

PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES : RÔLE ET ACTIONS DES COLLECTIVITÉS ET DE LEURS GROUPEMENTS



Ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité juillet en 2007 et du gaz, essor des énergies renouvelables, développement des réseaux de chaleur et de froid, lutte contre le réchauffement climatique, nouvel équilibre entre territoires urbains et ruraux, ou encore pilotage des réseaux de plus en plus décentralisé : en deux décennies, le paysage énergétique français a été profondément modifié.

Il importe aujourd'hui de réfléchir aux modalités d'accompagnement et de mise en œuvre d'une transition énergétique acceptée de tous et utile à tous. L'adhésion de toutes les parties prenantes, collectivités, citoyens et acteurs locaux est fondamentale, et ces parties sont amenées à jouer de nouveaux rôles sur les territoires.

La loi MAPTAM, la loi NOTRe et la LTECV¹ ont institué dès 2014 et 2015 de nouvelles compétences et de nouveaux outils au profit des collectivités en la matière, dont l'implication est perçue comme un véritable gage de confiance auprès des citoyens, et à travers des interventions au plus proche des territoires.

L'implication des collectivités dans le développement des EnR a connu de récents développements quant à leur degré de participation et quant à leur positionnement en tant qu'acteurs d'impulsion, notamment au regard de leur place dans les instances de décision des projets structurants sur les territoires.

Par ailleurs, la récente accélération du développement des énergies renouvelables et les futurs objectifs des deux prochaines programmations pluriannuelles de l'énergie (2019-2023 et 2024-2028) soulèvent également des questions en termes de gouvernance, de développement de projets et de champs d'actions des collectivités.

¹Loi MAPTAM : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi NOTRe : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi LTECV : Loi de transition énergétique pour la croissance verte

→ PARTIE 1 - RÔLE DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels dans le développement de projets d'énergie renouvelable de territoire. De par leur nature et leurs rôles dans la mise en œuvre opérationnelle des objectifs gouvernementaux, elles constituent une charnière stratégique d'intervention pour le foisonnement et la concrétisation des projets EnR.

En quelques années, les collectivités locales - et singulièrement les Autorités Organisatrices de la Distribution d'Energie- ont pris la mesure de leurs responsabilités dans la transition énergétique.

Leur palette d'actions et les outils d'intervention pour faciliter et accompagner le développement des projets d'énergie renouvelables ont largement évolué ces dernières années. Elles peuvent notamment agir pour :

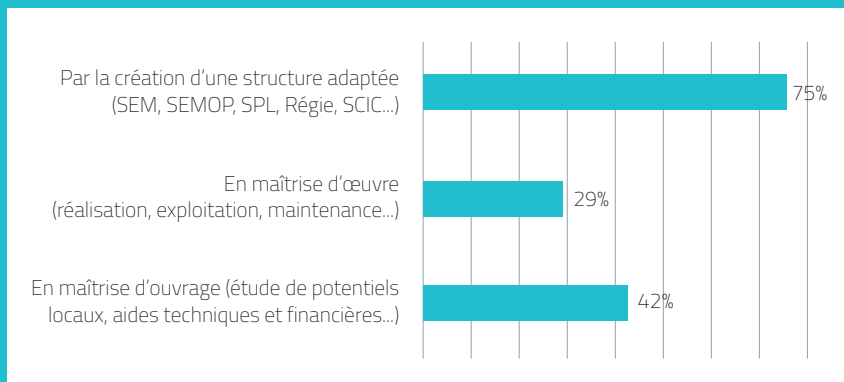
- **Faciliter l'émergence des projets** au travers de leurs compétences en matière d'énergie, de planification ou urbanisme,
- **Développer ou accompagner des projets** en étant maître d'ouvrage ou en mettant à disposition des débouchés, du foncier ou des gisements,
- **Participer aux financements des projets** directement ou par des entreprises publiques locales, en développant des systèmes d'aides financières (subventions, avances remboursables...) ou en codéveloppant des projets,
- **Communiquer et informer les acteurs du territoire** sur les intérêts, les potentiels et les projets en cours.

