

Projets citoyens pour la production d'énergie renouvelable : une comparaison France-Allemagne

Noémie Poize, Andreas Rüdinger

L'appropriation citoyenne et locale des projets est un facteur essentiel pour la réussite de la transition énergétique. Alors que les projets citoyens représentent une tendance forte dans les pays voisins comme l'Allemagne ou le Danemark, les initiatives ont encore du mal à émerger en France, en raison d'un contexte réglementaire et financier moins favorable. Dans une étude l'Iddri (l'Institut du développement durable et des relations internationales) et RAEE¹ (Agence régionale de l'énergie et de l'environnement en Rhône-Alpes) estiment que ces obstacles réglementaires peuvent faire l'objet d'ajustements rapides et à coût faible voire nul pour l'État, afin de saisir pleinement le potentiel qu'offrent les mécanismes de financement participatifs pour répondre aux défis du financement et de l'appropriation locale de la transition énergétique.

Les projets citoyens : enjeux et contexte

Les projets citoyens peuvent englober des réalités très différentes dans le secteur de l'énergie. De manière générale, cela peut comprendre toutes les activités liées à la production d'énergie, aux travaux de maîtrise de la demande énergétique et à la distribution et fourniture d'énergie qui s'établissent en lien avec les citoyens à l'échelle locale ou nationale.

Face aux besoins colossaux de financement de la transition énergétique, les mécanismes participatifs présentent un intérêt indéniable pour mobiliser davantage l'épargne privée et assurer un fléchage vers les projets locaux².

1. Créée en 1978 sous forme associative, RAEE conseille les collectivités territoriales et les entreprises du tertiaire public en matière d'économie d'énergie, de promotion des énergies renouvelables, de protection de l'environnement et de mise en pratique du développement durable.

2. Les travaux du débat national sur la transition énergétique font état de besoins d'investissements additionnels compris entre 11 et 40 milliards par an, selon les trajectoires, principalement dans les secteurs de la rénovation

S'ils ne peuvent pas constituer à eux seuls la réponse à ce défi, ils ne constituent pas moins un potentiel considérable qui doit être mobilisé dans cet effort³.

S'ils sont largement répandus en Allemagne, les projets citoyens de production d'énergie émergent tout juste en France. De nature variée, avec une participation citoyenne pouvant aller de la mise de fonds minoritaire dans un projet plus vaste piloté par un opérateur énergétique jusqu'au projet entièrement monté et gouverné par des coopératives d'habitants, les solutions qui voient le jour sont multiples.

Partant d'une perspective comparative, cette étude vise à identifier les principaux obstacles au déploiement plus large de ces initiatives dans le contexte français et les ajustements

des bâtiments et du développement des énergies renouvelables à l'échelle locale.

3. Le taux d'épargne des Français est parmi les plus élevés en Europe (16 % en 2011), avec celui de l'Allemagne. L'épargne financière des Français (hors immobilier) s'élève à 4 000 milliards d'euros.

possibles pour favoriser cette dynamique. Afin de faciliter une évaluation systémique, l'analyse se structure autour de quatre volets : les statuts juridiques et formes de portage ; les possibilités d'implication des collectivités ; le financement des projets, autour de la souscription citoyenne et de l'accès aux financements externes ; et l'accompagnement des projets.

La transition énergétique en France

Le récent débat national sur la transition énergétique (DNTE) a permis de rappeler les éléments de cadrage de la stratégie française en matière de transition énergétique. Celle-ci s'articule principalement autour de l'objectif « Facteur 4 » adopté dans le cadre de la loi POPE⁴ de 2005 et visant une réduction de 75 % de nos émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

En cumulant ces différents objectifs, les énergies renouvelables pourraient atteindre jusqu'à 40 % de la consommation d'énergie finale en 2030⁵. Le débat national sur la transition énergétique a permis de mettre en avant la dimension sociétale et organisationnelle de ce processus.

Au-delà des réflexions sur le facteur comportemental, cela conduit également à une interrogation sur la gouvernance et le rôle des citoyens et des acteurs locaux dans un système énergétique plus décentralisé, dépassant la seule dimension du consommateur et s'intéressant plus largement à notre rapport à l'énergie.

Ainsi, sous le chapitre « Une transition par tous et pour tous », la synthèse du DNTE précise qu'il est nécessaire de « *développer les mécanismes permettant le financement participatif par les citoyens des projets de transition énergétique et leur permettre d'être acteurs du bouquet local* » et de « *favoriser la co-construction des politiques énergétiques avec les citoyens, dans l'esprit de la convention d'Aarhus* ».

4. Loi du 13 juillet 2005 de programme et d'orientation de la politique énergétique.

5. Bases de calcul : 40 % de 38 Mtep d'électricité (15,1 Mtep) + 15 Mtep de renouvelables thermiques existants + 30 % de 101 Mtep d'énergies fossiles (base 2012) = 60,4 Mtep sur un total de 154 Mtep.

Les initiatives citoyennes dans le tournant énergétique allemand

Le tournant énergétique allemand remonte à la décision de 1998 de programmer une sortie du nucléaire en lien avec des objectifs énergétiques plus larges concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'efficacité énergétique. Instauré en 2000, la loi des énergies renouvelables (EEG) a considérablement facilité le développement des énergies renouvelables, en particulier dans le secteur électrique : leur part dans la consommation d'électricité est passé de 7 % en 2000 à 23 % en 2012.

Au-delà du seul développement quantitatif, cette évolution a également frappé par sa répartition en fonction des différents groupes d'acteurs. Une étude⁶ a ainsi démontré que plus de 50 % des capacités renouvelables électriques installées entre 2000 et 2010 (53 GW au total) sont en possession de personnes privées (40 %) et d'agriculteurs (11 %), tandis que les quatre grands électriciens allemands ne possèdent que 7 % des capacités renouvelables développées, comme le montre le graphique ci-dessous.

