



Avec le soutien technique
et financier de



NOTE

Financement des
projets d'énergies
renouvelables par les
collectivités et les
citoyens :

enjeux sociaux
et politiques,
retombées économiques,
montages juridiques

Série
Politique

Réf. AMORCE
ENE 09

Mars 2016

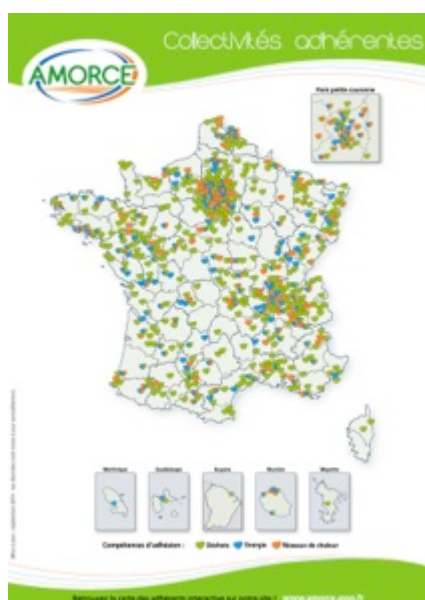


Energie
et Climat

PRESENTATION D'AMORCE

Créée en 1987, AMORCE est l'association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour une gestion locale des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur. Au 1^{er} janvier 2016, l'association regroupe **823 adhérents** dont plus de 550 collectivités rassemblant plus de 60 millions d'habitants, ainsi que près de 270 entreprises, fédérations professionnelles et associations.

Première association spécialisée de collectivités territoriales, toutes thématiques confondues, AMORCE est à l'origine de plusieurs mesures importantes qui ont permis d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques environnementales sur leurs territoires. Tel fut le cas notamment du Fonds chaleur, de la TVA à taux réduit sur la chaleur renouvelable, de l'éligibilité des collectivités aux CEE (Certificat d'économie d'énergie) ou encore de l'obligation de rénovation de logements sociaux énergivores au moment de la vente.



AMORCE intervient dans **3 domaines d'actions : les déchets, l'énergie et les réseaux de chaleur** en accompagnant les collectivités territoriales dans les composantes des politiques publiques environnementales qu'elles veulent mettre en œuvre. AMORCE dispose d'une solide expertise sur :

- la technique
- l'impact sur l'environnement
- la réglementation
- l'économie (coûts, financements, fiscalité)
- les modes de gestion, les marchés
- l'organisation entre les structures et les différents niveaux de collectivités
- les politiques au niveau européen, national, territorial
- l'information, la concertation, le débat public

AMORCE constitue un lieu unique de partage des connaissances et des expériences entre collectivités territoriales et professionnels sur ces compétences. Ce réseau d'élus et de techniciens permet à chacun de disposer des informations les plus récentes et les plus pertinentes.

L'association représente également ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes, afin de défendre leurs intérêts et leurs propositions. Nos équipes travaillent au sein des commissions à l'élaboration des réglementations environnementales de demain. Nos propositions sont très souvent reprises par les parlementaires.



PRESENTATION DE L'ADEME



L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.

Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Contact pour ce guide : Robert BELLINI

ADEME

20, rue du Grésillé
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01
Tel : 02 41 20 41 20
www.ademe.fr

Cette note a été réalisée en partenariat et avec le soutien technique et financier de l'ADEME

REDACTEURS

Thomas DUFFES, tduffes@amorce.asso.fr

Comité de relecture : Nicolas GARNIER, AMORCE - Serge NOCODIE, Vice-Président d'AMORCE – Jacques PALLAS, Administrateur d'AMORCE - Robert BELLINI, Mila GALIANO, Marie-Laure GUILLERMINET, Christophe MILIN et Albane GASPARD, ADEME - Noémie POIZE, RAEE – Lionel GUY, ARENE - Erwan BOUMARD, Energie Partagée - Marie-Véronique GAUDUCHON, Lumo – Laure VERHAEGHE, Lendosphere - Claudio RUMOLINO, VALOREM - Jean-Philippe PETE, la Compagnie du Vent - Albert FERRARI, Enercoop - Emmanuel JULIEN, SERGIES – Lucas ROBIN CHEVALIER, FEE.

PREAMBULE

Le document s'adresse aux élus et techniciens de collectivités locales, aux professionnels, aux associations et aux citoyens œuvrant dans le financement local des énergies renouvelables.

Cette note synthétique rappelle les principaux enjeux et outils. La bibliographie renvoie vers des documents complémentaires plus détaillés.

La loi relative à la transition énergétique a renforcé et mis en avant le rôle des collectivités dans le développement des énergies renouvelables (EnR). Pour autant, les collectivités n'ont pas attendu cette loi pour porter ces projets EnR.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : POURQUOI UN INVESTISSEMENT LOCAL DANS LES PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ?	5
I - DEFINITION : PROJETS EnR PARTICIPATIFS, CITOYENS, TERRITORIAUX, DE QUOI PARLE T-ON ?	7
1. Quelle nature de projets d'énergies renouvelables ?	7
2. Quels types de porteur de projets d'énergies renouvelables ?	7
II – LES INVESTISSEMENTS LOCAUX FACILITES PAR DES TEXTES LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRES RECENTS	9
1. La loi de transition énergétique permet l'investissement des collectivités dans les sociétés par actions	9
2. La loi de transition énergétique permet de valoriser les investissements participatifs dans les appels d'offres	9
3. Le financement participatif (crowdfunding) facilité et encadré en 2014	11
III - COMMENT INVESTIR ? LES DIFFERENTS MONTAGES JURIDIQUES ET LES FORMES DE FINANCEMENT	13
1. Investissement en capital : devenir actionnaire d'une société de production d'énergies renouvelables	13
2. Financement participatif en obligation ou en prêt : devenir un financeur à l'instar d'une banque	19
3. Investissement en capital et en dette : différences et complémentarités	20
4. Autres investissements possibles pour financer les projets	21
5. Synthèse des différents montages pour un investissement local dans les projets	22
IV - LES ENJEUX FINANCIERS ASSOCIES AUX DIFFERENTES PHASES D'UN PROJET D'ÉNERGIE RENOUVELABLES	23
1. La phase d'identification de potentiel, de prospection	23
2. La phase de développement	24
3. La phase de financement et de construction	24
4. La phase d'exploitation	25
V - QUAND INVESTIR ? LES MOMENTS PRIVILEGIÉS POUR UN INVESTISSEMENT DANS UN PROJET D'ÉNERGIE RENOUVELABLE	26
CONCLUSION : STRATEGIE DES COLLECTIVITES DANS LES ENR	28
BIBLIOGRAPHIE	29

INTRODUCTION : POURQUOI UN INVESTISSEMENT LOCAL DANS LES PROJETS D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ?

La France s'est engagée à atteindre 23% d'énergie renouvelable (EnR) dans sa consommation finale d'énergie en 2020, puis 32% en 2030. Le développement des énergies renouvelables doit s'accélérer pour nous permettre d'atteindre ces trajectoires nationales. Du fait de leur nature même de moyen de production décentralisé, les EnR offrent d'évidentes opportunités de réappropriation locale. L'implication y compris capitaliste des territoires est ainsi propice à favoriser l'émergence et l'acceptation de projets EnR.

Faute d'un contexte juridique adapté, les EnR (éolien, solaire, méthanisation, etc.) se développent en France avec **un investissement souvent porté par des entreprises et des PME à envergure régionale, nationale et internationale et moins par les acteurs du territoire sur lequel les projets sont implantés**. Toutefois, les projets EnR participatifs portés par les collectivités et/ou les citoyens sont en plein développement mais ils restent encore minoritaires en France. A noter que dans certains pays comme le Danemark et l'Allemagne, les projets participatifs dans les énergies renouvelables sont très courants.

Alors que seules quelques collectivités pionnières s'étaient lancées dans le financement de projets d'énergies renouvelables il y a quelques années, **le financement local dans les EnR se généralise**. La **loi relative à la transition énergétique a clairement encouragé ce type de projets participatifs** et quelques développeurs de projets privés proposent désormais ce type de modèle aux collectivités de manière spontanée.

Quels que soient le projet et la nature du porteur de projet, les énergies renouvelables apportent bien souvent des avantages pour les territoires d'assise (fiscalité locale, création ou maintien d'activité locale, possibilités d'autoconsommation, etc.). En permettant aux acteurs locaux (collectivités et citoyens) de devenir des parties prenantes de projets profondément structurants pour leur territoire, **les projets participatifs présentent des atouts particuliers** :

- **Une gouvernance davantage partagée avec les acteurs locaux.** Que le projet soit maîtrisé complètement ou en partie par les acteurs locaux, les spécificités locales sont mieux prises en compte et la méthode de travail est souvent plus transparente et plus ouverte à la concertation. De plus, les acteurs locaux conservent un droit de regard pendant toute la phase d'exploitation ;
- **Plus de retombées économiques locales.** En devenant des investisseurs des projets, les acteurs locaux vont permettre de capter localement une partie de la valeur générée par les projets : on pourrait ainsi parler de « circuit court de la rentabilité ». Ces retombées économiques peuvent ensuite être réinvesties sur d'autres projets (maîtrise des consommations ou autres EnR par exemple) pour assurer une cohésion d'ensemble à la politique énergétique locale dans une logique d'économie circulaire. Pour les collectivités locales, l'un des enjeux consiste à **ne pas se contenter de percevoir les seules recettes fiscales** mais aussi de percevoir des retombées issues de leurs investissements. Les **retombées économiques globales peuvent ainsi être plus que doublées par rapport à un modèle classique** ! Mais bien sûr, **cela nécessite du temps, des moyens humains, de la volonté, des apports en capitaux et une certaine prise de risque financière pour les collectivités** ;
- **Un levier d'intégration territoriale.** Le portage territorial du projet n'a pas pour objectif de remporter systématiquement une adhésion complète de la population, mais d'apporter sur la table de la concertation des éléments concrets d'ancrage

local. On peut observer que cette démarche a pour tendance d'améliorer la perception des citoyens.