AXES D'ACTIONS DES COLLECTIVITÉS POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE SUR LE TERRITOIRE :

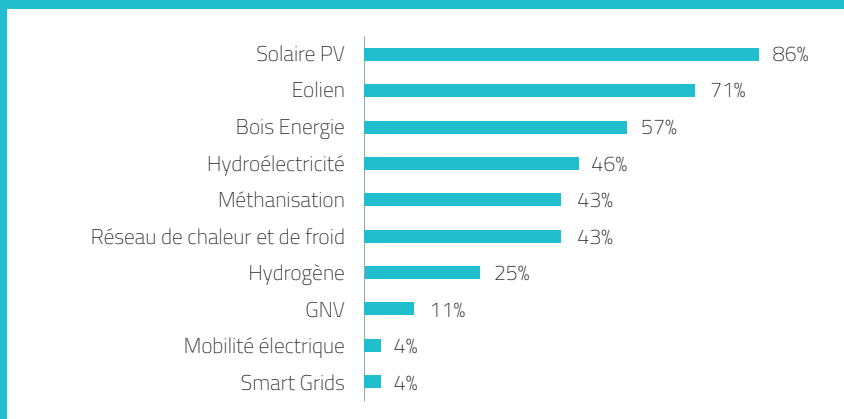
Faciliter l'émergence des projets	Développer et accompagner les projets	Participer au financement des projets	Communiquer autour des projets
Concertation locale	Être maître d'ouvrage et développer des projets	Prendre des participations dans le projet	Faire bénéficier des moyens de communication de la collectivité
Aider à la structuration des projets	Accompagner techniquement des projets	Codévelopper auprès des partenaires privés	Adopter une posture de médiateur sur le territoire
Étude des potentiels locaux (cadastre, études des potentiels...)	Mettre à disposition du foncier, apporter des gisements ou des débouchés	Mettre en place des appels à manifestation d'intérêt	Légitimer les projets, leur donner de la visibilité et traiter les objections locales
Intégration dans les outils de planification et d'urbanisme (SCOT, PLU(i), PCAET...)		Développer des systèmes de subventions, d'avances remboursables, d'appui sur des fonds régionaux	

DÉVELOPPEMENT DES PROJETS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE PAR LES COLLECTIVITÉS EN QUELQUES CHIFFRES

LEVIERS UTILISÉS POUR DÉVELOPPER DES ÉNERGIES RENOUVELABLES SUR LEUR TERRITOIRE PAR LES COLLECTIVITÉS :



LES PROJETS DÉVELOPPÉS OU EN COURS DE DÉVELOPPEMENT SUR LES TERRITOIRES² :



²Source : enquête FNCCR 2019

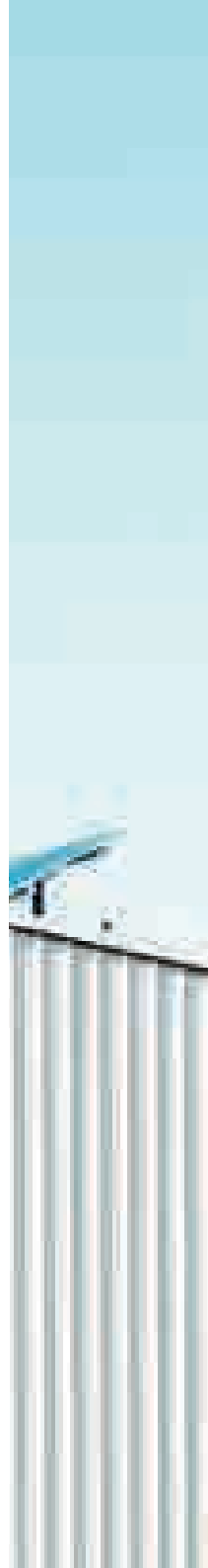
→ PARTIE 2 - DEUX VOIES OUVERTES AUX COLLECTIVITÉS POUR ENTRER DIRECTEMENT DANS LA GOUVERNANCE D'UN PROJET D'ÉNERGIES RENOUVELABLES SUR LEUR TERRITOIRE

Issu de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, l'article L.2224-32 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les communes et les établissements publics de coopération (EPCI à fiscalité propre, syndicat mixte) peuvent « aménager, exploiter, faire aménager ou faire exploiter » les installations utilisant des énergies renouvelables.