Les installations détenues par des personnes privées ne se résument pas aux seules installations photovoltaïques en toiture détenues par des ménages individuels, mais comportent une part importante de projets citoyens collectifs, notamment dans l'éolien terrestre (53 %) et la biomasse (72 %). Cette tendance dépasse également le seul domaine de la production d'électricité, comme en témoigne le nombre croissant d'initiatives citoyennes visant à développer des réseaux de chaleur⁷ ou à devenir distributeur d'énergie à l'échelle locale, souvent en s'associant avec une régie municipale existante⁸.

6. Trend:Research/Klaus Novy Institut, 2011 : *Marktakteure Erneuerbare-Energien-Anlagen in der Stromerzeugung*. Pour une analyse de l'étude en français, voir l'article *Global Chance* n° 33 cité ci-dessus.

7. Un récent sondage (2013) de la fédération allemande des coopératives (DGRV) montre que 20 % des coopératives de l'énergie sont actives dans la production de chaleur et la gestion d'un réseau de chaleur. 16 000 ménages allemands sont ainsi déjà connectés à des réseaux de chaleur opérés par des coopératives citoyennes.

8. Kommunal Erneuerbar 2012: *Energiegenossenschaften Bürger; Kommunen und lokale Wirtschaft in guter Gesellschaft*; et, Holstenkamp, Lars 2013: *Zum Stand von Energiegenossenschaften in Deutschland Ein statistischer*

L'Iddri est un institut de recherche sur les politiques ayant pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, il accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation, et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, il s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif et public en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions. Ses travaux sont structurés transversalement autour de cinq programmes thématiques : gouvernance, climat, biodiversité, fabrique urbaine et agriculture.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Working Papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy Briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique.

L'institut développe des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les publications et les activités de l'Iddri : www.iddri.org.

Loin d'être anecdotique, il s'agit là d'une tendance de fond qui pourrait, à terme, restructurer le marché de l'électricité allemand, jusque-là dominé par les quatre grands électriciens (RWE, E.ON, EnBW, Vattenfall) qui représentent actuellement 80 % de la production d'électricité, visant à accroître la part de marché des acteurs locaux, comme c'est déjà le cas au niveau de la distribution et de la fourniture⁹.

Au niveau des projets citoyens collectifs, cette dynamique a notamment été portée par le nouvel essor des coopératives (*Eingetragene Genossenschaft*) de l'énergie. Alors que leur nombre stagnait à environ 75 jusqu'en 2006, un boom de création a eu lieu depuis 2008, avec une multiplication par 10 jusqu'à la fin 2012 (754 coopératives de l'énergie officiellement enregistrés à la fin 2012).

⁹ *Überblick zum 31.12.2012*, Arbeitspapierreihe Wirtschaft & Recht N° 14, avril 2013.

9. Contrairement au système français, le marché de la distribution et fourniture est déjà largement atomisé en Allemagne, avec près de 1 150 fournisseurs d'électricité sur le territoire allemand, dont 600 régies municipales qui détiennent une part de marché de 54 % pour la fourniture d'électricité (données : *Verband Kommunaler Unternehmen*, 2013).

L'émergence de projets citoyens en France

En France, les premières initiatives en matière de projets citoyens énergétiques sont apparues il y a une dizaine d'années. D'abord portées par des groupements de citoyens, elles se sont aussi appuyées sur le soutien de collectivités locales. Parmi les projets pionniers, on peut citer :

- Éoliennes en Pays de Vilaine (Ille-et-Vilaine) : initiative 100 % citoyenne née en 2003 et dont les premières éoliennes devraient être mises en service en 2014.
- Énergies Partagées (Chemillé, Maine-et-Loire) : initiative citoyenne accompagnée par les collectivités locales, premier projet photovoltaïque réalisé en 2007.
- Les initiatives coopératives initialement portées par des agriculteurs sur le territoire du Mené (Bretagne) : Menergol (huilerie coopérative pour alimenter les engins agricoles créée en 2005), Geotexia (usine de méthanisation collective), Citéol Mené (parc éolien participatif).

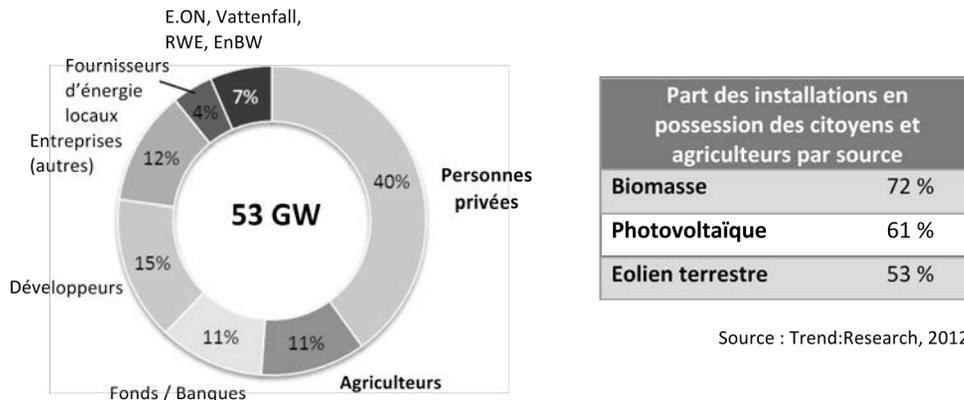


Figure 1. Structure de possession des capacités renouvelables installées entre 2000 et 2010

Desservies par un contexte réglementaire peu favorable, ces initiatives sont restées isolées pendant plusieurs années avant de connaître un essor un peu plus vif ces derniers temps. La région Bretagne notamment a vu naître plusieurs projets participatifs sur son territoire, de telle sorte que ceux-ci se sont fédérés en réseau fin 2011 (réseau Taranis, environ 20 porteurs de projets). Ailleurs, d'autres projets voient le jour, à l'image des centrales villageoises en Rhône-Alpes¹⁰. En Pays de la Loire, le réseau Énergies Citoyennes a été créé en 2012 à l'initiative de plusieurs porteurs de projets locaux, afin de faciliter l'échange d'informations.

