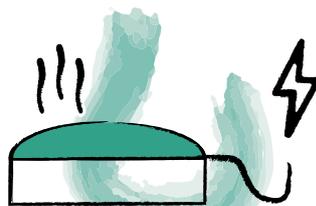
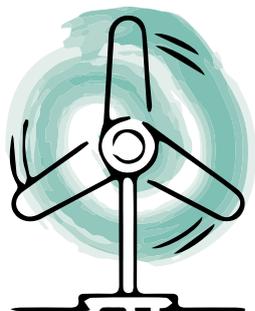




LIVRE BLANC

**POUR LE DÉVELOPPEMENT
DES ÉNERGIES RENOUVELABLES
LOCALES ET CITOYENNES**

PROPOSITIONS DU COLLECTIF
POUR L'ÉNERGIE CITOYENNE



RÉSUMÉ POUR DÉCIDEURS

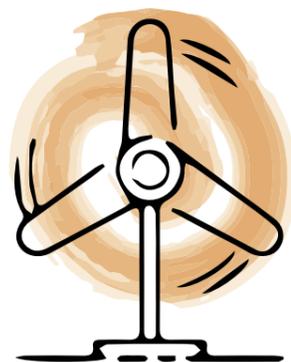
La participation des acteurs locaux au développement des énergies renouvelables est une condition clé de **l'appropriation collective de la transition énergétique** et de sa **conduite dans la durée**, et un **levier pour son accélération**. Face aux incertitudes, redonner aux citoyens, aux collectivités et aux territoires un réel pouvoir d'agir sur la transformation de la société est une nécessité.

Les citoyens sont au cœur de cette période de grandes transformations, dans laquelle nos modes de vie vont évoluer : il y a une nécessité de construire collectivement des projets relatifs à l'énergie au sein de projets de territoire. En outre, au-delà de ses plus-values **écologique et climatique**, l'énergie citoyenne porte en germe **un nouveau souffle pour le développement des territoires, aux plans économique, social et démocratique**. Les mobilisations pour le climat, pour la justice sociale par la lutte contre la précarité énergétique et les passoires thermiques, pour le développement territorial par l'investissement local ou pour la sécurité énergétique par la sobriété et les énergies renouvelables, sont autant de leviers d'un contrat social renouvelé, à la hauteur des enjeux actuels. Les énergies renouvelables à gouvernance locale maximisent des retombées économiques significatives, qui se traduisent notamment par la création d'emplois locaux et le réinvestissement des bénéfices dans des projets d'utilité sociale et environnementale. Enfin, ces projets répondent à l'impératif de réduction des impacts environnementaux de la séquence Éviter-Réduire-Compenser, et participent plus largement à améliorer la qualité environnementale des infrastructures d'énergie renouvelable.

La France est en retard sur ses objectifs de développement des énergies renouvelables, qui devraient pourtant constituer une priorité brûlante alors que la sécurité d'approvisionnement, l'indépendance énergétique et la réduction de la facture énergétique du pays sont devenus des impératifs incontournables.

De toute évidence, **les mesures d'accélération et de simplification des projets d'énergie renouvelable sont nécessaires**. Mais elles ne porteront leurs fruits que si elles s'accompagnent d'exigences accrues en matière d'intégration environnementale, sociale et territoriale des projets. Or, malgré des avancées au cours des dix dernières années, **la complexité et l'inadéquation des dispositions réglementaires freinent fortement le développement des projets portés et maîtrisés par les acteurs publics et citoyens**. L'inadaptation des mécanismes de soutien, le manque d'ingénierie territoriale, les freins à l'investissement des collectivités et des citoyens, les barrières administratives et le manque de planification sont encore des obstacles aux porteurs de projet.

À travers la France, le mouvement des énergies renouvelables locales et citoyennes fourmille d'initiatives, portées par des collectifs citoyens, des élus, des petites et moyennes entreprises locales ou des agriculteurs. Le gouvernement a pris la mesure de cette aspiration sociétale pour fixer un premier objectif national de **1 000 nouveaux projets locaux et citoyens d'ici 2028**. Pour faire de cette trajectoire une réalité, **une volonté politique forte à tous les niveaux est indispensable**. Elle doit de surcroît s'accompagner, dès le début de ce nouveau quinquennat, de **mesures volontaristes et concrètes** favorisant le développement de l'énergie locale et citoyenne. Une feuille de route nationale et interministérielle doit décliner de manière opérationnelle et chiffrée les leviers d'action à enclencher au service de cet objectif intermédiaire, et les moyens associés.