De façon générale, la participation au capital d'une société commerciale est interdite pour les collectivités territoriales et leurs groupements sauf en cas d'autorisation expresse du Conseil d'Etat. Néanmoins, des exceptions sont venues assouplir ce principe pour la production d'énergie renouvelable.

Tout d'abord, conformément aux articles L.1521-1 et L.1531-1 du code général des collectivités territoriales, **les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements ont la possibilité de prendre part au capital des sociétés d'économie mixte (SEM)** ou des sociétés d'économie mixte à objet unique (SEMOP) et des sociétés publiques locales (SPL) « *pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général* ». Cette définition large permet ainsi aux collectivités compétentes de participer à ces sociétés ayant pour objet la production d'énergie renouvelable.

Par ailleurs, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 a consacré la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de participer au capital ou au financement de sociétés commerciales et de sociétés coopératives ayant pour objet la production d'énergie renouvelable.



2.1 - LA PARTICIPATION AU CAPITAL D'UNE SOCIÉTÉ PRIVÉE AYANT POUR OBJET LA PRODUCTION D'ENR

Depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, les collectivités peuvent, par délibération de leurs organes délibérant, participer au capital d'une **société anonyme (SA)** ou d'une société par actions simplifiée (SAS) dont l'objet social est la **production d'énergies renouvelables**.

LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AVANT LA LOI ÉNERGIE-CLIMAT :

Cette possibilité figure à l'article L. 2253-1 alinéa 2 du CGCT s'agissant des communes et leurs groupements, la notion de « groupement » englobant largement les collectivités, les EPCI et les syndicats mixtes ouverts ou fermés tels que les syndicats d'énergie.

Il s'agit donc d'une seconde dérogation – après celle qu'avait déjà institué le législateur pour la participation des collectivités à des SEM – à l'interdiction pour les collectivités territoriales de participer au capital d'une société commerciale.

La loi LTECV avait fixé un cadre géographique d'intervention assez large mais juridiquement flou, en prévoyant que cette participation pouvait se faire au moyen d'installations **situées sur le territoire de la commune ou du groupement**, mais également dans un périmètre extraterritorial : à savoir, **sur un territoire à proximité** de celui de la commune ou du groupement concerné et participant à leur approvisionnement énergétique.

Par ailleurs, la loi de 2015 n'a posé aucun seuil de détention des actions de la société privée de production d'EnR par les collectivités, à la limite près que si les participations publiques deviennent majoritaires, la société entrerait alors dans le régime applicable aux entreprises publiques.

Enfin, la LTECV ne mentionnait pas la possibilité pour des collectivités de faire des apports en compte courant d'associé dans ces sociétés de production d'EnR.

LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI ÉNERGIE-CLIMAT :

Publiée le 9 novembre 2019 au Journal officiel, la loi relative à l'énergie et au climat est dernièrement venue préciser les modalités d'intervention des collectivités territoriales au capital de ces sociétés.

- **La limitation géographique d'intervention des collectivités est affinée** : les installations doivent se situer sur le territoire de la collectivité concernée ou, à l'exception des régions, sur un « **territoire limitrophe** » (l'ancienne notion de « territoire situé à proximité » étant considéré comme juridiquement trop floue) ;
- **La participation indirecte au travers d'une structure intermédiaire est autorisée** : les communes et leurs groupements peuvent désormais porter des investissements par le biais d'*holdings* dont le seul objet est de détenir des actions des sociétés de projets portant sur des projets EnR ;
- Enfin, **la possibilité pour les collectivités de consentir des avances (ou apports) en compte courant d'associés aux SA et SAS de production d'EnR** dont elles sont actionnaires est autorisée, tout en étant encadrée. L'avance en compte courant d'associés doit être octroyée dans les conditions prévues à l'article L. 1522-5 du CGCT applicables aux SEM, à savoir notamment :
 - une durée maximale de **2 ans** renouvelable une fois, l'apport devant être remboursé ou transformé en augmentation de capital au terme de cette période ;
 - une intervention de l'organe délibérant de la structure pour l'octroi de l'avance, son renouvellement, son remboursement ou sa transformation en augmentation de capital ;
 - le montant total des avances consenties par une collectivité ne peut dépasser 5% de ses recettes réelles de fonctionnement ;
 - etc.