1. Le portage des projets citoyens

A) Les formes de portage

En France

En France, les projets citoyens de production d'énergie se matérialisent sous la forme de sociétés de portage locales qui peuvent revêtir différents formats juridiques. Aucun de ces formats cependant ne permet de répondre complètement à la spécificité citoyenne. Parmi les types de sociétés les plus utilisés et les plus adaptés on peut citer la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) et la SAS (société par actions simplifiée), actuellement le statut le plus représenté parmi les projets citoyens.

10. Projet monté en partenariat entre Rhônalpénergie-Environnement et les parcs naturels régionaux, voir www.centralesvillageoises.fr.

En dehors de ces deux types de montages, il est également possible de recourir à une SARL (avec un nombre d'actionnaires limité à 99), à une SA (plus complexe à gérer, pas de capital variable possible), à une SEM (société pilotée par une collectivité, moins de place aux citoyens dans la gouvernance et complexité de gestion d'une SA), voire à une société en commandite par actions¹¹.

À noter qu'il est possible d'appliquer la loi de 1947 sur les coopératives aux sociétés de type SARL, SA ou SAS, mais ce type de société présente relativement peu de valeur ajoutée en comparaison d'une SCIC ou d'une SAS dont les statuts intégreraient un mode de fonctionnement similaire¹².

En Allemagne

Comme en France, les initiatives citoyennes peuvent prendre différentes formes juridiques en Allemagne : sociétés civiles (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*), SARL, SARL en commandite (*GmbH Kommanditgesellschaft*) ou sociétés coopératives enregistrées (*eingetragene Genossenschaften, eG*). Si ces différentes formes juridiques peuvent comporter des avantages en

11. Pour une analyse détaillée des solutions possibles et des exemples de projets sur le territoire français, on se reportera à Rhônalpénergie-Environnement 2013 : *Centrales villageoises. Volet juridique : rapport détaillé*. Disponible sur le site : www.centralesvillageoises.fr

12. Cela a pour conséquence d'imposer au fonctionnement classique de ces sociétés commerciales l'obligation d'une mise en réserve supérieure à 15 %, un plafonnement des dividendes au TMO, une gouvernance coopérative, etc. Et cela ne permet pas aux collectivités d'entrer au capital.

matière de fiscalité, l'essor des projets citoyens dans les énergies renouvelables a principalement été fondé sur les sociétés coopératives (eG), en raison de leur flexibilité et des privilèges accordés en matière de souscription citoyenne.

Recommandation

Le modèle allemand de société coopérative pourrait servir de support à la réflexion en cours sur le projet de loi ESS en guidant la réflexion vers une évolution des SCIC en faveur d'une meilleure flexibilité et attractivité économique. Si les SCIC doivent conserver leur objet d'utilité sociale et faire primer l'intérêt collectif, leur développement ne pourra connaître un véritable essor que si le cadre juridique est simplifié et leur viabilité économique moins entravée.

B) La place des collectivités dans le portage des projets

Le portage des projets citoyens nécessite souvent l'appui d'une collectivité locale. La participation des collectivités aux projets est un atout fort dans la mesure où :

- cela apporte de la confiance aux citoyens,
- c'est un gage de pérennité,
- cela peut faciliter le montage financier (garantie publique),
- cela fait le lien avec les politiques énergétiques des collectivités locales,
- les élus sont un relais local efficace pour mobiliser les citoyens.

Par ailleurs, les projets citoyens sont souvent portés par des sociétés locales. La question de la participation des collectivités au capital se pose alors.

En France

La participation de collectivités au capital d'une société commerciale n'est possible en France qu'au travers de deux modèles (si l'on exclut les sociétés publiques locales, ou SPL, qui n'intègrent que des capitaux publics) : la société d'économie mixte (SEM) qui correspond peu à l'esprit coopératif citoyen souvent recherché dans les projets (il existe très peu de SEM intégrant un financement citoyen directement dans son capital) ; la SCIC, mais les collectivités ne peuvent pas participer à plus de 20 % au capital.

L'ouverture d'une régie municipale aux fonds citoyens est impossible. Les collectivités, sans entrer au capital des sociétés portant les projets, peuvent également intervenir financièrement à travers plusieurs mécanismes (voir plus loin) :

- l'octroi d'avances remboursables aux projets,
- la garantie des emprunts.

Par ailleurs, la participation des collectivités peut se matérialiser par la mise à disposition d'espaces publics pour l'implantation des projets, avec certaines contraintes¹³.

En Allemagne

La participation d'entités publiques explique en partie l'essor récent des initiatives citoyennes et locales en Allemagne. Les conditions de cette participation sont relativement flexibles et davantage liées au cadre légal s'appliquant aux collectivités qu'à la réglementation affectant les sociétés et les coopératives en particulier. Il est également à noter que les conditions d'implication d'une collectivité peuvent varier en fonction des contextes juridiques régionaux. Contrairement au cadre français, il n'y a pas de plafond (en valeur absolue ou relative) à la participation d'une entité publique.

Dans de nombreux cas, les régies municipales sont le partenaire de choix des initiatives citoyennes, en raison de leur expérience dans le domaine de l'énergie¹⁴. Ainsi, les régies municipales peuvent même être à l'origine de la création d'une coopérative citoyenne. Dans d'autres cas, la création d'une coopérative citoyenne a permis d'accroître le capital de la régie municipale tout en l'ouvrant à une gouvernance partagée avec les citoyens.