Les questions restent multiples sur ces projets : Quels rôles pour les collectivités locales ? Quels avantages pour l'acceptabilité des projets dans les territoires ? Quels montages juridiques ? ...

Après avoir défini les projets participatifs (I), la note présentera les avancées réglementaires récentes (II). Ensuite les différentes modalités d'investissement dans les projets d'énergies renouvelables (III) seront analysées. A titre de complément ou de rappel pour les moins initiés, un exposé sommaire des fondamentaux sur les investissements EnR sera fait (IV) avant d'analyser les moments propices à un investissement dans la vie d'un projet (V).



Visite du Parc éolien de Saint-Georges-sur-Arnon en 2015 lors d'une réunion régionale du Club des collectivités locales éoliennes.

5 éoliennes appartiennent à une société d'économie mixte et les collectivités souhaitent que l'extension du parc éolien soit réalisée avec un financement citoyen.

I - DEFINITION : PROJETS EnR PARTICIPATIFS, CITOYENS, TERRITORIAUX, DE QUOI PARLE T-ON ?

1. Quelle nature de projets d'énergies renouvelables ?

On différencie deux grandes catégories de projets d'énergies renouvelables :

- Les **énergies renouvelables électriques** pour lesquelles un modèle économique stable et visible à long terme est apporté principalement par les tarifs d'achat (et dès 2016 par la prime de complément de rémunération pour les unités de moyennes et grandes tailles). Si elles ne sont pas exemptes de risques industriels, les EnR électriques présentent, notamment après mise en service, un profil de risque plutôt faible : elles sont donc un vecteur d'investissement plutôt favorable pour des acteurs qui ne souhaitent pas s'exposer outre mesure à des pertes en capital.
- Les **énergies renouvelables thermiques** qui trouvent leur viabilité dans le remplacement de source de production de chaleur fossiles en fonctionnement. Les dispositifs d'aide existants sont généralement adossés sur l'investissement (Fonds chaleur, Crédit d'impôt Transition Énergétique, etc.).
De nombreux projets EnR thermiques sont menés par les collectivités notamment via les réseaux de chaleur, les entreprises (chaufferies biomasse, etc.) et les particuliers (poêle à bois, chauffe eau solaire, etc.). D'une part les réseaux de chaleur sont des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). On retrouve des régies ou des délégations de service public (DSP) pour exploiter ces installations. D'autre part sur les autres EnR thermiques, on ne retrouve généralement pas de recettes certaines dans le temps, elles permettent de maîtriser les dépenses.
On retrouve généralement peu de financements extérieurs à l'utilisateur de chaleur renouvelable. Quelques exemples existent comme la coopérative ERE 43 en Haute-Loire ou les réseaux de chaleurs solaires citoyens au Danemark.

Cette publication restera donc **essentiellement centrée sur les EnR électriques**.

2. Quels types de porteur de projets d'énergies renouvelables ?

Le financement participatif (aussi appelé *crowdfunding*) fait appel à un grand nombre de d'acteurs afin de financer un projet. Les projets d'EnR participatifs n'ont pas encore de définition rigoureuse ; dans une acception large, un projet est participatif quand des particuliers ont pu s'investir de manière très large : dans son financement, son montage et/ou dans sa gouvernance en cours de fonctionnement¹. Pour AMORCE le financement participatif possède deux composantes : les collectivités locales et les citoyens.

La Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ouvre un certain nombre d'avantages aux « projets participatifs » (pris en compte dans les appels d'offres de la CRE notamment, voir les enjeux en page 9 et 10), il convient donc de préciser les critères d'une juste définition des projets « participatifs » dans les textes réglementaires².

A ce stade, AMORCE identifie 3 grands types de portage de projets d'énergies renouvelables:

¹ Voir le rapport « Quelle intégration territoriale des énergies renouvelables participatives ? », ADEME 2016.

² La loi relative à la transition énergétique renvoie à des textes d'application pour définir ces projets participatifs.

- **Les projets privés**, menés par une société privée dotée des capitaux nécessaires (cas le plus fréquent en France aujourd'hui).

Ces projets privés peuvent associer des financements d'autres acteurs, y compris des acteurs locaux.

- **Les projets mixtes ou territoriaux**, souvent initiés par une collectivité qui s'associe à des partenaires privés qui peuvent être liés au territoire. Ces projets sont fréquemment portés par une société d'économie mixte (SEM) et peuvent aussi comprendre un financement des citoyens.
- **Les projets citoyens**, lancés par un groupe de particuliers, d'agriculteurs ou des acteurs de l'économie sociale et solidaire (coopératives) qui ont la maîtrise totale ou partielle du projet et qui peuvent s'appuyer sur les collectivités locales et sur les professionnels.

AMORCE propose de définir les **projets participatifs** comme appartenant aux deux dernières catégories, c'est-à-dire **des projets sur lesquels les collectivités et/ou les citoyens sont impliqués financièrement**. On peut également y inclure les projets privés associant des acteurs locaux (collectivités et citoyens) si l'implication de ces derniers est significative en matière de financement (en capital ou en dette) ou de rôle dans la gouvernance du projet.

II – LES INVESTISSEMENTS LOCAUX FACILITES PAR DES TEXTES LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRES RECENTS

1. La loi de transition énergétique permet l'investissement des collectivités dans les sociétés par actions

Les débats³ autour de la loi relative à la transition énergétique⁴ ont notamment porté sur le financement participatif des projets d'énergies renouvelables.

Ainsi l'**article 111** précise :

« Les **sociétés par actions** (...) et les **sociétés coopératives** (...) constituées pour porter un projet de production d'énergie renouvelable **peuvent**, lors de la constitution ou de l'évolution de leur capital, en **proposer une part** aux **personnes physiques**, notamment aux habitants dont la résidence est à proximité du lieu d'implantation du projet, ainsi qu'aux **collectivités territoriales et à leurs groupements** sur le territoire desquels il se situe.

*Elles peuvent également proposer à ces mêmes personnes de **participer au financement** du projet de production d'énergie renouvelable. »*

Rappelons que le fait de proposer à des particuliers de participer au financement d'une société constitue une Offre au Public de Titres Financiers (OPTF) qui est strictement réglementée par le code monétaire et financier. Cet article a donc vocation à constituer une dérogation explicite aux règles d'appel public à l'épargne. Un décret est prévu afin de fixer les montants des offres, les valeurs nominales de titres, les catégories de titres et les catégories d'investisseurs concernées.

L'**article 109** de la loi modifie également le Code général des collectivités territoriales (CGCT) en précisant que les régions, les départements, les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire. Cette disposition sera plus détaillée en partie III de cette note.

A ce jour, plusieurs collectivités envisagent d'entrer dans une société par action. Nous attendons les premiers retours d'expérience.

2. La loi de transition énergétique permet de valoriser les investissements participatifs dans les appels d'offres

La loi autorise le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures visant à redéfinir les critères applicables aux appels d'offres lancés par le gouvernement⁵ afin de valoriser les

³ Initialement, le texte prévoyait que tout porteur de projet d'énergies renouvelables devait proposer aux collectivités et aux citoyens de participer à son financement. Le texte finalement adopté a transformé le verbe « devoir » en « pouvoir ». Le texte est moins contraignant, mais il constitue néanmoins une avancée pour faciliter ce type de montage.

⁴ Loi no 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

⁵ Certains parlent des appels d'offres de la CRE (commission de régulation de l'énergie), mais c'est un abus de langage. Les appels d'offres visent à octroyer un dispositif de soutien pour un volume défini de projets aux candidats les mieux-disant. Ces appels d'offres sont lancés par le gouvernement et la CRE a en charge son administration (publication du cahier des charges, réponses aux questions, analyse des offres, proposition au ministère, etc.).

investissements participatifs. A la date de publication de cette note, aucune ordonnance globale n'est prévue pour encadrer ce dispositif : les investissements participatifs devraient être valorisés (ou pas) au cas par cas dans chaque appel d'offres.

Concrètement, lors de la sélection des projets lauréats qui pourront bénéficier d'un tarif d'achat ou d'un complément de rémunération, les structures détenues par les collectivités et/ou les citoyens seront valorisées. Cette disposition va moins loin que ce que demandait AMORCE initialement, mais cela constitue une prise en compte intéressante sachant que les procédures d'appels d'offres pourraient se généraliser conformément aux lignes directrices européennes⁶.

