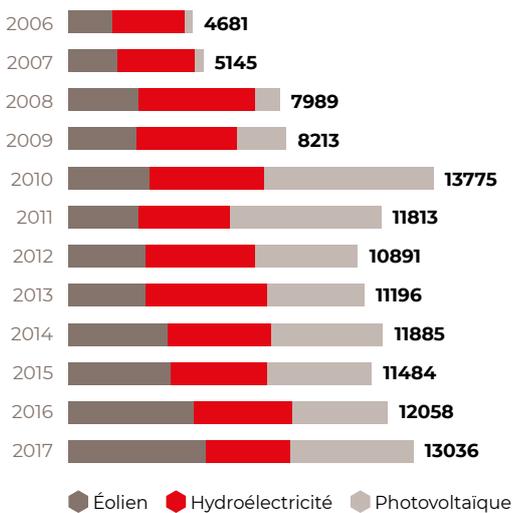
- D'après l'ADEME, en 2016, les énergies renouvelables et de récupération représentaient 81 780 emplois et un marché de 24,2 Md€, avec toutefois de fortes disparités selon les EnR, reflétant des niveaux d'engouement très différents : si le PV et l'éolien ont la cote, la géothermie et le solaire thermique représentent de plus petits marchés.

Source :

<https://www.ademe.fr/marches-emplois-concourant-a-transition-energetique-ecologique-secteurs-transport-batiment-residentiel-energies-renouvelables>



MARCHÉ TOTAL LIÉ AUX ENR ÉLECTRIQUES EN M€

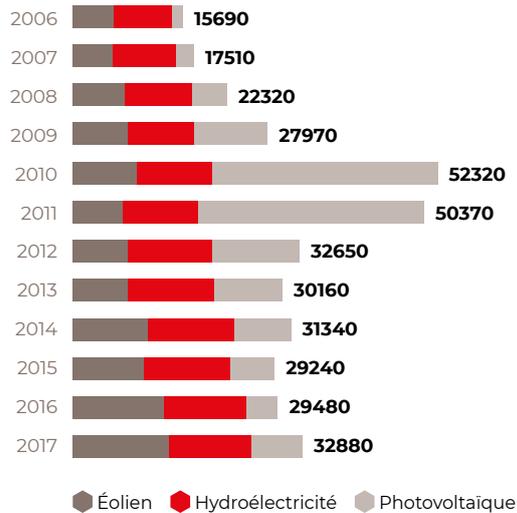


► **Figure 1**

Évolution du marché lié aux EnR électriques entre 2006 et 2017



EMPLOIS TOTAUX ASSOCIÉS AUX ENR ÉLECTRIQUES



► **Figure 2**

Évolution du nombre d'emplois associés aux EnR électriques entre 2006 et 2017

1.2 | COMPRENDRE LES PROJETS ENR ET LEURS ENJEUX POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

1.2.1 DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PROJETS D'ENR



► **Figure 3**

Les différentes catégories de projet EnR

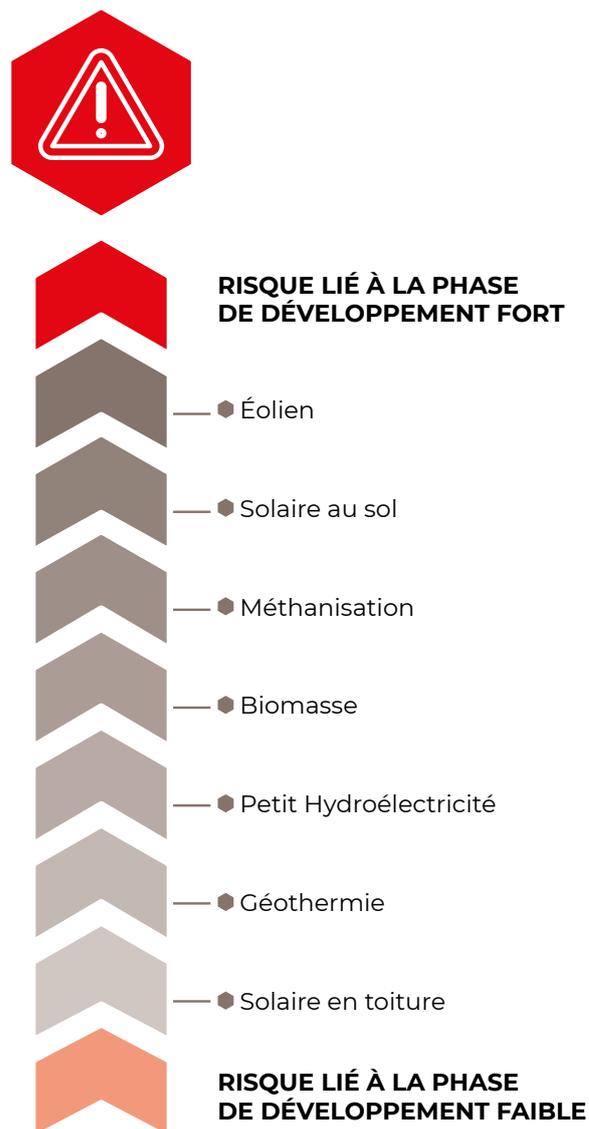
Le présent guide se concentre sur les projets de petite taille et d'envergure.

1.2.2 OÙ SE TROUVE LA VALEUR ÉCONOMIQUE DE CES PROJETS ?

1.2.2.1 | Une valeur économique qui varie selon les EnR

Le déroulement d'un projet EnR peut être modélisé en quatre phases successives : développement, financement, construction et exploitation. Au sein de la phase de développement, on peut distinguer le travail de développement du projet proprement dit, phase active, puis l'instruction des dossiers réglementaires et des éventuels recours, phases davantage passives.

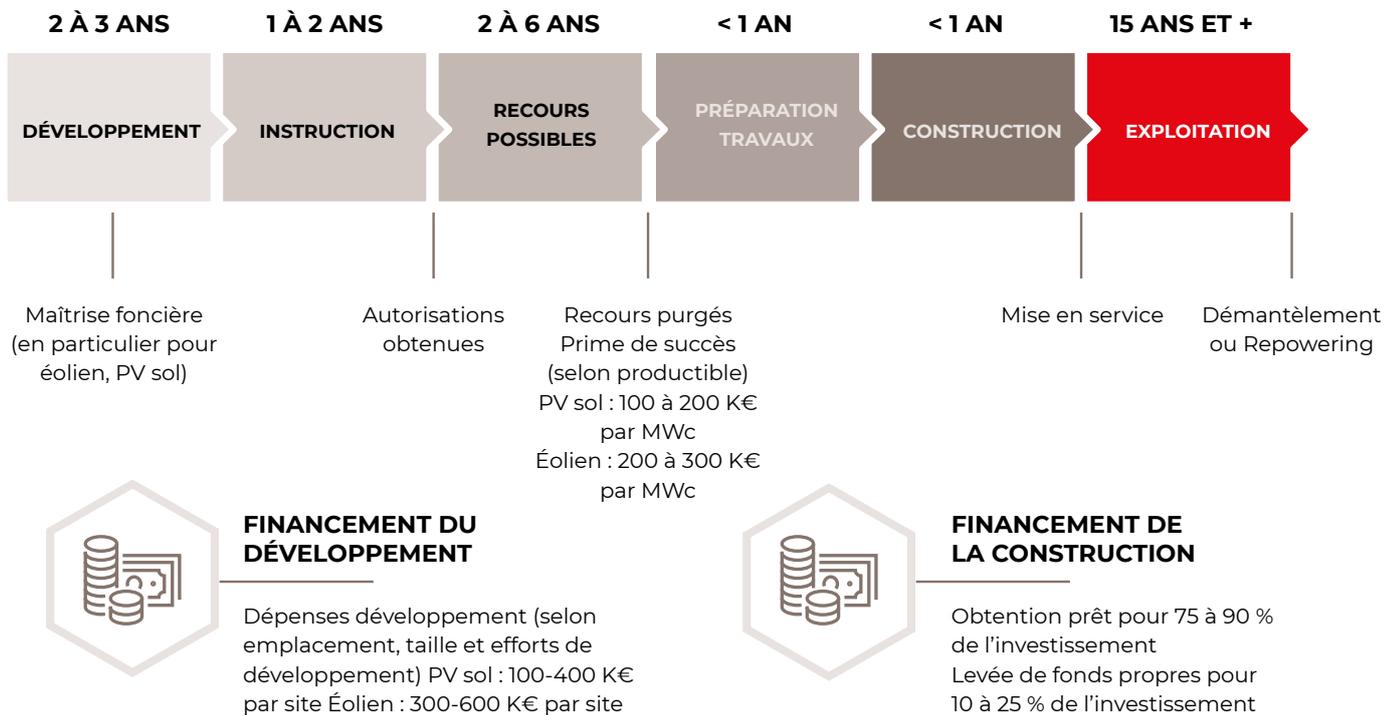
La phase de développement comporte notamment la réalisation des études préalables, la gestion du foncier (promesse de bail), l'obtention des autorisations administratives et des tarifs d'achat, les recours en justice, impliquant des dépenses engagées sans certitude que les équipements verront le jour. Dans un projet éolien ou photovoltaïque, par exemple, cette phase **représente 5 à 10 % du coût total mais concentre l'essentiel des risques (juridique, financier...)** sur la durée de vie du projet. Les projets de méthanisation ou bois-énergie, quant à eux, continuent de présenter des risques en période d'exploitation, liés à la sécurisation des intrants et sortants.



► **Figure 4**

Évaluation du niveau de risque en phase de développement par typologie d'EnR – Ce niveau de risque peut bien évidemment varier en fonction de nombreuses caractéristiques du projet

1.2.2.2 | La valeur économique des projets éoliens et solaires d'envergure

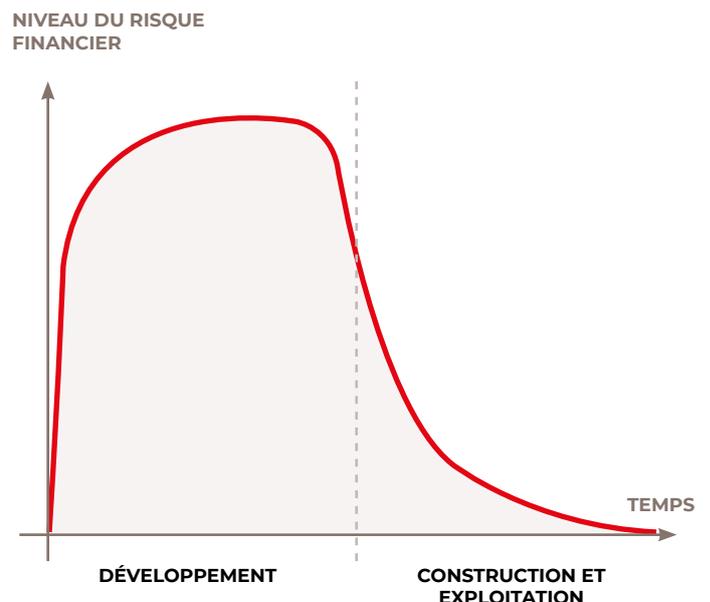


► **Figure 5**

Les principales phases et la valorisation du développement pour un projet éolien ou solaire d'envergure

Concernant les projets éoliens et solaires d'envergure, un opérateur peut développer plusieurs projets dont seulement quelques-uns aboutiront. **Ce risque de développement varie d'un secteur à l'autre et d'un territoire à l'autre.** Pour que l'activité de développement soit viable financièrement, **cette phase est rétribuée et possède une valeur marchande, qui constitue une part importante des retombées économiques du projet**, bien au-delà des retombées fiscales. C'est ce qu'on appelle la « Success fee » ou la prime de développement. Ainsi, un projet avec toutes les autorisations nécessaires et un tarif de vente d'électricité « vaut » bien plus que le coût financier lié au développement.

Plus un acteur est impliqué tôt dans le projet et en maîtrise des éléments majeurs (foncier, autorisations administratives, adhésion du territoire...), plus sa capacité à influencer le partage de la valeur est importante.



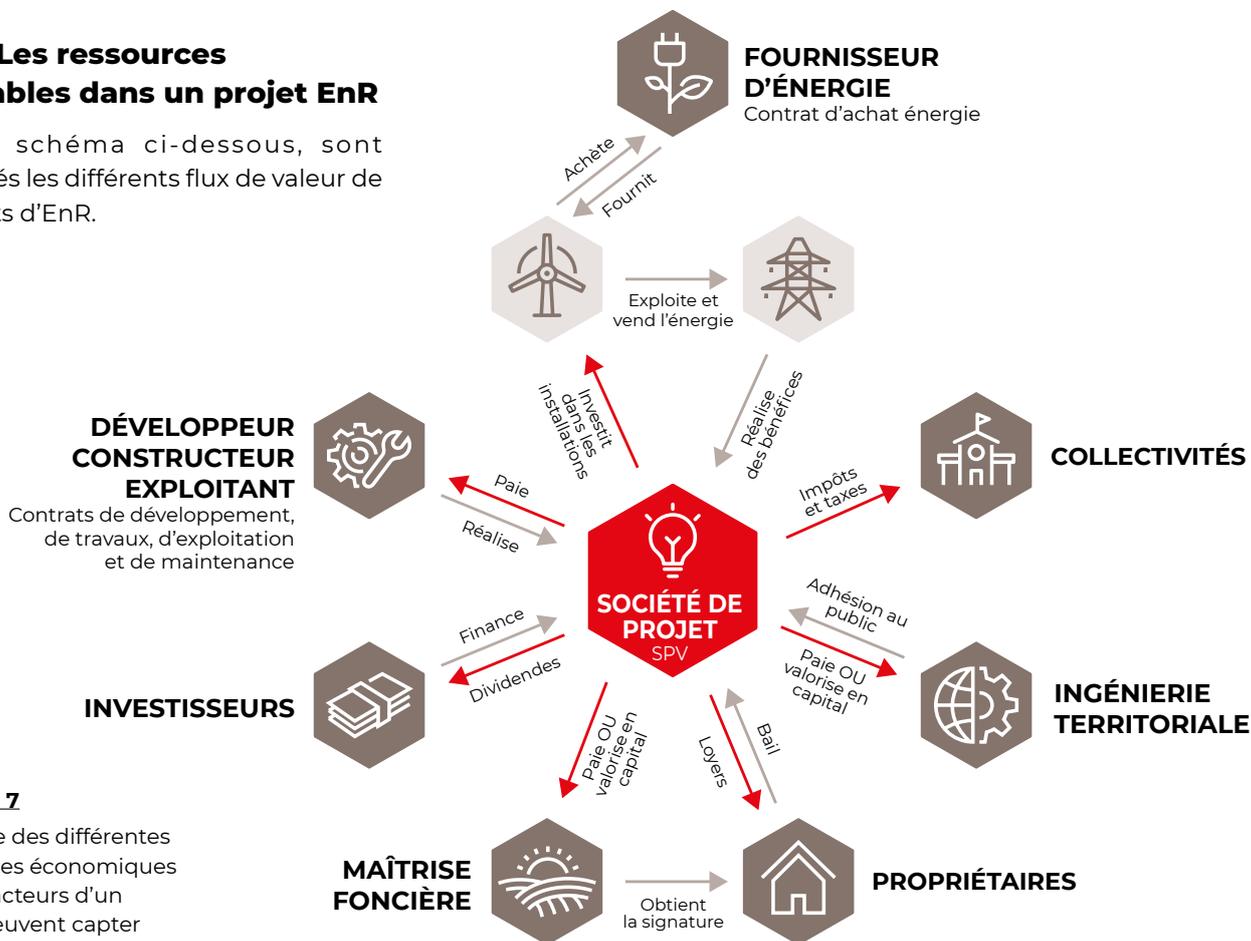
► **Figure 6**

Évolution du risque financier en fonction de l'avancement du projet (exemple d'une centrale PV d'envergure ou d'un parc éolien)

1.2.3 LES PORTEURS DE PROJETS : QUI INTERVIENT ET POUR QUOI FAIRE ?

1.2.3.1 | Les ressources valorisables dans un projet EnR

Dans le schéma ci-dessous, sont synthétisés les différents flux de valeur de ces projets d'EnR.



► **Figure 7**

Synthèse des différentes retombées économiques que les acteurs d'un projet peuvent capter

Le partage de la valeur d'un projet peut donc se faire à plusieurs niveaux et selon plusieurs formes :

RESSOURCES VALORISABLES	NIVEAU DE PARTAGE DE LA VALEUR	MODE DE VALORISATION
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Capacité à investir ▶ Maîtrise foncière ▶ Ingénierie technique, juridique, administrative, de concertation ▶ Savoir-faire en exploitation, maintenance ▶ Possession de matériel, fourniture, combustible... 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Investissement ▶ Développement ▶ Adhésion locale ▶ Travaux ▶ Exploitation/maintenance ▶ Fourniture en combustible ▶ Vente d'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dividendes ▶ Loyer/redevance d'occupation ▶ Subvention ▶ Success fees : facturation ou revalorisation des parts de capital ▶ Contrats de travaux ▶ Contrats d'exploitation ▶ Contrat de vente d'énergie

L'ensemble des acteurs intervenant sur l'une de ces phases peuvent être rétribués d'une manière ou d'une autre.

Les Collectivités locales, elles, ne captent généralement que les retombées fiscales, et les propriétaires du foncier les loyers.

1.2.3.2 | Les intervenants potentiels : qui porte le projet ?

Dans les cas les plus conventionnels, l'ensemble des ressources mentionnées précédemment est apporté par des opérateurs externes, qui prennent l'ensemble des risques et touchent l'essentiel des retombées économiques. Cela étant, d'autres parties prenantes sont en mesure d'intervenir (cf. schéma ci-dessous). Parmi eux figurent des acteurs territoriaux, dont les Collectivités locales du territoire d'implantation, ainsi que des acteurs externes de différentes natures.

► **Figure 8**

Les différents acteurs d'un projet d'EnR (cf liste pour les abréviations)



Ce schéma montre qu'au-delà des Collectivités sur lesquelles s'implante le projet, les acteurs publics peuvent être présents directement ou indirectement, via certains opérateurs (ex. l'État au capital d'EDF, les syndicats d'énergie dans les SEM) ou fonds d'investissement.

Il est important dès le début du projet de clarifier la répartition des rôles entre EPCI-FP et syndicat d'énergie. Le syndicat peut tantôt être porteur de projet (notamment via une SEM) et tantôt appui technique de la Collectivité (par exemple, pour le suivi des études de faisabilité).

1.2.3.3 | Différents types d'opérateurs EnR

Un ou plusieurs opérateurs privés vont intervenir sur le projet, en phase de développement et/ou

d'exploitation. Ils vont chercher à se rémunérer et à lisser leurs risques : un développeur-revendeur tend à maximiser le prix de revente alors qu'un développeur-exploitant tend à maximiser la valeur du contrat d'exploitation.

Il est important de bien comprendre et anticiper les logiques des opérateurs qui peuvent évoluer au cours du temps, en particulier lorsqu'un opérateur change (notamment en cas de rachat du projet voire de l'opérateur par un autre opérateur).

Les différents acteurs pouvant s'impliquer dans un projet EnR

Types d'opérateurs	Développeur-revendeur, c'est-à-dire qui revend ses parts juste après la phase de développement	Développeur qui conserve des parts dans le projet	Développeur qui exploite ensuite le projet	Développeur qui prend des parts et exploite	Exploitant non-développeur	Investisseur non-exploitant
Développeur	X	X	X	X		
Investisseur		X		X		X
Exploitant			X	X	X	
Mode de rémunération privilégié	Prime de succès	Dividendes, éventuelle prime de succès	Prime de succès, contrat d'exploitation, vente d'énergie	Dividendes, éventuelle prime de succès, contrat d'exploitation, vente d'énergie	Contrat d'exploitation, vente d'énergie	Dividendes

1.2.4 DIFFÉRENTS MONTAGES DE PROJETS ENR

Les projets EnR peuvent être distingués selon deux axes :

- l'ambition de maximiser les retombées économiques et sociales – projet réalisé « **pour tous** » ;
- l'implication plus ou moins prononcée des acteurs territoriaux dans les prises de décisions – projet réalisé « **par tous** ».

Cette approche permet d'identifier quatre types de projets :



100 % EXTERNE :

projets portés par un seul opérateur agissant, sans ou avec une faible implication du territoire ;

- Le **financement participatif** (cf. paragraphe 1.6.3) peut permettre aux opérateurs d'ouvrir une partie du financement aux acteurs territoriaux, sans implication dans la gouvernance ;
- La **co-exploitation** fait référence à une implication tardive, après ou à la fin de la phase de développement, des acteurs territoriaux dans la gouvernance et dans le financement ;



CO-DÉVELOPPEMENT :

projets avec une implication forte des acteurs territoriaux dans la gouvernance et le financement du projet dès son initiative, en partenariat avec un opérateur privé ;



100 % COLLECTIVITÉS :

projets développés en régie ;



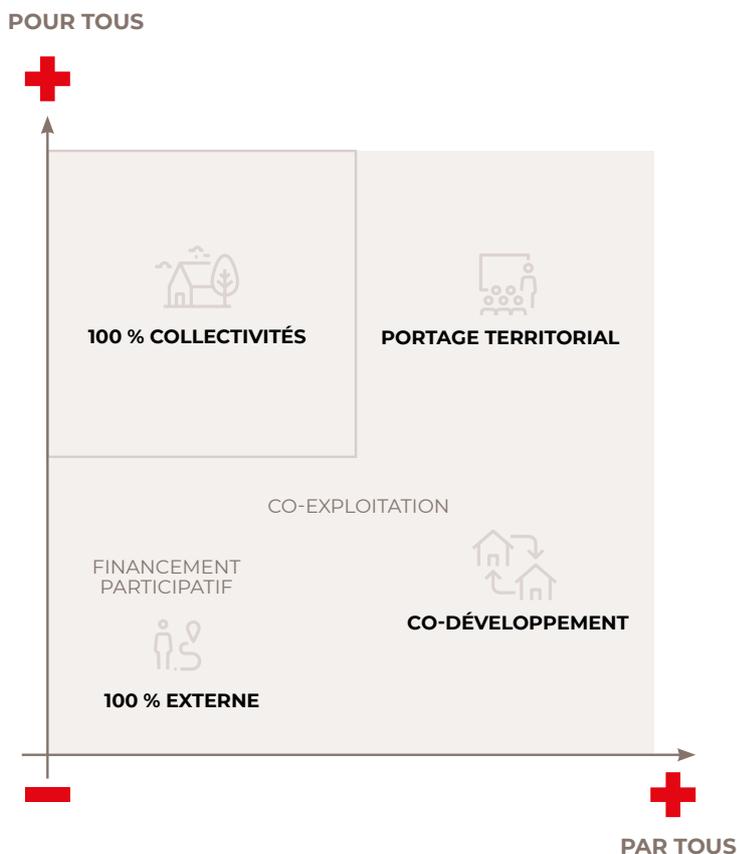
PORTAGE TERRITORIAL :

projets avec une implication totale des acteurs territoriaux dans la gouvernance et le financement du projet.

Il existe de multiples façons de porter et de développer un projet, que ce soit en matière de financement, de conduite du projet ou d'animation territoriale. En dehors du portage « en régie » par les Collectivités locales, les 3 autres typologies de projets identifiées dans ce document n'ont **pas de frontières clairement définies** et les projets peuvent donc se situer sur certains aspects « entre » deux typologies.

► **Figure 9**

Les grandes typologies de portage de projets EnR

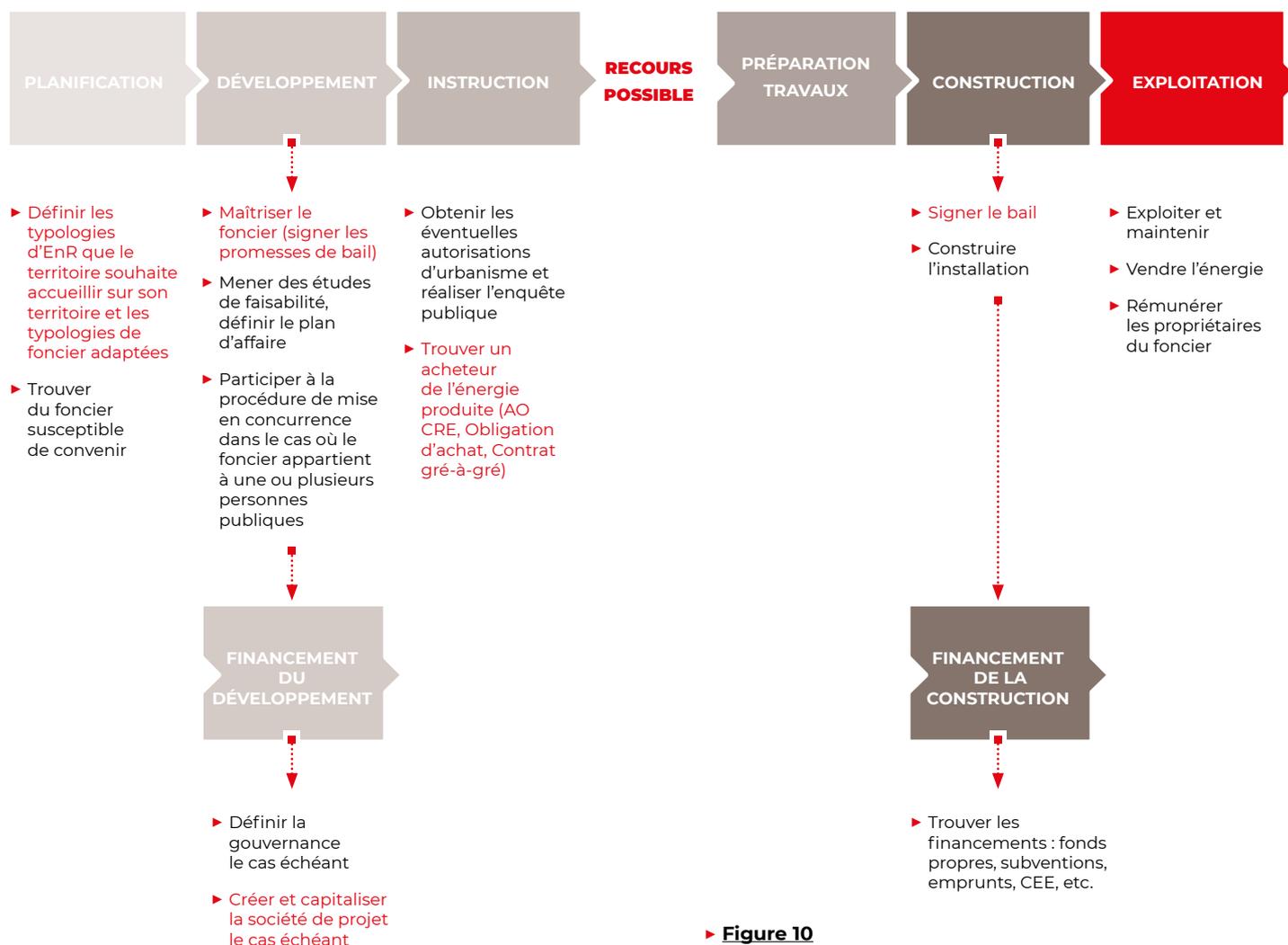


Pour certains projets suffisamment conséquents, une société de projet (SPV) est dédiée au projet. Ainsi, il est possible pour les acteurs locaux de définir une gouvernance particulière et une répartition du financement spécifique à chaque projet.

1.2.5 LES GRANDES ÉTAPES AUXQUELLES DOIVENT FAIRE FACE LE PORTEUR DE PROJET ET LA COLLECTIVITÉ

Le schéma suivant retrace, les grandes étapes auxquelles doit faire face le porteur de projet. Certaines méritent une attention particulière de la Collectivité : elles sont indiquées en rouge dans le schéma et font l'objet d'un paragraphe

détaillé. **En amont s'ajoute une étape revenant à la Collectivité : la démarche de planification territoriale** pour définir quels types de projets elle souhaite accueillir sur son territoire.