13. En France, cette mise à disposition ne peut se faire gratuitement : la collectivité est tenue de réaliser une petite publicité avant de s'engager dans un bail dans lequel un loyer (même modeste) doit être défini. L'apport en nature d'un terrain ou d'une toiture est possible mais passe par une évaluation préalable du bien apporté, qui doit être réalisée par un commissaire aux apports. Cela signifie qu'il faut pouvoir engager des frais très en amont des projets si l'on veut passer par un apport en nature.

14. 30 % des coopératives citoyennes de l'énergie entretiennent un partenariat avec la régie municipale, cette dernière pouvant être investisseur direct de la coopérative. 42 % supplémentaires prévoient d'établir cette coopération à l'avenir.

La réforme de la loi des coopératives de 2006 a également facilité les apports en nature, ce qui a notamment permis à de nombreuses collectivités de devenir sociétaire d'une coopérative sans apport financier conséquent, mais en mettant à disposition (de manière gratuite ou rémunérée) les toits ou terrains sur lesquels ont été implantés les projets.

Au-delà des projets spécifiques, on peut également noter que certains *Länder* allemand ont mis en place des réseaux de conseil et de formation pour soutenir les coopératives citoyennes, afin d'amplifier cette dynamique (voir plus loin).

Recommandation

• *La participation des acteurs publics locaux constitue un atout essentiel pour la réussite des projets citoyens. Cette participation peut également permettre à la collectivité d'atteindre ses objectifs de politique énergétique dans le cadre d'une démarche partagée avec les habitants.*

• *Les propositions contenues dans le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire peuvent être un élément facilitateur, dans la mesure où elles ouvrent la possibilité de l'hybridation entre les SCIC et les SAS et qu'elles visent à déplaçonner le seuil de participation dans les SCIC. Afin d'accroître la flexibilité, la participation des collectivités en comptes courants ou titres participatifs pourrait également être envisagée.*

2. Le financement des projets

La problématique du financement des projets citoyens renvoie à deux enjeux complémentaires. Dans un premier temps, il s'agit d'analyser les possibilités et modalités d'acquisition de fonds propres, à travers la souscription citoyenne. Dans un second temps, en raison du volume d'investissement requis, le financement de ces projets dépend de façon tout aussi importante des conditions d'accès au financement externe et notamment aux prêts bancaires.

A) Le coût de financement, variable-clé de la viabilité économique

Les conditions et le coût de financement constituent un facteur essentiel pour la viabilité économique des projets d'énergies

renouvelables. En effet, ceux-ci se caractérisent par un investissement initial très important et à maturité longue (10 à 20 ans) tandis que les coûts de combustibles et d'entretien sont réduits. De plus, les volumes d'investissements à consentir impliquent généralement un recours important (jusqu'à 80 %) à la dette externe. Ce faisant, le coût du capital peut devenir l'un des principaux facteurs de coût sur la durée de vie du projet.

En termes de financement externe, si le coût des prêts a pu baisser sous l'effet de la crise, force est de constater que l'insécurité juridique autour des projets énergies renouvelables ainsi que l'absence de circuits de financement dédiés constituent aujourd'hui des obstacles importants, auxquels s'ajoutent les contraintes issues de la nouvelle réglementation bancaire¹⁵.

Alors que les contraintes liées au coût du financement sont a priori valables pour tous les acteurs intervenant dans le développement des énergies renouvelables, les difficultés peuvent être plus importantes pour les projets participatifs :

- Ils sont en général initiés pour développer et financer un projet spécifique et n'ont pas d'autres activités préexistantes, ce qui limite considérablement la possibilité d'apporter des garanties financières pour accéder au prêt bancaire.
- L'organisation en tant que projet citoyen reste innovante et peu connue de la part des acteurs financiers qui peuvent se montrer plus réticents face à ce type d'initiative en l'absence de retour d'expérience.

De plus, le développement des projets nécessite de mobiliser des financements assez tôt, alors même qu'aucune recette n'est perçue. Pour les projets de production d'électricité d'origine renouvelable notamment, la recette issue de la vente d'électricité parvient en général plus d'un an après la mise en service. Pour autant, il faut pouvoir financer les frais de raccordement, le matériel, les travaux de pose, etc. dès le début.

15. Spencer T, Stevenson J (2013) "EU Low-Carbon Investment and New Financial Sector Regulation: What Impacts and What Policy Response?", Iddri Working Paper N° 5/13, avril 2013.

B) La souscription citoyenne

La participation financière des citoyens dans les projets peut se faire de différentes façons : par l'actionnariat (prise de capital donnant accès à un droit de vote), par la prise d'obligations (participation à la dette), par la prise de titres participatifs (dans les SCIC) ou par la prise de compte-courants d'associés¹⁶ (pour les personnes déjà actionnaires). La communication qui entoure la prise de ces titres financiers est encadrée réglementairement afin de protéger les investisseurs.

En France

La communication encourageant les citoyens à acquérir des titres financiers est encadrée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) : seules certaines sociétés sont autorisées à recourir à l'OPTF (Offre au public de titres financiers) et doivent, dans ce cas, obtenir un visa de l'AMF. Cette procédure est longue et coûteuse. Si elle permet de protéger les citoyens contre des appels de fonds frauduleux de grande ampleur, elle semble relativement peu adaptée lorsqu'il s'agit de leur permettre de s'impliquer dans des projets locaux participatifs.

À ces règles, s'ajoutent la nécessité pour les sociétés de respecter les règles sur le démarchage financier¹⁷. L'incompatibilité des SAS citoyennes avec le cadre de l'OPTF a conduit certains projets à rechercher des mécanismes intermédiaires pour permettre la participation citoyenne en nombre. Certains ont notamment décidé de passer par la constitution de « clubs cigales » (clubs d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire) qui ont ensuite pris des participations dans le projet.