AMORCE défend l'allocation d'un volume dédié aux projets participatifs (impliquant des collectivités et des citoyens) dans chaque appel d'offres. Cette déclinaison par sous-famille dans les appels d'offres est aujourd'hui utilisée pour le photovoltaïque de grande taille afin d'avoir une diversité d'installations et de technologies (projets sur ombrières, projets de solaire à concentration, etc.). Cette disposition aurait pour conséquence de mettre en compétition les projets participatifs entre eux. Ainsi, on s'assurerait qu'un certain nombre de projets portés par les acteurs locaux émerge, mais on pourrait y voir un frein si les volumes proposés pour cette catégorie de projets étaient trop faibles.

Une autre option consiste à prendre en compte le critère participatif dans les critères de notation des projets. Aujourd'hui les projets proposés sont notés selon un certain nombre de critères (sur le tarif d'achat demandé en €/MWh notamment mais aussi sur des critères environnementaux) et le gouvernement pourrait ajouter un critère reflétant la participation locale dans les projets. Les projets participatifs seraient donc en compétition avec les autres projets privés, mais ils pourraient bénéficier d'une meilleure note que ces derniers, à critères économiques et environnementaux équivalents. La réussite de cette disposition dépend bien entendu du poids du critère participatif dans la notation des projets. L'idée pressentie est de partir sur une note globale qui prendra en compte le côté participatif de manière non binaire (plus de points si le projet est très participatif, peu de points si le projet est peu participatif). Pour faciliter le travail de la CRE qui va instruire les dossiers, il faudra mettre en place une grille de critères précis avec des justificatifs à fournir. A noter que l'on peut imaginer une série de critères relevant du caractère participatif en phase de développement (capital de la société projet) ou d'exploitation (via des promesses d'ouverture à l'investissement local ou du financement en dette par exemple).

Pour AMORCE, cette valorisation des projets participatifs dans les appels d'offres ne constitue pas une distorsion de concurrence mais elle vient rééquilibrer les différences initiales entre acteurs. En effet, cette reconnaissance⁷ permet de :

- prendre en compte les avantages intrinsèques des projets participatifs tels que : acceptabilité, gouvernance, économie circulaire, etc., ou en d'autres termes internaliser ces questions ;
- compenser les difficultés pour les acteurs locaux à se projeter dans les appels d'offres. En effet, l'investissement dans les coûts de développement des projets, en

⁶ Les lignes directrices imposent des appels d'offres à partir de 2017 pour les projets de plus de 1 MW (ou plus de 3 éoliennes) mais il existe des dérogations que peuvent utiliser les Etats membres pour continuer à utiliser un guichet ouvert ou revenir à un système de guichet ouvert après avoir expérimenté les appels d'offres.

⁷ Nous avons utilisé le terme de « reconnaissance » ici, mais d'autres parlent de « bonification ». Il convient d'utiliser des termes neutres car les « bonifications » font l'objet d'une analyse par la Commission Européenne. A noter que les précédents bonus sur les dispositifs de soutiens (bonus pour les tarifs d'achat selon la typologie d'utilisation du bâtiment ou selon la provenance des modules) ont tous été supprimés pour non conformité. Cependant dans les projets d'appels d'offres qui circulaient début 2016, la DGEC a bien introduit le mot de « bonus ».

ne sachant pas si le projet sera retenu dans le cadre des appels d'offres, est difficilement acceptable quand il s'agit d'argent public. D'autant plus que les procédures administratives inhérentes aux personnes publiques et leur soumission au code des marchés publics compliquent leur possibilité de concourir aux appels d'offres. Les plus grands groupes ont moins de difficultés à se projeter dans ce système car ils peuvent mutualiser les risques sur plusieurs projets alors que les acteurs locaux portent souvent un projet unique. De manière générale AMORCE reste extrêmement critique à l'égard des procédures d'appel d'offres⁸.

3. Le financement participatif (crowdfunding) facilité et encadré en 2014

La loi sur l'économie sociale et solidaire⁹ encourage un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire.

Une ordonnance puis un décret¹⁰ relatifs au financement participatif encadrent le développement des plateformes françaises et favorise l'instauration d'une éthique de la profession.

Le texte prévoit la création de deux statuts pour les plateformes de financement participatif françaises :

- Le **conseiller en investissements participatifs (CIP)** pour les plateformes d'investissement sous forme de titres financiers : actions (capital) ou obligations (dette). Le statut de conseiller en investissements participatifs permet de lever jusqu'à 1 million d'Euros par an et par société de projet sans limitation ni en durée ou en nombre d'investisseurs, ni en montant par investisseur¹¹.
- **L'intermédiaire en financement participatif (IFP)** pour les plateformes de prêt (dette). Le statut d'intermédiaire en financement participatif permet de lever jusqu'à 1 million d'euros d'encours par société sans limitation en nombre d'investisseurs mais avec un plafond de 1 000 € par investisseur et par société et une durée de prêt n'excédant pas 7 ans.

Concrètement ces deux statuts ont pour objectif de protéger l'épargnant. Le premier modèle met l'accent sur la compétence du conseiller en investissements participatifs tandis que le deuxième vise à limiter les montants investis via l'intermédiaire en financement participatif. Les deux statuts sont respectivement visés par l'Autorité des Marchés Financier (AMF) et par Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR).

⁸ Souvent plébiscités dans la théorie économique, les appels d'offres ont montré leur limite lors des expériences précédentes en France

- sur la révélation des coûts associés : prix moyens des lauréats de l'appel d'offre photovoltaïque sur les puissances de 100 à 250 kW supérieurs au tarif d'achat de la tranche 36 à 99 kW ;
- sur la maîtrise de la puissance installée : beaucoup d'installations ne se font pas, c'est donc une maîtrise de la puissance par les plafonds sans être sûr d'atteindre un volume plancher ;
- sur la gestion de la ressource : problématique d'approvisionnement dans les appels d'offres utilisant du bois-énergie (cogénération biomasse).

⁹ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

¹⁰ Ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif et Décret n° 2014-1053 du 16 septembre 2014 relatif au financement participatif

¹¹ Avant le décret, les lois régissant l'activité du *crowdfunding* en France étaient identiques à celles encadrant les activités bancaires. Pour proposer un projet à l'investissement participatif, les plateformes devaient : soit rédiger un document à faire viser par l'AMF pour pouvoir lever des fonds auprès d'un nombre illimité d'investisseurs (offre au public de titres financiers), soit limiter le nombre d'investisseurs à 149, soit limiter le montant de l'offre à 100 000€.

D'autres mécanismes de financement sont également exploités par certaines plateformes de financement participatif : il s'agit des « bons de caisse ». Ces mécanismes de financement participatif ne sont pas encadrés par la loi sur le financement participatif de 2014, mais par les articles L-223-1 et suivants du Code monétaire et financier. Cet outil permet aux personnes morales et physiques de financer les projets, sans limitation de plafond d'investissement. Le bon de caisse pourrait être prochainement intégré par dans le cadre de l'un des deux statuts précités (IFP ou CIP).

De manière générale, on distingue trois grands types de financement participatif hors capital¹² :

- Les dons. Cette catégorie est peu ou pas utilisée dans les filières d'énergies renouvelables. On retrouve davantage ce modèle dans les milieux artistiques et solidaires.
- Souscription à de la dette. Il s'agit ici d'un **prêt** : l'investisseur joue en quelque sorte le rôle de la banque. Il prête de l'argent au porteur de projet en échange d'un remboursement dont la durée et les intérêts sont fixés dès le départ, on appelle ce fonctionnement le *crowdfunding* en prêt ou le *crowdlending*. Exemple de plateforme : Lendosphere.
- Souscription à des **obligations**. Une obligation est une valeur mobilière représentant une part de dettes à long terme d'une société (ou d'un Etat, d'une collectivité locale, etc.). Comme pour les prêts, l'investisseur connaît son échéancier de remboursement. Exemple de plateforme : Lumo, Enerfip, Greenchannel.

¹² Plus d'informations sur le portail du ministère : <http://www.economie.gouv.fr/vous-orienter/numerique/crowdfunding-financement-participatif>

III - COMMENT INVESTIR ? LES DIFFERENTS MONTAGES JURIDIQUES ET LES FORMES DE FINANCEMENT

Le point de vue du porteur de projet.

Une fois toutes les autorisations (permis de construire, autorisation ICPE, etc.) obtenues et « purgées de tout recours », le projet est logé dans une société de projet (SPV, pour *Special Purpose Vehicle*). Celle-ci va devoir mobiliser les fonds nécessaires à la construction du projet suivant deux sources :

- **Les fonds propres** (capital social, compte courant d'associés, obligations convertibles, etc.) pour environ 15 à 30% du montant total de l'investissement
- **La dette** pour compléter les fonds propres (fréquemment à hauteur de 70 à 85% du montant total de l'investissement).

Le point de vue du financeur.