Aussi le Collectif pour l'énergie citoyenne formule cinq propositions pour soutenir l'essor de l'énergie citoyenne au cours des prochaines années et favoriser la démocratie énergétique :

1 Consolider l'objectif national et le rendre opérationnel par une feuille de route interministérielle, associant des moyens territorialisés à la hauteur et un pilotage national

2 Adapter les dispositifs de soutien aux projets locaux et citoyens, par l'extension du guichet ouvert, la territorialisation des dispositifs de soutien et des incitations croissantes à la gouvernance locale

3 Accompagner et faciliter les modèles innovants et émergents, qu'il s'agisse des contrats de gré à gré (PPA) ou de l'autoconsommation collective

4 Accroître le pouvoir d'agir des acteurs locaux, en renforçant les moyens humains et budgétaires alloués à l'ingénierie territoriale et aux réseaux d'accompagnement, et en levant les freins réglementaires à l'investissement des collectivités

5 Inciter à l'engagement citoyen et encourager la pédagogie autour de la transition énergétique, à travers des campagnes d'information et la simplification réglementaire des levées de l'épargne citoyenne.



PARC ÉOLIEN DE L'HYRÔME

Le parc éolien de l'Hyrôme, à Chemillé-en-Anjou (Maine-et-Loire), produit des électrons citoyens depuis septembre 2020. Il rassemble des citoyens (par le biais de la société locale Cit'éole et d'Énergie Partagée) et des collectivités locales (la communauté d'agglomération Mauges Communauté et la SEM Alter Énergie) autour d'un projet de territoire qui va au delà de la production d'électricité renouvelable : une prime supplémentaire est versée à la société citoyenne par le fournisseur d'énergie Enercoop afin qu'elle mette en oeuvre des actions en faveur de la transition énergétique (actions de réduction des consommations d'énergie, promotion des énergies renouvelables, mobilité électrique...).

Le projet en chiffres :
Puissance installée : 12 MW
Budget : 26 000 000 euros

SOMMAIRE

- 2** RÉSUMÉ POUR DÉCIDEURS
- 6** L'ÉNERGIE CITOYENNE DANS 5 ANS
- 8** L'ÉNERGIE CITOYENNE, POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
 - L'énergie citoyenne, une dynamique en croissance
 - L'énergie citoyenne, un engouement sociétal croissant
 - L'énergie citoyenne, une reconnaissance européenne et nationale
- 10** DES BÉNÉFICES POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES TERRITOIRES
 - Des retombées socio-économiques locales
 - Un engagement démocratique au service de la cohésion sociale et des co-bénéfices pour le cadre de vie
- 12** DES BLOCAGES AU DÉVELOPPEMENT DE PROJETS TERRITORIAUX À LEVER
 - Des dispositifs de soutien encore inadaptés
 - Un manque d'ingénierie territoriale et des freins à l'investissement des acteurs locaux
 - Des freins administratifs et une planification insuffisantes pour les énergies renouvelables en général
- 14** 5 PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE CITOYENNE
 - Consolider l'objectif national et le rendre opérationnel par une feuille de route interministérielle
 - Adapter les dispositifs de soutien aux projets locaux & citoyens
 - Accompagner et faciliter les modèles innovants et émergents
 - Renforcer le pouvoir d'agir des acteurs locaux
 - Inciter à l'engagement citoyen et encourager la pédagogie autour de la transition énergétique

L'ÉNERGIE CITOYENNE DANS 5 ANS



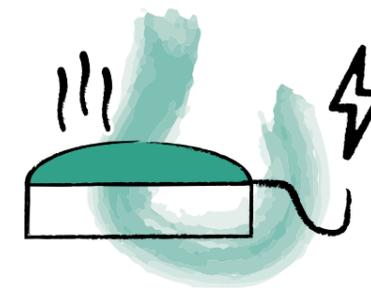
Quelle place pour l'énergie citoyenne dans cinq ans, à l'aube des années 2030 ? Le contexte de crise(s) de l'énergie qui ouvre la décennie 2020-2030 amène à un engouement fort et durable pour les projets locaux d'énergie renouvelable, et une plus forte mobilisation des réseaux d'acteurs territoriaux en faveur de moyens nouveaux pour développer un approvisionnement local, durable et à prix maîtrisé. Le développement massif des énergies renouvelables doit s'opérer dans un nouveau paradigme renforçant le partage de la valeur, et en cohérence avec les actions de sobriété inscrites dans la durée. L'évolution du cadre législatif et réglementaire présenté ci-dessous permet de s'inscrire dans l'ambition de 1 000 nouveaux projets citoyens d'ici 2028 et 15 % d'énergies renouvelables citoyennes en 2030. Elle ouvre la voie à une place significative des citoyens et acteurs locaux dans la production d'énergie dans les prochaines décennies, participant à l'avènement d'une démocratie énergétique au service d'un futur énergétique juste et solidaire.