La FNCCR a exprimé, à travers un communiqué de presse publié le 21 novembre 2019, une position ferme sur ces modifications, qui remettent en cause le financement et l'économie générale des projets EnR auxquels participent les collectivités. Si ces modifications ont été justifiées par l'objectif apparent de préservation de la situation financière et budgétaire des collectivités, cet objectif se heurte en revanche à la réalité de projets qui impliquent un financement de long terme.

C'est pourquoi, la FNCCR préconise d'assouplir les modalités d'avances en comptes courants d'associés que peuvent consentir les collectivités aux sociétés de production d'EnR. Elle soutient, par ailleurs, des amendements visant à supprimer cette restriction qui méconnaît l'économie des projets EnR et porte le risque d'une désaffectation des collectivités locales pour la transition énergétique, à l'inverse des objectifs affichés et recherchés par la loi énergie et climat.

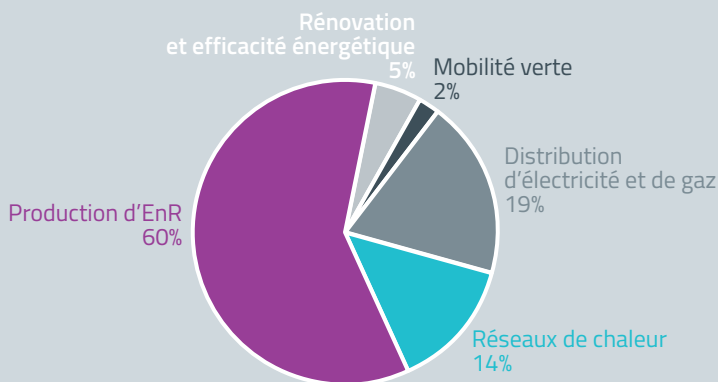
2.2 - LES STRUCTURES INTERMÉDIAIRES

Il existe de nombreux véhicules juridiques qui peuvent jouer le rôle de structure intermédiaire pour faciliter le développement de projets sur les territoires.

Toutefois, deux outils permettent plus spécifiquement à la collectivité de garder la main sur tout ou partie de la gouvernance des projets :

- **Les entreprises publiques locales** : société d'économie mixte (SEM), société publique locale (SPL), et société d'économie mixte à opération unique (SEMOOp);
- **La régie** : qu'elle soit à simple autonomie financière ou personnalisée, cette structure est principalement utilisée pour les projets de réseaux de chaleur et de froid. Elle peut être mise en place dans le cadre d'une compétence obligatoire ou optionnelle de la collectivité.

CHAMPS D'ACTIONS DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES
DANS LE DOMAINE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE



ZOOM SUR

LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES :

- **119 EPL** entreprises publiques locales recensées dans le domaine de la transition énergétique en 2018 dont **109 SEM, 9 SPL et 1 SEMOP**
- **6 millions d'euros de capital moyen**
- Les collectivités utilisent majoritairement **des sociétés d'économie mixte** du fait de leur objet social polyvalent
- Les collectivités détiennent par ailleurs la large majorité des actions : **environ 65%**
- **Environ une 50aine de SEM** créées par les AODE depuis 2015 **pour la transition énergétique sur les territoires qui permettent de développer et financer des projets sur tout le territoire national**
- **Essentiellement dédiées aux énergies renouvelables** (solaire, éolien, biogaz) et à la distribution d'électricité, de gaz et de chaleur ; autres objets (mobilité verte, et rénovation énergétique)

