

Codévelopper un projet EnR citoyen : comment concilier les intérêts privés et territoriaux ?

Septembre 2020



Parc éolien de l'Hyrôme (49)

DE L'INTÉRÊT DU CODÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Une démarche multipartenariale qui permet un partage du risque

Parmi les différentes phases d'un projet de production d'énergie renouvelable (ENR), celle du développement est particulièrement à risque. Les études de faisabilité et le travail de concertation nécessitent d'engager des dépenses importantes, sans que les porteurs de projet ne soient sûrs de réussir à créer la valeur sur laquelle ils pourraient se rémunérer.

Pour une meilleure gestion de ce risque, **il peut être pertinent de faire le choix du codéveloppement, entre des acteurs dont les intérêts et stratégies se rejoignent** (acteurs publics, institutionnels, citoyens, opérateurs industriels). Plusieurs modèles de codéveloppement sont alors possibles : entre acteurs locaux, entre acteurs privés ou dans une approche mixte, entre **acteurs publics et privés**.

Dans ce dernier cas, les porteurs de projet du territoire sont amenés à associer des partenaires pour leurs capacités techniques et financières.

En retour, des professionnels industriels peuvent s'appuyer sur le codéveloppement pour bénéficier d'un ancrage local.

SOMMAIRE

De l'intérêt du codéveloppement territorial.....	1
1 - Les ingrédients pour un codéveloppement territorial réussi.....	3
2 - Créer et capter de la valeur dans les projets ENR.....	4
3 - Se répartir les rôles en codéveloppement.....	6
4 - Exemples de financement de projets en codéveloppement	8

Ce scénario nécessite un bon équilibre de confiance dans la relation, puisqu'il implique de construire un partenariat entre deux types d'acteurs aux intérêts parfois divergents.

Les points de vigilance du codéveloppement entre acteurs publics et privés

Cette collaboration en phase de développement génère des points d'attention supplémentaires :

- Il est essentiel d'investir du temps pour **trouver le bon fonctionnement d'un partenariat à plusieurs**, notamment pour mener à bien les premières interactions entre acteurs.
- Il existe un risque de ne pas **avoir le même niveau de compréhension des enjeux et des risques du projet** entre partenaires, selon le domaine d'expertise de chacun.

En codéveloppement comme dans tout partenariat, il est donc important de **s'entourer de partenaires qui sauront trouver des intérêts convergents**, de travailler les stratégies partenariales, les divergences éventuelles, et de sécuriser les accords trouvés par des écrits contractuels.

Une synthèse pour préciser les intérêts des partenaires

Cette synthèse vise à clarifier les positions des différents acteurs pour faciliter la compréhension des intérêts de chacun et à établir des éléments de bonne pratique pour un codéveloppement territorial, entre acteurs publics/citoyens et opérateurs privés.

Fin 2019, Energie Partagée, appuyée par les animateurs-trices régionaux-les de l'énergie citoyenne, s'est entretenue avec 18 acteurs du développement ENR ¹ en France pour les interroger sur leur expérience du codéveloppement.

Le premier fruit de ces entretiens est cette synthèse qui n'engage que Energie Partagée et qui s'adresse aux acteurs déjà formés aux enjeux du développement des énergies renouvelables.



Célébration de la pose des premiers modules de la centrales photovoltaïque de la Petite Vicomté (49)

¹ Abowind, Arkolia, Atout Vent, Cap Vert Energie, Cat Enr, CNR, Coopawatt, David Energie, Egrega, Enercoop AURA, Enercoop LR, Engie Green, H2Air, SERGIES, SIEGE, SipenR, Site à Watts Développement, Valorem. Energie Partagée les remercie vivement pour leur coopération.

1 - LES INGRÉDIENTS POUR UN CODÉVELOPPEMENT TERRITORIAL RÉUSSI

La confiance et la bonne compréhension mutuelle entre l'ensemble des partenaires engagés dans un processus de codéveloppement territorial est la clef de son succès.

Pour les faire advenir, Énergie Partagée recommande trois principes :



Une vision claire de la place de chacun, tant de son rôle que de ses intérêts (économiques, politiques, stratégiques), doit être établie dès le départ.