Le financeur distingue **deux grands types de participation financière aux projets EnR** :

- **L'investissement en capital** : le financeur devient ainsi propriétaire d'une partie du projet (ou de l'installation) en prenant des actions dans la société. Généralement, il pèse sur les décisions de la structure mais le rendement de son investissement n'est pas garanti. Plusieurs montages juridiques sont possibles pour les collectivités et les citoyens. On peut retrouver ce type d'investissement sur toutes les phases d'un projet avec des risques et des rentabilités différents (voir partie V).
- **Le financement par la dette** : le financeur devient prêteur à l'instar d'une banque. Généralement, il est assuré du rendement de son investissement¹³, mais il ne pèse pas dans les décisions de la structure. Ce type de financement se retrouve en général pour les phases d'exploitation, voire de construction¹⁴ (voir partie V).

1. Investissement en capital : devenir actionnaire d'une société de production d'énergies renouvelables

Dans ce cas, les acteurs (locaux ou extérieurs au territoire) souhaitant investir apportent de l'argent pour entrer au capital¹⁵ de la société porteuse du projet¹⁶.

Le corolaire à la participation au capital est de devenir actionnaire de la structure et d'en percevoir les retombées économiques. Ces retombées prennent la forme de remboursement avec intérêt des apports effectués en compte courant d'associés ou de dividendes pour les apports en capitaux. Le rendement de l'investissement n'est pas garanti et il dépend de la bonne fin du projet, et des performances de l'unité de production. Plusieurs montages juridiques sont possibles pour les acteurs locaux qui souhaitent investir, le choix se fera en fonction :

- des objectifs de la collectivité et/ou des citoyens qui investissent et des autres investisseurs ;

¹³ Un échéancier est très souvent donné aux investisseurs, mais le risque de perte en capital est bien existant en cas de faillite par exemple.

¹⁴ Les activités à risque comme la phase de développement peuvent également se financer avec de la dette mais dans ce cas là, les taux sont bien plus élevés.

¹⁵ Cet apport peut prendre la forme de capital social ou de compte courant d'associé.

¹⁶ Il peut s'agir d'une structure dédiée de type société de développement ou société d'exploitation. Certains investisseurs peuvent aussi entrer au capital de la société mère qui porte le projet (type bureau d'étude), dans ce cas, l'investisseur espère des retombées issues de valorisation du développement de projets (obtention des autorisations notamment) et non pas des retombées issues de la vente d'électricité.

- de la taille du projet à financer et du périmètre des projets (s'agit-il d'un projet unique ou d'un projet parmi d'autres sur un même territoire ?).

On distingue 3 grandes familles de montage juridique s'offrant aux **collectivités désireuses de financer en capital une installation EnR** :

- La gestion directe en **régie** dans laquelle la collectivité investit seule.
- Les **entreprises publiques locales** (SEM, SPL et SEMop) dans lesquelles la collectivité crée ou intègre une structure d'investissement avec d'autres acteurs (publics et/ou privés). La vocation de ces EPL est de satisfaire l'intérêt général et de privilégier les ressources locales. Dans ces sociétés d'économie mixte (SEM) et ces sociétés publique locale (SPL), les collectivités sont forcément majoritaires, cela permet notamment de rassurer les élus et d'autres acteurs clés (trésor public, préfecture, etc.).
- Les **sociétés par actions** (SA, SAS, voire SCA) et les **sociétés coopératives** (SCIC) dans lesquelles la collectivité crée ou intègre une structure d'investissement avec d'autres acteurs. Ce sont des structures de droit commun. A noter que la possibilité pour les collectivités de participer directement aux sociétés par actions pour des projets EnR est récente car inscrite dans la loi relative à la transition énergétique (voir partie II).

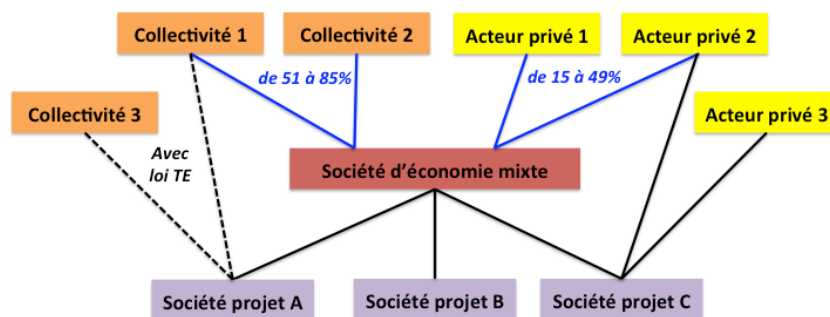
A noter que **ces montages peuvent se combiner**. Une ou des collectivités peuvent par exemple créer une SEM qui sera elle-même actionnaire dans plusieurs sociétés par action. On retrouve dans ce modèle un véhicule d'investissement mutualisé qui investit dans plusieurs centrales via des sociétés projets (de type *holding* avec une société mère investissant dans des sociétés filles¹⁷). A noter que les sociétés de type SA ou SAS peuvent se constituer en holding librement, mais les entreprises publiques locales ne peuvent être constituée pour servir uniquement de holding, elles doivent avoir un objet propre.

Ces montages en *holding* présentent des avantages :

- une souplesse en laissant la possibilité de choisir des partenaires différents selon les projets.
- une sécurité en cloisonnant les différents actifs, leur financement et leurs garanties
- une lecture facilitée des comptes pour apprécier le rendement des différentes sociétés.

Concrètement, ces sociétés projets ne possèdent généralement pas ou peu de salariés, il s'agit simplement d'y intégrer les actifs de production ainsi que leurs recettes et charges associées.

Exemple de montage juridique de projets EnR



Dans le cas fictif illustré ci-dessus, les *collectivités 1 et 2* ainsi que les *acteurs privés 1 et 2* sont actionnaires de la *Société d'économie mixte* (SEM).

¹⁷ Certains parlent de coquille vide : ce terme n'est pas péjoratif pour autant.

A noter que le terme « acteurs privés » regroupe toutes les structures qui ne sont pas publiques, mais on peut retrouver dans cette dénomination « privée » des acteurs comme une coopérative citoyenne, un fonds citoyen, une autre SEM ou la Caisse des dépôts et Consignation par exemple.

Cette SEM peut détenir totalement ou en partie des sociétés projets :

- la *société projet B* est ainsi détenue à 100% par la SEM ;
- la *société projet C* est codétenue par la SEM et les *acteurs privés 2 et 3* ;
- la société projet A pourrait être codétenue par la SEM et les *collectivités 1 et 2*. Ce montage n'a pas encore été expérimenté avec une société par actions car tout récemment permis par la loi relative à la transition énergétique (les SCIC pouvaient le faire avant cette loi).

Il existe **d'autres montages**¹⁸ permettant aux collectivités de pousser et/ou accompagner des projets EnR mais sans investissement de leur part. On peut citer par exemple la délégation de service public et les marchés publics (dont le CREM¹⁹) souvent utilisés pour les projets d'EnR thermiques. Si la collectivité est simplement propriétaire des surfaces utilisées pour développer des EnR, elle peut via des contrats de maîtrise foncière (bail emphytéotique et autorisation d'occupation temporaire) laisser un tiers porter les projets.

Pour le **financement citoyen des EnR en capital**, on peut citer :

- le fonds Energie Partagée qui fonctionne sur ce modèle. Les citoyens n'investissent pas directement dans la société de projet mais dans un **fonds de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS)** qui mutualise les risques de différents projets tout en assurant aux riverains fléchant sur ce projet une représentation dans la gouvernance.
- L'investissement direct des citoyens via des **clubs d'investisseurs** dans des projets en SAS, avec une gouvernance plus directe mais aussi plus lourde.

¹⁸ Plus d'information sur ces montages dans la publication AMORCE ENJ02 de mai 2014 Guide sur les montages juridiques pour la production d'EnR par des collectivités territoriales

¹⁹ CREM : Marché de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance

Montages juridiques pour les collectivités	Présentation succincte	Complément d'information et fréquence d'utilisation	Avantages	Contraintes
Régie	La gestion directe (appelée également régie) consiste en la gestion du service public industriel et commercial (service public de l'électricité ou service public de distribution de chaleur en l'espèce) par la personne publique, avec ses propres services et moyens.	Lorsque la collectivité mène directement son projet dans le cadre d'une régie, cela ne l'empêche pas pour autant de passer des contrats avec des prestataires publics ou privés. On retrouve peu de régies pour exploiter des installations de moyenne et grande taille. <i>Exemple :</i> Régie de Montdidier	Plein contrôle et gestion complète de l'activité par la personne publique	Se confronter aux règles contraignantes du code des marchés public ; Pleine responsabilité de l'exploitation et donc absence de transfert des risques ; Budget à constituer par la personne publique ; Personnel interne dédié.
Société publique locale (SPL)	La SPL est une Société anonyme (SA) à capital exclusivement public, compétente pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toutes autres activités d'intérêt général. La SPL n'exerce son activité que pour le compte de ses actionnaires sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités concernées.	Les SPL étant une structure récente, on ne retrouve pas beaucoup de références en matière d'énergies renouvelables <i>Exemples :</i> SPL Ouest Normandie Energies Marines, à Caen	Gestion et contrôle de l'activité par les actionnaires personnes publiques ; Structure dotée de la personnalité morale (peut signer des contrats, être propriétaire de biens, agir en justice, etc.) ; Avantages d'une société anonyme : souplesse et rapidité d'action ; Création d'une société publique, sans transfert de compétence ; Pas de mise en concurrence pour les contrats conclus entre la SPL et ses actionnaires (coopération verticale).	Les actionnaires personnes publiques doivent être compétents pour les activités exercées par la SPL ; Fiscalité applicable aux sociétés commerciales ; Démarches administratives lourdes relatives à la création d'une société anonyme ; Respect des obligations de mise en concurrence et de publicité, et des délais contraignants en découlant, pour les contrats conclus par la SPL avec d'autres contractants que ses actionnaires.
Société d'économie mixte locale (SEML ou SEM)	La SEML est une Société anonyme (SA) créée par des collectivités territoriales et leurs groupements, lesquels	La SEML peut assurer entièrement l'activité (montage juridique complet), ou recourir à d'autres montages juridiques,	Gestion et contrôle de la société assurés majoritairement par les actionnaires publics ; Structure dotée de la	Les actionnaires personnes publiques doivent être compétents pour les activités exercées par la SEML ;