► **Figure 10**

Les grandes étapes auxquelles doit faire face le porteur de projet

En rouge, points d'attention pour la Collectivité

1 | Définir le potentiel du territoire et la stratégie de développement

La réglementation encadrant les installations d'énergies renouvelables n'impose pas de planification locale de la production EnR. Toutefois, dans une optique d'intérêt territorial, **il est recommandé de porter une réflexion stratégique à l'échelon intercommunal** (quels enjeux ? quelles énergies pour y répondre ? combien de projets

EnR, où, à quelles conditions ? quelle implication du territoire ?) **et de l'intégrer dans les documents d'urbanisme et de planification** (PLU, SCoT, PCAET...). Ce travail peut aboutir à la définition d'une **charte de développement des EnR, validée et portée politiquement**, en fonction de laquelle chaque porteur de projet devra se positionner.

2 | Maîtriser le foncier

Sur du foncier public, **les Collectivités locales peuvent être sollicitées par des opérateurs pour signer des promesses de bail**, parfois avec un sentiment d'urgence, d'où le fait que de nombreuses Collectivités omettent de mettre en concurrence leur foncier (qu'il relève du domaine public ou privé) et de s'assurer que le projet convient bien à toutes leurs exigences.

Cette situation doit inciter la Collectivité, si cela n'a pas été fait, de revenir à l'étape précédente : contextualiser le projet dans la stratégie territoriale, peser les différents enjeux, identifier les retombées potentielles, les marges de manœuvre pour le territoire, et trouver un mode de fonctionnement entre acteurs locaux, **avant de lancer une procédure de mise en concurrence** et d'entamer des négociations. Il peut être utile à ce stade de s'appuyer sur des acteurs expérimentés, notamment les réseaux de Collectivités, les réseaux régionaux des énergies citoyennes, la Banque des Territoires, (voir section 1.1.) ou les acteurs du conseil aux Collectivités. **Rien ne presse, et le résultat pour le territoire n'en sera que meilleur.**

Les délibérations prises, notamment pour signer les promesses de bail, font parfois l'objet de recours en justice. **Il convient de s'assurer que les élus participant au vote ne sont pas en situation de conflit d'intérêts**, notamment en étant propriétaires de parcelles concernées par le projet. Il est conseillé de se rapprocher de juristes, notamment au sein de réseaux de Collectivités spécialisés dans l'énergie (voir section 1.1.).

La Collectivité peut jouer un rôle sur le foncier privé, en l'achetant mais pas seulement. Si la Collectivité souhaite intervenir au cours de la phase de développement, elle peut « réserver » le foncier, en rassemblant les acteurs locaux et en se positionnant comme **chef de file** vis-à-vis d'opérateurs externes, le cas échéant, charte de développement à l'appui. Tout en menant des discussions avec les opérateurs, **elle peut recommander aux propriétaires de terrains prospectés de ne rien signer** (et les associer aux discussions) **voire signer elle-même des promesses de bail – parfois en échange d'une somme versée aux propriétaires** – sur les terrains concernés. Cette action de la Collectivité pourra éventuellement être valorisée lors des négociations avec les opérateurs. **Il est toutefois recommandé d'être très prudents et de se faire accompagner dans la signature de promesses de bail.** Le

contrat étant engageant, il peut faire peser des risques financiers et de contentieux conséquents.

3 | Cas d'un projet faisant l'objet d'une société dédiée (SPV) : Définir la gouvernance, créer et capitaliser la société de projet

La création de la société de projet permet d'inscrire dans le marbre la gouvernance et les apports financiers, via les statuts et le pacte d'associés. C'est le moment de **convenir du partage de la valeur, en s'assurant qu'elle est répartie équitablement entre les partenaires** (voir les différents modes de valorisation vus en 1.2.3.3.) mais aussi **des modalités de cession des actions.**

La gouvernance et les modalités de prises de décision ne sont pas nécessairement corrélées à la répartition du capital. La figure après montre un exemple d'une société de projet de méthanisation type et distingue deux organes de gouvernance :

- ▶ Un **comité stratégique** qui accorde aux acteurs territoriaux la moitié des sièges malgré l'actionnariat plus que majoritaire de l'opérateur privé. Les décisions qui sont prises dans ce comité doivent être définies dans les statuts et le pacte de la société ;
- ▶ Une assemblée générale dans laquelle les droits de vote sont répartis proportionnellement à l'actionnariat, conformément aux dispositions réglementaires.

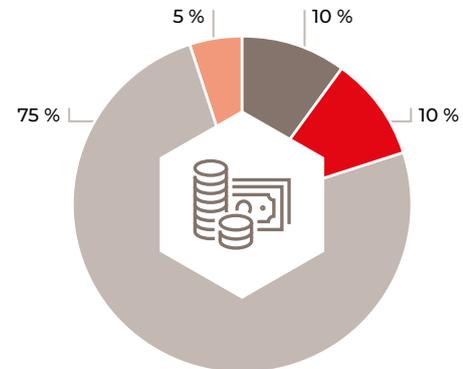
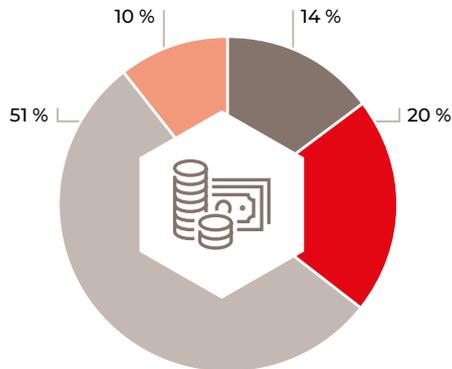
SOCIÉTÉ DE PROJET DE MÉTHANISATION TYPE

■ Coopérative agricole
 ■ SEM locale
 ■ Opérateur privé
 ■ Communauté de communes ou Syndicat de l'énergie

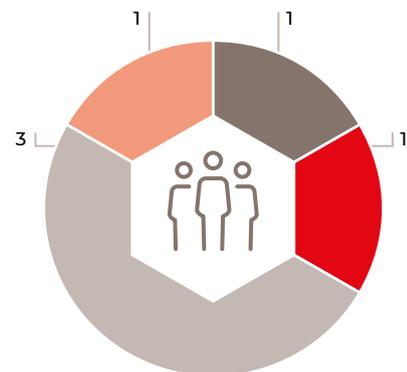
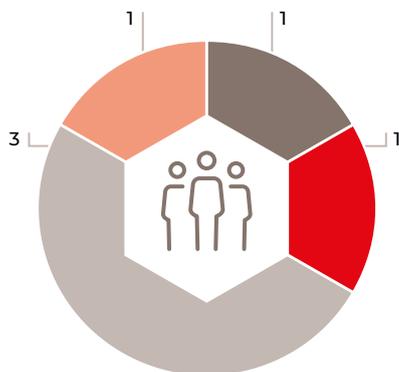
CAPITAL SOCIAL INITIAL
150 000 €

CAPITAL SOCIAL AUGMENTÉ
5 M €

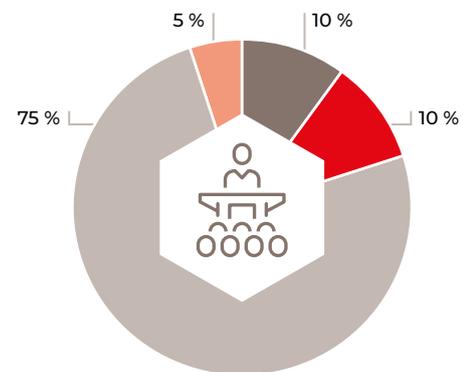
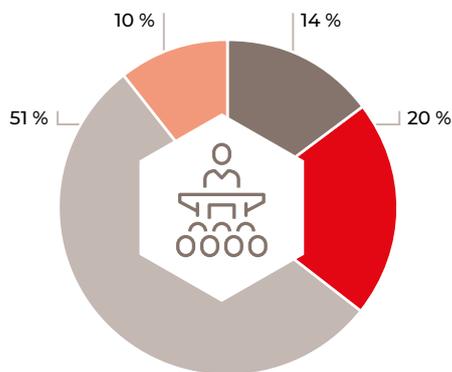
ACTIONS
Appports
en capitaux



COMITÉ STRATÉGIQUE
Nombre de sièges



ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Droits de vote



► **Figure 11 :**

Exemple de partage de la gouvernance en fonction de l'actionariat pour une société de projet de méthanisation

Il est recommandé de se faire accompagner par des structures expérimentées, à la fois sur les plans juridique, financier et stratégique, lors de la signature des actes de création de la société de projet (statuts et pacte d'actionnaires).

Si la Collectivité souhaite s'impliquer dans un projet EnR (gouvernance et financement), et que celui-ci est mené sur du foncier public, il peut être pertinent de définir les conditions de signature des statuts et du pacte d'actionnaires avant la mise en concurrence du foncier et, dans tous les cas, avant la signature de la convention d'occupation du domaine.

4 | Trouver un acheteur puis vendre l'énergie produite

L'énergie produite peut être vendue via plusieurs mécanismes qui dépendent de la taille du projet et de la filière de production :

- **Obligation d'achat en guichet ouvert** (plutôt pour les « petits » projets, cette notion variant selon la filière) ;

- L'obtention d'un **tarif d'achat** en remportant un appel d'offre de la CRE pour les filières électriques (éolien, photovoltaïque, petite hydroélectricité, cogénération) ou, dans le cadre de projets de méthanisation, via l'injection du biométhane dans les réseaux de gaz naturel ;
- **Contrat d'achat de gré-à-gré** avec des acheteurs privés. Les contrats peuvent être proposés avec des sociétés liées à l'opérateur (filiale, société mère...) et constituent une opportunité pour l'opérateur de récupérer de la valeur. Appelés PPA (Power Purchase Agreement) dans la filière électrique, ils sont de plus en plus fréquents pour l'éolien et le photovoltaïque et constituent la règle pour le bois-énergie. **Lors du choix d'un opérateur, il est sage de l'inciter à comparer différentes propositions financières.**

5 | Cas d'un projet faisant l'objet d'une société dédiée (SPV) et impliquant une phase de développement significative : Valoriser le développement et augmenter le capital

Cette étape est à anticiper dès la création de société (voir détails à la section précédente). C'est en effet lors de la création de la société que la répartition des fonds-propres à la fin du développement doit être prédéfinie. La valorisation du développement peut également être définie à ce moment-là. A l'issue du développement, une nouvelle répartition des parts du projet peut donc être actée, et la société de projet est recapitalisée pour faire face aux besoins d'investissement.

6 | Signer le bail

Lors de la signature du bail, veiller à bien s'assurer que les conditions fixées par la promesse de bail n'ont pas changé. La durée du bail est généralement supérieure à celle du contrat de vente de l'énergie produite (d'une durée de 15 à 30 ans, voire 40 ans, selon les filières, tailles, acheteurs). Il est possible d'inclure des clauses de renonciation en faveur de la Collectivité.

7 | Mener les travaux

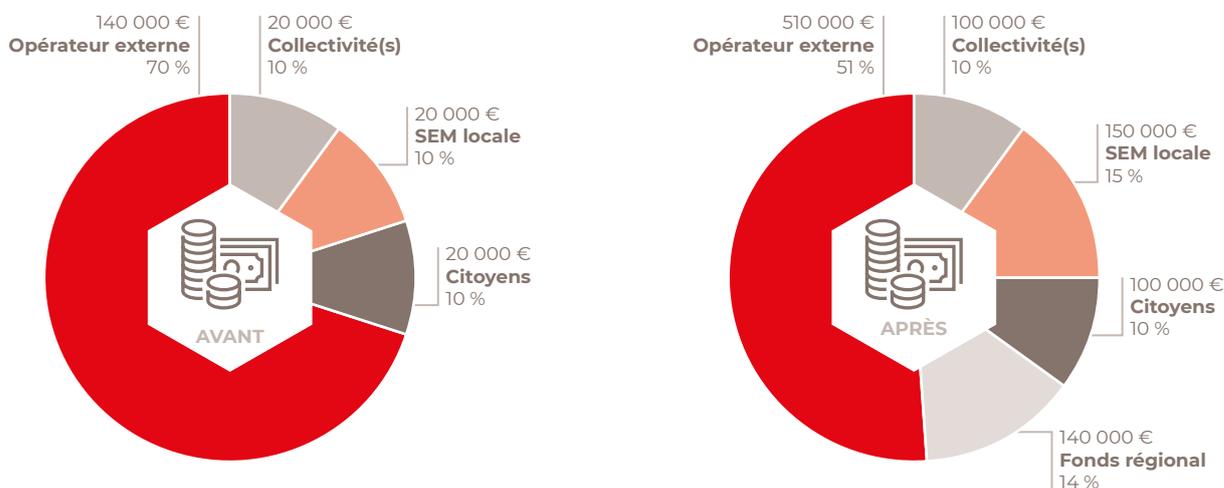
Les Collectivités peuvent demander à l'opérateur de procéder à une mise en concurrence des entreprises locales susceptibles de réaliser les travaux.

8 | Exploiter et assurer la maintenance

Les Collectivités peuvent demander à l'opérateur de procéder à une mise en concurrence des entreprises locales susceptibles de réaliser l'exploitation et la maintenance.

► **Figure 12 :**

Exemple d'une évolution de la répartition des fonds propres, avant et après la phase de développement



9 | Démanteler, continuer ou rééquiper (repowering)

À la fin du bail se pose la question de la suite : démanteler le parc et remettre le site en l'état (notion à préciser) ? Continuer l'exploitation en valorisant l'énergie autrement (puisque le contrat de vente est arrivé à échéance) ? Procéder à un « repowering » en remplaçant les équipements par de plus récents tout en bénéficiant des infrastructures existantes (voies d'accès, raccordement, etc.) ?

Des contraintes réglementaires existent par exemple pour le secteur éolien. La loi prévoit qu'une garantie financière de démantèlement soit déposée sur un compte scellé à la Caisse des Dépôts et Consignation avant même la mise en service du parc éolien¹. Dans tous les cas, les options en fin de vie et leurs conditions peuvent être stipulées dans le bail, et **leur mise en œuvre nécessite l'accord des propriétaires.**

Dans tous les cas, il est impératif de s'assurer que la société de projet prendra bien en charge l'ensemble des coûts réels de démantèlement, qu'importent les provisions qui sont exigées à ce jour réglementairement (50 k€ par éolienne, 0 € dans le cas d'une centrale au sol).

Le repowering, soit le remplacement intégral des installations par de nouveaux équipements, est un cas à envisager également dès le début du projet (nouvelle mise en concurrence, revalorisation du loyer, implication des citoyens, etc.). Quelques projets (éoliens notamment) sont à ce jour en cours de repowering (exemple à Rivesaltes avec GEG ou parc de Cham Longe avec Boralex). Le repowering peut être l'occasion pour les Collectivités d'ouvrir de nouvelles discussions avec l'opérateur EnR, et de s'impliquer plus fortement dans ce deuxième projet. Le cadre juridique du repowering est actuellement en cours de construction pour traiter la situation de projets de plus en plus nombreux dont le contrat d'obligation d'achat arrive à échéance².

¹ L'arrêté du 26 août 2011 relatif à la remise en état et à la constitution des garanties financières pour les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent fixe actuellement le coût unitaire forfaitaire de démantèlement d'une éolienne à 50 000 €. Ce montant, trop faible par rapport à la taille et à la puissance des éoliennes actuelles, devrait cependant être revu à la hausse.

² Une instruction du Gouvernement relative à l'appréciation des projets de renouvellement des parcs éoliens terrestres a été signée le 11 juillet 2018. Il n'existe en revanche pas de textes législatifs ou réglementaires pour les autres EnR telles que le PV sol.

1.2.6 EXEMPLE DE FINANCEMENT D'UN PROJET ENR

Lorsqu'il est porté par une société dédiée (SPV, SCIC...), le financement d'un projet se fait souvent en 2 temps :

DÉVELOPPEMENT – FINANCEMENT DES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT (QUELQUES CENTAINES DE K€)	
Capital de la société de projet	Souvent 10 à 20 % des coûts de développement
Quasi-fonds propres (Comptes courants d'associés et obligations)	Souvent 80 à 90 % des coûts de développement

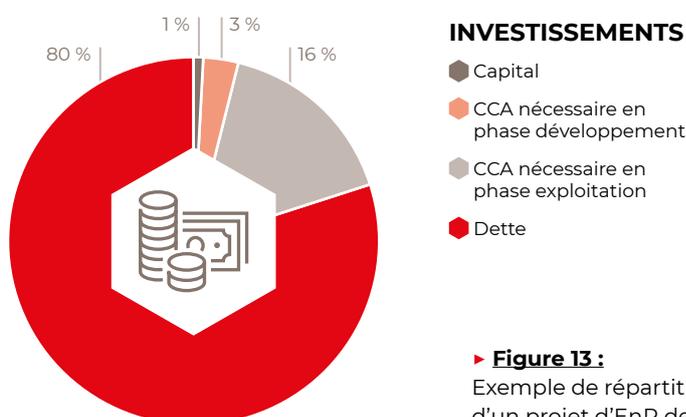
En phase développement, il est très rarement fait appel à du financement bancaire. Cette phase est donc principalement financée par des actions (capital) et par des CCA ou des obligations.

Attention : Cette phase n'est importante que pour certaines EnR, en particulier l'éolien et les centrales solaires au sol. Pour d'autres EnR, cette phase est négligeable.

INVESTISSEMENT ET EXPLOITATION – FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT TOTAL ET DU LANCEMENT DE L'EXPLOITATION (QUELQUES MILLIONS D'€)	
Capital de la société de projet	Souvent quelques % de l'investissement total
Quasi-fonds propres (Comptes courants d'associés et obligations)	Souvent entre 5 et 20 % de l'investissement
Aides à l'investissement : subventions, crédits d'impôts...	Variable en fonction des filières et de la taille des projets
Dette (emprunt bancaire)	Entre 75 et 90 % de l'investissement

Attention : Cette répartition ne vaut que pour les projets d'EnR « classiques » et ayant une rentabilité suffisante. Moins la rentabilité du projet est assurée et plus le projet est original (technique peu utilisée, échelle petite ou moyenne...), plus il sera nécessaire de recourir à du capital pour équilibrer le projet.

A noter que les subventions peuvent également permettre d'améliorer la rentabilité d'un projet.



► **Figure 13 :**
Exemple de répartition du financement d'un projet d'EnR de 5 M€

RETOUR D'EXPÉRIENCE 1.



LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU THOUARSAIS DE L'IMPULSION DES PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE À LA DÉFINITION D'UN CADRE DE DÉVELOPPEMENT

📍 **Deux Sèvres**, 36 058 habitants
• **Éolien et solaire au sol**

UN ENGAGEMENT DE LONGUE DATE DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La Communauté de communes du Thouarsais est engagée depuis près de 20 ans déjà dans le développement des énergies renouvelables. Après avoir débuté par l'équipement de panneaux solaires thermiques, une piscine et la création d'une chaufferie bois, la Collectivité a lancé en 2005 un projet de parc des Technologies innovantes pour la production d'énergies renouvelables : le projet TIPER. La Collectivité a transformé d'anciens terrains militaires dépollués par l'état en sites d'implantation de projets d'énergie renouvelable portés par des acteurs privés. Ont ainsi vu le jour deux centrales photovoltaïques au sol pour une puissance totale de 19,5 MW, une unité de méthanisation en cogénération s'approvisionnant en intrants agricoles dans un rayon de 10 km et 3 éoliennes (puissance totale de 6,6 MW). En 2014, la communauté de communes affirme dans son projet, son ambition de devenir "le territoire de référence en matière de transition énergétique".

UNE VOLONTÉ COMMUNAUTAIRE DE CADRER LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS ÉOLIENS ET SOLAIRES AU SOL

En 2018, la Collectivité entame la révision de son PLUi et en parallèle l'élaboration de son PCAET. En matière de développement des énergies renouvelables, plusieurs volontés sont exprimées par les élus communautaires :



Vue du champ éolien de Coulonges-Thouarsais
© Communauté de Communes du Thouarsais

- ▶ Aider les communes à se positionner face aux multiples sollicitations de développeurs de projets éoliens et solaires au sol en définissant les modalités de développement de ces projets, au regard du paysage notamment ;
- ▶ Maximiser les retombées économiques locales au-delà des recettes fiscales ;
- ▶ Mieux impliquer les citoyens dans les projets.

DÉFINIR LES ZONES PROPICES

Il est ainsi décidé d'intégrer au zonage du PLUi, des zones agricoles pouvant potentiellement accueillir un parc éolien (zones « A-éol »). Les sites propices à la production d'électricité éolienne sont identifiés en fonction des critères réglementaires (distance aux habitations, co-visibilité avec monuments historiques, distance d'éloignement sécuritaire) et au regard des enjeux de biodiversité. Les grandes poches sont affinées à la parcelle au moment du zonage et en concertation avec les élus communaux. Aucun secteur n'est classé en zone A-éol sans l'accord de la commune d'implantation. De plus, l'ambition TEPOS a été inscrite au PADD et déclinée en objectifs dans le PCAET adopté en 2019 : le territoire vise notamment à multiplier par trois d'ici 2030 sa production d'énergie renouvelable par rapport à 2015.

CONCILIER DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE ET PAYSAGE

Une orientation d'aménagement et de programmation thématique "énergie et paysage" est élaborée avec l'aide du collectif **Paysages de l'après pétrole (PAP)**, afin de concilier le développement énergétique avec la préservation et la valorisation des paysages et d'aborder le développement des filières à l'échelle du territoire, et plus seulement à l'échelle du site d'implantation. Les projets de parcs solaires photovoltaïques sont priorités sur des friches ou sur des terres agricoles si l'activité peut se poursuivre, et des principes d'aménagement sont définis pour intégrer au mieux les projets dans leur environnement.

ALLER À LA RENCONTRE DES PROPRIÉTAIRES

Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie liée au développement des projets EnR, des réunions avec les propriétaires fonciers de certaines zones retenues ont été organisées, afin de partager la vision du développement éolien de la Collectivité, identifier les terrains qui sont déjà sécurisés par les développeurs, et informer les propriétaires sur le déroulement d'un projet éolien (toutes les promesses de bail ne seront pas honorées). Cette phase de concertation a révélé l'intérêt de nouveaux propriétaires pour le développement éolien et aucun mouvement généralisé d'opposition à la filière ne s'est formé. La prospection s'est poursuivie sur les zones favorables, de nouveaux développeurs ont même été attirés.

UN DÉVELOPPEMENT QUI SE VEUT MAÎTRISÉ

En parallèle, une étude est menée pour étudier l'intérêt et la faisabilité de créer une SEM locale afin que la Collectivité puisse investir dans les projets menés sur son territoire et profiter des bénéfices. Cependant, la SEM n'apparaît pas comme un outil suffisamment souple et réactif pour répondre aux besoins spécifiques de la Collectivité. In fine, la Collectivité entame des négociations avec certains développeurs dont les projets étaient bien avancés sur les sites favorables retenus dans le PLUi, désormais en vigueur (exécutoire depuis

le 3 mars 2020). Sur les autres sites identifiés, la Collectivité souhaitait initialement lancer un appel à projet pour retenir un développeur. Cette volonté est actuellement remise en cause pour différentes raisons technico-économiques (moyens dédiés aux démarches foncières vis-à-vis des opérateurs, légitimité juridique, etc.).



LES + DU THOUARSAIS

- ▶ **Avoir maintenu le dialogue avec les développeurs** nombreux pour faire valoir la stratégie du territoire
- ▶ **Avoir fixé un cap et des objectifs précis**
- ▶ **Avoir défini, en concertation avec les communes**, les modalités de développement des filières éolienne et solaire au sol
- ▶ **Avoir accompagné cette démarche de planification d'un appel à projets pour sélectionner les développeurs.** L'OAP donne les clés à la Collectivité pour orienter les projets avec les partenaires sélectionnés.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ▶ La Collectivité ne dispose pas de moyens pour sécuriser le foncier : "on ne joue pas dans la même cour que les développeurs, au vu des moyens financiers qu'ils engagent".
- ▶ Pour faciliter la démarche et la sécuriser, il aurait fallu lancer la démarche de planification avant que les développeurs ne convoient le foncier.
- ▶ Une telle démarche demande du temps et des agents qualifiés : le Thouarsais a mobilisé un chargé de mission TEPOS, un pigiste en plus du service urbanisme en charge du PLUi et a externalisé une étude à un cabinet de conseil.

Source : entretien avec Maxime Martin, Chargé de missions Cit'ergie & TEPOS à la Communauté de Communes du Thouarsais

1.3 | DÉFINIR LE PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

1.3.1 CONTACTER LES ACTEURS DU TERRITOIRE SUSCEPTIBLES DE CONNAÎTRE OU DE PORTER LES PROJETS

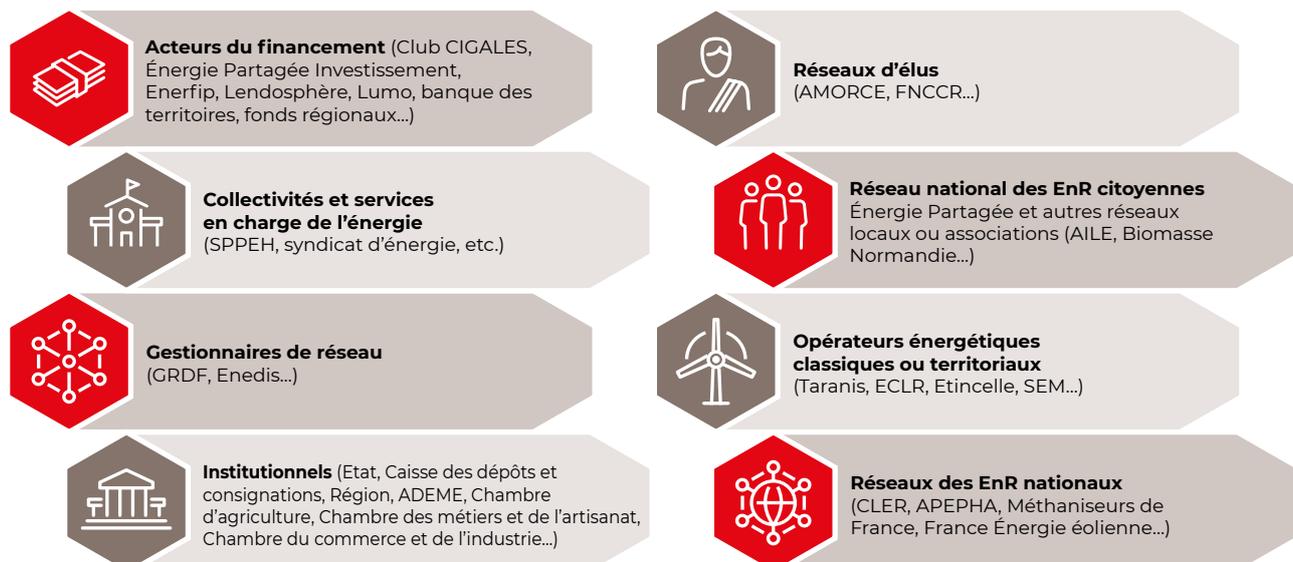
Pour construire la stratégie d'intervention de la Collectivité, il est nécessaire de savoir quels acteurs participent ou pourraient participer au développement des EnR sur le territoire. **En effet, l'intervention de la Collectivité ne sera pas la même selon l'écosystème de la filière EnR.**

► **Figure 14 :**

Identifier les besoins du territoire en matière d'intervention de la Collectivité sur les EnR



► **Figure 15 :** Le tableau ci-dessous permet à la Collectivité de répertorier les grands types de partenaires ou de guichets d'information pouvant intervenir sur un territoire. (cf. liste d'acronymes)



Il est conseillé de faire un diagnostic précis de l'écosystème afin de comprendre **quels acteurs interviennent :**

► **à quel niveau** (conseil amont, financement, assistance à maîtrise d'ouvrage...);

► **sur quels types d'EnR** (solaire, méthanisation...);

► **et pour quel type de porteur de projet** (agriculteurs, communes, entreprises...).

La cartographie doit permettre à la Collectivité de **comprendre quels sont les enjeux sur son territoire** en distinguant les thématiques où il y a un besoin de régulation-coordination de celles où il y a un besoin d'aide au développement voire à l'émergence.



VERS UNE GOUVERNANCE LOCALE DE L'ÉNERGIE ?