La prise de risque de chacun doit être reconnue par tous pour servir à une juste répartition de la valeur créée.



Les coûts et la répartition de la valeur doivent faire l'objet d'une **communication transparente**.

De plus, de manière spécifique aux projets citoyens d'ENR (cf. encadré), **Énergie Partagée recommande les pratiques suivantes :**



Veiller aux retombées économiques locales par la priorisation des prestations locales, et le recours à l'investissement citoyen ¹.



Dédier des moyens suffisants à la pédagogie et la montée en compétences des partenaires.²



Prévoir une gouvernance démocratique en définissant, dans le partenariat puis dans la société de projet, des modalités de prise de décision qui permettent de prendre collectivement toutes les décisions, en recherchant l'unanimité dans l'instance de pilotage entre partenaires et une maîtrise des décisions importantes par le territoire à court et long terme.



Encadrer l'évolution de l'actionariat de la société, dès sa création.

Un projet citoyen

Plus que tout autre projet, un projet citoyen, au sens d'Énergie Partagée, doit prendre en compte le territoire tout au long de sa vie en :



- Menant des actions pour ancrer localement le projet, intégrer les compétences locales (en prestations et en gouvernance) et financer localement le projet,
- Menant un dialogue étroit et continu avec tous les acteurs du territoire,
- Prévenant tout impact environnemental sur des enjeux locaux essentiels.

¹ Énergie Partagée, « Etude statistique de terrain, Les retombées économiques locales des projets citoyens », Décembre 2019.

² Cf. [Les formations et supports d'Énergie Partagée](#).

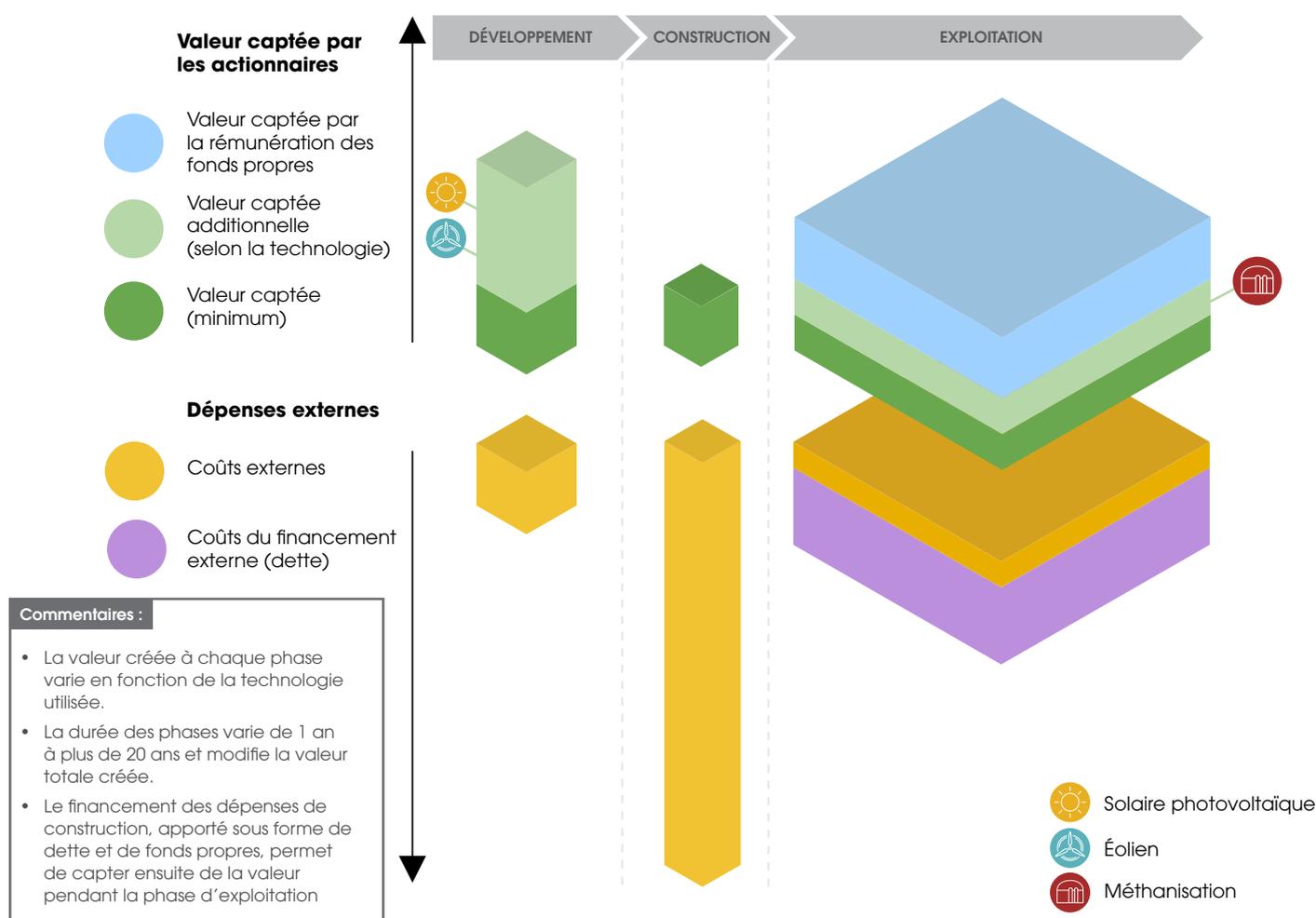
2 - CRÉER ET CAPTER DE LA VALEUR DANS LES PROJETS ENR