	<p>choisissent de s'associer à une ou plusieurs personnes privées et éventuellement à d'autres personnes publiques, 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.</p> <p>La SEML dispose de son propre budget. La participation des actionnaires publics au capital doit néanmoins être majoritaire (de 51 à 85% du capital).</p>	<p>Outre la production énergétique, les champs d'intervention des SEML « énergie » sont souvent élargis à la maîtrise de l'énergie. Les recettes de la production d'EnR sont alors utilisées sur des projets de baisse de consommation, matérialisant ainsi une approche complète et cohérente.</p> <p><i>Exemples :</i> SERGIES, Vendée énergie, Sem énergies renouvelables, etc.</p>	<p>personnalité morale (peut signer des contrats, être propriétaire de biens, agir en justice, etc.) ; Avantages d'une société anonyme : souplesse et rapidité d'action; Participation d'actionnaires personnes privées au capital de la société (15 à 49% du capital).</p>	<p>Gestion et contrôle de la société partagés ; Fiscalité applicable aux sociétés commerciales ; Démarches administratives lourdes relatives à la création d'une société anonyme ; Respect des obligations de mise en concurrence et de publicité, et des délais contraignants en découlant.</p>
<p>SEM à opération unique</p>	<p>Ces SEM à opération unique relèveront pour l'essentiel du droit applicable aux SEM, toutefois elles pourront être composées de seulement deux actionnaires : la personne publique initiatrice du projet objet du contrat et une personne privée associée au capital après une mise en concurrence. La personne publique détient entre 34% et 85% du capital de la société et au moins 34% des voix dans les organes délibérants.</p>	<p>Ce montage récent n'a pas encore été mis en place pour un projet d'énergie renouvelable électrique.</p> <p><i>Exemple :</i> SEMOP d'Amiens pour l'exploitation d'un réseau de chaleur.</p>	<p>Permet d'allier les valeurs de la gestion directe et les atouts de la gestion déléguée, puisque la collectivité assurera la maîtrise de son service public tandis qu'un opérateur privé apportera ses compétences et son innovation.</p>	<p>La SemOp n'existera que pendant la durée du contrat, ce qui n'est pas forcément adapté à tous les projets énergétiques. A noter que c'est ce modèle qui est destiné à intervenir dans le cadre du renouvellement des concessions hydraulique.</p>

Montages juridiques pour les collectivités	Présentation succincte	Complément d'information et fréquence d'utilisation	Avantages	Contraintes
Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)	<p>La SCIC est une Société anonyme (SA) ou société à responsabilité limitée (SARL) ou une Société par Actions Simplifiée (SAS) à capital variable, ayant pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale.</p> <p>La SCIC permet d'associer autour d'un même projet des acteurs multiples : salariés, bénévoles, usagers, collectivités publiques, entreprises, associations, particuliers, etc.</p> <p>La part des capitaux publics dans le capital de la SCIC peut atteindre jusqu'à 50%.</p>	<p>Ce montage est fréquemment utilisé dans un souci de participation citoyenne et trouve son intérêt sur d'autres finalités.</p> <p>Vu que les statuts impliquent un réinvestissement dans l'activité de tous les excédents, il y a un intérêt d'élargir le champ d'activité à la maîtrise de l'énergie.</p> <p><i>Exemple :</i> ERE 43, SCIC Energie Bois Sud Cornouaille.</p>	<p>Structure dotée de la personnalité morale (peut signer des contrats, être propriétaire de biens, agir en justice, etc.) ;</p> <p>Avantages d'une SA ou d'une SARL ou SAS : grande souplesse et rapidité d'action ;</p> <p>Avantages d'une forme coopérative : indépendance, pérennité et autonomie de la société garanties, poursuite d'un intérêt collectif et d'un objectif d'économie sociale, poursuite d'un but non lucratif, maintien des résultats dans l'entreprise sous forme de réserves impartageables.</p>	<p>Inconvénients d'une forme coopérative : répartition du pouvoir sur la base du principe 1 personne = 1 voix, implication de chaque associé dans la gestion de la société (lourdeur des prises de décision), un but non lucratif ;</p> <p>Gestion minoritaire de la société par les personnes publiques selon la composition de la structure ;</p> <p>Fiscalité applicable aux sociétés commerciales ;</p> <p>Démarches administratives lourdes relatives à la création d'une SA ;</p> <p>Respect des obligations de mise en concurrence et de publicité, et des délais contraignants en découlant.</p>
Société par actions	<p>La loi de transition énergétique permet aux régions, aux départements, aux communes et leurs groupements d'investir directement dans une société par actions dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables.</p>	<p>Ce montage ne substituera pas aux montages en SEM, il vise davantage à être complémentaire pour des cas particuliers, notamment quand les collectivités ne souhaitent pas être majoritaire d'une société.</p> <p>Il laisse une plus grande liberté que les EPL, mais nécessite également une plus grande vigilance.</p>	<p>Parfois, la création d'une SEM peut être trop lourde pour des petits projets EnR ou pour des collectivités souhaitant entrer à titre minoritaire sur un projet précis. Ce montage devrait permettre une souplesse pour certains projets.</p>	<p>La gouvernance de la SAS et l'éventuel pacte d'actionnaires doivent permettre aux collectivités membres de jouer leurs rôles au regard des capitaux investis.</p> <p>Les participations des collectivités restent mieux encadrées dans les SEM avec une majorité nécessairement détenues par les collectivités (51% du capital minimum).</p>

2. Financement participatif en obligation ou en prêt : devenir un financeur à l'instar d'une banque

Dans le cas du financement participatif en obligation ou en prêt, les financeurs ne participent pas à la gouvernance. Ils apportent des fonds mais ne participent pas au capital de la structure. Les porteurs de projets qui ont apporté les fonds propres restent maîtres de leurs projets.

Ce type de financement s'adresse davantage aux citoyens, mais il n'est pas exclu que des collectivités y participent en tant que prêteur ou emprunteur²⁰.

En ce qui concerne la participation à la dette des projets, il est intéressant de souligner que ce type de financement permet à l'épargnant d'avoir un **échancier défini à l'avance**. Cette visibilité ne doit pas occulter que le risque de perte financière existe toujours. Un exemple d'échancier est placé en annexe de ce document.

Il est par ailleurs important de souligner que dans ce type d'investissements, le risque supporté par l'investisseur se mesure notamment par son rang dans le classement des créanciers de la société de projet. Il est donc impératif de renseigner les investisseurs qui ont apporté des capitaux grâce au *crowdfunding* (les *crowdfunders*) quant au classement de leur créance : il s'agit de la **séniorité de la dette** ou des obligations. La séniorité représente l'ordre dans lequel les créanciers sont payés en cas de défaut de l'entreprise. Concrètement les *crowdfunders* doivent regarder quelle est leur place dans la priorité de remboursement de la société de projet parmi les autres acteurs concernés tels que les salariés, le Trésor public, les professionnels de justice, les organismes bancaires, les actionnaires.

Généralement sur ce type de financement, les *crowdfunders* sont situés après les organismes bancaires mais avant les actionnaires. Sur certains projets, les *crowdfunders* ayant souscrit des obligations peuvent être au même rang que les organismes bancaires.

La séniorité de la dette n'est pas le seul élément de sécurité pour les investisseurs, on peut aussi analyser le niveau de garantie financière sur les actifs de l'emprunteur (hypothèque ou caution par exemple).



Dans tous les cas, les investisseurs doivent s'assurer que la plate-forme **respecte la réglementation française** en matière de *crowdfunding*. L'Etat français a déposé la marque collective « Plate-forme de financement participatif régulée par les autorités françaises » qui informe le public que la plate-forme est soumise au respect des exigences fixées par la réglementation française.

²⁰ Il faudra certainement attendre le texte d'application de la loi relative à la transition énergétique et son interprétation pour s'en assurer.