► La transition énergétique n'aura lieu que si les forces en présence sur le territoire (publiques et/ou privées) s'allient et se coordonnent. Certains territoires l'ont bien compris et s'interrogent sur la mise en place d'une gouvernance locale de l'énergie pour faire vivre la dynamique d'acteurs.

1.3.2 SÉLECTIONNER LES PROJETS À SOUTENIR ET DANS LESQUELS S'IMPLIQUER

Le développement des EnR dans les territoires ne doit pas se faire au détriment des considérations paysagères ou de la biodiversité. Au-delà des impacts paysagers évidents, **le risque est que les citoyens deviennent de plus en plus réfractaires au développement de ces nouvelles énergies.** Les personnes publiques ont donc un rôle de régulation important à jouer pour concilier le développement des EnR à un rythme soutenu, indispensable à l'atteinte des objectifs de transition énergétique, et l'acceptabilité sociale de cette transition.

L'acceptabilité et le soutien des populations dépendent de nombreux critères, que la Collectivité doit **réussir à formaliser**, par exemple au sein d'une **charte** ou à travers le **PLU**. L'important est moins le document final que le **travail de réflexion en amont pour définir quels sont les projets souhaités sur le territoire**. Le diagramme ci-dessous représente différents critères pouvant être retenus.

► **Figure 16 :**
Sélectionner et prioriser les projets à soutenir sur le territoire



CRITÈRES D'ACCEPTABILITÉ DU PROJET

- Paysager : taille de l'équipement, design, site d'implantation...
- Ethique : fournisseur local, matériaux sourcés,...
- Environnementaux : site d'implantation, mode de production, recyclage en fin de vie,...



ORDRE DE PRIORITÉ DES PROJETS

- Programmation des typologies de sites disponibles pour le développement des EnR
- Par exemple, priorité aux projets soutenus par des acteurs locaux ou citoyens ou proposant une participation de la Collectivité
- Soutien prioritaire de certaines filières EnR, en fonction également des territoires



CONTREPARTIES ATTENDUES PAR LA COLLECTIVITÉ

- Remontée d'informations de la part du développeur et contribution à l'Open Data du territoire
- Retombées économiques pour le territoire
- Participation à des événements locaux, à des actions de communication

RETOUR D'EXPÉRIENCE 2.



ILLKICH-GRAFFENSTADEN EXPÉRIMENTER POUR CONSTRUIRE L'ADHÉSION DES CITOYENS À UN PROJET

 **Bas-Rhin**, 27 22 habitants

- **Projet de solaire flottant de 10 ha sur une ancienne ballastière**
- **Avis de concession lancé par la Ville.**
- **Solaire photovoltaïque - environ 10 MWc**

Sous l'impulsion du PCAET de la métropole strasbourgeoise, la ville d'Illklich-Graffenstaden réfléchit aux gisements d'énergie renouvelable dont elle dispose pour gagner en autonomie énergétique. Les potentiels de la ville (solaire sur les bâtiments publics, géothermie) sont limités à moins de 10 % des consommations d'énergie du territoire. La ville se tourne alors vers un des rares espaces dont elle dispose : le plan d'eau artificiel (gravière) de 30 ha situé au cœur du tissu urbain. La commune découvre la possibilité d'y installer une centrale solaire flottante, système technique ayant été développé par une entreprise française et déployé dans plusieurs pays, mais n'ayant pas encore d'exemple sur le territoire national. Cette solution est donc intégrée à la feuille de route du développement des énergies renouvelables, débattue en Conseil municipal et partagée dans la presse. Ce projet d'installer une centrale flottante rencontre tout d'abord une certaine réticence au sein de la population et en particulier auprès des associations écologistes, celles-ci craignant les conséquences négatives sur l'écosystème de la ballastière. Il est alors décidé de lancer une première phase expérimentale visant à suivre et mesurer l'impact de l'installation sur la faune et la flore en collaboration avec les associations naturalistes. Depuis février 2018, une installation photovoltaïque flottante de 220 m² a ainsi été installée sur un étang de pêche et une mission de suivi naturaliste a été confiée à la Ligue de protection des oiseaux (LPO). Cette expérimentation a pu être financée par la ville dans le cadre de son programme TEPCV. L'installation permet d'approvisionner le bâtiment public voisin de 38 MWh d'électricité renouvelable par an. Au bout de 11 mois, le

suivi a mis en évidence un impact négligeable sur la faune subaquatique, voire une influence plutôt positive en été - l'installation permettant d'ombrager le plan d'eau - et a permis de préciser les conditions d'installations à privilégier pour limiter l'impact sur la biodiversité, à savoir : limiter la surface de l'installation à moins de 50 % de la surface totale du plan d'eau et l'éloigner d'au moins 30 m des berges afin de les préserver au mieux. Ces préconisations ont été inscrites au cahier des charges de l'avis de concession pour la création et l'exploitation d'un parc solaire flottant de 10 ha sur l'ancienne ballastière, lancé en février 2019.



Parc solaire démonstrateur au Girlenhirsch
© Ville de Illkirch-Graffenstaden

CE QU'IL FAUT RETENIR

- La Collectivité a un rôle central à jouer en matière d'appropriation par les habitants, préalable indispensable à la réalisation d'un projet d'énergie renouvelable : animer le débat public, proposer une phase d'expérimentation en concertation avec des associations locales et prendre en compte les conclusions pour cadrer le futur projet.

1.3.3 CONNAÎTRE LES ATOUTS DES COLLECTIVITÉS POUR DÉVELOPPER LES ENR

1.3.3.1 | L'importance du portage politique

Le premier levier d'une Collectivité pour influencer sur le développement des EnR est politique. **Qu'une Collectivité soutienne ou désapprouve un projet a un impact non-négligeable sur les conditions de déroulement du projet et sur le soutien médiatique et sociétal qui lui sera apporté.** Les exemples présentés dans ce guide montrent que le soutien politique de la Collectivité à la filière permet de faire émerger des projets dans des situations pourtant jugées comme très défavorables : contexte social difficile, localisation peu propice à la production d'énergie renouvelable, rentabilité de projet faible, etc. Pourtant, des filières se sont créées sous l'impulsion publique et ont permis à des projets de voir le jour.

La réussite de ces projets est avant-tout politique et sociale : les habitants sont fiers d'avoir un territoire exemplaire en matière de transition énergétique et d'implication citoyenne.



Toiture photovoltaïque installée lors des travaux de rénovation de l'église de Loos-en-Gohelle en 2013. Le plan solaire Loossois prévoit d'installer 12 fois la toiture de l'église en puissance.

© Ville de Loos-en-Gohelle

RETOUR D'EXPÉRIENCE 3.



COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE L'OUEST RHODANIEN DÉMULTIPLIER LES PARTENARIATS POUR FACILITER LA RÉALISATION DES PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES AU SERVICE DE L'AMBITION TEPOS

 Rhône, 50 591 habitants

Labellisé Territoire à énergie positive (TEPOS) en 2013, le territoire de l'Ouest-Rhodanien vise la division par deux de ses consommations d'énergie, tout usage confondu (mobilité, électricité spécifique, chaleur) afin de couvrir entièrement ses besoins par une production locale d'énergie renouvelable à l'horizon 2050. La faisabilité de ce projet territorial a été démontrée par une étude réalisée en 2014. Depuis, la Communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien (COR) démultiplie ses efforts pour réduire la vulnérabilité de sa population à la précarité énergétique - sa population ayant un niveau de revenu par habitant parmi les plus bas du département du Rhône - et les mesures d'accompagnement des porteurs publics, privés et citoyens de projets d'EnR grâce à des aides financières captées à toutes les échelles, du département à l'Union européenne. Pour chaque filière, un dispositif adapté est mis en place par la Collectivité.

UN PROJET ÉOLIEN NÉGOCIÉ ET OUVERT AU FINANCEMENT PARTICIPATIF

Alors que, depuis trois ans, les élus communaux et des propriétaires terriens sont sollicités par un développeur privé reconnu dans l'objectif de développer un parc éolien, la COR, nouvellement créée, décide de se positionner sur ce projet de grande ampleur. La Collectivité propose au développeur de jouer le rôle de relai d'information, d'aller à la rencontre des riverains pour expliquer le projet, et cherche à entrer dans la gouvernance du projet de façon à veiller aux intérêts du territoire ainsi qu'aux retombées économiques locales.

Bien que l'ambition initiale ait été revue, en

limitant le parc à quatre aérogénérateurs, le projet a été conduit dans un climat apaisé: "On est arrivé au bon moment ! La COR a passé beaucoup de temps sur le terrain à faire des réunions publiques pour l'éolien auprès des voisins inquiets. Et au final, aucun recours n'a été déposé contre ce projet éolien" se félicite Jean-Pierre Goudard, Vice-Président en charge du développement durable et de la gestion des fonds européens de 2014 à 2020.

Les négociations avec le développeur ont permis d'aboutir en 2017 d'une part à un protocole d'accord validant l'entrée de la COR et du fonds régional OSER EnR à hauteur de 11 % au capital de la société de projet, et d'autre part d'impliquer les habitants via le financement participatif des études de vent. Mené grâce à la plateforme de crowdfunding Lendosphere, l'appel au financement participatif privilégiant les prêts locaux a permis de collecter 150 000 € conformément à l'objectif, via des prêts oscillant entre 50 € à 5 000 € provenant à 87 % des habitants du territoire. Le parc éolien actuellement en travaux, devrait être mis en service fin 2020.

UN DÉPLOIEMENT MASSIF DU SOLAIRE

En 2017, la COR sélectionne un groupement pour l'aider à définir sa stratégie d'intervention en matière de solaire photovoltaïque. Le groupement apporte l'expertise nécessaire en matière technico-économique (réalisation d'études de faisabilité), juridique, et de mobilisation citoyenne dans le but de déployer massivement des panneaux photovoltaïques sur les toits du territoire. La COR a organisé le

repérage des toitures publiques communales, intercommunales et privées (toitures d'entreprises), et réalisé gratuitement des études de faisabilité pour des installations photovoltaïques en revente totale.

Concernant les toitures communales, les maires ont signé un contrat d'occupation temporaire de 25 ans au profit de la COR qui investit et exploite les centrales solaires. En 2019, quinze installations ont vu le jour sur 12 communes différentes pour une puissance totale de 280,5 kWc et la COR prévoit de mettre en service une dizaine d'installations supplémentaires en 2020. Le retour sur investissement de ces installations est estimé à 12-13 ans.

Concernant les exploitants agricoles, la COR a confié à la chambre d'agriculture le soin de réaliser des études de potentiel, et un dispositif de groupement d'achats de centrales photovoltaïques a été mis en place afin d'avoir des installations au meilleur prix.

À destination des propriétaires particuliers, un cadastre solaire a été mis en ligne en juin 2018. Il permet de mettre en évidence, pour chaque propriété, le potentiel de production ainsi que le coût de raccordement au réseau de distribution d'électricité. Pour aller plus loin, la Collectivité a édité un guide d'accompagnement pour mener à bien un projet d'équipement photovoltaïque étape par étape, de la sélection de l'installateur à l'exploitation de l'installation (démarches à suivre, pièges à éviter, modèle économique à choisir, etc.).

Sous l'impulsion de Coopawatt, l'association CORASOL pour la promotion de la transition énergétique à travers le soutien aux initiatives citoyennes a vu le jour en 2018. Cette association a donné naissance en 2019 à la SAS WATTENCOR, qui investit, installe et exploite des panneaux photovoltaïques sur les toits industriels, agricoles et particuliers. Son fonctionnement est coopératif (1 personne = 1 voix). WATTENCOR recherche activement en 2020 les financements pour la réalisation de quinze projets (demande de subvention, nouveaux actionnaires, prêt bancaire). Si la COR ne projette pas de prendre de parts au capital de la société citoyenne, elle s'est engagée à se porter caution pour la demande de prêt bancaire



Vue d'un toit solaire

© COR

UN CONTRAT D'OBJECTIFS TERRITORIAL POUR DÉVELOPPER LA CHALEUR RENOUVELABLE

La COR a été l'un des premiers territoires à signer un Contrat d'objectifs territorial (COT) avec l'ADEME pour le développement des énergies renouvelables thermiques. À travers ce dispositif, la COR s'est engagée à développer environ 35 projets en trois ans, menés par des acteurs privés (bailleurs sociaux, entreprises, agriculteurs, acteurs du tourisme et de l'enseignement) ou publics (la COR ou les communes), totalisant une production de 215 TEP (Tonnes équivalent pétrole) grâce à l'accompagnement des porteurs de projet par un chargé de mission de la Collectivité et l'accès au Fonds chaleur pour cofinancer les études et les investissements, dont le montant total est estimé à 2,230 millions d'euros. Les projets couvrent la création de réseaux de chaleur et de chaufferies bois ou encore d'installations solaires thermiques et géothermiques. En octobre 2019, la COR avait déjà validé un montant total de subvention de 616 000 € d'investissement et de 26 000 € d'études.

D'UN PROJET AGRICOLE À UNE UNITÉ DE MÉTHANISATION TERRITORIALE EN INJECTION DE BIOMÉTHANE

La COR a également étudié comment transformer un projet de méthanisation agricole en unité territoriale valorisant les boues de station d'épuration et les déchets

LES ÉTAPES CLÉS

2013 | Labellisation TEPOS

2014 | Réalisation d'une étude sur les potentiels en EnR du territoire

2015 | Lauréat de l'appel à projets TEPCV

2016 | Signature du Contrat d'Objectifs Territorial EnR Thermiques avec l'ADEME de 3 ans

2017 |

- ▶ Prise de compétence par la COR de la production d'énergie renouvelable
- ▶ Signature du protocole d'accord entre la COR, OSER EnR et un développeur pour la création de la société de projet pour le parc éolien du Beaujolais Vert, et lancement de la campagne de financement participatif
- ▶ Sélection d'une AMO pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie territoriale de solaire photovoltaïque

2018 | Création de l'association CORASOL

2019 | Création de la société citoyenne d'investissement dans le solaire photovoltaïque SAS WATTENCOR

2019-2020 | Lancement d'un marché et sélection d'un groupement pour la réalisation d'un schéma directeur de l'énergie (SDE)

collectés par l'agglomération. Pour des questions de traçabilité des boues de station et de normes sanitaires encadrant leur épandage, les études ont conclu qu'il était préférable de valoriser séparément les boues et les intrants agricoles. Ainsi, la future unité de méthanisation comprendra deux lignes distinctes de méthanisation parallèles gérée par une unique entreprise, la SAS MéthaAgriCor, regroupant les exploitants agricoles à l'origine du projet initial de méthanisation, et l'entreprise Méthajoule, spécialisée dans le développement et l'exploitation d'unités de méthanisation. Avec l'appui de la Collectivité, ce projet agricole a changé d'échelle, passant de la cogénération à un niveau de production de biogaz suffisant (6 300 MWh) pour permettre l'injection dans le réseau (85 nm³/h).

Source : Entretien avec Jean-Pierre Goudard, ancien Vice-président COR, chargé du développement durable et des programmes européens

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ▶ Chaque filière pour laquelle le territoire dispose d'une ressource d'énergie renouvelable valorisable a été investie en quelques années par la Collectivité. Plutôt que d'investir massivement dans les unités de production, la COR a pris le parti de mettre à disposition des porteurs de projets, les compétences nécessaires pour mener à bien leur projet et les accompagner dans leur recherche de financements. C'est un véritable projet collectif qu'a impulsé la COR, impliquant les habitants et les acteurs économiques dans leur ensemble, dans la concrétisation de l'ambition TEPOS.

1.3.3.2 | L'atout majeur des Collectivités : le foncier

Un autre levier peut permettre aux Collectivités d'infléchir une stratégie de développement des EnR : le foncier. En effet, les Collectivités sont :

- ▶ Soit **propriétaires de tout ou partie des sites** nécessaires à l'implantation du projet ;
- ▶ Soit – a minima – chargées **d'élaborer les documents d'urbanisme et d'aménagement** qui permettent d'approuver ou non le projet et de fixer des priorités de développement.

Dans tous les cas, les développeurs devront rencontrer l'une des Collectivités du territoire pour que leur projet voie le jour.

1.3.3.3 | D'autres atouts à valoriser

En dehors du portage politique et du foncier dont elles disposent, les Collectivités doivent apprendre à recenser les ressources et leviers dont elles disposent pour coordonner, réguler ou faire émerger des projets sur leur territoire.

▶ **Figure 17 :**

Connaître les leviers d'action d'une Collectivité



1.3.4 IMPLIQUER LES ACTEURS LOCAUX POUR DONNER DE LA FORCE AU PROJET



Au-delà de la Collectivité elle-même, de nombreuses initiatives peuvent **associer les habitants, associations, ou entreprises locales à la conception et à la gestion des centrales EnR**. Cette démarche participative peut apporter plusieurs avantages mais doit être, pour être légitime, **engagée dès le début du projet**.

Gouverner un écosystème d'acteurs sur un sujet aussi complexe que l'énergie n'est pas simple. Le défi implique, pour les Collectivités, de réfléchir à de nouveaux modes de fonctionnement et de nouvelles formes de partenariat, dépassant les frontières traditionnelles entre acteurs publics et privés. L'étude sur les Nouveaux modèles économiques urbains ouvre la réflexion sur ce sujet.

+ D'INFOS

<https://www.modeleseconomiquesurbains.com/>

► Figure 18 :

Les atouts d'une démarche participative (cf. liste des abréviations)



L'effort de transparence sur le projet EnR et l'association des acteurs locaux à certaines étapes clés peut aider à prévenir des tensions et oppositions, voire insuffler des logiques de coopération entre des acteurs peu habitués à travailler ensemble. Là où l'engagement « contre » pourrait être la seule voie offerte, une démarche participative encourage à contribuer à la vie du territoire et favorise un engagement « avec » voire « pour » une certaine manière de développer les EnR



La durée d'un projet EnR d'envergure dépassant souvent celle d'un mandat électoral, la participation d'acteurs privés locaux peut aussi garantir une continuité dans l'engagement du territoire.



La participation à la gouvernance d'un projet EnR permet de familiariser les acteurs avec les enjeux énergétiques et encourage la maîtrise des consommations.



Les projets EnR d'envergure nécessitent également d'investir des montants très élevés. L'épargne des ménages français, qui s'élevait à 5 000 milliards d'euros en 2018, constitue une vraie opportunité d'investir dans les projets territoriaux.



Les investissements financiers des habitants, associations ou entreprises locales aux côtés des collectivités et de l'opérateur permettent de décupler le poids des acteurs territoriaux au sein de la société, et ainsi augmenter l'intérêt pour la société de faire appel à l'économie et l'emploi locaux pour les travaux, opérations de maintenance, etc.

RETOUR D'EXPÉRIENCE 4.



AU SYADEN, L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES EST CADRÉ PAR UNE CHARTE

 Aude

Début 2014, le Syndicat audois d'énergies et du numérique (SYADEN) s'interroge sur le rôle qu'il pourrait jouer dans le développement des énergies renouvelables. Parce que les projets d'EnR portent en eux une dimension d'aménagement, parce qu'ils peuvent constituer une source de développement économique dans ce département où les sources de richesses sont faibles et parce que la production d'énergies est un élément stratégique, il semble important que les élus et les citoyens s'approprient aujourd'hui pour leur développement. Cependant, plusieurs conditions doivent être réunies pour que les EnR soient sources de richesse locale : les projets ne doivent plus seulement appartenir à des fonds de gestion extérieurs au territoire, les bénéfices doivent être mieux répartis sur le territoire et entre les parties prenantes et les entreprises locales consultées pour la réalisation des travaux et la maintenance des unités de production. Comme les projets d'aménagement, le développement des EnR doit, selon le syndicat, être piloté par des élus locaux. Sur la base de ces différents constats, le SYADEN décide en février 2014 de s'engager dans une démarche de soutien aux énergies renouvelables avec pour principale ambition d'œuvrer au développement projets impliquant les Collectivités et citoyens locaux.

En décembre 2014, une commission EnR, ayant pour "ambition de définir une démarche d'accompagnement des Collectivités et intercommunalités de l'Aude et des orientations du syndicat dans le domaine de la production d'énergie d'origine renouvelable", est créée par le SYADEN. Une charte est alors élaborée pour définir les principes fondamentaux à respecter par les porteurs de projets qui peuvent bénéficier d'un accompagnement et préciser les engagements du syndicat. **L'accompagnement des projets EnR par le SYADEN se fait selon ces 5 principes fondamentaux :**

- 1 ► respecter un motif d'intérêt général ;
- 2 ► concerter les acteurs du secteur (développeurs, associations, consulaires et services de l'État) de manière à générer de réelles perspectives économiques partagées au niveau local ;
- 3 ► permettre aux Collectivités de s'impliquer dans le développement des EnR et de prendre des parts dans les petits et grands projets, par le biais d'une SEM dédiée aux EnR ;
- 4 ► apporter une expertise neutre et transparente aux Collectivités afin d'assurer la meilleure appropriation des enjeux territoriaux par les élus ;
- 5 ► promouvoir l'investissement citoyen dans chaque processus de financement de projet.

Le SYADEN peut intervenir sur sollicitation d'une Collectivité pour la conseiller et l'accompagner dans la réflexion (notes d'opportunités et chiffrage d'un avant-projet) et la réalisation du projet (démarches techniques administratives, juridiques et financières), et pour lui assurer un rôle central dans le développement - en veillant par exemple à ce qu'une part du capital du projet puisse être réservée à la Collectivité ainsi qu'aux communes limitrophes et à l'intercommunalité. Les élus locaux sont ainsi soutenus par le syndicat dans la phase de communication et de concertation auprès des acteurs locaux et des Collectivités concernées, sachant que la mise en œuvre d'une démarche participative et citoyenne est préconisée (visites de site, actions de sensibilisation et de pédagogie, investissement citoyen).

Découvrir la démarche entreprise par le SYADEN : <https://www.syaden.net/nos-metiers/developpement-durable/energies-renouvelables-electriques/>

Source : Entretien avec
Yann Sicard - Directeur de la transition
énergétique du SYADEN

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ▶ Le SYADEN, à travers une équipe d'ingénieurs et techniciens, gère en toute transparence et neutralité l'interface entre les Collectivités accompagnées et le développeur, les propriétaires, les associations. Ce suivi est assuré tout au long de la vie du projet par le syndicat ou la SEM locale.
- ▶ Le SYADEN réfléchit désormais à faire appel à une association locale pour mener à bien les démarches de concertation visant à assurer le caractère participatif et citoyen des projets qu'il accompagne.



1.4 | CHOISIR LE BON MODE D'INTERVENTION

Le choix du mode d'intervention de la Collectivité doit résulter d'une analyse croisée entre :

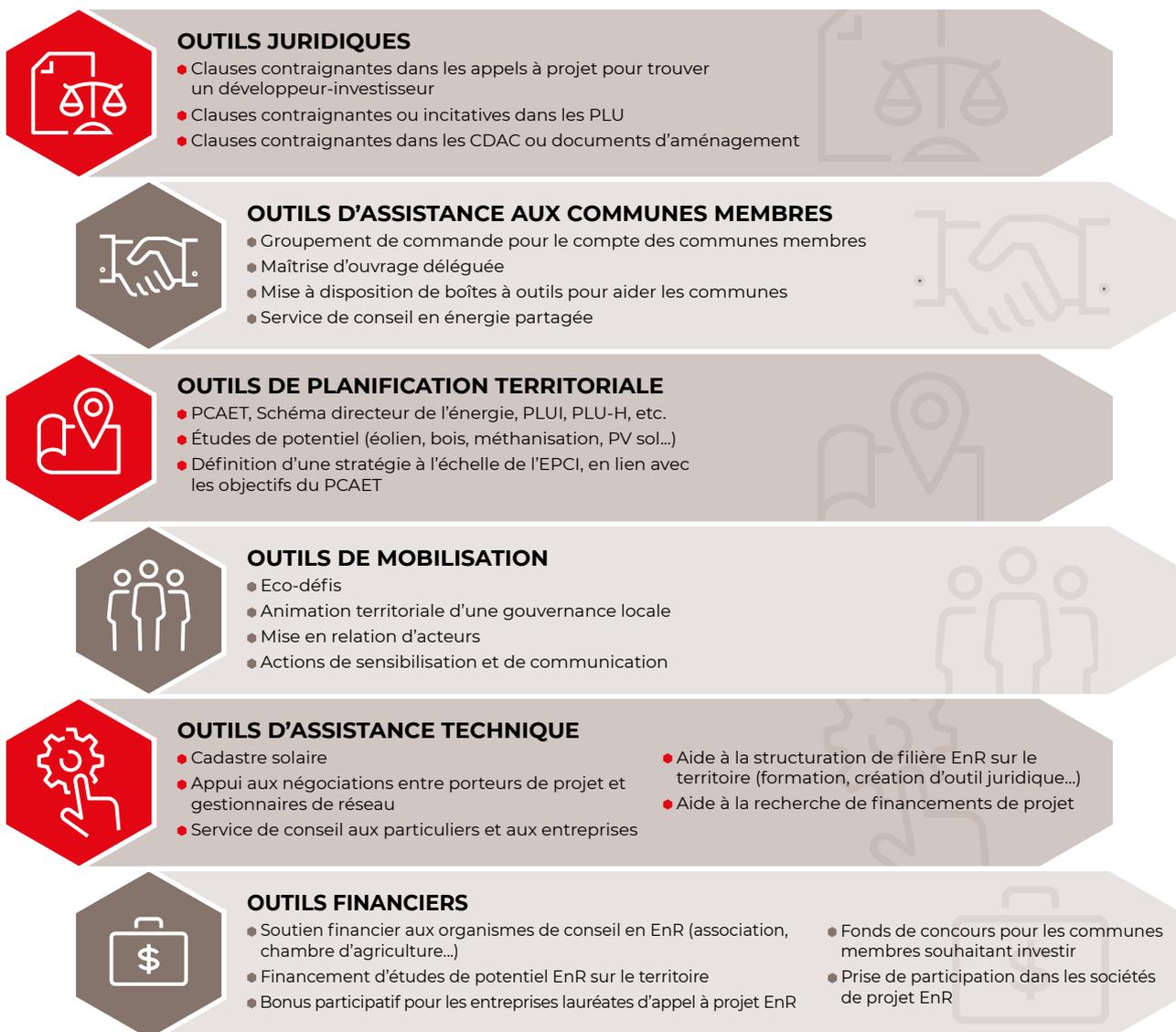
- ▶ Le diagnostic territorial et en particulier la cartographie des acteurs présentée en 1.2.3. ;
- ▶ La marge de manœuvre dont dispose la Collectivité pour intervenir et en particulier :
 - Sa capacité financière ;
 - Ses compétences statutaires ;
 - Les moyens humains et compétences dont elle dispose ;
- ▶ La volonté politique de s'investir de façon plus ou moins importante dans tel ou tel type de projet, en particulier lorsque les moyens de

la Collectivité sont limités. La priorisation des projets à soutenir telle qu'évoquée en partie 1.3.1. devient alors indispensable.

1.4.1 LES DIFFÉRENTS OUTILS MOBILISABLES PAR LES COLLECTIVITÉS

La liste présentée n'est pas exhaustive mais permet de mettre en évidence l'étendue des actions possibles par une Collectivité locale pour soutenir le développement et la régulation des EnR.

▶ **Figure 19 :** Les différents outils des Collectivités pour intervenir (cf. liste des abréviations)

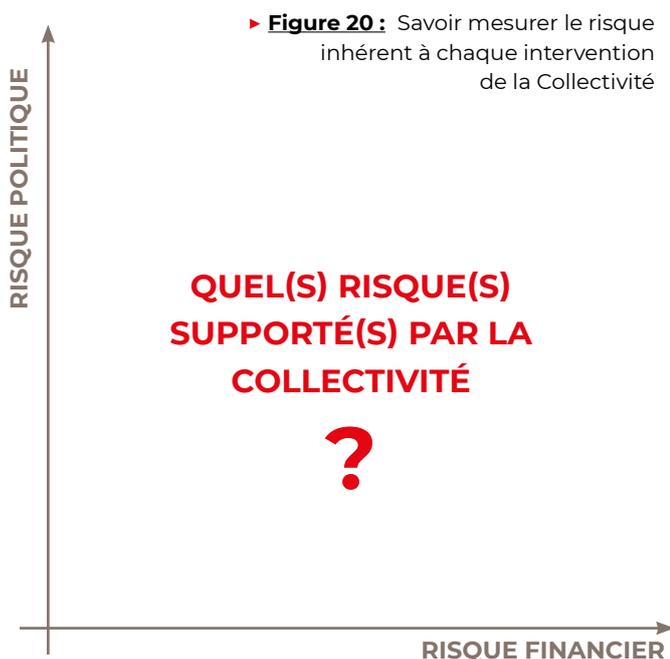


1.4.2. IDENTIFIER LES RISQUES PORTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ

Via son implication dans un projet EnR, la Collectivité prend **des risques qui varient en fonction des modalités d'intervention et de la nature du projet**. Il est de son ressort de les identifier avant d'entamer les discussions avec les opérateurs.