La répartition de la valeur entre les actionnaires sur les différentes phases du projet permet de comprendre où se trouvent les intérêts de chaque type d'acteur.

En effet, tout au long de la vie d'une installation EnR la valeur créée par la vente d'énergie, variable selon les filières, va principalement se répartir entre les dépenses (investissement et exploitation, financement) et la rémunération des apports des actionnaires. Ces derniers se répartissent cette rémunération en fonction du risque qu'ils ont porté et de ce qu'ils ont apporté (schéma 1).

Les coûts externes correspondent à des prestations qui ne sont pas dans le périmètre fonctionnel des actionnaires du projet. Chaque acteur aura une capacité spécifique à financer ces différents coûts ainsi qu'un positionnement qui lui est propre sur les différentes phases (schéma 2).

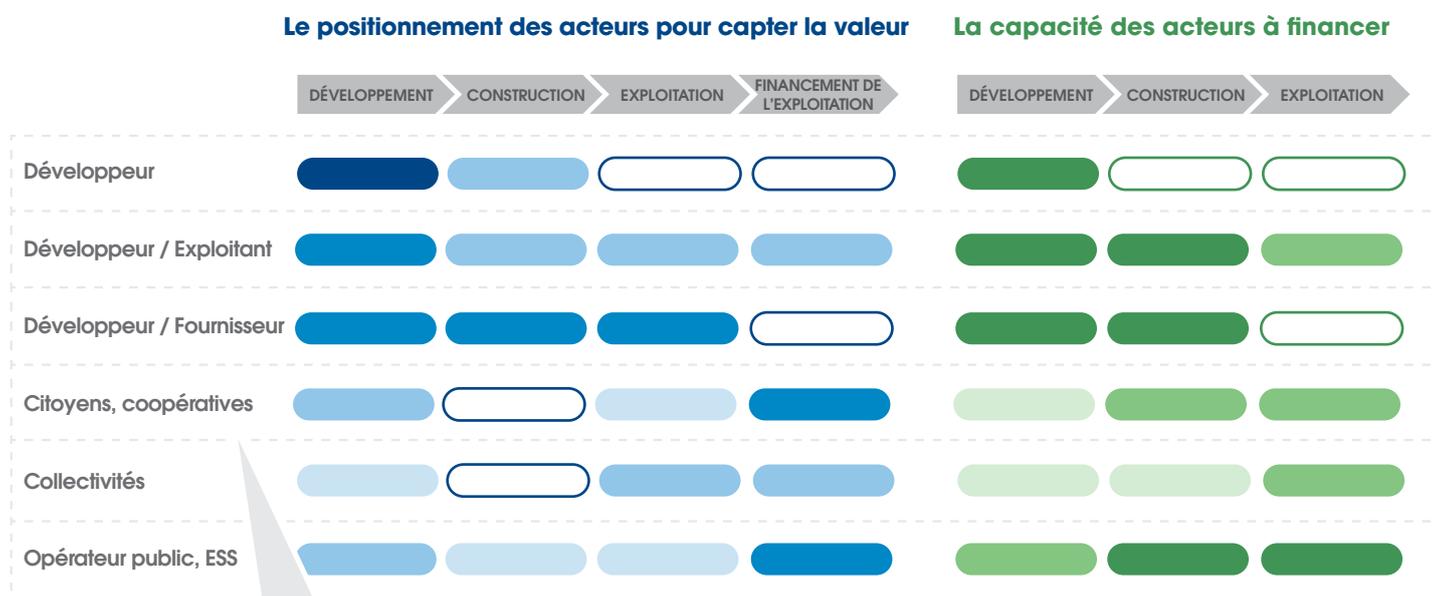
Schéma 1. La répartition de la valeur créée : entre financement des coûts externes et valeur captée par les actionnaires