3. Investissement en capital et en dette : différences et complémentarités

L'investissement en dette est souvent moins risqué que l'investissement en capital, parce que la société EnR devra d'abord rembourser ses créanciers avant de payer ses actionnaires. Ceci étant, tout type de financement comporte une part de risque qu'il faudra apprécier en fonction du profil du placement recherché et des rendements souhaités.

Généralement pour les citoyens qui souhaitent financer un projet d'énergie renouvelable :

- Le financement en capital correspond à des investisseurs qui souhaitent une forte implication citoyenne dans la gouvernance du projet, ont une faible aversion au risque, et portent moins d'importance à la rémunération de leur investissement.
- Le financement en dette ou en prêt correspond davantage à des investisseurs qui ont peu de temps et connaissent parfois mal les énergies renouvelables mais qui souhaitent « participer » à leur développement et contribuer à leur mesure à la transition énergétique.

A noter que ces deux modèles sont complémentaires. On peut avoir des acteurs locaux (collectivités et citoyens) qui sont propriétaires de tout ou partie du capital de la société d'exploitation EnR et qui font appel à un financement en dette auprès d'autres acteurs.

Illustration : Considérons par exemple un projet de 100 000 € qui doit être financé avec 30% de fonds propres et 70% d'emprunts.

Dans le cas conventionnel, le porteur de projet doit apporter 30 000 € de capital et doit emprunter 70 000 € aux organismes bancaires.

Dans le graphique ci-contre, on place les emprunts bancaires en bleu ciel et les fonds propres en rouge.



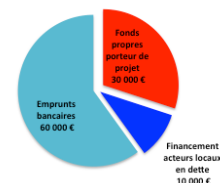
S'il souhaite financer le projet avec des acteurs locaux (collectivités et citoyens), le porteur de projet peut :

- Ouvrir une partie des fonds propres aux acteurs locaux.

- Lever une partie de la dette auprès des acteurs locaux.



L'investissement de 10 000 € des acteurs locaux en fonds propre apparaît en orange



L'investissement de 10 000 € des acteurs locaux en dette apparaît en bleu foncé

Le porteur de projet peut aussi **utiliser les deux leviers**. S'il n'y a pas de contre-indication apparente à mêler les deux types de financement sur un même projet, cela peut générer une complexité du montage juridico-financier et peut perturber la bonne compréhension du dispositif pour les citoyens investisseurs non avertis ou peu avertis²¹.

²¹ C'est typiquement le cas particulier des comptes courants d'associés, car ceux-ci sont à la fois créanciers et actionnaires. Il est important de définir clairement l'ordre de séniorité du remboursement de ces comptes courants.

4. Autres investissements possibles pour financer les projets

L'implication de la population pour le financement de la transition énergétique ne pourra se faire que par l'association et la fédération de tous les canaux de financement, et notamment avec l'intermédiation bancaire. Ainsi d'autres types de montages existent.

Par exemple, certains porteurs de projets proposent en partenariat avec des banques des comptes bancaires fléchés sur leurs projets d'énergies renouvelables²². Il s'agit de produits bancaires garantissant le fléchage de l'épargne vers des projets d'énergies renouvelables. Ils fonctionnent sur le modèle d'un compte à terme, dans lequel les sommes placées sont bloquées pour une durée définie à l'avance, avec capitalisation ou non des intérêts produits.

Les taux sont bien plus attractifs que ceux des livrets d'épargne, mais exprimés en taux bruts, donc soumis à prélèvements fiscaux.

L'autre différence importante par rapport aux Livrets proposés par les banques est leur non-liquidité, puisque les sommes sont bloquées tant pour les retraits que pour les dépôts.

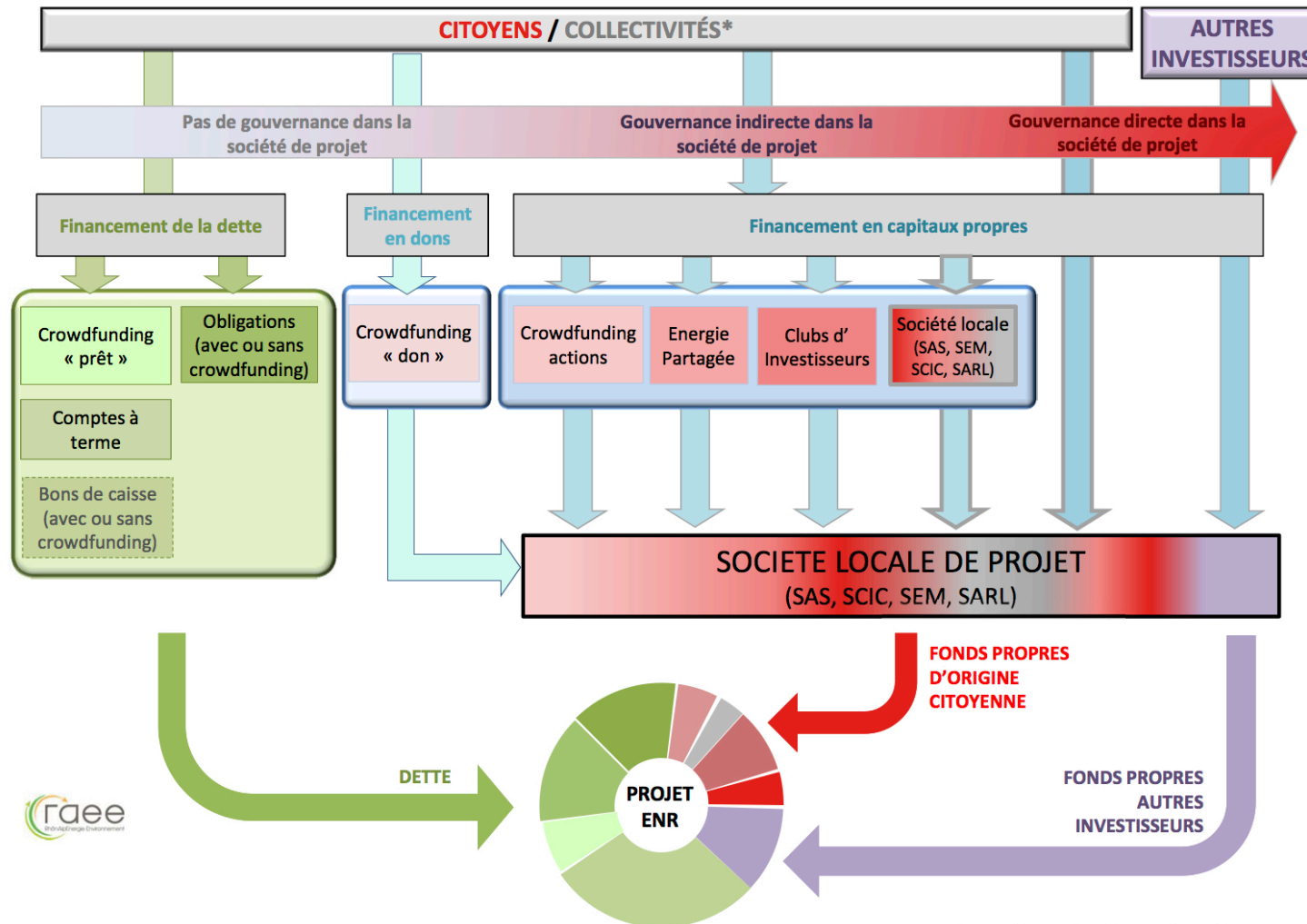
L'avantage de ce type de montage réside dans le fait que le risque du projet est pris par la banque.

²² Compte d'épargne à terme géré par le Crédit coopératif sur le parc éolien d'Arfons exploité par VALOREM. Ce montage a été réalisé avant les évolutions législatives et réglementaires de 2014 et 2015.

5. Synthèse des différents montages pour un investissement local dans les projets

Le graphique ci-dessous présente le panorama des montages possibles pour intégrer un financement des collectivités et des citoyens sur un projet EnR.

Source : RAEE



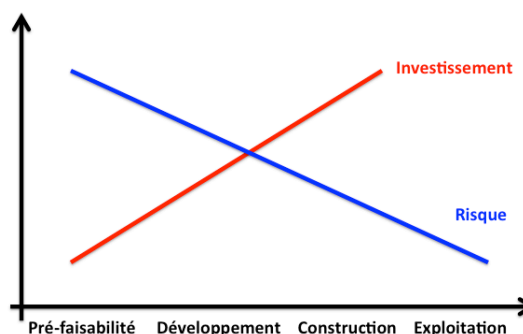
* Les collectivités n'ont accès qu'à une partie des options (flèches cerclées de gris)

IV - LES ENJEUX FINANCIERS ASSOCIES AUX DIFFERENTES PHASES D'UN PROJET D'ENERGIE RENOUVELABLES

Cette partie rappelle les principales étapes d'un projet d'énergie renouvelable ainsi que les principaux enjeux et risques financiers associés à ces étapes.

On peut schématiser les enjeux financiers d'un projet d'énergie renouvelable par cette double règle très simplifiée :

- Lors de la phase des études de pré-faisabilité d'un projet, le besoin en investissement est limité et le risque est élevé ;
- Lors de la phase de construction d'un projet, le besoin en investissement est important et le risque limité.