La Collectivité prend un risque politique, même via une action de simple communication. Plus l'implication de la Collectivité est forte, plus le soutien politique au projet est revendiqué. Pour des projets dont l'acceptabilité est faible, tel qu'en éolien ou en méthanisation, la Collectivité devra mener une concertation renforcée auprès des citoyens pour limiter ce risque.

La Collectivité peut, par ailleurs, être amenée à supporter un risque financier. Celui-ci va varier fortement d'un projet à l'autre et n'est pas directement corrélé à son degré d'implication. **Une prise de participation dans un projet ne préfigure pas nécessairement d'un risque financier important si le montage privilégié le permet**. La Collectivité peut, en menant bien ses négociations, faire porter les risques de développement à un opérateur externe en échange, par exemple, d'un soutien politique au projet. Elle portera un risque alors uniquement en phase de construction et d'exploitation, à la hauteur de sa participation au capital.



1.4.3. SE DOTER DES BONNES COMPÉTENCES STATUTAIRES

Quel que soit le mode d'intervention retenu, il est nécessaire de s'assurer que la Collectivité dispose bien des compétences statutaires pour intervenir.

La seule exception concerne l'implantation d'EnR sur son propre patrimoine : la commune n'a besoin d'aucune compétence spécifique pour mettre en place des panneaux solaires sur sa mairie par exemple¹.

En revanche, **dès lors que la Collectivité apporte un soutien – même léger – à un tiers, une compétence spécifique est nécessaire**. Il peut s'agir de toute compétence permettant de justifier l'intervention de la Collectivité. La Collectivité doit avant tout veiller à ce que **ses compétences ne se chevauchent pas avec celles d'autres Collectivités** (en particulier que les compétences du syndicat d'énergie et de l'EPCI-FP ne soient pas redondantes). Enfin, **s'agissant de prestations particulières** pour le compte des communes telles que le conseil en énergie partagée ou la maîtrise d'ouvrage déléguée, **des prestations accessoires doivent généralement être inscrites dans les statuts**.

De manière générale, il est conseillé à la Collectivité de se faire **assister par un cabinet spécialisé** pour analyser, **dès l'étape de planification**, la nécessité ou non de compléter les statuts de la Collectivité avant toute intervention et ce, même lorsque la Collectivité est reconnue comme « coordinatrice de la transition énergétique ».

Focus sur la prise de participation dans les projets EnR

Aucune précision n'est mentionnée dans la loi TECV s'agissant de la nécessité pour une Collectivité souhaitant prendre des participations au sein d'une SA ou d'une SAS de disposer au préalable d'une compétence statutaire spécifique.

En effet, l'esprit du texte va plutôt dans le sens d'une implication de toutes les Collectivités dans la transition énergétique et ce, afin d'améliorer la qualité d'un projet tant en matière « d'intégration dans les politiques publiques locales énergétiques et plus largement de développement local », que d'acceptabilité du projet par les populations².

¹ Article L.2224-32 du CGCT

² Commentaires sous l'article 26 de l'étude d'impact relative au projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en date du 29 juillet 2014 - NOR : DEVX1413992L / Bleue-1.

Toutefois, la **Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)** a une interprétation restreinte de ces dispositions. Ainsi, elle **estime que la détention d'une compétence spécifique est nécessaire pour prendre des parts au sein de SA/SAS EnR.**

Sur ce sujet, les avis diffèrent d'une préfecture à l'autre et il est fortement recommandé à la Collectivité de se renseigner auprès de l'autorité compétente et de se faire accompagner.

1.4.4. DISPOSER DE MOYENS PROPORTIONNÉS À SON AMBITION

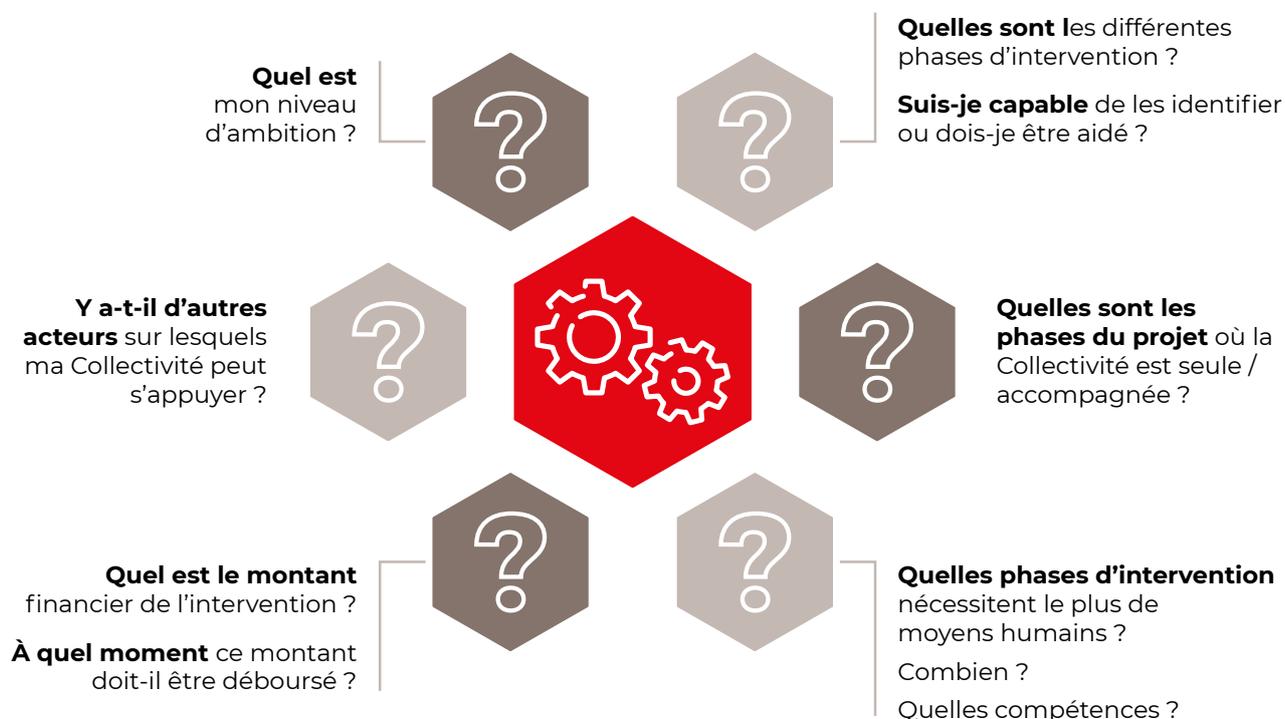
Pour chaque type d'action mentionné précédemment, le degré d'intervention de la Collectivité devra tenir compte de ses capacités. Par exemple, de nombreuses Collectivités souhaitent prendre une part importante dans la gouvernance de sociétés privées de projets EnR, or cela demande :

- ▶ Du temps pour participer aux instances de création puis de vie de la société de projet ;
- ▶ De la planification et des capacités de négociation ;
- ▶ Selon les cas, des capacités financières permettant d'acquérir des parts importantes ;
- ▶ Des compétences spécifiques (techniques, financières, etc...) : nécessité de se faire accompagner ou former.

Les ambitions de la Collectivité doivent donc être proportionnées aux moyens qu'elle est en mesure de consacrer. Certains moyens peuvent par exemple être mutualisés à l'échelle intercommunale voire départementale ou régionale, pour la création de SEM notamment.

De manière générale, la Collectivité doit estimer les conséquences de son implication et en retour peut-être ajuster son niveau d'intervention. Le schéma ci-dessous présente des pistes d'aide au dimensionnement de l'intervention.

▶ **Figure 21:** Mettre en cohérence moyens et ambition avant d'intervenir



RETOUR D'EXPÉRIENCE 5.



VEILLER À AVOIR L'INGÉNIERIE ADÉQUATE POUR MENER À BIEN LE PROJET : L'EXEMPLE DE L'AVIS DE CONCESSION LANCÉ PAR ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN

📍 **Bas-Rhin**, 27 22 habitants

- **Solaire photovoltaïque - environ 10 MWc**
- **Projet de solaire flottant de 10 ha sur une ancienne ballastière - Avis de concession lancé par la Ville.**

© Ville d'Illkirch-Graffenstaden



Installation d'une centrale solaire flottante expérimentale sur le plan d'eau du Girlenhirsch pour évaluer son impact sur la biodiversité avant une installation à plus grande échelle sur l'ancienne ballastière.

La commune d'Illkirch a rencontré plusieurs difficultés en lançant en février 2019 un avis de concession pour la création et l'exploitation d'un parc solaire flottant de 10 ha sur une ancienne ballastière. L'avis a été rédigé par les agents communaux sans l'aide d'une expertise juridique externe, à partir de différents exemples de cahiers des charges d'avis de concession qu'ils ont pu récupérer. Si l'avis de concession, paru au journal officiel européen, a reçu 3 réponses, l'analyse des offres s'est révélée complexe, nécessitant une analyse financière pointue et des compétences supplémentaires en vue de négocier et rédiger le futur contrat de concession. Pour combler le manque d'expertise interne, la commune a missionné un prestataire pour l'accompagner jusqu'à la signature du contrat de concession. Le processus de sélection des candidats s'est révélé bien plus long que ne l'avaient imaginé les services de la Ville : un an après le lancement de l'avis et trois cycles d'allers-retours avec les candidats, la décision n'a pu être tranchée par la commission ad hoc et nécessairement reportée après les élections

municipales. Les services avouent : " Dans une ville moyenne, nous ne sommes pas outillés pour mener dans de bonnes conditions une telle procédure ! ".

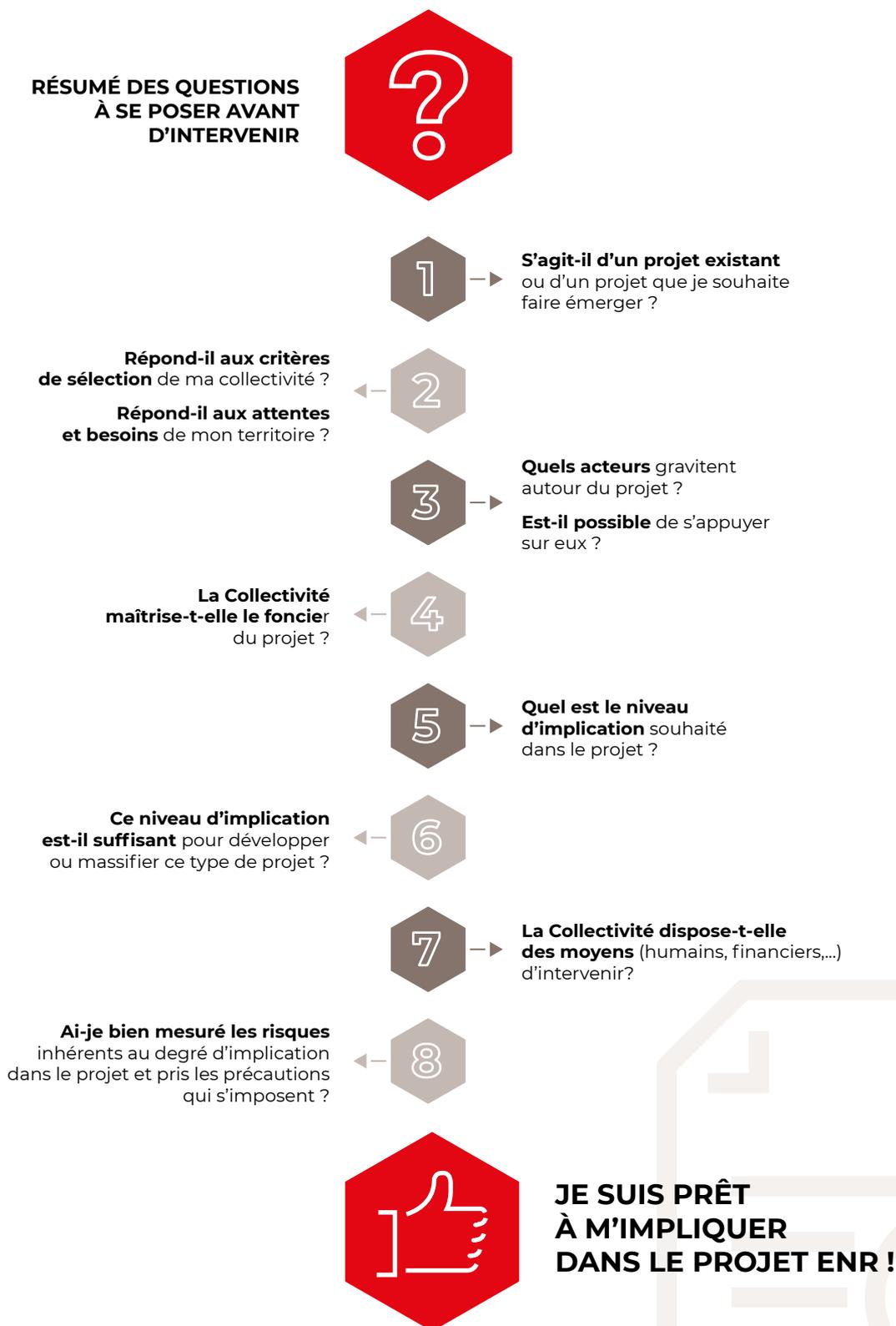
CE QU'IL FAUT RETENIR

- ▶ Mesurer le niveau d'ingénierie des agents disponibles au sein de la Collectivité, et si besoin faire appel à une expertise externe ;
- ▶ Bien évaluer le temps que va prendre la procédure et mesurer l'implication qu'elle va demander aux services de la Collectivité ;
- ▶ Annexer le contrat de concession, même incomplet, à l'avis de concession afin de gagner du temps dans la phase de négociation (ou annexer le modèle de convention d'occupation à l'appel à projet).

1.4.5. RÉSUMÉ DES QUESTIONS À SE POSER AVANT D'INTERVENIR

Le diagramme résume les questions à se poser au sein de la Collectivité **pour décider du mode d'action le plus approprié.**

► **Figure 22 :**
Se poser les bonnes questions avant d'intervenir



RETOUR D'EXPÉRIENCE 6.



EXEMPLES DE MODALITÉS D'INTERVENTION DE COLLECTIVITÉS **DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ENR SANS INVESTISSEMENT FINANCIER CONSÉQUENT**

LA CONCESSION SANS SERVICE PUBLIC

- 📍 **Loos-en-Gohelle, Pas-de-Calais,**
6 751 habitants
- **Solaire photovoltaïque en toiture**

Il est possible de mettre à disposition le foncier ou le patrimoine d'une Collectivité, par exemple des toitures, via un contrat de concession. Dans le cas initié à Loos-en-Gohelle, le groupement retenu par la ville devait poser les bases de la création de la société qui deviendra le concessionnaire actuel, en associant la ville et les citoyens loossois (et d'ailleurs). La Collectivité est libre ensuite de prendre des parts ou non au capital de la société. C'est ce choix qu'a fait Loos-en-Gohelle en mettant à disposition, en échange d'une redevance annuelle, les toits de ses bâtiments communaux d'une société qui finance, installe et exploite des panneaux photovoltaïques. La ville d'Illkirch a également fait le choix de lancer un avis de concession pour la création et l'exploitation d'un parc solaire flottant de 10 ha sur une ancienne ballastière.

LE FONCIER PUBLIC VALORISÉ COMME APPORT EN NATURE AU CAPITAL D'UNE SEM

- 📍 **Nièvre**
- **Solaire photovoltaïque au sol, éolien**

La SEM Nièvre Énergies a constaté que l'investissement dans les projets EnR des communes ou intercommunalités pouvait être freiné du fait des limites imposées sur

leurs dépenses, ainsi que par les règles encadrant leur investissement en comptes courants d'associés. Suite à ce constat, Nièvre Énergies met en place un système adapté d'entrée au capital de la SEM : les communes louant leur foncier pour un projet d'énergie renouvelable pourront demain valoriser le bail en apport en nature au capital. Ainsi, ce sont les recettes à venir de loyer qui seront reversées au capital de la SEM. Ce mécanisme permet aux communes de bénéficier des retombées économiques à moyen/long terme sans alourdir leur bilan financier à court terme.

LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE FOURNITURE DE CHALEUR RENOUVELABLE

- 📍 **Lucinges, Haute-Savoie,**
1 625 habitants
- **Réseau de chaleur bois**



Inauguration du réseau de chaleur.

Les Collectivités peuvent lancer un contrat de concession pour la fourniture de chaleur renouvelable à destination des

bâtiments publics et privés des habitants qui le souhaitent. Il est possible d'inclure dans le cahier des charges des conditions relatives à la participation citoyenne ou à l'implication citoyenne dans la gouvernance du projet. La commune de Lucinges a par exemple délégué la création et l'exploitation d'un réseau de chaleur bois à la société ForestEner. Cette société a été créée et est détenue à parts égales entre des acteurs spécialistes du bois énergie et des acteurs de l'énergie renouvelable et citoyenne. ForestEner conçoit, réalise et exploite des chaufferies bois avec un contrat de 15 à 20 ans de fourniture de chaleur comprenant un abonnement annuel (charges d'exploitation et de financement) et la chaleur consommée. Depuis 2018, les bâtiments communaux et une centaine de logements sont ainsi approvisionnés en chaleur par deux chaufferies bois et une chaufferie fioul en appoint.

LOUER DES PANNEAUX SOLAIRES POUR LES INSTALLER SUR LES TOITS DES BÂTIMENTS COMMUNAUX



Lorient, Morbihan,

57 149 habitants

• **Solaire en toiture**

À Lorient, où une première installation photovoltaïque en autoconsommation avait été réalisée en 2003 sur le toit d'un bâtiment communal, la Ville tente sans succès en 2012 de faire appel à un tiers-investisseur pour équiper ses bâtiments de panneaux photovoltaïques avec revente totale de l'électricité au réseau. En effet, en 2012, les tarifs réglementés d'achat de l'électricité photovoltaïque ont chuté et l'unique réponse à l'appel d'offres n'est pas viable. La commune se tourne alors vers l'autoconsommation et achète en 2014 et 2015 des panneaux qui sont installés sur le toit de deux écoles par les techniciens de la Ville. Avec ces installations en régie, les services

techniques gagnent en connaissance et savoir-faire (raccordement des installations, fonctionnement de l'onduleur, sécurité incendie, suivi des consommations, ...). Dans le cadre du plan climat de la Ville, les élus se fixent l'objectif de passer de 1 % de production d'électricité photovoltaïque par rapport à la consommation des bâtiments municipaux à 3 % et expriment leur souhait d'auto consommer l'électricité ainsi que d'associer les habitants à cette démarche.

Avec les conseils de l'association Hespul et d'un cabinet d'avocats, la Ville imagine un modèle original de location de panneaux photovoltaïques à un tiers-investisseur citoyen, dont l'électricité produite est directement consommée par le bâtiment qui accueille les panneaux (sans revente au réseau donc). L'investissement porté par la commune se limite à l'achat des équipements complémentaires aux panneaux (onduleur, câblage, protection électrique, etc.). Cette idée a été partagée avec l'association Bretagne Énergies Citoyennes, qui a réussi à mobiliser les habitants de Lorient dans le but de monter une SAS au fonctionnement coopératif investissant dans les énergies renouvelables et répondant aux appels d'offres lancés par la Ville de Lorient : la SAS OnCIMé, détenue à 100 % par des citoyens, compte désormais une centaine d'actionnaires. Les chantiers d'installation menés en régie sont maintenant participatifs, ouverts aux citoyens actionnaires ou aux élèves du Centre de Formation des apprentis de Lorient.

Quatre toitures communales bénéficient des panneaux photovoltaïques loués à OnCIMé (environ 100kWc au total), à qui est également engagée contractuellement à réaliser des animations de sensibilisations des usagers. Les contrats de location ont une durée de 15 ans, le loyer étant indexé sur l'inflation et non sur le prix de l'électricité. Ainsi, les dépenses énergétiques de la Collectivité sont maîtrisées dans le temps, en plus d'avoir des bâtiments communaux alimentés en électricité renouvelable et locale. Les citoyens détenteurs d'OnCIMé profitent des bénéfices de l'opération.

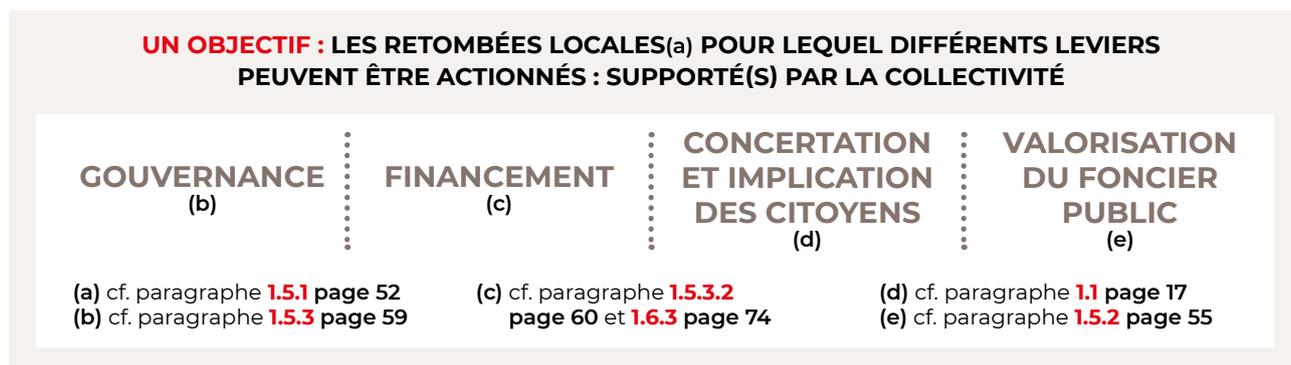
1.5 | INTERVENIR !

Retombées locales, projet citoyen, appropriation, financement participatif... De nombreux enjeux se croisent autour de l'implication des acteurs locaux. **Avant toute chose, il convient de définir les objectifs de la Collectivité en matière de retombées et d'implication** : quelles retombées souhaitées pour le territoire ? quelle implication souhaitée des autres acteurs locaux et pourquoi ? impliqués dans quoi ? quels acteurs ? quels moyens

est-on prêt à réunir pour cela ? combien de temps, d'argent ?

Comme cela a été vu au 1.2.4, il n'y a pas de ligne de démarcation absolue entre les différents modes de portage. Les différences s'expriment plutôt selon un faisceau d'indices, modélisé ici via des curseurs à positionner par la Collectivité (et les acteurs locaux qui pourront choisir de s'y inscrire ou non).

► **Figure 23 :** Les leviers à mobiliser pour maximiser les retombées locales



1.5.1. OPTIMISER LES RETOMBÉES LOCALES

Le schéma suivant donne des exemples d'objectifs possibles en matière de retombées locales. Sur la gauche, le développement conventionnel offre au territoire « uniquement » des retombées fiscales (réglementaires) et des loyers aux propriétaires terriens (dont parfois la Collectivité). **En déplaçant le**

curseur vers la droite, les retombées économiques et sociales pour le territoire augmentent et sont davantage maîtrisées par la Collectivité, **mais impliquent un engagement plus conséquent** de celle-ci au démarrage et dans la durée (politique ou financier, cf. 1.4.2.). Plus la Collectivité dispose d'un actionariat élevé et a négocié des modalités de gouvernance importantes (et donc engageantes), plus elle a la main sur le partage de la valeur (cf. 1.2.2.) et peut en faire profiter son territoire.



► **Figure 24 :**

Plus la Collectivité s'engage dans le projet, plus elle a de chance de maximiser les retombées économiques pour le territoire

RETOUR D'EXPÉRIENCE 7.



COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS SOLESMOIS POUR UN CO-DÉVELOPPEMENT RAISONNÉ DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE

📍 Nord, 15 communes, 15 008 habitants

- Éolien
- Appel à projets et participation de la collectivité dans une SAS avec valorisation des parts

UNE VOLONTÉ PARTAGÉE DE MAÎTRISER LE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN

Face aux multiples sollicitations de développeurs, les élus de la Communauté de communes du Pays Solesmois (CCPS) expriment leur volonté de maîtriser le développement éolien sur leur territoire lors de l'élaboration du PLUi. Au moins 7 projets sont alors en cours de prospection foncière sur le territoire. Les élus décident de plafonner le développement à 40 mâts, soit au maximum 15 éoliennes en plus de celles déjà en service, autorisées ou en cours d'instruction. Le développement des éoliennes supplémentaires est réalisé dans le cadre d'un appel à projets lancé en 2018 avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage financée par le Pays du Cambrésis (syndicat mixte de SCoT, porteur du PCAET). 9 entreprises répondent à l'appel à projets, 4 sont auditionnées et 2 sont finalement retenues : l'une porte un projet déjà bien avancé mais est prête à laisser une place importante à la Collectivité et l'autre propose un nouveau projet sur deux sites différents.

Si la plupart des développeurs prospectant sur le territoire ont joué le jeu en lien avec leur propre charte de développement, faisant la part belle à la consultation des territoires d'implantation, l'un des développeurs a poursuivi son projet comme si de rien n'était. Les communes ont délibéré contre ce projet et participé activement à l'enquête publique pour dénoncer ce qu'elles considèrent comme un non-respect du cadre de développement défini. Parmi les propriétaires qui avaient signé une promesse de bail avec un développeur en

amont de l'appel à projets, peu ont contesté la démarche entreprise par la Collectivité.

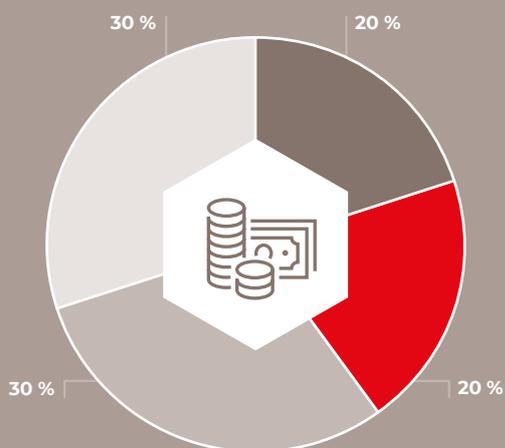
DES PROJETS ÉOLIENS AU SERVICE DU TERRITOIRE

Plutôt qu'une volonté de freiner le développement éolien, les élus de la CCPS souhaitent en faire un véritable projet de territoire. C'est pourquoi la Collectivité s'engage dans une démarche de "co-développement raisonné" avec les développeurs sélectionnés à l'issue de l'appel à projets en négociant l'introduction du bloc local au capital des futures sociétés de projets éoliens, dans la limite de 49,9 % des parts. Les communes ont également la possibilité de prendre part au capital des sociétés de projet. Une fois la phase de développement aboutie et purgée de tout recours, la CCPS souhaite revendre une partie des droits acquis et allouer les recettes générées à divers projets territoriaux (cf graphique page 54). Par ailleurs, l'IFER est réparti entre la commune d'implantation (42 %), la CCPS (42 %), le restant est partagé entre les autres communes du territoire (16 %).