En bref

Sur la phase de développement d'un projet ENR, une partie de la valeur créée permet de payer des prestations externes que les partenaires ne peuvent pas porter. L'autre partie est captée par les actionnaires. Toutes les filières ENR permettent la création d'une valeur à capter minimale qui est plus importante pour les filières photovoltaïques et éoliennes. C'est la fameuse prime de développement. Cette prime ne doit pas être l'unique objet des négociations puisque c'est pendant toute la vie de l'installation que de la valeur peut-être captée par les actionnaires

Schéma 2. Le positionnement des acteurs sur les différentes phases et leur capacité à financer



Comment lire ce schéma ?

Les citoyens, parfois regroupés en coopératives locales, sont en capacité de porter certaines actions qui contribuent au développement du projet. Ils ne sont pas en capacité d'agir lors de la phase de construction, et ont ensuite une capacité limitée à contribuer à l'exploitation de l'installation une fois qu'elle rentre en fonctionnement.

Les citoyens et coopératives disposent en revanche d'une capacité forte à financer cette installation en phase d'exploitation, une fois les risques du développement levés. Le financement de l'exploitation représente la manière privilégiée dont les citoyens et coopératives pourront capter de la valeur sur le projet.



Chaque acteur choisit les moyens les plus adaptés pour capter la valeur créée. Ces moyens découlent de la position des acteurs dans le projet : ils sont liés à des prestations et contrats, ou à leur présence dans l'actionariat de la société.

Les moyens et dispositifs des actionnaires pour capter la valeur du projet

DÉVELOPPEMENT	CONSTRUCTION	EXPLOITATION
<ul style="list-style-type: none"> • Prestations • Contrats de développement • Primes d'émission • Valorisation des actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats de construction • Contrats Assistance à Maîtrise d'Ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats d'exploitation et de maintenance • Gestion administrative et financière • Prestations d'animation • Contrats d'approvisionnement (biomasse) • Contrats de vente d'énergie • Dividendes • Rémunération des quasi fonds propres

3 - SE RÉPARTIR LES RÔLES EN CODÉVELOPPEMENT

Dans un projet citoyen, la gouvernance permet à chaque actionnaire d'être partie prenante de la validation des choix techniques, financiers et environnementaux. Au-delà, la responsabilité de porter des rôles revient à certains acteurs selon leurs compétences et leur légitimité. Ils en réfèrent aux instances de pilotage qui valident les arbitrages. En théorie, pour maximiser l'efficacité, les tâches et risques sont portés par les acteurs qui en ont la meilleure compétence. Certaines postures se dégagent dans les projets accompagnés par Énergie Partagée :