...

À l'occasion des lois de programmation énergie-climat, la prise en compte des enjeux de territorialisation des objectifs et des moyens pour développer les énergies renouvelables se décline en objectifs pour l'énergie citoyenne et nouveaux moyens d'action. Face à l'urgence d'agir pour le climat, pour la sécurité énergétique, pour le développement local, les projets citoyens trouvent leur place et s'inscrivent dans les différentes filières, les différents modèles de développement et sur des tailles de projets variés, de panneaux solaires sur l'école municipale jusqu'à des grands projets d'éolien en mer. Les projets citoyens font l'objet d'un suivi amélioré dans chaque région, dans différentes dimensions : engagement de citoyens et de collectivités, montants investis, production d'énergie, puissance, filières mobilisées, soutien public. Un comité de pilotage réunissant pouvoirs publics, réseaux de collectivités, associations et acteurs privés identifie annuellement les facteurs de réussite et de blocage à lever pour favoriser les projets citoyens, au travers des diverses politiques publiques sectorielles.

Sur les mécanismes de soutien, l'extension du guichet ouvert et des tarifs d'achat permet un plus grand nombre de projets menés par les acteurs locaux, et participe ainsi à la décentralisation de l'énergie, pour l'électricité, le gaz ou la chaleur. Progressivement, les appels d'offres concurrentiels ont évolué pour donner une part plus significative aux critères d'intégration territoriale des projets. Les collectivités et citoyens sont systématiquement sollicités pour investir au capital des projets et participer à leur gouvernance : des mesures préférentielles sont définies pour permettre l'intégration progressive des projets citoyens dans les appels d'offres (simplification administrative, fonds de garantie, etc.), en partie territorialisés sous l'égide des Régions. Une modulation tarifaire fondée sur le différentiel de gisement, le coût des travaux et le degré de gouvernance locale des projets permet une valorisation plus efficace des différents potentiels, en privilégiant les espaces artificialisés et sans surcoût pour les finances publiques. Le cadre juridique des communautés énergétiques, stabilisé et clarifié, permet de faciliter l'action des citoyens, collectivités et acteurs dans différents domaines de la transition énergétique : mobilité électrique, efficacité énergétique, flexibilité, sobriété, autoconsommation collective, installation de panneaux solaires à domicile, etc. Les modèles citoyens sur ces différentes activités se déploient progressivement et pour certains se développent à plus grande échelle. Le cadre de l'autoconsommation tout comme celui des contrats de gré à gré a évolué afin d'accompagner l'engouement des Français et des collectivités à produire leur propre énergie. Grâce à leur rôle clé en matière de solidarité territoriale, d'efficacité énergétique ou de flexibilité, les réseaux restent au cœur de la transition énergétique, et leur développement permet d'accompagner la volonté d'autonomie énergétique à toutes les échelles.

Les lois de programmation des finances publiques ont favorisé une fiscalité incitative pour les énergies renouvelables, au bénéfice des collectivités locales, incitées à conduire et favoriser le développement des énergies renouvelables sur leur territoire avec les citoyens. Le territoire national est maillé d'opérateurs énergétiques locaux, développant des projets en propre ou en coopération et facilitant leur ancrage territorial. Dans chaque intercommunalité, on recense au moins une communauté énergétique, produisant de l'énergie dans une logique de circuit court et développant d'autres services énergétiques. Grâce à une meilleure redistribution au bénéfice de la justice sociale, les co-bénéfices des projets d'énergie renouvelable sont mieux révélés sur les territoires, comme une activité porteuse de retombées, mais aussi de lien et d'engagement. Le soutien public croît chaque année et fait l'objet d'un suivi à l'occasion des lois de finances. Le soutien renforcé à l'ingénierie territoriale amène à un maillage conséquent à travers tout le territoire national, et permet un meilleur ancrage des projets dès leur émergence, au bénéfice des entreprises du secteur, comme des habitants ou des élus. L'augmentation progressive et continue des effectifs dans l'administration, chez les opérateurs de l'État et les gestionnaires des réseaux permet une meilleure coopération autour des projets.