Pour assurer la place de la Collectivité dans la gouvernance des projets éoliens, un protocole d'accord est négocié avec les deux développeurs retenus (pour des sites distincts), qui sera décliné dans le pacte d'associés des futures sociétés de développement et exploitation des parcs. Cette phase de négociation se révèle longue et compliquée. Pour la mener à bien, la Collectivité identifie le besoin d'être "armée" correctement en faisant appel à une expertise externe. De nombreuses questions doivent en effet être abordées lors

de ces négociations sur la gouvernance de la société : Qui compose le comité stratégique ? Combien de sièges allouer à la Collectivité ? Quelles règles de vote adopter ? Y a-t-il des sujets sensibles pour lesquels la Collectivité doit exiger un veto ?

La mission d'accompagnement confiée au prestataire ne se termine qu'après la prise effective des parts au capital des sociétés de projet par la Collectivité. Pour un élu, participer au conseil d'administration d'une entreprise ne va pas de soi, comme l'explique Didier Escartin, vice-président de la CCPS : "Il est important de ne pas négliger la différence culturelle entre le fonctionnement de la Collectivité et le fonctionnement de l'entreprise. Les rythmes sont différents, il faut s'assurer de pouvoir être présent aux assemblées et conseils d'administration, s'assurer que le budget de la Collectivité soit voté en amont, etc. "



ALLOCATION DES RECETTES LIÉES À LA VENTE D'UNE PARTIE DES PARTS DÉTENUES PAR LA CCPS

- Actions communautaires de soutien aux énergies renouvelables non éoliennes (biogaz, PV, réseaux de chaleur...) publiques ou privées
- Actions communautaires en faveur des économies d'énergie sur le parc de logements privés et sur le patrimoine immobilier public
- Investissement productif et participation citoyenne dans le cadre de production d'énergie éolienne
- Financement d'actions communales

► **Figure 25 :**
Allocation des recettes liées à la vente d'une partie des parts détenues par la CCPS

LES ÉTAPES CLÉS

2011 | 1^{er} plan climat énergie territorial à l'échelle du SCOT du Cambrésis.

2017 | Approbation du PLUi et lancement d'une mission externalisée de conseil juridique et financier pour accompagner la Collectivité dans la définition et la mise en œuvre de sa démarche de co-développement.

2018 | La CCPS se dote de la compétence facultative "aménagement et exploitation des installations d'énergies renouvelables éoliennes", puis lance un appel à projets éoliens, et enfin adopte un "plan de développement d'énergies renouvelables par le Pays Solesmois pour le Pays Solesmois".

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Après une première période de développement des EnR éparse par certaines de ses communes membres, la mise en place d'un plan EnR a permis à la CCPS de cadrer les modalités de développement des énergies sur son territoire et de flécher l'utilisation sur le territoire des recettes économiques issues notamment de l'éolien. Cette démarche proactive ne garantit pas à la Collectivité l'absence d'émergence de nouveaux projets, principalement éoliens. Toutefois, ce plan EnR dont le cadre peut être facilement obtenu par les opérateurs permet à ces derniers de prendre connaissance de la stratégie territoriale et de s'inscrire dans cette démarche afin de faciliter l'acceptabilité de leurs projets.



LES + DE LA DÉMARCHE DE LA CCPS

L'ingénierie externalisée qui a permis à la Collectivité de mener à bien son projet a été cofinancée par la Région et par le Pays du Cambrésis

Si l'appel à projets, via la négociation des conditions de développement et de la place de la Collectivité dans la vie du projet, tend à ralentir le projet éolien (avec un risque de suspension du projet en cas de désaccord), les risques d'abandon du projet sont limités. Au contraire, les projets ont le soutien de l'ensemble des communes et n'amènent à aucune opposition structurée sur le territoire. De ce fait, les projets sont menés avec plus de fluidité et les chances d'aboutir augmentent considérablement.

Un certain consensus politique entre les communes du territoire et la CCPS s'est formé suite au travail mené dans le cadre du PLUi. Ce consensus s'appuie sur le constat partagé d'une situation intenable face aux multiples prospections des développeurs, et une volonté commune de faire profiter le plus possible au territoire des retombées économiques du développement éolien.

La démarche de la Collectivité a bénéficié d'un contexte favorable : le territoire est très propice à l'implantation d'éoliennes, d'où un bon niveau de concurrence. Les exigences de la Collectivité auraient peut-être eu moins de chance d'aboutir sur un projet moins lucratif et attractif.

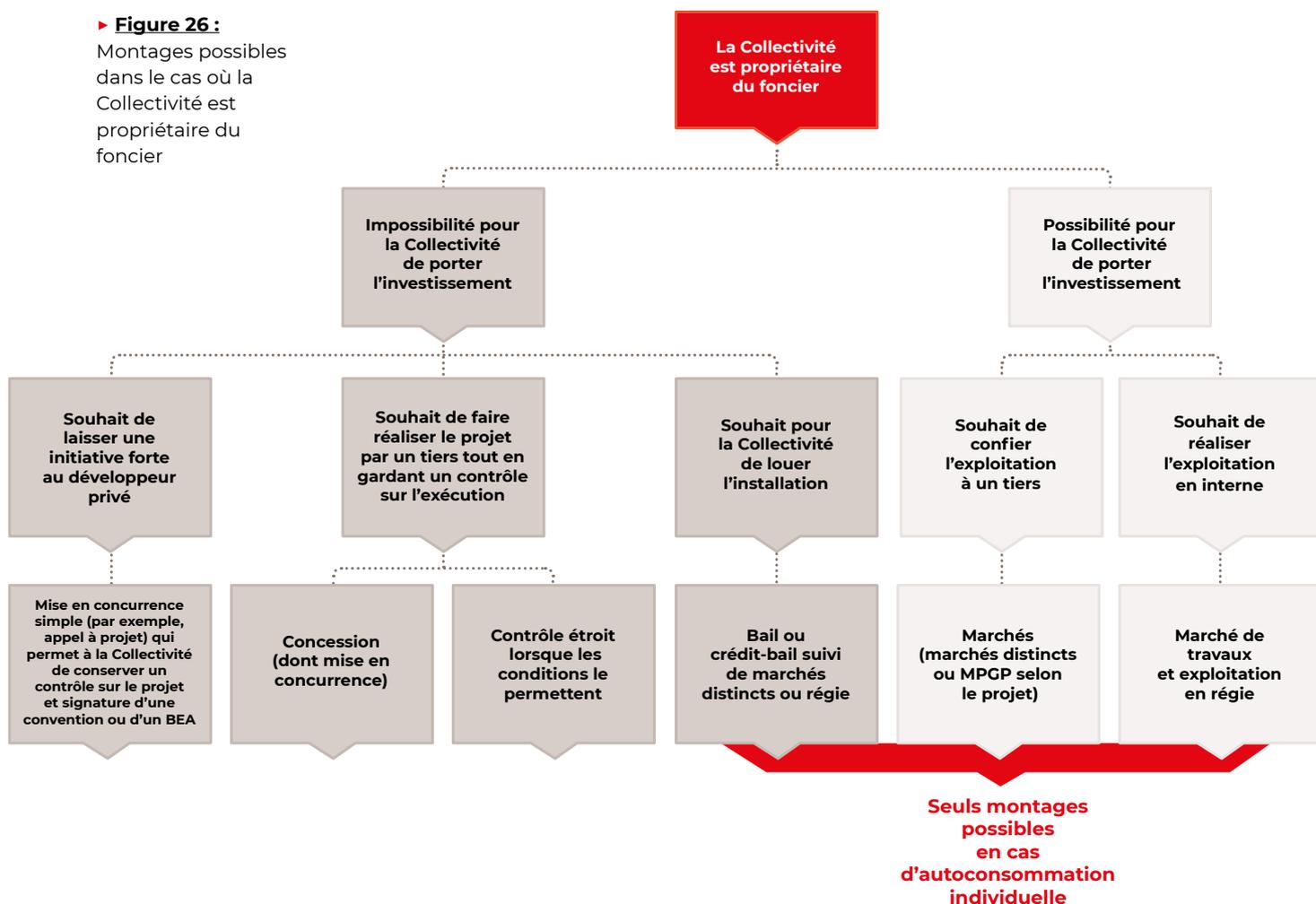
1.5.2. VALORISER LE FONCIER PUBLIC

Lorsque la Collectivité est propriétaire du foncier, elle peut recourir à différents modes d'action pour y implanter des projets d'EnR. Il est à noter qu'une **mise en concurrence est**, à quelques exceptions près (comme l'intervention « in-house » d'un EPCI sur l'une de ses communes membres)¹ **obligatoire** : les Collectivités doivent donc être vigilantes à **ne pas accepter de proposition d'un développeur sans avoir fait de publicité préalable dans tous les cas où elle est nécessaire.**

¹ Cf. 2.1.2.2 sur le contrôle étroit

► **Figure 26 :**

Montages possibles dans le cas où la Collectivité est propriétaire du foncier



ATTENTION : Lorsque la Collectivité choisit l'autoconsommation individuelle, tous les montages juridiques ne sont pas possibles du fait de l'absence ou quasi-absence de revenus. Dans tous les cas, il est conseillé à la Collectivité de se faire accompagner pour choisir et mettre en place le mode de réalisation qui lui correspond. Dans le

cas d'un appel à projet, si la Collectivité souhaite participer à la gouvernance et au financement ou si elle souhaite acter l'implication des citoyens dans le projet, il est conseillé de **signer un protocole d'accord** avec le partenaire afin de conserver un levier de négociation, et ce, **de préférence avant de signer la promesse de bail.**

NB : Le cas de l'autoconsommation collective n'est pas abordé dans ce guide car la démarche générale et les montages juridiques sont très différents de ceux présentés ici.



POUR ALLER PLUS LOIN SUR L'AUTOCONSOMMATION COLLECTIVE

- ▶ Vidéo pédagogique réalisée par Enedis : <https://www.enedis.fr/autoconsommation-collective>
- ▶ Fiche pédagogique sur le site PhotoVoltaire.info : https://www.photovoltaique.info/fr/tarifs-dachat-et-autoconsommation/autoconsommation-collective/#definition_et_perimetre_de_lautoconsommation_collective
- ▶ Analyse théorique et générale du cadre juridique de l'autoconsommation collective et le stockage d'électricité en France : Autoconsommation collective et stockage d'électricité, ADEME, septembre 2018, <https://www.ademe.fr/autoconsommation-collective-stockage-lelectricite>

RETOUR D'EXPÉRIENCE 8.



LOOS-EN-GOHELLE : UNE CONCESSION SANS SERVICE PUBLIC POUR ÉQUIPER LES TOITS COMMUNAUX DE PANNEAUX PHOTOVOLTAÏQUES

📍 Pas-de-Calais, 6 751 habitants

- Concession et participation de la commune et de citoyens au capital de la société de projet
- Solaire photovoltaïque

UN « PLAN SOLAIRE » POUR DEVENIR AUTONOME EN ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE

La Ville de Loos-en-Gohelle, référence en matière de politique de développement durable, souhaite massifier le développement des énergies renouvelables sur son territoire afin de pouvoir devenir autonome en électricité à l'horizon 2050. Lancer un plan solaire est naturel pour la Ville, qui a déjà équipé une église de panneaux photovoltaïques lors de travaux de rénovation, et peut bénéficier de la plateforme LumiWatt by cd2e, qui teste à taille réelle les technologies solaires. Jugeant qu'il est plus aisé pour la commune d'intervenir sur son patrimoine public, la Ville décide d'équiper les bâtiments communaux adaptés de panneaux solaires photovoltaïques. Nourrissant depuis de nombreuses années la culture de la démocratie participative sur la commune, les élus souhaitent que le projet solaire puisse être porté par les citoyens. Seulement, la mairie doit faire face à deux contraintes : d'une part, la Collectivité ne dispose pas de moyens financiers suffisants pour investir dans les installations solaires et, d'autre part, le tissu citoyen n'est pas prêt au sein de la population loossoise à porter un tel projet.



© SUNELIS

Inauguration de la centrale solaire « Mine de soleil »

LA RECETTE LOOSSOISE : CONCESSION ET ANIMATION D'UNE DÉMARCHE CITOYENNE

Un cabinet de conseil est consulté pour trouver la solution juridique la plus adaptée à l'ambition et aux contraintes de la commune : c'est la concession qui apparaît le plus opportun pour Loos-en-Gohelle. Avant de mettre les toitures à disposition du futur concessionnaire, la Ville s'assure (avec l'aide d'un bureau d'études) que les toitures sont adaptées à la production d'énergie solaire et prêtes à accueillir des installations photovoltaïques (qualité de la structure, absence d'amiante...). La Ville prend en charge les travaux d'adaptation nécessaires. 8 toitures sont identifiées pour une production estimée à 440 MWh par an.

En parallèle, la Ville s'appuie sur l'association EnergETHIC pour faire émerger un groupe citoyen souhaitant piloter le projet solaire et de

l'accompagner tout au long de la démarche : " Si le projet ne naît pas des habitants, on va le faire sortir ! ", s'exclame Francis Maréchal, adjoint au Maire de Loos-en-Gohelle. Après quelques réunions publiques, une dizaine d'habitants sensibles au sujet répondent à l'appel. Un groupe se forme et désigne un représentant pour faire le lien avec la Ville et assister aux réunions d'attribution du marché. EnergETHIC les aide à se former aux étapes et fonctionnement d'un projet solaire citoyen, emmène le groupe visiter des installations solaires et rencontrer d'autres porteurs de projets. L'association est également aux côtés du groupe pour s'assurer que les citoyens soient bien représentés dans la gouvernance de la future société.

À l'été 2018, un avis de concession relatif à l'installation et l'exploitation de panneaux photovoltaïques sur les toitures communales est lancé. Le marché est attribué au groupement formé par la SEM Énergies Hauts-de-France, créée par la Région pour investir dans les projets EnR et Sunelis, installateur basé à Lille. La concession couvre le financement, l'installation, l'exploitation et la maintenance des panneaux photovoltaïques. Les recettes liées à la vente de l'électricité produite rémunèrent le concessionnaire, qui paie une redevance annuelle à la commune en contrepartie du droit d'exploitation de la centrale pendant toute la durée du contrat. La Ville a pu bénéficier de conseils d'un cabinet externe pour négocier avec la SEM régionale et Sunelis les conditions de participation de la commune et des citoyens à la gouvernance de la future société.

UNE « MINE DE SOLEIL » POUR COUVRIR LES TOITS DE PANNEAUX SOLAIRES

En juillet 2019, un an après l'avis de concession, la SAS Mine de soleil est créée, composée de la SEM Énergies Hauts-de-France, Sunelis, de la Ville de Loos-en-Gohelle, des habitants et des acteurs locaux souhaitant y prendre des actions. Les citoyens y sont représentés via un comité consultatif citoyen d'une part, et via

un siège au conseil de gestion, d'autre part. Au conseil de gestion, le nombre de sièges occupés par les citoyens dépend de leur part de capital. La commune prend des parts dans la société afin d'envoyer un signal positif à l'ensemble des habitants, mais sans avoir l'ambition de maintenir sa participation tout au long de la vie de la société et consciente du fait qu'elle sera rapidement actionnaire minoritaire et perdra de fait sa place au conseil de gestion. Le Conseil municipal s'enthousiasme de voir que les habitants s'approprient le projet et mettent de l'énergie pour le faire vivre, expliquer le fonctionnement de la production d'électricité solaire dans les écoles et tiennent des stands pour poursuivre l'implication et la mobilisation citoyenne.

Avec 8 premières installations en cours de raccordement et dont la mise en service est prévue fin 2020, la SAS peut envisager d'équiper d'autres toitures sur la commune, détenues par des acteurs privés, ou de se tourner vers des communes voisines. La Communauté d'agglomération Lens-Liévin, le Pôle Métropolitain de l'Artois et le Parc naturel régional Scarpe Escaut se sont montrés intéressés par cette modalité d'intervention pour développer le solaire photovoltaïque sur leur territoire.

LES ÉTAPES CLÉS

Juillet 2018 | Lancement de l'avis de concession relatif à l'installation et l'exploitation de panneaux photovoltaïques sur les toitures communales

Septembre 2019 | Création de la SAS Mine de soleil

Septembre 2019 | Démarrage des travaux d'installation

Janvier 2020 | Inauguration des premières centrales solaires de Mine de soleil



LES + DU PROJET DE LOOS EN GOHELLE

- ▶ la Ville de Loos-en-Gohelle a donné son impulsion au projet, facilité sa réalisation et joué un rôle de tiers de confiance plutôt que d'investir massivement
- ▶ un projet citoyen peut naître sous l'impulsion d'une Collectivité à condition d'animer la démarche et d'accompagner le collectif dans sa montée en compétences techniques, juridiques et financières.

1.5.3. INVESTIR

1.5.3.1 | L'encadrement juridique d'une prise de participation

▶ Périmètre d'intervention

De plus en plus de Collectivités choisissent de prendre des parts dans des projets d'énergie renouvelable, quelle que soit la maîtrise du foncier. Cette action est permise par la loi TEPCV et se limite à la prise de participation dans des sociétés dont **l'unique action est la production d'énergie renouvelable sur le territoire de la Collectivité ou sur les territoires limitrophes¹**, ce pourquoi l'implication financière de la Collectivité dans un projet implique souvent la création de société dédiée à ce projet.

De manière générale, de nombreuses sociétés sont **contraintes de créer des sociétés filiales locales et dédiées aux EnR** (SPV) pour les gros projets, afin de disposer d'un financement propre et de revendre plus facilement l'entreprise.

▶ Prise de participation et véhicule juridique

La prise de participation dans une SPV peut se faire en direct, **dans la limite de 50 % du capital**, ou via un véhicule juridique de type SEM ou une société holding².

Une fois que l'investissement dans la société EnR est jugé possible, la Collectivité peut décider d'investir. La position de la Collectivité peut être différente suivant la typologie de projet et varier dans le temps. Investir au capital d'une société de production solaire n'empêche pas, par ailleurs, de financer un projet éolien à travers une SEM. Inversement, une Collectivité peut investir directement dans une SPV financée par une SEM EnR, sans passer par la SEM en question.

Chaque montage a ses atouts et inconvénients. C'est donc un faisceau de critères qu'il est nécessaire d'analyser pour choisir le meilleur mode d'investissement.

¹ Art. L. 2253-1 du CGCT pour les communes et leurs groupements et Article 6 bis BB42 de la loi énergie adoptée le 26 septembre 2019

² Article 6 bis BB42 de la loi énergie adoptée le 26 septembre 2019



► **Figure 27 :**

La Collectivité peut-elle prendre des parts de capital dans le projet EnR ?



► **Figure 28 :**

Choisir entre investissement direct ou indirect lors d'une intervention par prise de capital



Dans tous les cas, la prise de participation de la Collectivité dans un projet EnR est sujette à de nombreuses variables qui doivent faire l'objet de négociations avec le ou les opérateurs. Il est conseillé à la Collectivité de se faire accompagner sur les aspects juridiques et financiers afin de disposer de conditions optimales d'investissement.

1.5.3.2 | Le financement

Quel que soit le schéma retenu, la Collectivité et les actionnaires disposent de plusieurs outils financiers décrits page 63.

TROIS FAÇONS D'INVESTIR DANS UNE SOCIÉTÉ DE PROJET ENR



► **Figure 29 :**
Les 3 modalités possibles de financement d'un projet ¹.

OPTION 1 **L'APPORT EN CAPITAL**

- Les actionnaires injectent des fonds propres directement dans la société et sont rémunérés par des **dividendes**. En cas de faillite de la société, le capital est rarement récupéré.

OPTION 2 **L'APPORT EN COMPTES COURANTS D'ASSOCIÉS**

- La somme versée par un actionnaire à la trésorerie de la société est rémunérée via des intérêts. **Elle est remboursée à tout moment**. Les CCA sont considérés comme des quasi-fonds propres. L'apport en comptes courants d'associés (CCA) implique d'avoir fait un apport en capital.

OPTION 3 **LA SOUSCRIPTION D'OBLIGATIONS**

- Les obligations sont des titres de dette émis par une société et **rémunérés via des intérêts**. Les obligations ne donnent lieu à aucune place dans la gouvernance de la société mais présentent un risque de perte moins fort.

Chaque projet dispose d'un montage financier distinct et, par conséquent, de retombées économiques variables. Il convient à la Collectivité de négocier ces modalités en amont de l'investissement.

Lorsqu'une Collectivité souhaite investir, il est indispensable de bien différencier les deux temps où elle devra participer financièrement, en particulier lorsqu'il s'agit d'un projet éolien ou de photovoltaïque au sol (cf. paragraphe 1.2.6.). Pour les projets qui demandent des études préalables plus légères et présentent moins de risque de rejet (photovoltaïque en toiture par exemple), seule la phase d'exploitation est à considérer.

ATTENTION !

Les apports en comptes courants d'associés (CCA) par les Collectivités sont très limités car contraints par la législation, bien qu'une modification des textes soit à l'étude à l'heure où ce guide est rédigé.

¹ À noter que ces modes de financement peuvent se cumuler, y compris pour un même acteur (attention, une Collectivité ne peut pas prendre d'obligations)

1^{ÈRE} PHASE**PRISE DE PARTICIPATION LORS DU DÉVELOPPEMENT**

Les Collectivités peuvent prendre une participation au capital et CCA dès le début du développement. En prenant une part parfois symbolique de capital dès la phase développement, la Collectivité ou les autres acteurs locaux peuvent :

- ▶ **Influer** sur les caractéristiques du projet ;
- ▶ **Capter** une partie de la valeur du développement.

Après avoir perçu une partie de la prime de succès (cf. 1.2.5.), les acteurs territoriaux en peuvent, au choix :

- ▶ **Rester au capital** de la société au même pourcentage qu'initialement ;
- ▶ **Augmenter leur part** de capital et capter ainsi plus de dividendes ;
- ▶ **Vendre tout ou partie** des actions à l'opérateur ou à un autre investisseur (société citoyenne, SEM, Fonds régional, etc.) et bénéficier ainsi de recettes financières utilisables rapidement.

2^È PHASE**PRISE DE PARTICIPATION LORS DE L'EXPLOITATION**

En participant au capital en phase d'exploitation, la Collectivité et/ou les autres acteurs locaux peuvent :

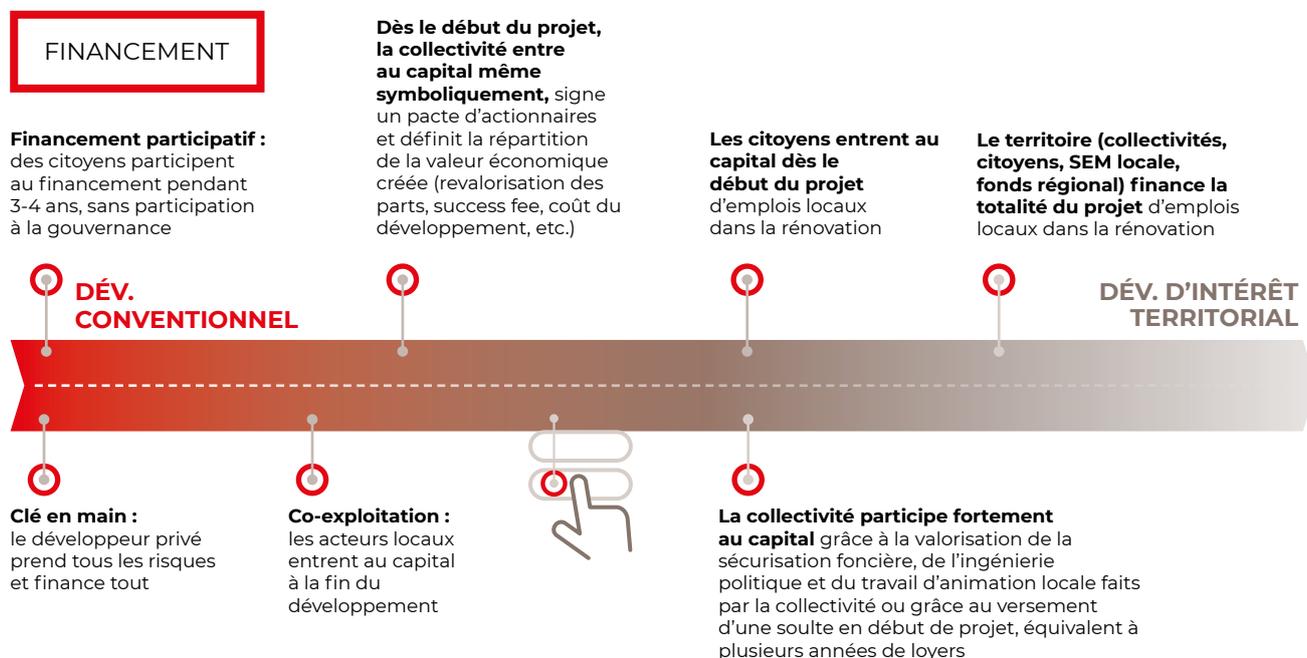
- ▶ **Participer aux choix** concernant la phase d'exploitation : choix des entreprises de réalisation des travaux puis de maintenance, modalités de versement des dividendes, etc. ;
- ▶ **Capter** une partie des dividendes générés.

Plus la prise de participation est importante, plus la Collectivité devra investir, plus elle pourra négocier une place importante dans la gouvernance et bénéficier de retombées financières, mais plus elle devra être présente et investie.

▶ **Figure 30 :**

Les différentes phases possibles de prise de participation dans une société

Le graphique ci-dessous reprend les principaux outils et montages financiers à disposition des acteurs territoriaux et des opérateurs privés pour évoluer d'un développement de projet conventionnel à un développement d'intérêt territorial.



► **Figure 31 :**
Les montages financiers d'un développement conventionnel à un développement d'intérêt territorial



RETOUR D'EXPÉRIENCE 9.



NIÈVRE ÉNERGIES, UNE SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE CITOYENNE POUR ACCOMPAGNER LES ACTEURS LOCAUX DANS LEURS PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Nièvre

La question du soutien au développement des énergies renouvelables apparaît dans le département de la Nièvre au début des années 2000, à la suite notamment d'une étude régionale mettant en évidence les gisements d'EnR. Avec l'apparition des Zones de développement éolien (ZDE), les EPCI-FP se tournent progressivement vers l'expertise du syndicat d'énergie départemental, le SIEEEN. Le syndicat décide alors d'investir dans la création d'unités de production d'électricité renouvelable hydraulique, éolienne et solaire, de manière à sécuriser l'approvisionnement en électricité du département et en fiabiliser la distribution compte tenu des fragilités du réseau électrique.

UNE SOCIÉTÉ CRÉÉE AVANT TOUT POUR INVESTIR DANS UN PROJET ÉOLIEN PARTICIPATIF

La **SEM Nièvre Énergies** est créée fin 2012 par le **SIEEEN** pour intervenir principalement dans la société d'exploitation d'un projet éolien participatif initié en 2005 par une association environnementaliste, le **VARNE**, à Clamecy. Lors de l'enquête publique sur ce projet éolien, l'association affirme qu'elle "considère que tout nouveau projet d'énergie devrait faire l'objet par l'état, les Régions, les Communautés de communes, les municipalités d'une construction financière participative associant les intervenants précités et les citoyens avec comme principe de base « un homme une voix »". Le modèle de société d'économie mixte locale (SEML) dédiée à l'investissement dans les projets d'énergie renouvelable ouverts aux citoyens et aux collectivités est ainsi promu dès 2009. En parallèle, Le **VARNE** lance la création de la **SAS Coopérative Bourgogne énergies**

citoyennes (CBEC) réunissant plusieurs clubs d'investissements locaux. CBEC entre au capital de la SEM dès sa création pour y apporter un investissement citoyen respectant la charte de l'association **Énergie Partagée**.