Ce constat s'explique par le fait que, au fur et à mesure que l'on investit dans le projet, on lève les incertitudes.

Ce graphique très simplifié ne doit pas occulter que le risque reste présent y compris en phase d'exploitation. Le niveau de risque augmente fortement à la fin de l'obligation d'achat (durée du tarif d'achat de 12 à 20 ans selon les filières) car les revenus de l'installation sur les marchés sont beaucoup plus incertains.

1. La phase d'identification de potentiel, de prospection

Cette phase de genèse d'un projet peut être portée par différents acteurs internes ou externes au territoire d'assise et consiste notamment à élaborer une première **estimation du gisement** (éolien, solaire, intrants locaux méthanogènes, etc.), à **identifier et rencontrer les acteurs clés du territoire** (les collectivités locales en particulier) et à **identifier les principales servitudes ou contraintes du site** (à l'aide de documents existants ou de consultations ad hoc). Il n'est pas nécessaire de constituer une structure dédiée à ce stade du projet, cela peut se faire par les collectivités, les professionnels des EnR ou les citoyens. Parfois lorsque plusieurs citoyens et/ou structures étudient ce potentiel, une association peut être créée.

Cette **phase est relativement peu coûteuse** (quelques milliers à quelques dizaines de milliers d'Euros en moyenne) et peut durer de **quelques jours à quelques mois**. Un premier travail d'information ou de concertation peut être lancé durant cette phase afin de répondre aux interrogations des acteurs du territoire. AMORCE et l'ADEME préconisent de lancer le plus tôt possible une démarche de concertation autour des projets d'énergies renouvelables. Les projets participatifs se doivent d'être exemplaires sur ce point.

A la fin de cette phase, la contractualisation peut s'opérer avec les propriétaires et exploitants de l'aire d'étude concernée afin de s'assurer de la **maîtrise foncière de l'aire d'étude**. Le plus souvent le (ou les) porteur(s) signent des promesses de bail emphytéotique avec les propriétaires et exploitants concernés.

Dès cette phase du projet, les collectivités doivent s'assurer que si un élu détient un intérêt direct (ou indirect) sur le projet EnR (en particulier sur le foncier au motif que l'élu ou un de ses proches soit propriétaire ou exploitant agricole de parcelles susceptibles d'accueillir une partie

du projet), il s'abstiendra de toute présence et de toute participation aux séances et aux votes de l'assemblée délibérante. Il s'agit de **prévenir tout risque de prise illégale d'intérêts**²³.

2. La phase de développement

Dans cette phase, des acteurs (PME, grands groupes, collectivités, associations, etc.) doivent investir dans une **étude de faisabilité approfondie** (nombreuses études demandées : technique, gisement, faune et flore, paysage, archéologie, servitudes, etc.) en vue d'**obtenir des autorisations à construire et exploiter** la centrale de production (permis de construire et autorisation ICPE selon les filières²⁴). Pour les projets de grande taille (et sur l'éolien en particulier), le porteur du projet crée une société ad hoc dont l'objet est de porter ce projet : c'est une société de projet.

Si le projet est accepté et s'il est purgé des recours éventuels, les acteurs qui ont investi (de quelques dizaines à quelques centaines de milliers d'Euros selon les projets²⁵) bénéficient alors des droits à construire (qui peuvent éventuellement être vendus plusieurs dizaines ou centaines de milliers d'Euros par MW autorisé²⁶).

3. La phase de financement et de construction

Afin de construire la centrale, le porteur du projet doit apporter les **fonds nécessaires à la construction de l'unité de production**. Le plus souvent, les acteurs ont **recours à l'emprunt**²⁷ afin de financer leurs projets. En effet, les investissements dans les énergies renouvelables nécessitent des investissements (CAPEX) importants avec des coûts d'exploitation (OPEX) plutôt faibles²⁸. Les recettes s'étalent quant à elles sur la durée de production de la centrale (d'abord grâce au tarif d'achat ou à la vente sur les marchés couplée au complément de rémunération, puis à la fin de ceux-ci par la vente de la production sur les marchés par exemple).

Le porteur du projet peut choisir de construire lui-même l'outil de production qu'il a développé ou de vendre ces droits à construire. Parfois les acteurs qui ont investi dans la phase de développement du projet ne sont pas en capacité de porter la totalité de l'investissement²⁹. C'est ainsi que des acteurs qui détiennent le capital de la société de développement peuvent chercher des partenaires financiers qui sont en capacité d'apporter des fonds propres pour accompagner l'étape de construction et/ou d'exploitation : cette phase est parfois appelée le **tour de table**.

²³ Article 432-12 du Code pénal

²⁴ La loi relative à la transition énergétique va généraliser l'autorisation unique, c'est-à-dire une seule démarche rassemblant toutes les autorisations nécessaires.

²⁵ Par exemple, pour un projet éolien de 10 MW les coûts de développement sont estimés à 300 000 Euros.

²⁶ La valeur de l'autorisation ne dépend pas des sommes d'argent dépensées pour les obtenir mais de la valeur que l'on peut espérer compte tenu du productible évalué, de la réglementation (tarifs d'achat notamment et complément de rémunération pour certaines filières dès 2016). Par exemple pour l'éolien, les autorisations à construire peuvent se négocier jusqu'à 400 000 Euros par MW selon le productible.

²⁷ Le montant de l'emprunt que peut lever le porteur de projet sera fonction de la capacité du projet à rembourser sa dette.

²⁸ Les charges d'exploitation sont élevées pour les énergies renouvelables utilisant des intrants (méthanisation notamment). Pour tout type d'installation EnR, les charges d'exploitation ont tendance à augmenter avec le temps et en particulier après la période de garantie de maintenance.

²⁹ Ce choix ne dépend pas uniquement des fonds disponibles, il dépend aussi des différents projets à financer par le porteur de projet et donc des opportunités d'investissement.

4. La phase d'exploitation

C'est la phase la plus longue (**de 15 à 30 ans** et plus selon les filières et les installations). Durant cette période, la société d'exploitation perçoit les recettes issues de la vente d'énergie, paye les coûts d'exploitation et rembourse le capital emprunté et les intérêts. Cette société peut être revendue en partie ou en totalité lors de cette phase d'exploitation. A ce stade, le risque qui pèse sur l'installation est maîtrisé. Il dépend essentiellement du gisement annuel, de la bonne disponibilité et maintenance des installations, et du prix d'achat (vente sur les marchés et/ou mécanisme de soutien).

A noter que les entreprises implantées dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) bénéficient d'une exonération fiscale. Les sociétés constituées pour exploiter des énergies renouvelables peuvent demander à ne pas bénéficier de cette exonération pour ne pas pénaliser les retombées fiscales pour les territoires d'assises.

Les retombées fiscales peuvent permettre aux collectivités de lancer, dès l'entrée en exploitation des unités de production d'EnR, d'autres projets (audits énergétiques chez les riverains, travaux d'économie d'énergie sur les bâtiments publics, etc.) afin de donner une cohésion d'ensemble au projet et de l'intégrer dans une politique de transition énergétique territoriale.

Les collectivités locales sont des acteurs privilégiés pour faire le lien entre les différents projets énergétiques sur leur territoire. Alors que certaines activités « coûtent » d'autres « rapportent ». Ainsi les retombées économiques issues des énergies renouvelables peuvent être « fléchées » vers des investissements dans la maîtrise de l'énergie.

V - QUAND INVESTIR ? LES MOMENTS PRIVILEGES POUR UN INVESTISSEMENT DANS UN PROJET D'ENERGIE RENOUVELABLE

Dans un projet EnR, il y a donc plusieurs phases pour investir en capital. Il n'y a pas de modèle type et chaque projet doit être étudié au cas par cas.

L'investissement en dette est généralement réalisé dans les phases de construction, voire d'exploitation.