Si les clubs cigales sont un levier intéressant pour recourir à l'investissement citoyen, ce n'est pas leur vocation première et leur structure reste mal adaptée (nécessité de créer beaucoup

de clubs pour obtenir un montant significatif, épargne plutôt court que long terme, complexité additionnelle dans le montage juridique et la gouvernance)¹⁸.

Enfin, il faut mentionner le fonds Énergie Partagée¹⁹, créé en 2010 sous forme de société en commandite par actions, qui, ayant obtenu le prospectus visé de l'AMF, réalise des OPTF d'envergure nationale afin de collecter de l'épargne citoyenne pour capitaliser des projets de production d'énergie renouvelable. À ce jour, il a permis de réunir plus de 6 millions d'euros avec plus de 3 000 souscripteurs.

En Allemagne

L'attractivité des coopératives s'explique en premier lieu par les privilèges dont elles bénéficient pour le montage juridique et financier, qui les distinguent nettement des autres formes juridiques alternatives en Allemagne, mais également de leur équivalent français des SCIC. Depuis 2004, les coopératives allemandes bénéficient d'une exonération totale de l'obligation de publication de prospectus financier et, par conséquent, de la nécessité d'obtenir une autorisation de la part du régulateur financier (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*). Cette exonération a notamment été justifiée par le fait que les coopératives sont déjà soumises à une obligation d'audit de la part de la fédération régionale de contrôle des coopératives (*Prüfungsverband für Genossenschaften*). Ce faisant, les fédérations régionales de coopératives veillent à la viabilité du projet de la coopérative. Les coopératives allemandes ne sont soumises à aucune limite concernant le montant des souscriptions ou le nombre de membres. Au niveau pratique, le processus de souscription est souvent facilité par la collaboration étroite entre les coopératives de l'énergie et les banques coopératives locales qui en font la publicité auprès de leurs propres sociétaires. Aux côtés des fédérations régionales de

16. Créance de l'associé faite à son entreprise, remboursable sur une durée et à un taux déterminés

17. Les sociétés ne peuvent faire de démarchage direct auprès des particuliers en vue de leur vendre des titres (une simple publicité sans document contractuel ne constituant pas un démarchage). Une possibilité pour pouvoir effectuer un démarchage consiste alors à recourir à un conseiller en investissement financier, ce qui entrave le démarrage des petits projets coopératifs.

18. D'autres clubs d'investisseurs existent, sur le même principe que les cigales et peuvent également permettre une participation des citoyens dans les projets. Ainsi les projets éoliens de Clamecy-Oisy (Nièvre) ou du Pays d'Anenis (Loire Atlantique) fonctionnent avec des CIERC (Clubs d'investisseurs dans les énergies renouvelables citoyennes).

19. <http://www.energie-partagee.org/>

coopératives, le réseau des banques coopératives est également le premier partenaire pour le conseil juridique et financier des coopératives.

Recommandation

• En accord avec les possibilités d'exonération ouvertes par la directive Prospectus, le régime des exemptions aux règles de l'OPTF devrait être assoupli et simplifié. Comme dans le cas de l'Allemagne, cela peut s'effectuer par une dérogation complète à un type de société donné (par exemple, les sociétés coopératives), sous réserve de disposer d'un circuit de contrôle de gestion financière dédié, permettant d'assurer la protection de l'investisseur. À l'image des fédérations régionales de coopératives en Allemagne, les URSCOP²⁰ pourraient occuper cette fonction

20. Unions régionales des SCIC et SCOP.

à l'égard des SCIC. Pour le cas des SAS, il faudrait définir une structure adéquate permettant d'assurer ce contrôle.

• À défaut d'une exonération totale, un assouplissement des exemptions existantes pourrait faciliter grandement le développement des projets participatifs :

- soit en relevant le seuil d'exemption de 100 000 euros, afin de permettre le financement d'opérations plus importantes (cas de l'éolien et de l'hydraulique),

- soit en ouvrant le régime d'exemption « des 100 000 € » aux SAS qui sont l'un des modèles statutaires les plus adoptés aujourd'hui sur la production d'énergie renouvelable.

• Simultanément, l'attractivité de l'investissement citoyen doit être renforcée dans le cas de la SCIC, en assouplissant l'exigence de mise en réserve (57,5 % en

L'attractivité financière des investissements citoyens

Sans pour autant constituer l'objet prioritaire des initiatives citoyennes, l'attractivité financière des investissements reste un facteur déterminant pour susciter une mobilisation citoyenne plus large. Sur cet aspect, deux approches contrastées peuvent être identifiées.

En Allemagne, la rentabilité des sociétés coopératives ne constitue pas un tabou, mais représente au contraire un élément-clé du déploiement massif des projets renouvelables citoyens. Profitant d'un cadre réglementaire relativement favorable et d'un accès aux prêts préférentiels de la KfW, ces coopératives affichent un retour sur investissement de 4 % en moyenne². Auparavant réservée à des citoyens particulièrement sensibilisés aux enjeux de la transition énergétique, cette attractivité financière a permis de porter ces initiatives à un public citoyen beaucoup plus large, avec des résultats considérables : la participation moyenne par sociétaire s'élève à 3 125 €, alors que l'investissement moyen par coopérative s'établit à 1,8 millions d'euros.

En France, l'attractivité financière des initiatives citoyennes est largement restreinte en raison d'un cadre réglementaire moins favorable pour les coopératives et le développement des énergies renouvelables au sens large, ainsi qu'un accès plus difficile (et coûteux) au financement externe.

Si ce constat vaut pour l'ensemble des formes de société envisageables, il est renforcé dans le cas particulier des SCIC. Ces dernières sont dans l'obligation de mettre en réserve une part considérable des bénéfices (au moins 57,5 %), la rémunération des fonds propres ne pouvant excéder le taux moyen de rendement des obligations privées et aucune plus-value n'étant réalisable sur les parts.