LA PREMIÈRE SEM CITOYENNE SUR L'ÉNERGIE

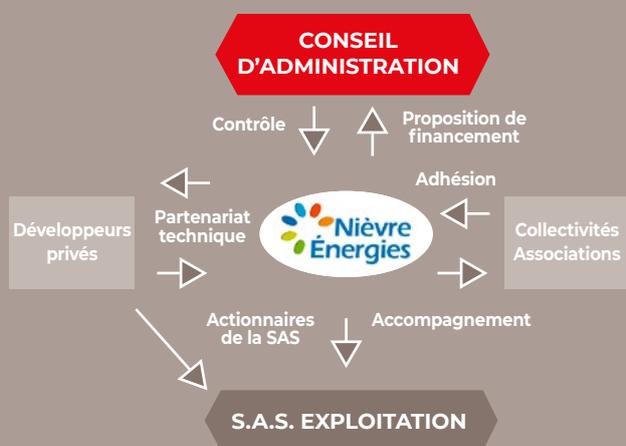
Le capital social initial de la SEM Nièvre Énergies, détenu par les collectivités locales (85 %) et les citoyens (15 %), en fait la première SEM citoyenne. Initialement, les communes et intercommunalités accueillant les projets d'EnR soutenus par la SEM sont fortement incitées à prendre part au capital de la SEM. Aujourd'hui, les usages (et la législation) ayant évolué, les collectivités sont libres de soutenir un projet d'EnR soit via la SEM, soit directement. La CBEC poursuit son essaimage de clubs d'investisseurs pour mobiliser l'épargne citoyenne et renforcer ses moyens au sein de la SEM, avec pour objectif de conserver 15 % minimum de participation à son capital. En effet, une seconde augmentation de capital a lieu en novembre 2015, pour passer de 600 000 € à 1 470 000 €. À cette occasion, le Conseil régional de Bourgogne rejoint le capital de la SEM à hauteur de 200 000 €. En complément, la Région accorde un droit de tirage à hauteur de 800 000 € en comptes courants d'associés selon les besoins en développement de la SEM Nièvre Énergies.

La SEM ambitionne de participer à des projets représentant 30 à 35 % de l'objectif défini pour le département de la Nièvre dans le **Schéma régional climat air énergie (SRCAE)**, soit environ 70 à 80 MW (essentiellement éolien, mais aussi photovoltaïque au sol et sur bâtiment en intégration, méthanisation collective, micro-hydraulique, etc.).

Son plan d'affaires est construit autour de trois axes :

- ▶ **Co-exploitation** avec un opérateur et acquisition de parts dans des sociétés d'exploitation (en phase d'investissement) ;
- ▶ **Co-développement** avec un opérateur, typiquement après les études de préfaisabilité ou après le dépôt d'autorisation unique ;
- ▶ Développement en propre de projets à travers la **réalisation de pré-études** interne.

Le fonctionnement de la SEM et sa gouvernance peuvent être schématisés de la sorte :



▶ **Figure 32 :**
Schéma de gouvernance de la SEM Nièvre Énergies

Ainsi, seuls les projets initiés par les acteurs locaux publics ou privés peuvent être accompagnés par Nièvre Énergies. De plus, les retombées économiques des projets EnR sont utilisées pour œuvrer à la maîtrise de l'énergie et lutter contre la précarité énergétique des habitants du département, grâce au travail mené par l'Agence locale de l'énergie de la Nièvre (ALEN).

Par ailleurs, Nièvre Énergies met en œuvre une stratégie de prise de participation dans des sociétés de projet hors du territoire et dans d'autres SEM territoriales (essentiellement portées par des syndicats d'énergie), afin de pouvoir se développer et soutenir la mise en réseau des SEM Energies.

Plusieurs syndicats d'énergie ont suivi la démarche du SIEEEN et plusieurs SEM ont ainsi vu le jour dans les années qui ont suivi la création de Nièvre Énergies. **Cette dernière peut prendre des parts en minoritaire** dans d'autres parcs éoliens, notamment au côté d'autres Entreprises publiques locales (EPL). L'entreprise publique ne salarie pas de personnel. Elle s'appuie sur les **fonctions supports du SIEEEN** (management opérationnel, communication, comptabilité, ingénieur en développement éolien, photovoltaïque et micro hydraulique, gestion des instances). Les frais relatifs sont traduits dans **une convention réglementée de prestations** entre les deux structures. En définitive, les activités de la SEM occupent l'équivalent de 3 temps plein.

Source : Entretien avec Patrice Coton, Directeur Général Adjoint du SIEEEN

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ▶ La SEM peut être un outil pertinent pour permettre aux territoires de se réapproprier les ressources d'énergie renouvelable.
- ▶ Avec la création de la SEM, les élus ont remarqué une baisse de sollicitations unilatérales et surtout moins d'initiatives de la part des opérateurs pour développer des projets sans la consultation et surtout l'implication des acteurs territoriaux.
- ▶ La SEM peut s'appuyer sur les compétences de son actionnaire fondateur, le syndicat d'énergie, pour travailler sa stratégie de développement et de raccordement aux réseaux d'énergie.
- ▶ Si la présence de la SAS citoyenne CBEC au conseil d'administration de la SEM et les outils d'animations mis à disposition des territoires permettent de rassurer globalement les habitants, ce n'est pas non plus une garantie absolue contre le risque de recours qui doivent être envisagés dans le développement de projets.

RETOUR D'EXPÉRIENCE 10.



SUR LE TERRITOIRE D'ANNONAY RHÔNE AGGLO, LES PROJETS SOLAIRES FONT L'OBJET D'UN CO-DÉVELOPPEMENT PUBLIC - CITOYEN GRÂCE À LA SAS A NOS WATTS.

📍 **Ardèche** - 29 communes, 49 955 habitants

- **Solaire**
- **Co-développement initié par la collectivité via un appel à manifestation d'intérêt**
- **1^{ère} tranche 2020-2021 d'une puissance totale de 1 MWc et un budget de ~ 1 500 000 €**

LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS L'ADN DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

La Communauté d'agglomération Annonay Rhône Agglo, née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion-extension de deux EPCI et de l'extension à deux communes, intègre dans ses statuts la compétence facultative liée au développement des énergies renouvelables : « *Sont d'intérêt communautaire les actions favorisant l'utilisation des ressources locales en substitution des énergies fossiles ou d'amélioration de la performance énergétique (diminution des émissions de gaz à effet de serre, incitation et appui aux énergies renouvelables, etc.)* » Dès sa première année d'existence, Annonay Rhône Agglo engage l'élaboration d'un PLUi-H et de son PCAET afin de « *prendre son avenir en main et d'agir pour un développement maîtrisé et cohérent du territoire* » précise Simon PLENET, Président d'Annonay Rhône Agglo. L'éolien, le solaire photovoltaïque et thermique et le bois-énergie constituent les principales filières à développer sur le territoire. Faisant le constat que de nombreux développeurs prospectent le territoire sans prendre contact avec l'intercommunalité, celle-ci leur affirme par courrier sa position d'interlocuteur principal en matière de développement des EnR. Désormais, les projets d'envergure qui verront le jour sur le territoire seront sélectionnés dans le cadre d'un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé par l'agglomération. En parallèle, l'agglomération prend contact avec les communes sollicitées par les développeurs, pour les convaincre de ne pas s'engager sans leur intervention.



© Annonay Rhône Agglo

Les paysages de l'agglomération d'Annonay.

MAXIMISER LES RETOMBÉES LOCALES

Engagée dans une démarche « Territoire à Énergie Positive » depuis 2015, la collectivité adopte en 2018 une **délibération cadre sur le développement des énergies renouvelables** qui affirme sa volonté d'accélérer le développement des EnR tout en favorisant leur appropriation par les acteurs du territoire et la maximisation des retombées économiques locales, et détaille son ambition filière par filière. Pour initier le développement du solaire photovoltaïque, qui ne représente alors que 3 % de la production d'énergie renouvelable du territoire, les élus souhaitent concentrer leurs efforts sur les toitures publiques communales et intercommunales : « *Il est plus simple en terme de mise en œuvre de commencer par le public ! Les collectivités doivent montrer l'exemple* » affirme le Président de l'agglomération. Un cabinet d'avocat étudie au préalable le véhicule juridique le plus approprié à l'ambition partagée par les communes et l'agglomération de créer « *une structure locale pour le développement de l'énergie solaire sur le*

territoire, associant l'agglomération, les communes, les citoyens, les entreprises, les associations du territoire" afin de maximiser les retombées locales. Cette étude préconise la création d'une Société par actions simplifiées (SAS) ayant pour objet "le développement, le financement, la construction et l'exploitation de l'énergie solaire sur le territoire, associant Annonay Rhône Agglo, les communes, les citoyens, les entreprises, les associations du territoire ainsi que les structures d'investissement territorial potentielles". Au sein de la SAS, la gouvernance de la société devra "permettre un contrôle territorial sur les décisions stratégiques concernant l'ensemble des installations". Dans sa délibération cadre, Annonay Rhône Agglo s'engage à participer au capital de cette société, et à sélectionner le partenaire privé par un AMI.

LA CRÉATION D'UNE STRUCTURE LOCALE DE PORTAGE DE PROJETS SOLAIRES

À l'automne 2017, l'Agence Locale de l'énergie et du climat de l'Ardèche (ALEC 07) est missionnée pour recenser les toitures communales et intercommunales adaptées à la production solaire. Cette étude identifie une cinquantaine de toitures. Après avoir adopté la convention cadre de développement des EnR, et bénéficié courant 2018 d'un appui juridique, la collectivité lance début 2019 un AMI pour sélectionner un opérateur capable d'accompagner les acteurs du territoire dans la réalisation d'une structure de portage locale de projets solaires, à commencer par des grappes d'installations photovoltaïques sur les toitures publiques déjà identifiées. Il est attendu de l'opérateur de prendre part à la gouvernance et au financement de la structure de projet qui aura en charge le développement des installations, leur financement, construction, exploitation, entretien et enfin leur démantèlement. Le premier AMI se révèle infructueux. " Il a fallu aller chercher les développeurs " pour finalement obtenir une seule réponse d'un groupement lors du second appel. Le groupement lauréat est composé d'Aurance Energies, Énergie Partagée Investissement et Coopawatt. Spécialisées dans les projets d'énergies renouvelables participatifs, ces structures partagent les valeurs et la vision du co-développement portées par l'Agglomération.

Aurance Energies est une SAS ardéchoise créée en 2012, au fonctionnement coopératif, gérée bénévolement. Elle a décidé dans sa réponse à l'AMI de prendre le rôle d'"incubateur du volet citoyen". Forte d'un rayonnement départemental et d'une importante expérience des projets d'énergies renouvelables citoyennes, elle a pu apprendre « de ceux qui ont réussi comme de ceux qui ont jeté l'éponge ». Elle portera l'épargne des habitants de l'agglomération, en la fléchant sur les projets du territoire. Elle va également accueillir les personnes les plus motivées au sein de son collège de gestion, élargi pour l'occasion, en vue de les former et autonomiser une dynamique locale. Ce lien fort avec A nos Watts facilitera également les possibilités de professionnalisation.

Les statuts de la future société de projet et le pacte des actionnaires font l'objet de plusieurs mois de discussions avec le groupement avec lequel une convention de partenariat est signée en juin 2019. En février 2020, statuts et pacte d'actionnaires sont finalement validés par le Conseil Communautaire. La participation d'Annonay Rhône Agglo en phase de développement est fixée à 67 500 €, soit 45% du coût du développement. Entre-temps, l'agglomération est allée à la rencontre des communes pour présenter le projet en détail, répondre aux questions et mobiliser le foncier public préalablement repéré. Des promesses d'occupation temporaire sont signées.

La SAS A nos Watts, société de projet en cours de création au printemps 2020, devrait d'ici fin 2021 investir 1,5 M€ dans l'installation d'une première grappe de toitures photovoltaïques pour une puissance totale de 1 MWc. Après l'équipement d'une vingtaine de toitures publiques et la réalisation d'ombrières solaires sur plusieurs parkings, la société de projet pourra poursuivre son développement et déployer des panneaux solaires sur des toitures privées. La collectivité souhaite également reproduire cette démarche pour les projets de centrales solaires au sol et l'éolien, avec pour chaque projet une société dédiée. Le PLUi-H en cours de finalisation devrait permettre le déploiement du solaire sur les toitures, les parkings et les friches.

LES ÉTAPES CLÉS

2016-2017 | Étude de potentiels en énergie renouvelable

Janvier 2017 | Inscription de la compétence facultative liée au développement des EnR dans les statuts de la nouvelle Communauté d'agglomération

Septembre 2018 | Délibération cadre sur le développement des énergies renouvelables

Juin 2019 | Signature d'une convention de partenariat avec le groupement retenu à l'issue du second lancement de l'AMI "Partenariat technique et financier pour l'accompagnement à la création d'une SAS solaire, visant la construction et l'exploitation de centrales solaires photovoltaïques"

Février 2020 | Statuts et pacte des actionnaires de la société de projet validés par le Conseil communautaire.

CE QU'IL FAUT RETENIR DE L'EXPÉRIENCE D'ANNONAY RHÔNE AGGLO

- ▶ L'agglomération a affirmé à plusieurs reprises sa volonté de coordonner les projets d'envergure en lien étroit avec les communes concernées (prise de contacts avec les développeurs prospectant, les propriétaires, la convention cadre, le PCAET, etc.) ;
- ▶ La convention cadre de développement des énergies renouvelables a permis de préciser l'ambition territoriale et les conditions de la coopération entre l'agglomération et les communes ;
- ▶ Leur élaboration concomitante a permis à l'agglomération de creuser les sujets soulevés par le PCAET dans le PLUi-H ;
- ▶ Se faire accompagner par une expertise juridique pour identifier le véhicule juridique le plus adapté à la situation et aux objectifs de la collectivité et rédiger l'appel à manifestation d'intérêt s'est avéré très utile ;
- ▶ La création d'une société commerciale de droit privé impose de trouver les personnes qui en assureront la gestion sur les années à venir. Il faut pour cela mobiliser auprès de partenaires les compétences nécessaires. Les groupes citoyens existants ou en construction peuvent notamment apporter des ressources importantes ;
- ▶ Une réflexion doit être menée sur la taille critique des projets inscrits dans l'AMI. En effet, les projets photovoltaïques ont des seuils de rentabilité à atteindre pour qu'ils puissent être individuellement viables. La rentabilité d'un parc sera notamment déterminée par le nombre de projets de l'ordre de 36kWc, les effets de levier bancaire et d'échelle sur les équipements installés. La taille totale du parc solaire déterminera la capacité à construire une SAS à la fois pérenne, professionnalisée et rémunératrice. Une étude en Ile de France place ce seuil aux alentours de 4MWc, un objectif cohérent au regard du potentiel du territoire d'A Nos Watts.

Source : Entretien avec Simon Plénet, Président d'Annonay Rhône Agglo et Eglantine Gavoty, chef de projet Énergie Climat

1.5.4. PARTICIPER À LA CONDUITE DU PROJET

La conduite du projet (en particulier lorsqu'il s'agit d'une société dédiée) reflète la place que les acteurs locaux peuvent et veulent occuper et, en conséquence, leur niveau d'engagement.

Avant de définir les leviers dont pourront disposer les acteurs locaux et Collectivités pour influencer sur le projet, il convient de définir le degré d'implication souhaité pour les acteurs locaux et la Collectivité. Quelle que soit la répartition souhaitée, il est conseillé de définir et contractualiser les responsabilités de chacun le plus tôt possible.

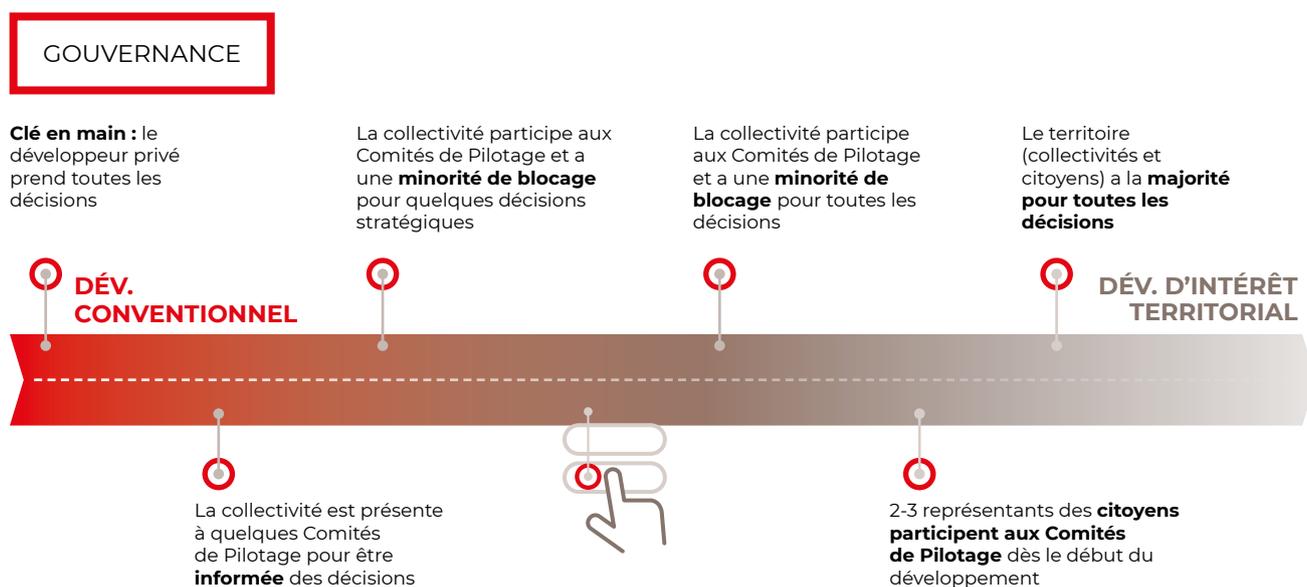
► **Figure 33 :**

Une échelle de la participation selon Sherry Arnstein (1969)

NIVEAU 1		Manipulation	Le public est éduqué pour lui donner l'illusion d'être impliqué dans un processus qu'il ne maîtrise en aucune façon.	Non-participation
NIVEAU 2		Thérapie	Les difficultés remontées sont considérées comme des pathologies dont le public est victime. Un processus thérapeutique est mis en place, masquant ainsi les enjeux fondamentaux.	
NIVEAU 3		Information	Le public est informé sur ce qui va se produire, sur ce qui est en train de se produire et sur ce qui s'est déjà produit.	Participation symbolique
NIVEAU 4		Consultation	Le public a la parole mais n'a aucun pouvoir dans la prise en compte de son point de vue.	
NIVEAU 5		Implication	Les opinions du public ont quelques influences mais ce sont encore les détenteurs du pouvoir qui prennent les décisions.	
NIVEAU 6		Partenariat	Le public peut commencer à négocier avec les décideurs, incluant un accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle.	Pouvoir effectif
NIVEAU 7		Délégation de pouvoirs	Délégation partielle des pouvoirs à un collectif.	
NIVEAU 8		Contrôle par les citoyens	Délégation totale dans la prise de décision et de l'action.	

Le niveau d'implication dans le projet est donc à définir le plus tôt possible pour les Collectivités, mais également pour les autres acteurs locaux : citoyens, associations, entreprises, etc. Si la Collectivité souhaite que les citoyens soient impliqués dans la conduite du projet dès le début du développement, alors c'est un point qu'il faudra négocier dès le départ avec l'opérateur.

Le graphique ci-dessous représente les différents niveaux d'implication dans la société de projet (lorsqu'elle existe) dont peuvent disposer les acteurs locaux.



► **Figure 34 :**
L'éventail des modes de gouvernance, et le curseur à placer par les acteurs locaux.

1.6 | FAVORISER UNE DÉMARCHE CITOYENNE

1.6.1. DIFFÉRENTES MANIÈRES DE CRÉER UNE DYNAMIQUE LOCALE

Selon le niveau de participation souhaité pour les acteurs locaux (hors Collectivité), différentes

modalités peuvent être envisagées. Elles peuvent être mises en œuvre dès la phase de développement ou à son issue. En voici quelques exemples, pertinents pour les projets d'envergure portés par une société dédiée :



► **Figure 35 :**
Différents niveaux d'implication des citoyens et acteurs locaux dans un projet d'envergure avec société dédiée

- (a) Cf. exemple parc éolien des Ailes de Taillard
- (b) Cf. exemple de Bourgogne Énergies Citoyennes au sein de Nièvre Énergies, paragraphe 1.5.3.2
- (c) Cf. exemple du réseau de chaleur de ForestEner à Lucinges, paragraphe 1.4.5

Ces catégories sont à considérer avec précaution. Dans les faits, **le niveau de participation dépend de l'implication de chacune des personnes** et ses évolutions dans le temps. **Une participation informelle**, notamment en amont de la création de la société, **peut parfois avoir plus d'impact qu'un montage juridique formalisé si les personnes sont impliquées.**

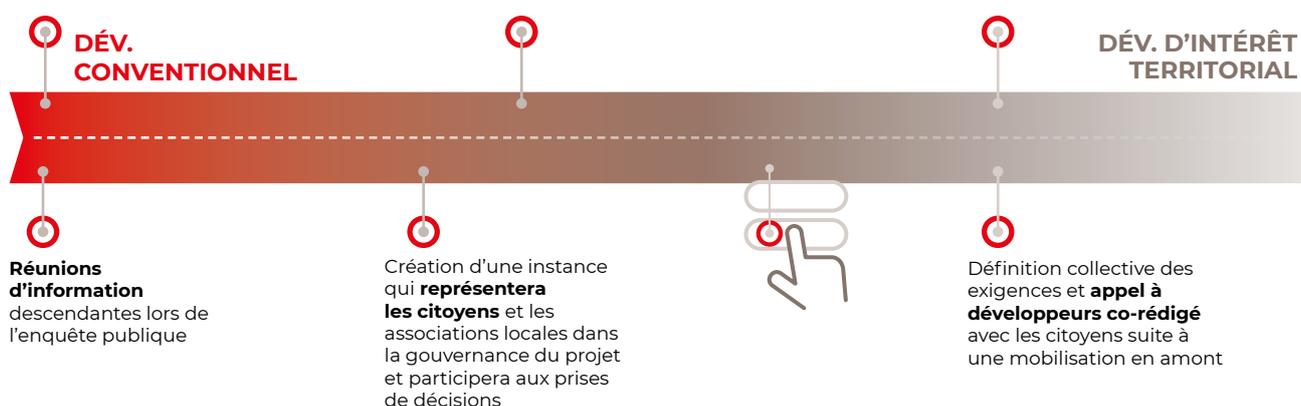
CONCERTATION ET IMPLICATION DES CITOYENS

UN FINANCEMENT PEUT ÊTRE PRÉVU POUR LA MOBILISATION EN PHASE DE DÉVELOPPEMENT ET % DES BÉNÉFICES PEUT ÊTRE DÉDIÉ À DES ACTIONS ET EN EXPLOITATION

Budget dédié en phase développement pour une concertation citoyenne forte, avec objectif de montée en compétences du territoire (sensibilisation, visites, formation, etc.) dès le début du projet avec les citoyens

Budget dédié en phase développement pour faire émerger une société citoyenne de production d'EnR

En phase exploitation, **budget participatif** ou financement d'autres actions locales (maîtrise des consommations, mobilité, etc.)



► **Figure 36 :**

L'éventail des modalités de concertation et d'implication des citoyens et le curseur à placer par les acteurs locaux

1.6.2. MOBILISER LA COLLECTIVITÉ POUR IMPULSER UNE DÉMARCHÉ PARTICIPATIVE

Il est vivement recommandé de porter le sujet à l'échelon intercommunal (EPCI-FP), généralement plus favorable que l'échelon communal, du fait des compétences statutaires ainsi que des moyens disponibles, tout en restant proche et identifié des acteurs locaux. Ainsi, il sera plus facile de mobiliser des subventions (LEADER, ADEME, FEDER...), de répondre à des appels à projets (TEPOS, TEPCV, contrats de transition écologiques...) à ce niveau d'intervention.

Plus la démarche participative est ambitieuse, plus **le portage politique doit être fort pour**

entraîner les acteurs locaux dans le projet et plus les moyens à mettre en œuvre par la Collectivité sont conséquents. Cela peut se traduire en temps passé par les élus, les agents, par des prestations à acheter directement par la Collectivité ou via la société de projet. En effet, des lignes de financement peuvent être prévues, dès le départ, dans le plan d'affaires de la société pour financer ces démarches.¹ Les moyens de la Collectivité peuvent être renforcés par ceux **d'autres acteurs locaux, relayant l'ambition de la Collectivité auprès des citoyens.**

¹ Cf. exemple de la SAS Bégawatts, qui finance une partie d'emploi dédié à accompagner les ménages dans leurs économies d'énergie, prévu dans les statuts au titre de charges d'exploitation du projet éolien de 10 MW.

Les personnes, associations, entreprises mobilisées localement autour de projets EnR, sont une ressource essentielle. Il y a un intérêt à les associer au plus tôt, afin d'en faire des ambassadeurs, de bénéficier de leur expérience voire de leur contribution au portage du projet^(a).

Plus généralement, les **initiatives locales** dédiées à la protection de l'environnement, à la solidarité, au développement économique, à l'éducation populaire, à l'animation du territoire, ou encore les **conseils municipaux**, rassemblent des personnes désireuses de contribuer à des projets d'intérêt territorial^(b). **Des personnes et organisations explicitement mobilisées « contre »**, si leurs craintes sont entendues, peuvent parfois devenir des alliés du projet EnR sous réserve de sa qualité^(c).

Les réseaux de Collectivités et la Banque des Territoires et spécialisés dans les énergies (FNCCR, AMORCE, CLER-TEPOS, etc.) disposent de nombreuses ressources utiles.

Les **parcs naturels régionaux^(d), les agences locales de l'énergie et du climat, les structures d'éducation à l'environnement ou d'éducation populaire**, sont régulièrement moteurs de démarches participatives via leurs propres moyens humains. Les premières Centrales Villageoises (centrales photovoltaïques citoyennes) sont nées au sein et grâce à l'appui des PNR rhônalpins.

Les réseaux régionaux des énergies citoyennes disposent d'animateurs et animatrices dédiés sur l'essentiel du territoire métropolitain, en lien avec le réseau national Énergie Partagée. Ils disposent d'une connaissance fine des projets EnR, notamment citoyens. Il est conseillé de les associer dès le départ pour bénéficier de leur expérience et voir comment ils **peuvent accompagner les différents aspects du projet EnR**. Cet appui peut également être sollicité auprès d'autres structures expérimentées dans le portage ou l'accompagnement de projets EnR citoyens. Un répertoire des compétences est mis à disposition des adhérents du réseau Énergie Partagée^(e).

► **Figure 37 :**

Les différents acteurs relais d'accompagnement de la Collectivité et de diffusion de la démarche

^(a) De nombreuses organisations locales porteuses de projets EnR citoyens sont cartographiées sur le site Web d'Énergie Partagée.

^(b) Le groupe Archer a contribué à l'émergence de VoisiWATT sur le bassin de Valence-Romans. Le CPIE de Bresse-Jura a contribué à l'émergence de Centrales Villageoises.

^(c) C'est notamment le cas de la Ligue de Protection des Oiseaux, qui, en matière d'éolien, photovoltaïque et bois-énergie, se dit « Favorable aux projets faisant l'objet d'une démarche ERC rigoureuse. » Source : Plateforme de positionnement de la LPO sur l'énergie (Mise à jour validée au Conseil d'administration du 16 novembre 2019).

^(d) Les premières Centrales Villageoises (centrales photovoltaïques citoyennes) sont nées au sein et grâce à l'appui des PNR rhônalpins.

^(e) Un répertoire des compétences est mis à disposition des adhérents du réseau Énergie Partagée.

RETOUR D'EXPÉRIENCE 11.



EXEMPLE DE PROJETS CITOYENS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

I SAS BÉGAWATTS



Morbihan

72 sociétaires • 2 salariés

- Parc éolien de 4 éoliennes



© Bégawatts

Parc éolien citoyen de Béganne, mis en service en juin 2014.

Le parc éolien de Béganne est le premier projet en France à la fois porté, maîtrisé et financé majoritairement par les habitants du territoire. Plus de 1 000 personnes sont impliquées dans l'investissement du parc en fonctionnement depuis 2014. La société de projet se démarque également en finançant un emploi dédié à accompagner les ménages dans leurs économies d'énergie. Cette ligne budgétaire est prévue dans les statuts au titre de charges d'exploitation. Au regard du chiffre d'affaires généré par le projet, les 20 000 € de dépenses annuelles supplémentaires ne remet pas en cause son équilibre économique.



© DWATTS

L'installation solaire de la Maison Louis.