	SEM	SEMOP	SPL
Statut	Sociétés anonymes de droit privé régies par le code de commerce		
Actionnariat	Min.1 collectivité et 1 personne morale de droit privé	Min.1 collectivité et 1 personne morale de droit privé Le choix de l'actionnaire privé s'effectue en amont au terme d'une procédure de mise en concurrence	Min. 2 collectivités
Capital	Public > 50% Privé ≥ 15%	Entre 34 et 85% public Entre 15 et 66% privé	100% public
Objet	Aménagement, construction, exploitation de SPIC ou toute autre activité d'intérêt général	Objet unique: soit la réalisation d'une opération de construction, soit la gestion d'une SPIC pouvant inclure la construction des ouvrages ou toute opération d'intérêt général Une fois l'opération réalisée, la SEMOP est dissoute de plein droit	Aménagement, construction, exploitation de SPIC ou toute autre activité d'intérêt général Intervient uniquement pour le compte de ses actionnaires publics et sur leurs territoires



→ PARTIE 3 - LES OUTILS DE LA FINANCE PARTICIPATIVE AU SERVICE DES PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Au-delà des outils de financements classiques, il est possible d'utiliser de nouveaux mécanismes de la finance participative.

Ces dispositifs permettent de **financer une partie de la dette** ou d'**intégrer** directement ou indirectement **le capital de la société de projet**.

Il s'agit de modes de financement complémentaires aux financements classiques, qui permettent de répondre aux problématiques financières mais également sociétales des porteurs de projet.

Ces fonds peuvent être apportés par divers acteurs privés ou publics : des sociétés d'économies mixtes dont le capital est majoritairement public, par des collectivités territoriales, des riverains proches du territoire de projet, des fonds d'investissement régionaux (Fonds Oser en région Auvergne Rhône Alpes par exemple), des acteurs de l'épargne solidaire (les Clubs Cigales par exemple) ou spécialisés dans le financement participatif, des entreprises locales...

Il existe deux voies principales de financement :

- **La participation indirecte au financement du projet par le biais du financement de la dette.** En pratique, un intermédiaire en financement (banques, plateformes de crowdfunding en prêt par exemple) va mettre en relation les porteurs de projets avec des entreprises locales ou des citoyens disposant de ressources financières et souhaitant investir dans le développement de leur projet. Pour cela, l'intermédiaire pourra proposer différents outils comme des **obligations, des bons de caisse, des minibons ou des dépôts à terme** et chacun d'entre eux disposera d'une durée de détention maximale et de taux d'intérêts différents.
- Il est également possible d'**ouvrir le capital du projet aux acteurs du territoire, de manière à codévelopper le projet et les impliquer dans cette nouvelle dynamique.** L'entrée dans le capital de la société de projet pourra se faire **directement par un organisme en effectuant des apports d'argent (apport en numéraire) ou des apports d'autres biens (apport en nature d'un terrain communal par exemple).** Pour des questions de gestion ou afin de faciliter la collecte citoyenne localement, l'entrée au capital peut aussi se faire à travers une structure intermédiaire comme par exemple des SEM, une SAS locale, une plateforme de crowdfunding en equity, des clubs d'investisseurs (Club Cigales) ou encore par le biais d'un fond d'investissement citoyen (ex Energie Partagé Investissement). Dans ce cadre-là, l'investisseur n'aura pas accès directement à la gouvernance du projet, mais il sera représenté par la structure intermédiaire.

Dans tous les cas, pour être qualifié de participatif et local, le projet de production dans une logique de vente ou d'autoconsommation devra répondre à plusieurs critères :

- Une finalité du projet collective avant une recherche exacerbée de lucrativité ;
- Un financement et une gouvernance qui intègrent un poids suffisant des citoyens et des collectivités, notamment en participation au capital, de manière directe ou par des structures intermédiaires ;
- Un ancrage territorial dans le portage du projet et pour les retombées économiques et sociales ;
- Un impact écologique : pas d'externalité négative ;
- S'inscrire dans la durée au sein de la société de projet.