Alors que les SCIC constituent le véhicule par excellence des initiatives citoyennes pour l'économie sociale et solidaire, ces mesures cherchent à éviter toute mise en concurrence avec les acteurs privés et illustrent la différenciation établie en France entre l'économie sociale et solidaire, d'une part, et l'économie « de marché », d'autre part.

Paradoxalement, cela revient à imposer une « double peine » à ce secteur émergent : plutôt que de faciliter l'investissement citoyen dans l'économie locale et les projets d'intérêt collectif souvent innovants et risqués, on considère qu'il n'a pas le « droit » d'être rentable, tandis que les profits parfois considérables issus de la spéculation boursière et d'activités polluantes sont considérés comme parfaitement normaux.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, l'investissement citoyen se distingue clairement du don. Il ne bénéficie donc d'aucune exonération fiscale et doit être traité comme un investissement à part entière, avec une rémunération du risque engagé, d'autant plus si le projet est conforme aux objectifs politiques de la transition énergétique et de développement des circuits économiques territoriaux.

2. Sondage effectué par la Fédération nationale des sociétés coopératives (DGRV) en 2013.

France contre 5 % en Allemagne) et en supprimant le plafonnement des taux de dividendes par le TMO. Ceci n'exclurait pas un plafonnement des dividendes distribués à un niveau jugé acceptable, ni par ailleurs d'autres mécanismes d'incitation, notamment pour encourager une meilleure articulation entre les projets citoyens portant sur les énergies renouvelables et sur l'efficacité énergétique.

• À noter qu'un projet de loi sur la finance participative est en préparation en France²¹. Or, celui-ci concerne en premier lieu les plateformes de crowdfunding sur internet, et n'aura que peu d'impacts sur les projets citoyens locaux, tandis que les obstacles propres aux coopératives n'ont pas été identifiés dans ce projet.

C) L'accès au financement bancaire

Si la constitution des fonds propres est au cœur des démarches des projets citoyens, l'accès au financement bancaire joue un rôle crucial pour les projets d'énergies renouvelables, très intenses en capital et pour lesquels le financement externe représente généralement de l'ordre de 60 à 80 % du financement total.

En France

Les projets de production d'énergie renouvelable, a fortiori citoyens, ne bénéficient d'aucune facilité particulière en termes d'accès aux prêts. Idéalement, les banques préféreront que le prêt soit garanti soit par une collectivité, soit par un fonds de garantie, ce qui reste une pratique rare sur les projets de production ENR. L'octroi de garanties d'emprunt facilite non seulement l'intervention des banques, mais aussi le montage administratif de certains projets²².

La plupart des banques ne souhaitent d'ailleurs pas financer ce type de projet du fait du montage collectif nouveau et de la faible rentabilité. À noter cependant que quelques banques se positionnent sur des montages pilotes²³.

21. Le texte soumis à la consultation publique se trouve ici : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/390785>

22. Par exemple, pour les projets éoliens soumis à la réglementation ICPE, le dossier d'autorisation exige des garanties financières

23. C'est notamment le cas du Crédit coopératif qui, en lien avec le développeur éolien Valorem a testé en 2012 un premier produit d'épargne exclusivement dédié à l'investissement dans un parc éolien du Tarn. La NEF ex-

En Allemagne

En comparaison avec la situation française, les acteurs allemands disposent de facilités considérables, concernant l'accès au financement bancaire et son coût.

À l'instar des projets renouvelables portés par des développeurs professionnels, les initiatives citoyennes bénéficient d'un accès direct aux prêts préférentiels mis à disposition par la banque de développement allemande KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*). Avec un taux d'intérêt compris entre 1 et 4 % sur une durée allant jusqu'à 20 ans, ces prêts permettent de faciliter considérablement le montage financier des projets tout en augmentant l'effet de levier et donc le retour sur investissement des fonds propres apportés par les sociétaires.

Ne disposant pas d'un réseau décentralisé sur le territoire allemand, la KfW passe par les banques locales pour la distribution de ces prêts. Dans le cas des projets citoyens, ce sont en premier lieu les banques coopératives locales qui assurent l'intermédiation, ce qui permet également de réduire les exigences de garanties financières²⁴.

Par ailleurs, les banques locales allemandes ont créé de nouveaux véhicules d'épargne et d'investissement innovant dans le contexte de la transition énergétique. En combinant l'attractivité financière de la souscription citoyenne et le faible coût du financement externe, les coopératives citoyennes allemandes arrivent à engager rapidement des investissements souvent considérables tout en conservant un ancrage local. Ainsi, la participation par sociétaire atteint 3 125 euros en moyenne, tandis que la part des fonds propres couvre en moyenne 50 % de l'investissement²⁵. Au total, l'investissement moyen

périmente également une plateforme de prêt participatif, « Prêt de chez moi », dans la région Rhône-Alpes.

24. En règle générale, plutôt que de demander des garanties, les banques se contentent de la possibilité de reprendre le projet à leur compte en cas de faillite. Par ailleurs, le faible taux de faillite des sociétés coopératives (0,1 %), la participation des collectivités et la proximité stratégique avec les banques coopératives permettent de réduire encore les exigences de sécurisation.

25. Certaines coopératives éoliennes du nord de l'Allemagne sont même allés plus loin pour autofinancer intégralement leur projet, sans recours à la dette bancaire : chaque sociétaire souscrit une part de capital et

par coopérative atteint 1,8 million d'euros, certains projets pouvant atteindre jusqu'à 30 millions d'euros.