DWATTS, UNE SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'INTÉRÊT COLLECTIF QUI RENFORCE SES LIENS AVEC LES COLLECTIVITÉS DE LA BIOVALLÉE



Drôme - SCIC SA

72 sociétaires • 2 salariés

- 17 installations photovoltaïques en toitures en service au 1^{er} décembre 2019

La Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) DWATTS a été créée en 2017 par une association d'habitants du Diois dans l'objectif de "développer un mix de production d'énergies renouvelables suffisant pour répondre aux besoins énergétiques de leur territoire". DWATTS souhaite ainsi participer à la lutte contre le réchauffement climatique, contribuer au développement de l'économie locale ainsi qu'à l'amélioration de la résilience de son territoire. Actuellement, la coopérative déploie des installations solaires photovoltaïques sur les toits de la Biovallée. Dans le but de faire émerger

des filières locales d'énergie renouvelable, des professionnels installateurs solaires ont été invités à rejoindre la SCIC et se partagent les travaux à réaliser.

La gouvernance de la société était initialement répartie en trois collèges distinguant les investisseurs (40 %), des professionnels (20 %) et des producteurs (40 %). La SCIC a souhaité associer les Collectivités locales d'implantation des projets en invitant celles-ci à investir dans ses projets en prenant part à son capital. Par exemple, la Communauté de communes du Diois, où est née DWATTS, a pris à plusieurs reprises des parts sociales de façon à investir dans les projets en cours de développement mais aussi à soutenir l'action de la coopérative à plus long terme. Désormais, DWATTS participe à la commission "énergie" de la Collectivité visant à *"favoriser le développement réfléchi et concerté des énergies renouvelables sur le Diois"*, en plus de soutenir DWATTS dans ses actions de communication.

Si les Collectivités devenues sociétaires embrassent les valeurs de ce projet collectif, le statut de SCIC n'était pas évident à saisir pour elles au départ, comme nous l'a expliqué Jean-Baptiste Boyer, actuel gérant : *"DWATTS était majoritairement vu comme un acteur privé classique, les collectivités ont mis du temps à appréhender notre dimension d'intérêt collectif"*. En juin 2020, les statuts de DWATTS ont évolué pour devenir une SCIC SA avec un Directoire et un Conseil de Surveillance. Les collèges ont été revisités pour donner notamment plus de place aux collectivités dans la gouvernance. La répartition des collèges est désormais la suivante :

- ▶ 40 % habitants et acteurs locaux ;
- ▶ 20 % EPCI ;
- ▶ 15 % professionnels locaux ;
- ▶ 15 % Investisseurs extra-territoriaux ;
- ▶ 10 % soutien ;
- ▶ Le conseil de surveillance réunit ces différents profils.

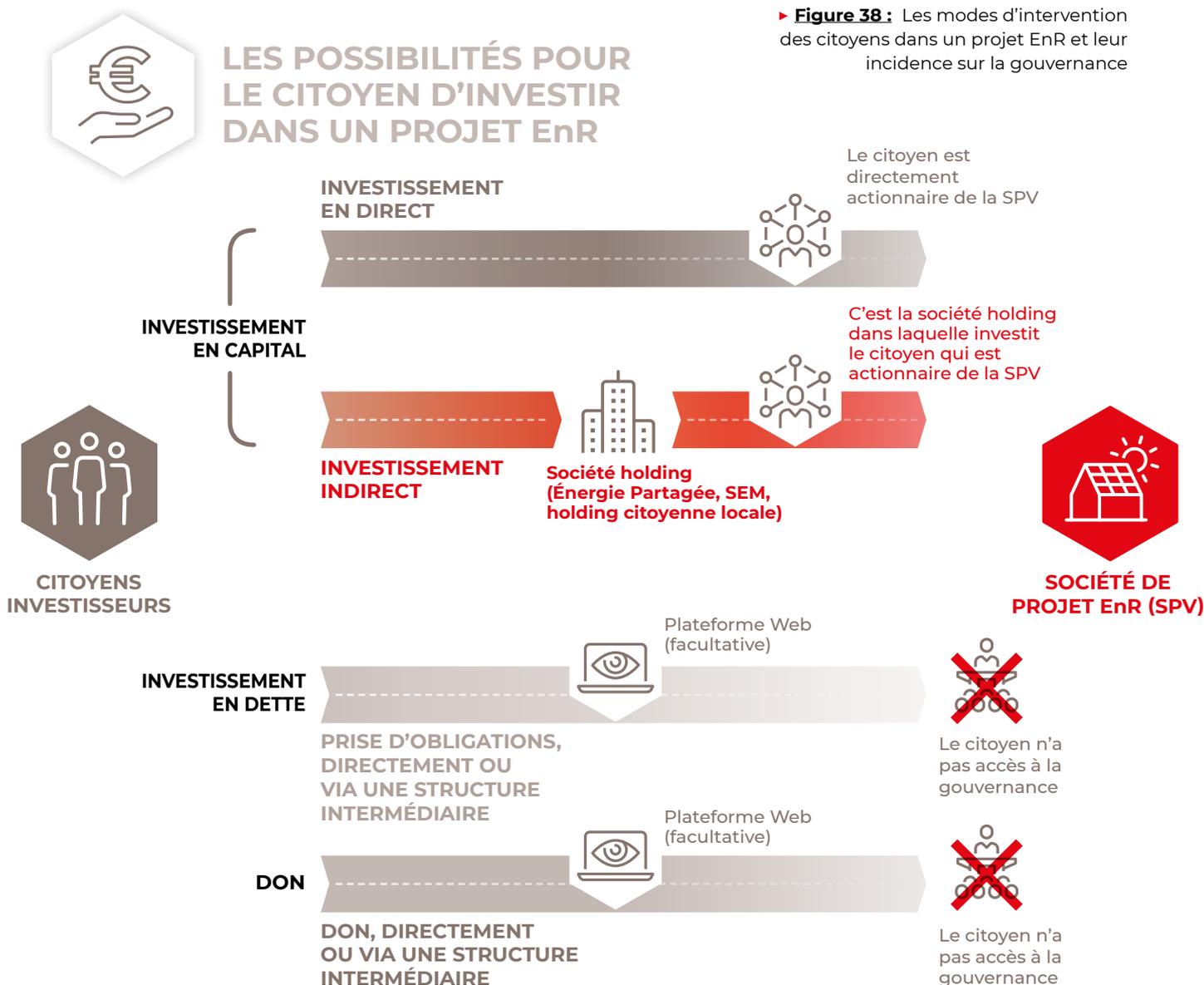
Source : Entretien avec
Jean-Baptiste Boyer, gérant de DWATTS

1.6.3. DIFFÉRENTS NIVEAUX DE FINANCEMENT CITOYEN

L'investissement direct en capital, c'est-à-dire l'achat d'actions ou de parts sociales, donnant au citoyen le statut d'actionnaire et lui conférant donc un rôle dans l'administration de la société. Il est cependant à noter que la très grande majorité des projets donnent uniquement lieu à de l'investissement indirect des citoyens, qui entrent au capital de la société par le biais d'une société intermédiaire qui les représente. Ce faisant, l'investisseur (citoyen ou société citoyenne) apporte une contribution aux fonds propres de la société. Il prend également un risque financier, le capital étant rarement remboursé en cas de faillite de la société et les dividendes non-

assurés (contrairement aux intérêts d'un prêt). En contrepartie, il acquiert les droits d'un associé, selon les modalités définies dans les statuts. Toutefois, l'investissement en capital et la maîtrise du projet ne sont pas toujours proportionnels (« j'investis 10 % ne signifie pas que je maîtrise 10 % »). Ainsi, la maîtrise foncière, le pilotage d'études préalables et le travail de mobilisation peuvent être valorisés dans la gouvernance de la société, en plus du capital apporté. Ainsi, il n'est pas toujours nécessaire d'apporter une part importante de capital pour disposer d'avantages et d'une place importante dans la gouvernance, mais il est utile de se positionner tôt et de s'investir. Pour la société de projet, l'intérêt d'un apport en capital est fort puisque, plus le capital est important, plus la société pourra lever des emprunts bancaires intéressants.

► **Figure 38 :** Les modes d'intervention des citoyens dans un projet EnR et leur incidence sur la gouvernance



FINANCEMENT OU INVESTISSEMENT PARTICIPATIF ET BONUS PARTICIPATIF : KESAKO ?

Les mécanismes de soutien de l'État aux énergies renouvelables se traduisent par un tarif garanti au développeur par l'État pendant 20 ans. Certains de ces tarifs d'achat peuvent être bonifiés (En juin 2020) d'1 ou 3 € par MWh pendant 20 ans si le développeur prévoit d'impliquer les Collectivités et les citoyens situés dans le département et les départements limitrophes à hauteur (minimum) de :

- ▶ **Investissement participatif** = 40 % des fonds propres (bonus de 3 €/MWh) pendant 3 ans ;
- ▶ **Financement Participatif** = 40 % de la dette (bonus de 1 €/MWh) pendant 3 ans.

La participation financière des citoyens se fait généralement à la fin des travaux de construction du projet, via des plateformes de crowdfunding. Cette forme de participation ne donne généralement pas d'accès à la gouvernance et est limitée à une durée de 4-5 ans. En contrepartie, le risque financier est faible ;

Les recettes supplémentaires du bonus participatif couvrent souvent largement les dépenses supplémentaires liées à la mise en place de ce financement (intérêts versés aux citoyens pendant 4-5 ans et frais de la plateforme en contrepartie d'une recette supplémentaire de l'État pendant 20 ans).

Par exemple, un parc PV sol de 10 MWc (avec un productible de 1100 kWh/kWc) vendra son électricité plus chère de 33 k€ par an pendant 20 ans si le développeur choisit un investissement participatif.

Ce type de financement citoyen permet de mobiliser une partie de l'épargne citoyenne (placement à court terme et peu risqué) plutôt au niveau régional, ce qui peut être intéressant pour une partie des citoyens.

Cependant tel qu'il est défini aujourd'hui, ce genre de dispositif ne permet pas ou peu d'impliquer véritablement dans le projet les citoyens concernés par celui-ci (financement sur une durée limitée et pas d'accès à la gouvernance, territoire très grand des épargnants) et ne remplace pas une vraie concertation menée avec les acteurs locaux ou une implication à la gouvernance et au financement à long terme.

À ce jour, ce dispositif permet donc surtout de créer un placement financier intéressant pour les citoyens pour quelques années – avec pour principal avantage un risque très faible – mais permet aussi à l'opérateur de proposer à l'appel à projet CRE un tarif d'achat plus faible et donc de gagner plus facilement l'AO CRE.

Attention! Le dispositif est aujourd'hui très largement utilisé par les développeurs et, pour du PV Sol, proposé quasi systématiquement aux Collectivités.

Le dispositif de bonus participatif doit être complètement redéfini prochainement.

Un financement participatif en dette peut également être mis en place, offrant essentiellement aux particuliers de placer leur épargne pour quelques années en faisant un prêt à la société de projet. Ce mécanisme apporte des retombées individuelles élevées pour le prêteur, via une levée de fonds déléguée à un professionnel, et permet à la société de projet d'accéder à un tarif de vente de l'électricité bonifié, dans le cas où l'énergie est vendue via un appel à projet de la CRE (cf. paragraphe « Trouver un acheteur puis vendre l'énergie produite » au paragraphe 1.2.5.). Le risque supporté par le prêteur est moindre que celui porté par un actionnaire. En revanche, ce mécanisme n'offre pas d'accès à la gouvernance au citoyen. La dette emporte un coût supplémentaire pour la société de projet (taux d'intérêt élevé + frais liés à la plateforme qui centralise les fonds) mais qui est souvent largement compensé par les recettes supplémentaires de vente d'électricité (voir encadré ci-contre).

Des plateformes en ligne, exerçant dans un cadre réglementé, proposent des offres de financement en dette (le plus souvent), **don** (rare, pour des montants modérés) **ou en capital** (avec, en général, une détention limitée à quelques années et un accès limité à la gouvernance). Des plateformes spécialisées, encore peu connues, existent également pour **financer en dette ou don des projets portés uniquement par les Collectivités** (en régie : ex : collecticity.fr).

1.6.4. CHOISIR LE BON MODE D'INVESTISSEMENT POUR LES ACTEURS LOCAUX

Selon le montage juridique (forme de société, contenu des statuts et pacte d'associés...), **le financement en capital peut donner accès de manière plus ou moins significative à la gouvernance** de la société. Cela se matérialise par un pouvoir de décision en Assemblée générale, voire la possibilité de siéger à l'organe de gestion de la société (ou, en amont, au sein du groupe informel porteur de projet).

D'autres espaces de participation peuvent également être confiés ou pris par les acteurs locaux : participation à la définition de la stratégie



POUR ALLER PLUS LOIN

► **Article pédagogique : Bonus participatif : Quelle différence entre le "participatif" et la "participation locale" ?, Énergie Partagée**

<https://energie-partagee.org/bonus-participatif-quelle-difference-entre-le-participatif-et-la-participation-locale/>

► **Avis de l'ADEME : Les projets d'énergies renouvelables participatifs, Décembre 2019**

https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avis-ademe-projets_enr_participatifs-decembre2019.pdf

► **Synthèse multimédias des Assises des ENR citoyennes 2019**

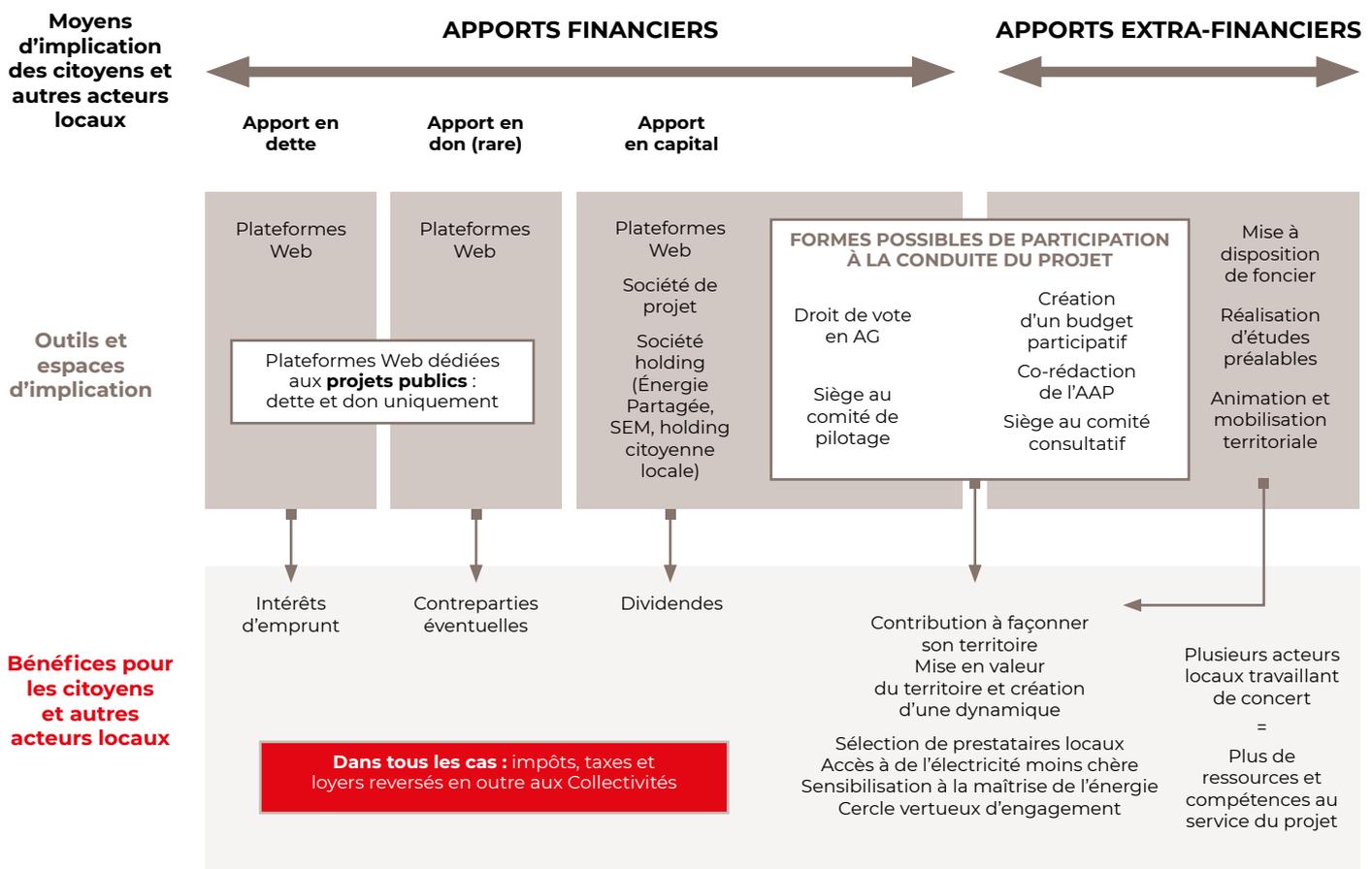
<https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/synthese-multimedias-assises-enr-citoyennes-2019-011098.pdf>

territoriale et, le cas échéant, à la sélection de l'opérateur (rédaction d'un appel à projets, etc.), participation à un comité consultatif réuni lors d'étapes-clefs en phase de développement, gestion d'un budget participatif, mais aussi mobilisation « contre », souvent d'autant plus limitée dans son ampleur que la démarche participative est adaptée et sincère. **Plus le projet est investi par des acteurs locaux ayant la volonté et les moyens de s'engager, apportant des marges de manœuvre et travaillant de concert, plus le potentiel de retombées locales positives est important.**

En fin de compte, il n'y a pas de recette ni de règle absolue, il s'agit d'un jeu **entre différents curseurs à positionner selon les ambitions et capacités du territoire** :

► **Les retombées locales**, à la fois économiques et sociales, **représentent l'objectif à atteindre**. Ce sont les attentes du territoire, à définir au départ, qui influencent le positionnement des curseurs suivants :

- **Le niveau de gouvernance** entre les mains des acteurs locaux ;
- **La part du financement** apportée par les acteurs locaux ;
- Les moyens de **concertation et implication des citoyens**, offrant notamment des retombées sociales, détaillées à la section suivante.



► **Figure 39 :** Moyens, outils, espaces d'implication pour les acteurs locaux et bénéfices potentiels

1.7 | SUIVRE ET GOUVERNER LE PROJET TERRITORIAL SUR LE LONG TERME

Une fois le projet mis en œuvre, il convient d'être en mesure de le suivre, de s'assurer de son efficacité dans le temps, de mesurer son impact a posteriori, d'en tirer des conclusions et d'essaimer afin de massifier la production (intelligente) d'énergie renouvelable sur le territoire.

1.7.1. CONTINUER DE SUIVRE LE PROJET, EN PARTICULIER SUR LE PLAN FINANCIER

Un projet demande de l'énergie et de l'implication lors de son lancement, mais également tout au long de sa durée de fonctionnement, en particulier pour les typologies de projet dont la phase d'exploitation est complexe (ex. méthanisation, géothermie, biomasse dans une moindre mesure). Les élus et acteurs locaux impliqués dans le projet seront donc mobilisés régulièrement, ne serait-ce que pour participer aux assemblées générales de la société dédiée le cas échéant.

Il est intéressant d'effectuer un suivi financier poussé du projet, afin de s'assurer que les coûts et recettes réellement constatés correspondent bien aux prévisions. Pour ce faire, il est recommandé d'isoler les flux liés au projet dans un budget annexe, ce qui peut d'ailleurs être exigé par le Trésorier s'il considère l'activité comme relevant d'un service public industriel et commercial (SPIC)¹. A minima, il est vivement recommandé de mettre en œuvre un suivi analytique des flux financiers, en particulier si les recettes liées au projet sont amenées à financer des opérations spécifiques, par exemple de rénovation énergétique².

¹ D'après la Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 14/02/2019, la production d'EnR est un SPIC. Dès lors, cette activité devrait entraîner la création d'une régie à simple autonomie financière ou à personnalité morale (à moins que l'activité soit externalisée à un tiers), ainsi que la création d'un budget annexe.

² Il convient toutefois d'être prudent sur ce point, les recettes d'une Collectivité devant répondre au principe d'universalité ; ce qui n'a pas empêché certaines Collectivités de mettre en place un intracting interne pour financer des projets de rénovation énergétique à partir de travaux réalisés et des économies et recettes liées aux EnR. Le Trésorier et les services financiers doivent intimement être associés à ce type de démarche.

1.7.2. SE DOTER D'UNE INGÉNIERIE FINANCIÈRE ET TECHNIQUE ET D'ANIMATION TERRITORIALE À LA BONNE ÉCHELLE

Faire vivre la dynamique implique d'être compétent juridiquement sur le sujet des énergies et d'agir à une échelle suffisante pour justifier des moyens nécessaires à mettre en œuvre pour coordonner la transition. En fonction des territoires, le bon échelon peut être la commune, l'EPCI-FP, le syndicat d'énergie, le département ou la région. L'important est de disposer des compétences statutaires et de moyens humains suffisants pour animer la démarche.

Si la Collectivité souhaite multiplier les projets d'EnR, il peut être intéressant de se doter d'une ingénierie interne pour :

- ▶ Suivre les travaux et l'exploitation-maintenance ;
- ▶ Renégocier régulièrement les contrats de maintenance et d'exploitation ;
- ▶ Renégocier les conditions avec les financeurs (banque, organismes de subvention...) ;
- ▶ Tenir une veille sur les appels à projet et modes de financement innovants ;
- ▶ Comparer le productible réel et les flux financiers aux prévisions initiales et alimenter ainsi les retours d'expériences ;
- ▶ Évaluer les performances des projets (cf. paragraphe 1.7.3. page 85) ;

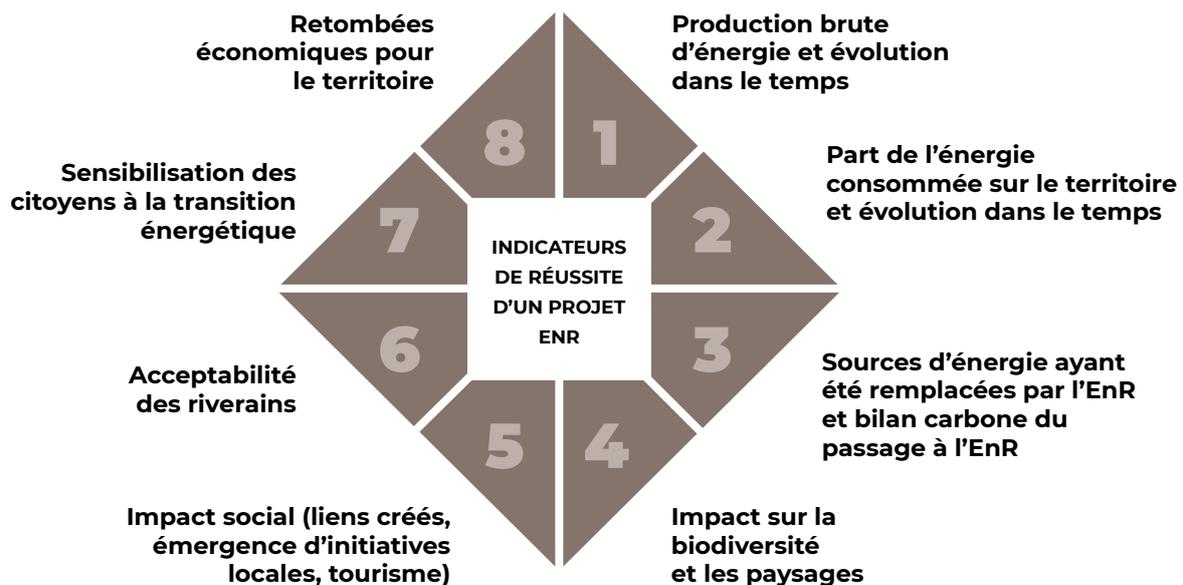
Etc.

1.7.3. MESURER LES PERFORMANCES DU PROJET

Mesurer les performances du projet est primordial pour que le territoire en tire les enseignements nécessaires et améliore sa démarche dans la durée.

Le schéma ci-dessous présente quelques indicateurs pouvant être repris par les Collectivités.

Certaines Collectivités ont même décidé de créer un budget leur permettant d'évaluer l'impact environnemental et social d'un projet. L'objectif est d'ailleurs plutôt de pouvoir comparer deux projets potentiels, pas uniquement à l'aune de leur rentabilité financière, mais également au regard des externalités positives ou négatives qu'ils génèrent.



► **Figure 40 :**

Les grandes typologies d'indicateurs permettant de mesurer le succès d'un projet EnR

1.7.4. INSCRIRE LE PROJET DANS UNE DÉMARCHÉ GLOBALE

Le projet de production d'EnR n'est pas une initiative isolée et s'inscrit plus globalement dans une démarche de transition écologique de la Collectivité. Les indicateurs sélectionnés doivent mettre en évidence ces aspects. Par exemple, s'il s'avère que le projet n'a pas eu l'effet escompté en matière de réduction des gaz à effet de serre, la Collectivité s'interrogera sur les mesures à mettre en œuvre pour que cet objectif soit atteint. La transition ne se résume pas aux EnR, mais est le fruit d'une synergie d'actions.

1.7.5. METTRE EN PLACE UN OBSERVATOIRE TERRITORIAL DE LA LETCV

L'idéal serait de doter la Collectivité d'un outil qui permette de suivre, non pas un, mais une multitude de projets EnR – voire plus largement de projets énergétiques – sur son territoire. La Collectivité pourrait se doter d'outils permettant de comparer :

- ▶ Les objectifs du territoire en matière de réduction de la part des énergies fossiles, du nucléaire, des émissions de gaz à effet de serre et de production des EnR, auxquels pourraient s'ajouter d'autres objectifs fixés par la Collectivité ;
- ▶ Les chiffres observés sur le territoire et mesurés « en temps réel » ou tout au moins, à un pas de temps suffisamment court pour pouvoir piloter l'équilibre énergétique sur son territoire.

1.7.6. INVENTER UNE GOUVERNANCE POUR FAIRE VIVRE LA DYNAMIQUE

La Collectivité seule n'est pas en mesure de faire la transition énergétique de son territoire. Il est impératif que d'autres acteurs s'emparent du sujet et mettent en œuvre des actions cohérentes. La Collectivité a toute sa place dans cet écosystème foisonnant d'acteurs aux intérêts multiples et parfois contradictoires. Comme évoqué en introduction, il y a un enjeu fort à ce que la Collectivité garantisse la cohérence des actions menées sur le territoire.

Les EPCI-FP ayant élaboré un PCAET se doivent d'être « coordinateurs de la transition énergétique ». Une gouvernance locale de l'énergie pourrait être imaginée, permettant de réunir les différentes parties prenantes à la transition dans un double but de :

- ▶ Faire connaître les orientations du territoire et faire en sorte que les acteurs se les approprient et s'y conforment ;
- ▶ Recueillir, réorienter, soutenir les actions locales permettant de servir ce projet.

1.7.7. COMMUNIQUER SUR LE PROJET

La Collectivité doit se donner les moyens de faire connaître le projet, bien sûr pour valoriser l'image de son territoire, mais surtout pour inciter à sa reproduction. Les Collectivités disposent dorénavant de toutes les clés pour faire émerger les projets d'EnR sur leur territoire. **L'un des enjeux majeurs est aujourd'hui d'essaimer pour massifier.**

PARTIE 2

FAQ

**2.1. QUESTIONS RELATIVES
AUX PROJETS SUR LE FONCIER
DE LA COLLECTIVITÉ**

**2.2. QUESTIONS RELATIVES
À L'INVESTISSEMENT DANS
DES PROJETS ENR PORTÉS
PAR DES TIERS**

**2.3. QUESTIONS RELATIVES AU
FINANCEMENT PARTICIPATIF**

**2.4. QUESTIONS RELATIVES AUX
RELATIONS AVEC LES OPÉRATEURS
ET À LA CRÉATION DE SPV**

2.1 | QUESTIONS RELATIVES AUX PROJETS SUR LE FONCIER DE LA COLLECTIVITÉ

2.1.1. QUESTIONS RELATIVES AUX MODES DE PORTAGE

2.1.1.1 | Quels sont les différents modes de réalisation d'un projet EnR d'une Collectivité sur son foncier ?

Cf. paragraphe 1.5.

2.1.1.2 | Quels sont les avantages et inconvénients du portage en direct par rapport au financement via un tiers-investisseur ?