→ PARTIE 4 - LES OUTILS D'AIDE AU FINANCEMENT DES PROJETS

Le financement d'un projet d'énergie renouvelable peut être décomposé en deux parties :

- **La phase de développement** qui va consister à financer l'ensemble des études préliminaires (étude de productible, d'impact environnemental, foncière, gisement, raccordement, mise en place du dossier d'appel d'offre...). Il s'agit principalement de coûts fixes, financés en général en fonds propres. Cette phase constitue la phase la plus risquée pour le porteur de projet où il doit s'assurer de la viabilité de son projet, le sécuriser techniquement et juridiquement.
- **La phase de construction** va consister à financer l'outil de production. Le financement se fera plutôt sous forme de dette. Des acteurs financiers vont prêter de l'argent à la société de projet qui les remboursera selon un échéancier. Le volume des fonds propres à apporter par les actionnaires de la société de projet, le taux des prêts et leur durée va dépendre du risque porté par la société.

Durant ces deux phases, plusieurs partenaires peuvent vous fournir un accompagnement financier.

- Aides de l'ADEME (aides régionales, nationales, Fonds Chaleur, PIA...) et AMI portés par des conseils régionaux permettant de financer des études de faisabilité, accéder à des avances remboursables ou des subventions
- Fonds européens comme le Fonds FEDER géré par les conseils régionaux et qui peuvent financer des projets d'énergie renouvelable
- Spécifiquement pour les projets participatifs et citoyens, il existe un fonds d'amorçage pour vous accompagner durant la phase de développement : EnERCIT

D'autres acteurs peuvent soutenir au cas par cas : incubateurs régionaux, fondations d'entreprise, acteurs du mécénat, fonds d'investissement spécifiques...

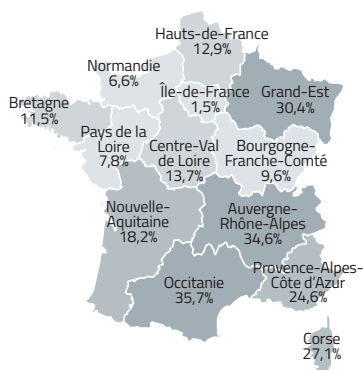
→ PARTIE 5 - RAPPEL DES OBJECTIFS PRÉVISIONNELS DES DEUX PROCHAINES PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ÉNERGIE (PPE)

Puissance installée électricité renouvelable (en GW)	2017	Objectif 2023	Objectif 2028
Hydroélectricité	25,3	25,7	26,4-26,7
Eolien terrestre	13,5	24,6	34,1-35,6
Eolien en mer	0	2,4	4,7-5,2
Photovoltaïque	7,7	20,6	35,6-44,5
Biomasse Bois		0,8	0,8
Méthanisation	0,11	0,27	0,34-0,41
Géothermie		0,024	0,024
Livraison annuelle de chaleur et de froid renouvelables (TWh)	2016	Objectif 2023	Objectif 2028
Chaleur renouvelable et de récupération (TWh)	13	24,4	31 – 36
Froid renouvelable et de récupération (TWh)	0,14	0,27	0,37-0,49
Production de biogaz (en TWh PCS)	2016	Objectif 2023	Objectif 2028
Production	5.4 dont 0.4 injecté	14 dont 6 injecté	24 à 32 dont 14 à 22 injecté
Evolution / 2016	/	x2.6	De x4.5 à x6
Objectifs de consommation finale des filières de chaleur renouvelable (TWh)	2016	Objectif 2023	Objectif 2028
Biomasse	123	145	157 - 169
PAC aérothermiques	22	35	39 - 45
PAC géothermiques	3	4	5 - 7
Géothermie profonde	2	3	4 - 5
Solaire thermique	1	2	2 - 3

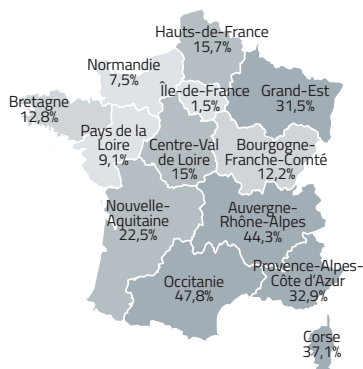
PANORAMA DES AVANCÉES ÉNERGÉTIQUES DE PRODUCTION RENOUVELABLE ENTRE 2017 ET 2018