Recommandation

• *Afin d'assurer un déploiement plus large, Il apparaît essentiel de sensibiliser et de former les acteurs bancaires français aux montages citoyens. Ce développement des projets contribuerait également à la création d'un retour d'expérience suffisant pour générer la confiance nécessaire à ce type d'opérations.*

• *La simplification et la clarification des cadres réglementaires s'appliquant aux projets citoyens (en particulier aux SCIC et aux SAS) sont deux autres facteurs importants pour faciliter les relations avec les banques et créer de la confiance.*

• *Le modèle allemand de la KfW démontre également la pertinence de la création d'un circuit de financement dédié à la transition énergétique et aux projets d'énergies renouvelables²⁶. Avec un coût public relativement faible, celui-ci constitue un levier indispensable pour améliorer la viabilité économique des projets, tout en réduisant structurellement leur surcoût²⁷.*

• *La conférence bancaire sur le financement de la transition énergétique, prévue au printemps 2014, devrait également traiter le sujet de l'innovation bancaire, en encourageant notamment les banques à créer des produits d'épargne et d'investissements fléchés sur les projets locaux et citoyens, à l'échelle des territoires.*

D) L'amorçage des projets

L'émergence des projets citoyens de production d'énergie renouvelable passe par une phase d'amorçage. Contrairement aux développeurs privés pouvant utiliser leurs réserves pour porter des études de faisabilité et diagnostiquer de nouvelles opportunités, les projets citoyens qui démarrent n'ont pas de fonds propres pour le faire. Par la suite, une fois la faisabilité avérée et le projet engagé dans sa

devient parallèlement créateur d'une dette subordonnée, rémunérée à un taux fixe.

26. À noter que ce modèle a été repris dans les recommandations du récent débat national sur la transition énergétique (DNTE), qui affirme la nécessité de créer une « KfW à la française ».

27. Par ailleurs, ce financement public a déjà généré des cas de concurrence déloyale des projets allemands en France, bénéficiant de taux d'emprunts beaucoup plus faibles conduisant à une surenchère sur les permis de construire.

phase opérationnelle, il faut rapidement pouvoir faire face à des dépenses alors qu'aucune recette n'est encore perçue et que le capital de la société citoyenne n'est pas encore totalement constitué. Il s'agit donc de trouver des dispositifs permettant :

- de financer la phase de développement pour étudier la faisabilité d'un projet (phase à risque qui fait obstacle à la mobilisation de l'épargne citoyenne),
- d'avancer assez tôt des dépenses dans la trésorerie (paiements d'acomptes pour les différents intervenants).

En France

Les dispositifs identifiés pour permettre aux sociétés citoyennes d'amorcer leur démarrage sont :

1°) Les avances remboursables faites par des collectivités : ce dispositif n'est actuellement quasiment pas utilisé dans le cas de sociétés de production d'énergies renouvelables (un seul cas connu, sur le parc éolien de Montdidier).

2°) Les fonds d'amorçage régionaux en capital risque : leur structuration est peu adaptée aux projets de production d'énergie renouvelable, dont la rémunération est plus faible, mais garantie sur du long terme (15-20 ans, durées des tarifs d'achat).

3°) Le partenariat avec un développeur : il semble indispensable dans certains cas (grand éolien) et permet d'accompagner les citoyens dès la phase d'étude initiale. Mais cela présuppose qu'un accord soit trouvé rapidement sur le mode de gouvernance et, plus généralement, sur le fonctionnement de la société de projet entre le développeur et les citoyens.

4°) La participation de SEM locales dans les projets est un atout fort dans leur réussite. L'intervention directe du financement citoyen dès cette phase n'est pas à exclure, mais elle nécessite d'être encadrée, dans la mesure où les investisseurs doivent être pleinement conscients que leur contribution peut potentiellement être perdue.

En Allemagne

En comparaison avec la France, plusieurs facteurs facilitent l'amorçage des projets dans le contexte allemand :

- La stabilité et la lisibilité du cadre réglementaire relatif aux énergies renouvelables, génératrices de confiance. Dans le cas de l'éolien, la durée de développement des projets varie de 2,5 ans en Allemagne à... 8 ans en France.
- Le portage actif des projets par des acteurs publics locaux, qui permet de renforcer la crédibilité vis-à-vis des investisseurs citoyens.
- La généralisation des projets citoyens sur le territoire allemand qui apporte un retour d'expérience important pour les acteurs souhaitant s'engager dans de nouveaux projets.

L'amorçage n'en reste pas moins l'une des phases les plus délicats du montage des projets. Dans le cas spécifique de l'éolien, certaines fédérations régionales de coopératives au nord de l'Allemagne ont apporté une innovation intéressante en proposant aux nouvelles coopératives de mutualiser leurs efforts pour créer une seule structure responsable de l'ingénierie des projets (études de faisabilité, mesures de vent, etc.), afin de réduire les coûts et risques de développement.

Recommandation

• *Le mécanisme des avances remboursables est encore trop peu utilisé en faveur des projets de production d'énergie renouvelable. Il mérite d'être développé et systématisé, notamment lorsque les projets sont citoyens et nécessitent une trésorerie particulière au démarrage. C'est également un bon moyen d'associer plus étroitement les collectivités aux projets.*

• *Les solutions de financement de la phase de développement des projets nécessitent également d'être identifiées. Un cadre pour le financement en capital-risque citoyen pourrait être conçu, sous réserve qu'il soit clairement défini pour les investisseurs. Pour les coopératives, cela pourrait consister à se regrouper en « coopérative de coopératives » afin d'avoir une structure mutualisée qui intervient sur la phase développement.*

3. L'accompagnement des projets

Impliquer les citoyens dans la production d'énergie locale renouvelable présente des intérêts forts en matière de sensibilisation aux enjeux énergétiques, d'appropriation des technologies de production par le grand public et

de répartition des richesses locales. Pour autant, les citoyens ne sont pas des professionnels de l'énergie et la bonne réussite des projets passe par un accompagnement approprié et la constitution de réseaux d'acteurs entre les citoyens, les collectivités et les acteurs privés professionnels du secteur.