- Les **développeurs** peuvent mener l'ensemble d'un projet et y apporter leurs compétences techniques.
- Les **citoyens** regroupés en coopérative ou association, parfois en simple collectif, demandent à suivre la partie technique et peuvent prendre un rôle important dans la gouvernance, l'animation du groupe porteur, l'obtention des autorisations et la mobilisation locale.
- Les **collectivités locales** sont le point de contact par excellence avec le territoire et peuvent être maîtres d'ouvrage de la concertation. Elles apportent aussi le foncier public.
- Les **opérateurs publics, sociétés d'économie mixte (SEM) et structures de l'économie sociale et solidaire (ESS)** sont légitimes pour suivre tous les sujets et toutes les missions et en porter directement certaines selon leurs compétences en interne et leur positionnement territorial. Ils partagent une culture commune avec de nombreux acteurs et peuvent notamment animer le groupe porteur.
- Les **prestataires** ont des compétences ciblées qui leur permettent de réaliser des tâches à la demande des actionnaires notamment sur le plan technique, de la collecte de fonds, d'obtention des autorisations et de la concertation.

Chaque acteur peut être en capacité de porter différents rôles. Le tableau 2 adopte la méthode de gestion de projet RACI (cf. encadré), mais se concentre sur les rôles les plus déterminants (R et A) et propose un ensemble de possibilités. Il convient aux porteurs de projet de se répartir les tâches et les rôles.

Matrice RACI « spécial codeveloppement »

Cet outil est utilisé pour clarifier et visualiser les rôles et responsabilités de chacun à travers quatre catégories. Pour l'adapter au contexte de codeveloppement, Énergie Partagée considère la capacité et la légitimité des acteurs aux yeux des partenaires :

	Capacité et légitimité à faire pour tous	Capacité de faire mais pas légitime pour tous
Responsible L'acteur réalise la tâche.		
Accountable* L'acteur supervise et valide la tâche.		
Consulted L'acteur apporte sa vision et conseille.		
Informed L'acteur est informé des évolutions.		

* Pour chaque tâche, ce rôle ne peut être porté que par un acteur unique. Cet acteur pilote la réalisation de la tâche (grandes orientations et calendrier) et valide sa réalisation au regard de ce qui est décidé collectivement dans les instances de gouvernance du projet

La capacité et la légitimité des acteurs à porter les rôles R et A dans un codéveloppement public / privé

	Rôle	Enjeux	Développeur	Prestataires (BE, légal..)	Citoyens, coopérative	Collectivité	Opérateur public, SEM
Technique	Définition du projet technique	Capacité à définir le projet le plus efficace, en respectant les contraintes					
	Choix de la solution technique	Capacité à négocier / acheter les solutions techniques					
Gouvernance / Pilotage	Rôle de Sponsors Projet	Capacité d'entraînement / crédibilité (REX / capacité technique)					
	Animer le groupe porteur	Faire en sorte de respecter les postures des différentes parties, à traduire dans le pacte					
	Point de contact avec le territoire	Légitimité à porter le développement du projet sur le territoire					
Financement	Lever les fonds (Fonds propres/ dette)	Compétences / capacités financières					
	Gestion administrative / budgétaire	Organisation, capacité à gérer des sociétés.					
Autorisations / adhésion	Concertation avec le territoire	Capacité à trouver des accords avec les parties					
	Maîtrise foncière	Capacité à négocier avec les propriétaires					
	Obtention des autorisations, rédaction juridique	Compétences juridiques, suivi/ capacité à assumer les risques juridiques				Foncier public	

Légende

Capacité et légitimité à faire pour tous




Responsible Accountable

Capacité de faire mais pas légitime pour tous




Responsible Accountable



Vue aérienne de la centrale photovoltaïque de la Petite Vicomté (49)

4 - EXEMPLES DE FINANCEMENT DE PROJETS EN CODÉVELOPPEMENT

En codéveloppement, plusieurs scénarios de financement sont possibles. Énergie Partagée identifie trois types de répartition capitalistique entre des acteurs privés professionnels (développeurs et développeurs/exploitants) et des acteurs publics et citoyens. Dans chacun des cas explorés, la gouvernance est à modérer avec des droits de veto. Une répartition RACI est proposée pour chaque scénario.

NB : Ces répartitions capitalistiques et matrices RACI ne sont que des exemples de ce qui peut être observé dans le cadre de projets accompagnés par Energie Partagée.