COUVERTURE DE LA CONSOMMATION PAR LA PRODUCTION RENOUVELABLE

en 2017



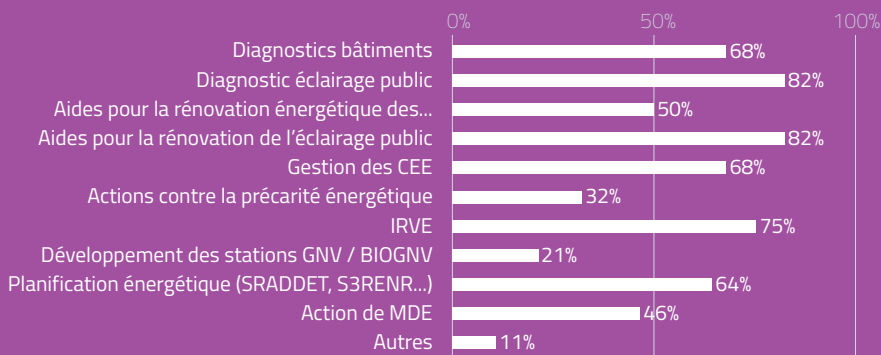
en 2018



Source : RTE France

➔ PARTIE 6 - LES AODE : DES ACTEURS AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Au-delà des projets d'énergies renouvelables, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération, dont les syndicats d'énergie, agissent largement en faveur de la transition énergétique sur leur territoire.



Source Enquête FNCCR 2019, actions engagées par les collectivités pour développer la transition énergétique sur leur territoire

ZOOM SUR LES INNOVATIONS PORTÉES PAR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA DISTRIBUTION D'ÉNERGIE (AODE) :

MOBILITÉ

- 25 000 infrastructures de recharge des véhicules électriques déployés
- Mobilité BioGNV et hydrogène, des innovations au sein de pôles locaux développés par les collectivités dans toute la France

ACHAT

- 50 groupements de commandes de taille métropolitaine, départementale ou régionale pour les achats d'énergie, de services énergétiques et de matériels

RÉNOVATION

- Fonds travaux (subventions, AMI) et conseils pour massifier la rénovation énergétique du patrimoine public
- Mutualisation et regroupements régionaux pour valoriser les CEE

AMÉNAGEMENT

- Accompagner la création des outils d'aménagement et d'urbanisme et d'énergie (SCOT, PLU / PLUi, PCAET, schéma directeur énergie...)

ENR

- 50 sociétés publiques locales pour le développement des énergies renouvelables au service des territoires locaux

RÉSEAU ET FLEXIBILITÉ

- Création de démonstrateurs de services locaux de flexibilité sur les réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur et de froid (Stockage, power to gaz, power to heat...)
- Investissement de 850 millions d'euros annuels pour améliorer et développer la qualité de la distribution d'énergie

ÉCLAIRAGE

- Actions de MDE et déploiement de systèmes performants sur l'éclairage public



La FNCCR, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, fédère plus de 850 collectivités dans le domaine de l'énergie (électricité, gaz, EnR&R, chaleur, froid), de l'éclairage public, des déchets, du numérique et de l'eau et l'assainissement.

La FNCCR accompagne les collectivités dans leurs projets EnR&R, en leur apportant un conseil personnalisé, en organisant des journées d'études et des groupes de travail spécifiques et en leur permettant d'échanger et de co-construire ensemble les évolutions de la filière.

VOS CONTACTS

Pamela AOUN

Juriste

p.aoun@fnccr.asso.fr

Lionel GUY

Chargé de mission ENR – MDE

Action des Collectivités

Territoriales pour

l'Efficacité Energétique

+33 1 88 33 41 08

l.guy@fnccr.asso.fr

Hadrien SEROUGNE

Responsable programmes
énergies

Action des Collectivités

Territoriales pour

l'Efficacité Energétique

+33 1 88 33 66 16

+33 6 34 84 15 62

h.serougne@fnccr.asso.fr



 **territoire
d'énergie**

www.fnccr.asso.fr

www.territoire-energie.com