En France

L'accompagnement des projets participatifs n'est à ce jour pas très structuré, les projets n'étant pas encore suffisamment répandus. L'enjeu est double en matière de compétences à mobiliser : accompagner techniquement les projets sur la production d'énergie renouvelable (mission qui peut être habituellement menée par un Espace info énergie ou une agence territoriale de l'énergie) et sur la mise en place de la structure de portage juridique, la constitution de l'actionnariat et, plus globalement, sur le montage juridique et financier. L'articulation entre ces deux compétences est loin d'être aisée et, aujourd'hui, il n'y a pas de « guichet unique » qui permettrait à un porteur de projet de faire appel à un accompagnateur polyvalent²⁸.

En Allemagne

En Allemagne, les fédérations régionales de coopératives constituent la principale structure d'accompagnement des coopératives citoyennes. Au-delà de ces fédérations « généralistes », un certain nombre d'initiatives visent explicitement l'accompagnement des initiatives citoyennes sur l'énergie. Dans plusieurs *Länders*, des organismes de conseils (publics ou semi-publics) ont été créés pour faciliter le montage juridique et financier. En Rhénanie du Nord, la plateforme *Energiewende Jetzt* propose également des formations aux futurs « développeurs de coopératives énergétiques ». En parallèle, la création du réseau régional de coopératives LaNEG a permis de fédérer les différentes initiatives afin de faciliter l'échange et le retour d'expériences.

La plupart des régions allemandes ont également élaboré des guides techniques sur la création des projets citoyens afin de faciliter

28. Ces deux missions de conseil (expertise technique énergies et conseil juridique et financier) sont réalisées à titre expérimental par l'Agence régionale de l'énergie dans le cas du projet centrales villageoises en Rhône-Alpes.

le montage juridique et économique des projets. De même, des banques coopératives ont créés des « kits de démarrage » comportant les contrats, statuts-types et outils d'analyse économique, afin de simplifier la création de nouvelles structures, sans oublier qu'elles restent le premier partenaire pour les montages financiers et la communication des offres publiques de titres. Enfin, le boom de ces projets a conduit à l'émergence de cabinets de conseils spécialisés dans l'accompagnement des initiatives citoyennes dans l'énergie.

Recommandation

• *Le développement d'un réseau de structures d'accompagnement reconnues, voire accréditées, permettrait d'apporter de la transparence et de la confiance dans les projets participatifs, et jouerait un rôle-clé concernant la généralisation de la participation citoyenne dans les projets de production d'énergie.*

• *La création d'un observatoire national des initiatives citoyennes pour la transition écologique (à l'image du recensement effectué par photovoltaïque, info sur les projets PV citoyens) pourrait faciliter l'échange d'expérience et le déploiement de nouvelles initiatives.*

• *Si l'on conserve une pluralité de formes juridiques pour le portage des projets, la question se pose de savoir quelle serait la structure la plus à même d'accompagner les projets non portés par des coopératives. Il pourrait dans un premier temps être intéressant de définir un label de structure d'accompagnement (pouvant être aussi bien obtenu par une URSCOP qu'une CCI ou autre) qui reposerait sur le contrôle d'un certain nombre d'étapes clés des projets et sur la mise à disposition d'outils d'aide à la réalisation.*

• *Par ailleurs, la polyvalence des compétences nécessaires au montage des projets laisse penser qu'un accompagnement par un binôme serait souhaitable afin de réunir la connaissance des spécificités propres aux énergies renouvelables et l'ingénierie financière sur le montage des sociétés.*

4. Conclusion

Le récent débat national sur la transition énergétique a fait émerger un consensus fort sur la nécessité d'assurer une appropriation locale et citoyenne de cette transition, confirmant l'intérêt des projets citoyens sur l'énergie, non seulement en tant qu'outil de financement,

mais également en termes d'acceptation des projets, de soutien à l'économie locale, de sensibilisation aux enjeux énergétiques et en tant que vecteur de mise en œuvre des politiques énergétiques et climatiques territoriales.

Or, force est de constater que le développement des projets citoyens reste entravé de nombreuses difficultés dans le contexte français, particulièrement apparentes en comparaison avec la situation en Allemagne où la dynamique citoyenne est un élément porteur du développement des projets d'énergies renouvelables. L'analyse a en particulier permis d'identifier quatre principes-clés pour assurer le déploiement des projets citoyens :

- La simplification du cadre réglementaire s'appliquant aux initiatives citoyennes et locales.
- La facilitation du financement des projets concernant les conditions de souscription des différents acteurs publics et privés au capital et le financement externe.
- La sensibilisation et l'engagement public : les exemples allemands comme français montrent qu'un engagement fort des acteurs publics est essentiel pour l'émergence de nouveaux réseaux d'acteurs.
- La coopération : les acteurs privés – banques, développeurs, industriels, énergéticiens – jouent un rôle important dans le montage et la mise en œuvre des projets. En ce sens, les initiatives citoyennes ne se placent pas en concurrence du secteur privé, mais constituent une opportunité pour lui d'intégrer de nouveaux projets et réseaux d'acteurs locaux.

Alors que les expérimentations en cours impliquant l'épargne citoyenne montrent déjà un réel engouement des citoyens français pour le développement de projets énergétiques locaux (malgré les risques, les obstacles et une attractivité financière pour l'instant faible), le cas de l'Allemagne illustre le potentiel considérable d'un renforcement de cette dynamique. Avec un coût public faible, l'adaptation du cadre réglementaire sur les mécanismes de financement participatif permettrait ainsi de répondre à deux défis majeurs de la transition énergétique : mobiliser l'épargne privée au service de la transition et permettre une appropriation locale et citoyenne des projets énergétiques. ■