Dans la plupart des cas, le choix entre portage direct ou par un tiers s'impose naturellement en fonction du modèle financier du projet.

Le portage en direct par une Collectivité implique que la Collectivité ait la capacité financière suffisante pour supporter l'investissement initial – ce qui est souvent son désavantage majeur, surtout pour les gros projets de type méthanisation ou éolien. En contrepartie, cela lui donne une plus grande maîtrise du projet et permet à la Collectivité de retirer l'intégralité des bénéfices du projet.

À l'inverse, **le portage du projet par un tiers** n'est possible que si le projet est suffisamment rentable pour le tiers-investisseur. Les critères de rentabilité varient selon que ce tiers soit une SEM, un collectif citoyen ou un grand groupe privé. La Collectivité dispose d'un niveau de contrôle moindre mais qui peut varier qu'il s'agisse ou non de terrains qui lui appartiennent et, le cas échéant, selon le montage juridique choisi (Cf. Partie 1.5. du présent guide).

2.1.1.3 | Quelles sont les conditions pour qu'un tiers-investisseur accepte de porter un projet sur du foncier communal ?

Les principaux critères sont la rentabilité de l'investissement ainsi que la maîtrise du projet. Les différents intérêts pouvant être recherchés par les porteurs de projets sont détaillés au paragraphe 1.4.1.

2.1.1.4 | Quels sont les montages juridiques adaptés dans le cas où la Collectivité souhaite auto-consommer l'énergie produite sur son patrimoine ?

Cf. paragraphe 1.5

2.1.2. QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN CONCURRENCE DU FONCIER

2.1.2.1. | Le domaine de la Collectivité doit-il être mis en concurrence ?

Oui, cela est impératif pour les biens relevant du domaine public. Sur les biens relevant du domaine privé des Collectivités, même si le droit français n'est pas très clair sur ce point, la jurisprudence européenne ne fait pas de distinction entre domaine privé et public : tout le foncier doit être mis en concurrence.

2.1.2.2. | Qu'est-ce que le contrôle étroit ?

Une Collectivité peut s'affranchir de mettre en concurrence son domaine public ou privé lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit.

Le contrôle étroit **n'est pas défini précisément par la réglementation**. Bien que des définitions soient proposées par différents acteurs, elles sont actuellement sujettes à débat, faute de jurisprudence pour les confirmer.

Cette absence de mise en concurrence doit être étudiée en cas de projets conclus avec des opérateurs privés. Deux points de vigilance :

- ▶ Du fait de l'absence de mise en concurrence, elle peut rendre les négociations plus complexes ;

- ▶ Le contrôle étroit implique une application, au contrat conclu par l'opérateur privé, des règles de la commande publique.

2.1.2.3. | En tant que Collectivité, dois-je mettre en concurrence la SEM ou la SAS dans laquelle je suis actionnaire pour les contrats que je souhaite lui confier ?

Une Collectivité qui souhaiterait attribuer un contrat à une société de type SEM, SA, SARL ou SAS dont elle est actionnaire doit obligatoirement procéder à une procédure de mise en concurrence et de publicité, conformément aux dispositions de l'ordonnance no 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Les SEM sont exclues du champ d'application du "in house" dans leurs relations avec les Collectivités territoriales en raison de la présence d'actionnaires privés en leur sein.

2.1.2.4. | Quelles mesures de publicité pour un appel à projet ?

Aucune modalité formelle de mise en concurrence n'est imposée. Toutefois,

- ▶ l'égalité de traitement des candidats doit être garantie ;
- ▶ les délais de réponses imposés doivent être raisonnables.

Pour lancer un appel à projet, la Collectivité va tout d'abord devoir rédiger un cahier des charges et le publier sur une plateforme de dématérialisation.

Attention, il est conseillé aux Collectivités de se faire accompagner sur les premiers appels à projet qu'elles lancent car les informations mentionnées dans le cahier des charges ne doivent pas conduire à la requalification du contrat issu de l'appel à projet en contrat de commande publique.

2.1.3. QUESTIONS RELATIVES À LA MISE À DISPOSITION DU FONCIER

2.1.3.1. | Quels types de contrats peuvent permettre à un tiers d'occuper le domaine public ou privé d'une Collectivité ?

Différents types de contractualisation peuvent permettre à un tiers d'occuper le domaine d'une Collectivité :

- ▶ Convention d'occupation temporaire du domaine public ou convention de mise à disposition sur le domaine privé ;
- ▶ Bail emphytéotique administratif ou bail emphytéotique de droit privé selon les cas (domaine public ou privé) ;
- ▶ Contrat de concession.

2.1.3.2. | La redevance d'occupation du domaine public ou le loyer sur domaine privé peuvent-ils être proportionnels aux bénéfices de l'opération ?

Une redevance (sur domaine public) ou un loyer (sur domaine privé) doivent justifier l'absence de gratuité de l'occupation du domaine public ou de la mise à disposition. Le montant peut être fixe ou variable mais doit être calculé de sorte à ne jamais être nul.

D'une manière générale, il est préconisé pour les Collectivités de ne pas indexer leur loyer sur les bénéfices / recettes de l'opération, afin d'éviter des variations dues à une mauvaise gestion de l'exploitant ou à des opérations comptables qui pourraient artificiellement diminuer les bénéfices. Il semble préférable d'avoir un **loyer minimum garanti**, qu'importe la puissance qui sera in fine installée (donc qui ne dépend pas de la surface équipée ni de la puissance parfois exagérément optimiste lors de la signature de la promesse de bail).

2.1.3.3. | Le foncier peut-il être mis à disposition à titre gracieux ou symbolique ? Dans quels cas ?

Le foncier peut être mis à disposition à titre gracieux ou symbolique lorsqu'il relève du domaine privé et doit faire l'objet de contreparties à prévoir dans la convention d'occupation. Cela n'est pas possible lorsqu'il relève du domaine public à l'exception des occupations par des associations.

2.1.4. QUESTIONS RELATIVES À L'INTERVENTION D'UN EPCI SUR SES COMMUNES-MEMBRES

2.1.4.1. | Comment un EPCI-FP peut-il impulser une dynamique EnR sur son territoire ?

Cf. paragraphe 1.3.

2.1.4.2. | Un EPCI-FP ou un syndicat peut-il intervenir sur le foncier d'une commune-membre ?

Tout EPCI peut intervenir en dehors de son patrimoine s'il démontre que cette action :

- ▶ Entre dans le cadre de ses compétences statutaires ;
- ▶ Respecte le droit de la concurrence ;
- ▶ Est d'intérêt général, ce qui se justifie généralement par une carence d'initiative privée.

2.1.5. QUESTIONS RELATIVES À L'IMPLICATION CITOYENNE

2.1.5.1. | Une Collectivité qui porte en direct un investissement EnR peut-elle accéder au financement participatif ?

La Collectivité peut solliciter des fonds citoyens via une plateforme de crowdfunding (Décret n° 2015-1670 du 14 décembre 2015), *Cf. paragraphe 1.6.3.* En dehors de ce dispositif, les citoyens ne peuvent pas accéder au financement du projet lorsqu'il est porté en direct par la Collectivité (c'est-à-dire en régie).

2.1.5.2. | Quels critères peuvent favoriser l'implication des citoyens lors de la mise en concurrence d'un projet sur foncier public ?

Il est possible pour la Collectivité d'intégrer des critères de sélection relatifs à la participation citoyenne : modalités de participation, part du capital accessible, rémunération du financement participatif, participation à la gouvernance...

2.2 | QUESTIONS RELATIVES À L'INVESTISSEMENT DANS DES PROJETS ENR PORTÉS PAR DES TIERS

2.2.1. QUESTIONS GÉNÉRALES

2.2.1.1. | Une Collectivité peut-elle investir dans un projet porté par un tiers (autre Collectivité, entreprise, association...) ? Par quels moyens ?

Cf. paragraphe 1.5.3.

2.2.1.2. | Une Collectivité peut-elle investir dans une société titulaire d'un contrat conclu avec elle (concession, BEA, marché...) ?

Oui, si le titulaire du contrat l'y invite et dès lors que les critères énoncés au paragraphe 1.5.2. sont respectés.

2.2.1.3. | Comment choisir entre l'investissement en direct et investissement via un véhicule juridique de type SEM ou SAS holding ?

Cf. paragraphe 1.5.3.2

2.2.1.4. | Comment choisir entre SEM et société holding ?

Cf. paragraphe 1.5.3.2.

2.2.1.5. | Quelles sont les conditions pour qu'une Collectivité puisse investir dans une société de projet (SPV) notamment en matière de compétences statutaires requises ?

Cf. paragraphe 1.4.3.

2.2.2. QUESTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES

2.2.2.1. | Une Collectivité qui investit en capital dans une société de projet ou une SEM peut-elle également investir en compte courant d'associés ? Quelles sont les limites ?

Les Collectivités peuvent investir en compte courant d'associés selon plusieurs conditions rappelées dans la partie 1.7.2.1 du guide :

- ▶ Les apports sont limités en montant à 5 % des recettes réelles de la section fonctionnement du budget de la Collectivité. Cette limite est appréciée en additionnant tous les apports réalisés par la Collectivité dans toutes les SEM et SA/SAS d'EnR auxquelles elle participe ;
- ▶ Au moment de l'écriture de ce guide, les apports doivent être consentis par les Collectivités et leurs groupements actionnaires pour une durée inférieure à deux ans, renouvelable une fois. Cette durée pourrait cependant être prochainement amendée par un nouveau texte de loi. Au terme de cette période, l'apport est remboursé ou transformé en augmentation de capital.

Pour la majorité des projets EnR, les opérateurs privés préfèrent souvent investir en compte d'associés plutôt qu'en capital si la rentabilité du projet le permet. Ce montage présente en effet plusieurs avantages :

- ▶ **Souplesse** : les intérêts peuvent être versés plus régulièrement que les dividendes, et ne sont pas soumis à un vote en Assemblée générale ;
- ▶ **Perception de revenus** d'investissement et possibilité de rembourser au fur et à mesure le capital de départ et donc de percevoir des revenus d'investissement plus tôt ;
- ▶ **Fiscalité** : les intérêts de l'avance en compte courant d'associés sont déductibles fiscalement jusqu'à une certaine hauteur : la moyenne des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour les prêts à taux variable aux entreprises d'une durée initiale supérieure à deux ans. Au dernier trimestre 2019, ce taux était de 1,34 %.

Lorsqu'une Collectivité investit au côté d'un opérateur, elle doit faire en sorte que le montage financier du projet respecte les contraintes auxquelles elle est soumise. Si les modalités d'apports en fonds propres et quasi-fonds propres s'appliquent de la même manière aux actionnaires, **le projet ne pourra pas être financé dans son intégralité par des apports en comptes courants qui seront remboursés sur quatre ans.** D'autres solutions sont alors envisageables **comme le recours**

à des obligations simples, une augmentation de capital, ou encore des montages mixtes.

2.2.2.2. | Dans quelles proportions une Collectivité peut-elle investir dans des projets privés ?

Cf. paragraphe 1.5.3.

2.2.2.3. | A quelle fiscalité est soumis un projet EnR ?

En fonction du type de porteur de projet et du montant du projet, le projet EnR peut être soumis à :

- ▶ La contribution économique territoriale (CET) composée de :
 - La cotisation foncière des entreprises (CFE), avec exonération pour les Collectivités, les exploitants agricoles et les sociétés au chiffre d'affaires inférieur à 5 000 € HT ;
 - La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les mêmes typologies d'entreprises que la CFE, dès lors que le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 € HT ;
 - L'IFER (Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau) pour les éoliennes, hydroliennes, installations photovoltaïques et hydrauliques dont la puissance est supérieure à 100 kW. L'IFER sera néanmoins divisé par deux prochainement, ce qui pourra nécessiter de renégocier le loyer pour percevoir une partie de cette baisse de dépenses pour l'opérateur.

Ces impôts sont reversés aux Collectivités locales.

- ▶ L'impôt sur les sociétés (les Collectivités ne sont en principe pas exonérées malgré ce qui est observé en pratique) ;
- ▶ Les taxes dues en cas de vente d'énergie au réseau, qui sont fonction du type d'énergie (par exemple, pour un réseau de chaleur : TICGN, CTA, CSPE, TCFE, TGAP) ;
- ▶ Les taxes ponctuelles, versées une seule fois (taxe d'aménagement).

2.2.2.4. | Quelles sont les retombées financières d'un projet EnR sur le territoire ?

Les retombées financières qui impactent directement le territoire peuvent être, en fonction des projets :

- ▶ Les impôts perçus localement : CET et IFER ;
- ▶ Les loyers ou redevances versés à la Collectivité lorsqu'elle est propriétaire du foncier mis à disposition d'un tiers ;

- ▶ La rémunération de dividendes ou de CCA versée aux investisseurs ou prêteurs locaux (Collectivités et citoyens) le cas échéant ;
- ▶ Les retombées directes (tarifs de fourniture d'électricité avantageux) et indirectes (création d'emploi, appel à des entreprises locales...) lorsque les acteurs territoriaux ont pu négocier cela avec les opérateurs. Cependant, comme vu précédemment, les retombées économiques varient en fonction de nombreux paramètres, à étudier au cas par cas pour chaque projet.

2.2.2.5. | A quelle fiscalité est soumise une Collectivité qui investit dans un projet EnR ?

Les activités lucratives des Collectivités sont soumises aux impôts commerciaux dans les mêmes conditions que les entreprises. Dans le cadre d'un investissement en direct dans un projet EnR, ceux-ci peuvent être de plusieurs ordres :

- ▶ Dans le cadre de la cession d'actions :
 - Impôt sur les sociétés (IS) sur la plus-value réalisée. Dans le cas de la cession de titres de participation détenus depuis au moins 2 ans, les plus-values nettes à long terme dégagées sur les titres de participation sont exonérées d'IS sauf quote-part de 12 % ;
 - Droit d'enregistrement des cessions d'actions, fixé à 0,1% du montant des actions cédées ;
- ▶ Dans le cadre de l'exercice de l'activité, imposition sur les dividendes et sur les intérêts sur CCA et obligations : les intérêts provenant des CCA et des obligations et les dividendes perçus ne sont plus soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ils relèvent désormais du plan forfaitaire unique (PFU) de 12,8 %. Des prélèvements sociaux s'ajoutent à hauteur de 17,2 % (soit un prélèvement de 30 %).

2.2.2.6. | La Collectivité qui investit dans un projet d'EnR doit-elle créer un budget annexe ?

Cela est fortement conseillé au regard des réponses gouvernementales et du positionnement de certains comptables publics (Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 14/02/2019). Un budget annexe M4 doit rassembler l'ensemble des dépenses et recettes de l'activité y compris le remboursement des charges indirectes d'administration générale au budget principal. Les budgets d'investissement et de fonc-

tionnement doivent être établis en faisant apparaître les éléments ci-dessous :

- ▶ **Dans la section investissement** : les prestations d'accompagnement, les éventuels frais de développement, les installations, les emprunts contractés, l'avance du budget principal, les subventions, les amortissements...
- ▶ **Dans la section fonctionnement** : les assurances, les éventuels frais d'accès au réseau d'électricité ou de gaz, le suivi et la maintenance, les consommations d'eau et d'électricité, les amortissements, les charges de gestion, la contribution au budget principal, les impôts, la quote-part sur subvention, la vente d'énergie...

2.2.3. QUESTIONS LIÉES À LA GOUVERNANCE ET AUX CONFLITS D'INTÉRÊT

2.2.3.1. | Quelle peut être la place de la Collectivité dans la gouvernance d'un projet privé ?

La Collectivité peut prendre place dans la gouvernance d'un projet privé en entrant au capital d'une société et surtout, en négociant ses modalités. Les prises de décisions peuvent être décorrélées de la participation et être prises à :

- Majorité simple ;
- Majorité qualifiée : une minorité de blocage est alors octroyée à la Collectivité ;
- L'unanimité.

Chaque décision peut être prise avec un procédé différent, c'est à la Collectivité de s'assurer un poids dans la prise de décision pour certaines d'entre-elles (choix du site, montant des loyers, dimensionnement des installations...) et de l'inscrire dans le pacte d'actionnaires et les statuts.

Cf. paragraphe 1.5.4.

2.2.4. QUESTIONS RELATIVES AUX TYPES DE SOCIÉTÉS PORTEUSES DE PROJETS ENR

2.2.4.1. | Une SEM peut-elle porter en direct des projets d'EnR (ou n'est-ce qu'un véhicule d'investissement) ?

Une SEM peut et doit mener d'autres activités que le financement, dont « possiblement » le développement de projets. Il est donc possible pour une SEM, voire souhaitable, de porter elle-

même des projets d'EnR, c'est-à-dire d'en supporter l'investissement et surtout l'exploitation. Cependant, pour les projets d'envergure tels que définis au paragraphe 1.2.1, la SEM est généralement amenée à créer ou à investir dans une société de projet dédiée (SPV) afin de mutualiser ses capitaux avec ceux d'autres investisseurs publics ou privés. Ce choix peut résulter d'enjeux financiers (nécessité de trouver des capitaux supplémentaires) ou de gouvernance (souhait d'associer d'autres acteurs au projet).

Cf. paragraphe 1.5.3.1.

2.2.4.2. | Quels sont les différents types de sociétés privées susceptibles de porter un projet d'EnR et quelles sont leurs différences ?

Les 3 types de sociétés possibles sont SA, SARL et SAS.

- ▶ **La SA** (société par actions) est un modèle bien défini juridiquement, mais a contrario assez lourd à créer et à gérer : capital minimum de 37 000 €, conseil d'administration obligatoire, procédure de création longue, projet de statuts obligatoire, etc.
- ▶ **La SAS** (société par actions simplifiées) est plus souple et permet de construire le type de gouvernance souhaité. Les délais de création sont également plus rapides.
- ▶ **La SARL** (société par actions à responsabilité limitée) confie tous les pouvoirs de gestion à un ou plusieurs gérants, ce pourquoi ce modèle est rarement utilisé.

2.2.4.3. | Qu'est-ce qu'une SCIC et quel est son intérêt par rapport à une société privée classique ?

La SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) est une forme particulière de société privée qui peut être SA, SARL ou SAS. La particularité de la SCIC est une gouvernance partagée : un actionnaire dispose d'une voix, quel que soit le capital investi. En revanche, les bénéfices reversés aux actionnaires sont limités par rapport à une société classique, puisqu'une partie des bénéfices doivent être réinvestis dans le projet. Le projet de la SCIC est donc coopératif avant d'être lucratif.

2.3 | QUESTIONS RELATIVES AU FINANCEMENT PARTICIPATIF

2.3.1. QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE FINANCEMENT ET INVESTISSEMENT PARTICIPATIF ?

Cf. paragraphe 1.6.3.

2.3.2. QUELLE DIFFÉRENCE ENTRE INVESTISSEMENT DIRECT OU INDIRECT DES CITOYENS ?

L'investissement citoyen (en fonds propres) peut prendre la forme :

- ▶ **D'un actionariat direct** au capital de la société de projet : cela concerne principalement les projets de petite taille, nécessitant de mobiliser un nombre restreint d'investisseurs, par exemple, une coopérative citoyenne avec 250 actionnaires citoyens ;
- ▶ **D'un actionariat indirect au capital** : dans de nombreux cas, la participation citoyenne a lieu dans une structure intermédiaire qui capitalise ensuite la société de projet. Ce montage « à deux étages » est souvent utilisé lorsqu'il y a potentiellement un grand nombre de citoyens, ou la nécessité d'une levée de fonds importante, et qu'il est préférable de les réunir dans un « véhicule unique » afin de faciliter l'organisation de la gouvernance dans la société de projet. Ce montage est souvent utilisé pour faciliter une levée de fonds importante, mais aussi lorsque la société est co-portée par des acteurs territoriaux et un ou plusieurs acteurs de poids (opérateurs, fonds d'investissements...). Il est alors pertinent de réunir les acteurs territoriaux dans un « véhicule unique » constituant un « bloc territorial » ou « bloc citoyen », afin d'échanger entre pairs et se positionner collectivement vis-à-vis des décisions à prendre dans la société de projet.

2.3.3. QUELS SONT LES PRINCIPAUX OUTILS DE PARTICIPATION INDIRECTE ?

Les citoyens peuvent être actionnaires indirects dans une société via :

- ▶ Une société citoyenne avec la possibilité de ne participer que dans certains clubs de la société voire uniquement dans des sociétés dans lesquelles investit la société ;
- ▶ Énergie Partagée ;
- ▶ Des plateformes d'investissement participatif qui organisent l'investissement citoyen dans des projets sélectionnés ;
- ▶ Une SEM comportant des citoyens au capital comme par exemple la SEM Nièvre Energies ou la SEM Energie Citoyenne (Jura).

Tous ces outils, à l'exception des plateformes d'investissement participatif, sont des outils de participation indirecte à long terme, c'est-à-dire que l'investisseur restera souvent plus de 10 ans au capital de la société. Les plateformes d'investissement participatif, a contrario, sont des outils à durée limitée, souvent 4 ou 5 ans.

En pratique, un citoyen peut recourir à plusieurs de ces outils pour un même projet ou un portefeuille de projets et une société de projet peut accepter le cumul de ces outils.

2.3.4. QUELLE EST LA PLACE DES CITOYENS DANS LA GOUVERNANCE DE LA SOCIÉTÉ ?

Les citoyens peuvent avoir accès à la gouvernance de la société s'ils sont actionnaires. Cependant, l'investissement des citoyens dans la conduite du projet peut prendre d'autres formes.

Cf. paragraphe 1.6.1.

2.4 | QUESTIONS RELATIVES AUX RELATIONS AVEC LES OPÉRATEURS ET À LA CRÉATION DE SPV

2.4.1. L'OPÉRATEUR A DÉJÀ SÉCURISÉ LE FONCIER ET EST EN PHASE ÉTUDES/ AUTORISATIONS ; QUE PEUT ENCORE NÉGOCIER LA COLLECTIVITÉ ?

Plus la Collectivité signale son souhait de prendre part au projet et entame les négociations tardivement, plus il sera difficile d'exiger des retombées économiques maximisées ou une gouvernance équilibrée. Les montants investis en amont du projet pour la sécurisation du foncier et les premières études sont risqués. L'opérateur pourra exiger des contreparties telles que la sécurisation de nouveaux sites ou une compensation financière.

Néanmoins, selon la nature des projets, la Collectivité peut encore négocier certains aspects en fonction de ce qu'il reste à sécuriser. Ainsi, pour un projet éolien, avant l'obtention des autorisations de tout recours, le projet est encore risqué et la Collectivité dispose d'une certaine marge de manœuvre pour négocier sa prise de participation conformément aux caractéristiques énoncées à la partie 1.5.3. Il lui est ainsi possible d'entrer au capital et de prendre part à la gouvernance de la société de projet selon des modalités qui doivent être définies avec l'opérateur. Si la société de projet a déjà été créée, une modification des statuts et de l'éventuel pacte d'actionnaires sera nécessaire.

De manière générale, la Collectivité pourra plus facilement faire respecter ses exigences en étant à l'initiative du projet.

2.4.2. QU'EST-CE QU'UN PROTOCOLE D'ACCORD ? EST-CE OBLIGATOIRE ?

Dans le cadre de co-développement de projets EnR, un protocole d'accord est un document contractuel qui constate un accord entre une ou plusieurs Collectivités et un ou plusieurs opérateurs sur les modalités de prise de participation dans un projet. L'élaboration d'un tel document n'est pas obligatoire mais facilite généralement les négociations des Statuts et du Pacte d'actionnaires de la société de projet pour plusieurs raisons :

- ▶ Il peut permettre à la Collectivité de sécuriser rapidement la prise de participation et certaines de ses exigences si l'agenda politique ou du projet impose des délais restreints avant l'opération ;
- ▶ Un protocole d'accord de partenariat peut être signé pour plusieurs projets et ainsi définir le cadre d'une prise de participation multiple. Il est néanmoins bien plus complexe à mettre en œuvre qu'un protocole par projet.

Plusieurs sujets principaux doivent être traités dans un protocole d'accord (liste non exhaustive) :

- ▶ Structure de la ou des sociétés ;
- ▶ Rôle des parties : missions attribuées à chaque partie en fonction des phases du ou des projets ;
- ▶ Gouvernance et direction de la ou des sociétés ;
- ▶ Modalités de prise de participation ;
- ▶ Modalités de financement du ou des projets ;
- ▶ Etc.

Le document, pour avoir une valeur engageante, doit être signé par l'ensemble des parties et faire l'objet d'une délibération de la part des Collectivités. Dans le cas d'une signature par un EPCI, l'ensemble des communes-membres doivent également délibérer.

Globalement, ce document doit reprendre **les clauses essentielles des statuts de la future SPV et du pacte d'actionnaires. Si possible, la Collectivité ne doit pas signer la promesse de bail tant qu'elle n'a pas signé ce protocole d'accord et/ou les statuts et le pacte.**

2.4.3. QU'EST-CE QU'UN PACTE D'ACTIONNAIRES ? EST-CE OBLIGATOIRE ?

Le pacte d'actionnaires est un document contractuel conclu entre l'ensemble des actionnaires d'une SA ou d'une SAS. Il définit et encadre un ensemble de conditions dans la gestion de la société (distribution des rémunérations, stratégies, entrées ou sortie du capital...).

A l'inverse des statuts, le document n'est pas obligatoire et généralement confidentiel. Il complète les dispositions des statuts et ne peut donc être en contradiction avec ces derniers. Plus flexible, il peut ainsi intégrer des clauses applicables uniquement à un actionnaire, un accord secret entre actionnaires, une clause limitée dans le temps. Il peut être conclu entre tous les actionnaires ou seulement certains d'entre eux.

Dans la pratique d'une prise de participation financière ou à la gouvernance par une Collectivité, un pacte d'actionnaires est souvent nécessaire.

ANNEXES





EnRciT, UN DISPOSITIF DE SOUTIEN FINANCIER AU DÉVELOPPEMENT DES PROJETS CITOYENS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

EnRciT investit aux côtés des citoyens et des actionnaires territoriaux pour les aider à franchir le cap de la phase délicate du développement des projets citoyens de production d'énergie renouvelable.

Créé en 2018 en partenariat avec l'ADEME par la Banque des Territoires, le Crédit coopératif et l'Ircantec, EnRciT (prononcez « énercité ») est doté d'un budget de 10 millions d'euros et géré par Énergie Partagée.

UN ALLIÉ DE POIDS POUR SÉCURISER LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Lors de la phase de développement de projet, il faut mener des études coûteuses, opérer des choix techniques et économiques complexes, obtenir des permis de construire et autorisations d'exploiter, rechercher le financement bancaire, sans garantie de succès.

Les risques afférents représentent un frein pour de nombreux acteurs territoriaux pourtant prêts à agir pour la transition énergétique à l'échelle

locale. Il leur manquait un soutien financier pour assumer les risques liés à cette phase cruciale des projets citoyens d'énergie renouvelable. Avec EnRciT, ils disposent désormais d'un allié de poids qui peut investir à leur côté en fonds propres, avec prise de participation minoritaire, pour sécuriser le financement du développement.

EnRciT, ENGAGÉ AU CÔTÉ DES DYNAMIQUES TERRITORIALES CITOYENNES

EnRciT soutient exclusivement des projets qui font une place aux citoyens et collectivités. Une fois la construction achevée, EnRciT cède ses parts en priorité au profit des acteurs du territoire, par exemple une société d'économie mixte, une coopérative citoyenne, ...

La volonté des fondateurs d'EnRciT est d'accompagner le développement des énergies renouvelables, avec une véritable plus-value : favoriser le développement économique local et la mobilisation de l'épargne en circuit court.

PLUS D'INFORMATIONS ET ENRCIT EN VIDÉO SUR WWW.ENRCIT.FR

Pour avoir plus d'informations sur le dispositif, soumettre votre projet ou toute autre question, contactez Erwan Boumard, directeur d'Énergie Partagée, en écrivant à : contact@enrcit.fr



www.banquesdesterritoires.fr



www.credit-cooperatif.coop



www.ircantec.retraites.fr

Soutenu par



www.ademe.fr

banquedesterritoires.fr



@BanqueDesTerr