Ces trois scénarios et leurs caractéristiques ne constituent pas les seules possibilités.

Scénario 1 Un projet avec un développeur.....p.9

- Le développeur maîtrise le projet jusqu'à la mise en service.
- La majorité de la valeur créée est captée par les actionnaires pendant le développement.
- Les citoyens peuvent racheter des parts après cette phase.

Scénario 2 Un projet à l'initiative d'un développeur / exploitant.....p.10

- Le développeur a l'initiative du projet.
- Il garde une certaine maîtrise tout au long du projet mais le cadre de la commande publique ne lui assure pas les marchés d'exploitation.

Scénario 3 Un projet à l'initiative du territoire.....p.11

- Le territoire est à l'initiative du projet.
- L'opérateur territorial s'occupe de la gouvernance en phase d'exploitation

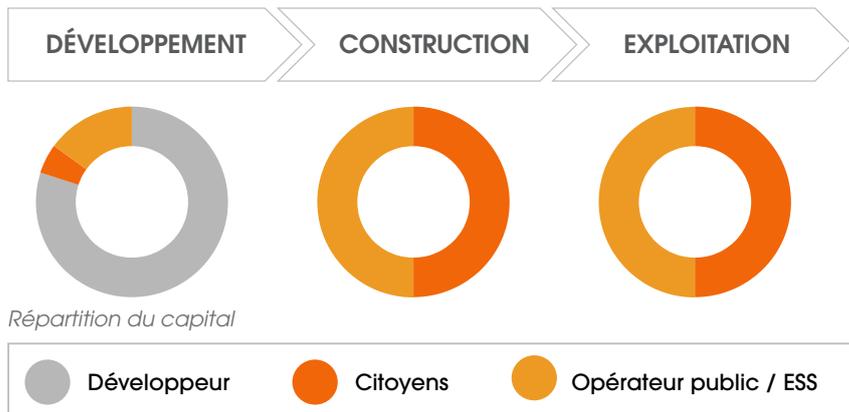
MÉMO LÉGENDE

	Capacité et légitimité à faire pour tous	Capacité de faire mais pas légitime pour tous
Responsible L'acteur réalise la tâche.		
Accountable* L'acteur supervise et valide la tâche.		
Consulted L'acteur apporte sa vision et conseille.		
Informed L'acteur est informé des évolutions.		

Scénario 1 - Un projet avec un développeur

SCÉNARIO 1

- Le développeur maîtrise le projet jusqu'à la mise en service.
- La majorité de la valeur créée est captée par les actionnaires pendant le développement.
- Les citoyens peuvent racheter des parts après cette phase.



	Rôle	Enjeux	Développeur	Prestataires (BE, légal..)	Citoyens, coopérative	Collectivité	Opérateur public, SEM
Technique	Définition du projet technique	Capacité à définir le projet le plus efficace, en respectant les contraintes	A R	R	C	I	C
	Choix de la solution technique	Capacité à négocier, acheter les solutions techniques	A R		I	I	C
Gouvernance / Pilotage	Rôle de Sponsors Projet	Capacité d'entraînement / crédibilité (REX / capacité technique)	A R		C	C	R
	Animer le groupe porteur	Faire en sorte de respecter les postures des différentes parties, à traduire dans le pacte	R		C	C	A R
	Point de contact avec le territoire	Légitimité à porter le développement du projet sur le territoire	C		A	I	R
Financement	Lever les fonds (Fonds propres/ dette)	Compétences / capacités financières	A R		C	I	R
	Gestion administrative / budgétaire	Organisation, capacité à gérer des sociétés.	A R		C	I	C
Autorisations / adhésion	Concertation avec le territoire	Capacité à trouver des accords avec les parties	R		A R	C	R
	Maîtrise foncière	Capacité à négocier avec les propriétaires	A R		C	C	C
	Obtention des autorisations, rédaction juridique	Compétences juridiques, suivi/ capacité à assumer les risques juridiques	A R	R	C	I	C