	Atouts pour les acteurs locaux (collectivités et citoyens)	Points de vigilance pour les acteurs locaux
Phase d'identification de potentiel	<ul style="list-style-type: none"> - L'avant projet est mené par les collectivités et/ou les citoyens et non pas par un professionnel de la filière. Ce sont donc les acteurs locaux qui maîtrisent le projet et choisissent leur méthode de travail. - Les acteurs locaux peuvent porter le projet seuls ou en s'associant à des professionnels de la filière. Dans ce dernier cas, ils peuvent lancer un appel à candidature pour sélectionner leur(s) partenaire(s) technique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une structure ad hoc est souvent souhaitable pour porter le projet, une association peut convenir à cette étape amont du projet. - L'étude de faisabilité doit bien vérifier que les contrats essentiels ne sont pas maîtrisés par d'autres acteurs (qu'il n'y a pas eu de promesses de bail signées avec les propriétaires de l'aire d'étude potentielle ou d'engagement d'approvisionnement sur les intrants méthanogènes, etc.)
Phase de développement	<ul style="list-style-type: none"> - Lorsqu'ils sont associés à des professionnels des énergies renouvelables, les acteurs locaux peuvent faire valoir une partie de leur participation dans la société de projet via des apports en industrie (c'est-à-dire de la valorisation du travail humain, de leur soutien et leurs compétences et pas forcément des apports en numéraire). - C'est pendant cette phase que la participation citoyenne est susceptible d'avoir le plus d'impact en termes d'orientation du projet (choix des implantations, dimension, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les investissements peuvent être importants durant cette phase du projet, il est bien souvent nécessaire de constituer une société de projet (SAS fréquemment utilisée). - Parfois, des investissements supplémentaires sont nécessaires et les acteurs locaux doivent être en capacité d'apporter un supplément de fonds propres pour faire face à ces aléas.
Phase de financement et de construction	<ul style="list-style-type: none"> - Le tour de table financier d'un projet se boucle généralement une fois que les autorisations ont été purgées de tout recours, mais les acteurs locaux intéressés pour prendre part à l'investissement doivent se manifester auprès du porteur de projet le plus en amont possible. 	<ul style="list-style-type: none"> - La phase de construction nécessite le plus souvent d'avancer des sommes relativement importantes au fur et à mesure du chantier sans pour autant que le tour de table de la société d'exploitation soit fermé. Ces investissements coûteux et cruciaux se font le plus souvent sur fonds propres.
Phase d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> - Solution «clés en main» qui permet d'investir dans une unité de production déjà construite et raccordée au réseau. - Il n'est pas nécessaire d'avoir participé aux phases amont du projet. - Le seul risque qui subsiste est celui lié au productible et au bon fonctionnement de l'installation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les investisseurs doivent étudier les conditions d'achat en fonction des études indépendantes menées sur le projet (due diligence). - Bien souvent, cet investissement « clés en main » se paye assez cher³⁰. - Les acteurs locaux renoncent à une partie de la chaîne de valeur liée à la phase de développement.

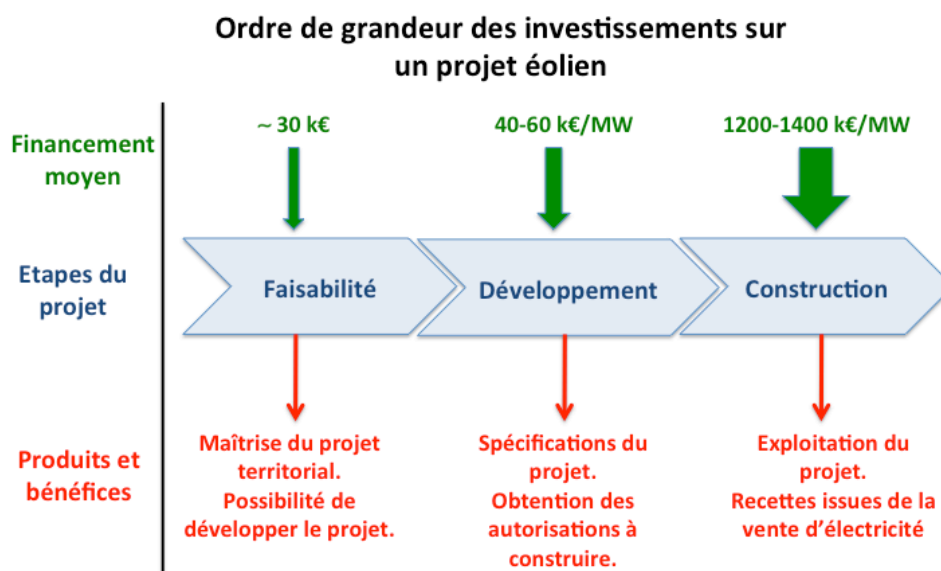
³⁰ Le prix ne reflète pas tant la valeur réelle du travail passé mais la valeur espérée des revenus futurs.

Pour faire simple, les collectivités et les citoyens doivent arbitrer entre deux tendances :

- Ne pas s'impliquer financièrement avant que les principales incertitudes soient levées. Il s'agit de faire porter les risques de développement par les partenaires privés et d'accepter qu'en cas de réussite, eux-seuls puissent tirer une plus-value de cette phase à risque.
- Participer financièrement au projet dès son démarrage pour maîtriser la chaîne de valeur et peser dans la gouvernance du projet. Cette solution implique d'accepter de voir le projet échouer alors que l'on a investi des sommes d'argent parfois importantes.

Parmi les acteurs locaux, un certain nombre a d'abord utilisé le premier schéma afin de monter en compétence, puis est intervenu en phase de développement, fort des premières expériences. Certains syndicats d'énergie sont devenus des acteurs actifs sur le développement de projets d'énergies renouvelables.

Le schéma ci-dessous donne un exemple des besoins de financement à chaque étape d'un projet éolien ainsi que des produits et bénéfices associés à chaque financement.



CONCLUSION : STRATEGIE DES COLLECTIVITES DANS LES ENR

Pour atteindre les objectifs de la France en matière d'énergies renouvelables, **plusieurs milliards d'Euros doivent être investis dans nos territoires** et le financement par des acteurs locaux doit encore progresser.

En effet la transition énergétique ne saurait se résumer à une multiplication des unités de production sur nos territoires : elle doit avant tout représenter une décentralisation et une multiplication des centres de décision et des acteurs concernés. Le financement local ne s'oppose pas au financement par les acteurs conventionnels (groupes énergétiques, PME et organismes bancaires) : les deux modes peuvent être complémentaires et le nombre d'installations à financer est tel que tous les acteurs économiques ont leur place.

Une enquête de 2015³¹ montre que le caractère participatif est un levier d'intégration du projet, permet d'essaimer d'autres projets EnR et d'améliorer la prise de conscience participative. L'implication des collectivités dans les projets EnR peut être variée et diversifiée :

- **Accompagnement du projet privé** pour en faciliter l'acceptation : travail d'information, de concertation, de participation au comité de pilotage, etc.
- **Financement du projet par la collectivité** : ce financement peut revêtir différentes formes (cf. partie III). AMORCE rappelle que le financement lors de la phase de développement permet de renforcer l'appropriation du projet très tôt et permet de capter une part importante de valeur ajoutée sur cette phase à risque. AMORCE précise que ces financements en phase de développement doivent être préférentiellement portés par des collectivités qui arrivent à mutualiser ces risques sur plusieurs projets.
- **Faciliter le financement par les citoyens et les acteurs locaux**. Certaines collectivités ont directement ouvert le financement des projets ou parcs EnR aux acteurs locaux. Les collectivités peuvent aussi faciliter ces participations des citoyens au travers de partenariats avec les plateformes spécialisées.

Sur l'investissement local dans les projets EnR, AMORCE souligne que :

- les projets participatifs EnR entrent dans le domaine de **l'économie circulaire**. Ainsi les retombées des projets EnR peuvent être réinvesties dans des travaux d'efficacité énergétique par ailleurs plus difficiles à financer ;
- dans le **contexte actuel d'attaques fréquentes contre les élus pour prise illégale d'intérêt dans les projets EnR**, les collectivités doivent être vigilantes à ce que les élus qui détiennent un lien avec le projet (financeur dans le projet, propriétaire ou exploitant des terrains, etc.) se retirent systématiquement des discussions et des votes lorsque le sujet est abordé dans les assemblées délibérantes ;
- les projets financés par les acteurs locaux doivent aussi **être exemplaires en matière de prise en compte des intérêts du territoire** (concertation avec l'ensemble des parties prenantes, prise en compte des enjeux locaux, etc.). Les collectivités et les porteurs de projets peuvent notamment s'appuyer sur les engagements formulés dans la Charte des collectivités et des professionnels en faveur d'un développement de projets éoliens territoriaux et concertés³².

³¹ « Quelle intégration territoriale des énergies renouvelables participatives ? », ADEME 2016

³² Cette charte a été initiée par AMORCE dès 2013 puis a été adoptée par AMORCE et France Energie Eolienne (FEE) en 2015. AMORCE et FEE invitent leurs adhérents, collectivités et développeurs, à s'approprier individuellement cette charte aux conditions prévues aux annexes 1 et 2.

BIBLIOGRAPHIE

Liste non exhaustive :

- Quelle intégration territoriale des énergies renouvelables participatives ?, ADEME 2016
- Guide l'élu et l'éolien ENP37, AMORCE, 2015
- Charte des collectivités et des professionnels en faveur d'un développement de projets éoliens territoriaux et concertés, AMORCE et FEE, 2015
- Etude du cadre législatif et réglementaire applicable au financement participatif des énergies renouvelables, ADEME 2015
- Guide sur les montages juridiques pour la production d'EnR par des collectivités territoriales ENJ02, AMORCE, 2014
- Projets citoyens pour la production d'énergies renouvelables - Une comparaison France-Allemagne, RAEE-IDDRI, 2014
- Comment favoriser et soutenir un projet d'EnR citoyen ?, Hespul, 2014
- Construire un projet citoyen d'énergies renouvelables : Guide de recommandations, Energie Partagée, 2013
- Construire ensemble un projet citoyen d'énergies renouvelables, Taranis, 2012
- Projets participatifs et citoyens ENP22, AMORCE, 2011
- Les EPL et l'éolien : modalités d'intervention des collectivités territoriales, Fédération des EPL, 2010
- Les EPL et le photovoltaïque : modalités d'intervention des collectivités territoriales, Fédération des EPL, 2010
- Investissement participatif dans les projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, RAEE, 2008