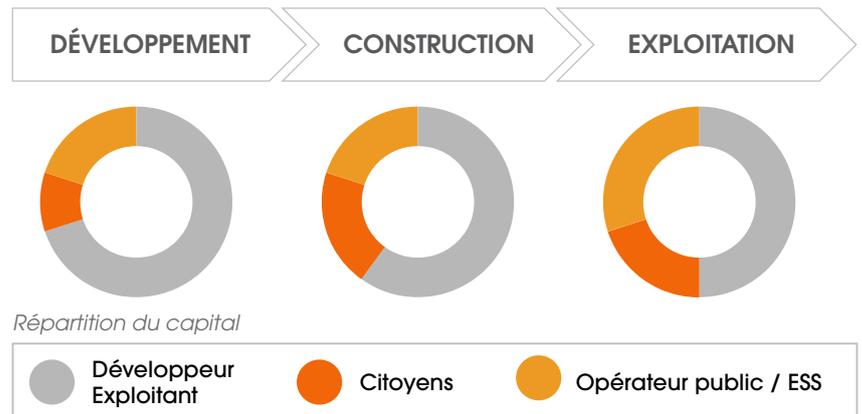
Légende

Capacité et légitimité à faire pour tous	R A C I	Capacité de faire mais pas légitime pour tous	R A C I
	Responsible Accountable Consulted Informed		Responsible Accountable Consulted Informed

Scénario 2 - Un projet à l'initiative d'un développeur / exploitant

SCÉNARIO 2

- Le développeur a l'initiative du projet.
- Il garde une certaine maîtrise tout au long du projet mais le cadre de la commande publique ne lui assure pas les marchés d'exploitation.

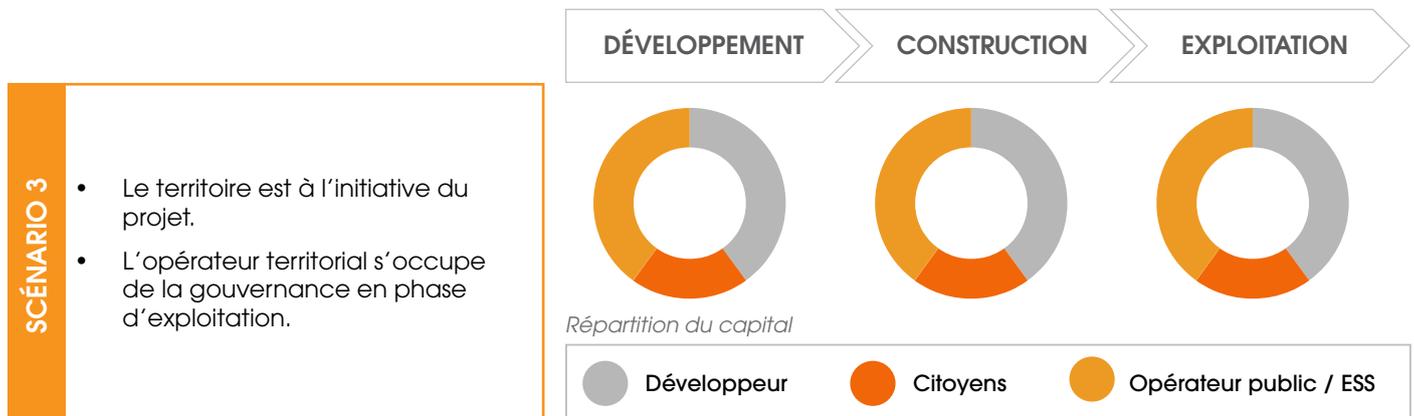


	Rôle	Enjeux	Développeur	Prestataires (BE, légal..)	Citoyens, coopérative	Collectivité	Opérateur public, SEM
Technique	Définition du projet technique	Capacité à définir le projet le plus efficace, en respectant les contraintes	A R	R	C	I	C
	Choix de la solution technique	Capacité à négocier / acheter les solutions techniques	A R		C	I	C
Gouvernance / Pilotage	Rôle de Sponsors Projet	Capacité d'entraînement / crédibilité (REX / capacité technique)	A R		C	C	R
	Animer le groupe porteur	Faire en sorte de respecter les postures des différentes parties, à traduire dans le pacte	R		R	C	A R
	Point de contact avec le territoire	Légitimité à porter le développement du projet sur le territoire	C		A R	R	R
Financement	Lever les fonds (Fonds propres/ dette)	Compétences / capacités financières	R		R	I	A R
	Gestion administrative / budgétaire	Organisation, capacité à gérer des sociétés.	A R		C	I	R
Autorisations / adhésion	Concertation avec le territoire	Capacité à trouver des accords avec les parties	R		A R	R	R
	Maîtrise foncière	Capacité à négocier avec les propriétaires	A R		R	C	C
	Obtention des autorisations, rédaction juridique	Compétences juridiques, suivi/ capacité à assumer les risques juridiques	A R	R	R	R	R

Légende

Capacité et légitimité à faire pour tous	R A C I	Capacité de faire mais pas légitime pour tous	R A C I
	Responsible Accountable Consulted Informed		Responsible Accountable Consulted Informed

Scénario 3 - Un projet à l'initiative du territoire



	Rôle	Enjeux	Développeur	Prestataires (BE, légal..)	Citoyens, coopérative	Collectivité	Opérateur public, SEM
Technique	Définition du projet technique	Capacité à définir le projet le plus efficace, en respectant les contraintes	R	R	R	C	A R
	Choix de la solution technique	Capacité à négocier / acheter les solutions techniques	A R		C	C	R
Gouvernance / Pilotage	Rôle de Sponsors Projet	Capacité d'entraînement / crédibilité (REX / capacité technique)	R		C	C	A R
	Animer le groupe porteur	Faire en sorte de respecter les postures des différentes parties, à traduire dans le pacte	R		R	C	A R
	Point de contact avec le territoire	Légitimité à porter le développement du projet sur le territoire	C		A R	C	R
Financement	Lever les fonds (Fonds propres/ dette)	Compétences / capacités financières	R		R	I	A R
	Gestion administrative / budgétaire	Organisation, capacité à gérer des sociétés.	A R		C	I	R
Autorisations / adhésion	Concertation avec le territoire	Capacité à trouver des accords avec les parties	R		A R	C	R
	Maîtrise foncière	Capacité à négocier avec les propriétaires	A R		R	R	C
	Obtention des autorisations, rédaction juridique	Compétences juridiques, suivi/ capacité à assumer les risques juridiques	A R	R	R	C	R

Légende

Capacité et légitimité à faire pour tous 	Capacité de faire mais pas légitime pour tous
Responsable Accountable Consulted Informed	Responsable Accountable Consulted Informed

GUIDES & ÉTUDES D'ÉNERGIE PARTAGÉE



Les retombées économiques locales des projets citoyens d'énergie

Maîtrisés et financés par les collectivités et les habitants, les projets citoyens d'énergie renouvelable ne se contentent pas de favoriser une meilleure adhésion locale aux projets énergétiques. Ils génèrent des revenus locaux bien supérieurs aux projets classiques notamment par le biais de l'investissement citoyen et du recours à des prestataires locaux.

Téléchargement > <https://energie-partagee.org/etude-retombees-eco>



Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens

À partir de témoignages des porteurs et partenaires de projets, ce guide pratique présente les moyens pour les collectivités territoriales de parvenir à la maîtrise des énergies renouvelables (EnR) sur leur territoire grâce à leurs habitants tout en faisant converger des dynamiques locales écologiques, économiques et sociales.

Téléchargement > <https://frama.link/GuideCollectivite>



Guide de bonnes pratiques de méthanisation

Soucieux d'accompagner le monde agricole vers de meilleures pratiques et vers un engagement en faveur de la production d'énergies renouvelables, Énergie Partagée a publié un guide de bonnes pratiques à destination des agriculteurs, collectivités et partenaires des projets.

Téléchargement > <https://frama.link/GuideMethanisation>



Inauguration du parc éolien d'Avesac (44)



Énergie Partagée fédère, accompagne et finance les initiatives de production d'énergie renouvelable portées et maîtrisées par des collectifs citoyens et des collectivités locales.

Étude réalisée avec le soutien de :

Soutenu par



285
projets
suivis

280
adhérents

10
réseaux
régionaux



www.energie-partagee.org