PROJET DE MÉTHANISATION MÉTHAMOLY

Le projet de méthanisation collective Méthamoly, né en 2012, rassemble 12 agriculteurs locaux, l'investisseur citoyen Energie Partagée, la SEM'Soleil, l'opérateur privé Engie et le Fonds régional OSER. Ce projet a bénéficié d'un fort appui de la communauté de communes des Monts du Lyonnais. La mobilisation de tous ces acteurs permet d'en faire un réel projet de territoire : en plus de la production de biométhane, le digestat est utilisé pour enrichir les terres agricoles et une station de bioGNV a été créée à proximité fin 2020.

Le projet en chiffres :
Puissance installée : 1 40 Nm³/h
(correspond à la consommation
de chauffage annuelle de 2 700 personnes)
Budget : 6 400 000 euros

L'ÉNERGIE CITOYENNE, POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Face à la hausse des prix de l'énergie et aux incertitudes sur les approvisionnements énergétiques futurs, le développement des énergies renouvelables (EnR) est l'un des piliers de la stratégie française de transition énergétique. Afin d'atteindre les objectifs 2030, la programmation pluriannuelle de l'énergie de la France prévoit une accélération significative du développement des énergies renouvelables. Au-delà du défi technique, industriel et économique, ce développement soulève un enjeu important en matière d'appropriation locale des projets. Dans ce cadre, les projets citoyens ou à gouvernance locale, dans lesquels les acteurs locaux (citoyens, collectivités et entreprises locales) sont partie prenante de l'investissement et de la gouvernance, représentent un modèle particulièrement innovant et dynamique.



L'ÉNERGIE CITOYENNE, UNE DYNAMIQUE EN CROISSANCE

En 2022, Énergie Partagée dénombre **280 projets citoyens d'énergie renouvelable** dont plus de 180 en fonctionnement. Ces projets sont portés par 25 000 citoyens et 600 collectivités actionnaires. La montée en compétence des collectivités, les évolutions permises par la loi de transition énergétique de 2015, la mise en place de soutiens publics spécifiques et l'implication montante des citoyens ont conduit à un développement des projets locaux d'énergie renouvelable en France ces dernières années. À l'échelle européenne, 2 millions de personnes sont impliquées dans 7 000 communautés énergétiques locales sur le continent, dont le nombre augmente rapidement.

L'ÉNERGIE CITOYENNE, UN ENGOUEMENT SOCIÉTAL CROISSANT

Les énergies renouvelables sont par essence décentralisées. L'implication croissante des collectivités et autres acteurs publics dans la transition énergétique s'inscrit en complémentarité avec les initiatives citoyennes. Historiquement cantonnés à un rôle de consommateurs passifs, les citoyens et collectivités souhaitent davantage être de véritables acteurs de la transition énergétique, et notamment participer à la production. Malgré des oppositions locales médiatisées, le soutien aux énergies renouvelables reste fort dans la population avec 77 % d'opinions favorables en 2021 selon l'Ademe¹. **L'investissement dans des projets locaux fait aussi partie des actions que la moitié des Français seraient prêts à faire.** Une enquête menée par la FNCCR illustre l'envie d'agir des collectivités et leurs opérateurs, avec plus de 1 000 projets prévus dans les territoires entre 2022 et 2025², notamment pour faire face aux crises actuelles.

1- Voir baromètre Ademe "Les Français et l'environnement", vague 8 : <https://librairie.ademe.fr/air-et-bruit/5213-barometre-les-francais-et-l-environnement-vague-8.html> Selon l'étude Destin Commun d'août 2022, 62 % des Français considèrent que le gouvernement a été trop lent pour investir dans les énergies renouvelables et que c'est une des causes de la hausse des prix. 72 % soutiennent l'accélération de la transition vers les renouvelables <https://www.destincommun.fr/que-faisons-nous/hiver-a-haut-risque-cout-de-la-vie-energie-ecologie-de-la-crise-a-la-transition/>

2- Voir en ligne : <https://www.fnccrasso.fr/article/projet-en-a-gouvernance-locale-une-levee-indispensable-des-freins/>

PARC PHOTOVOLTAÏQUE SOLARIS CIVIS

Le parc solaire photovoltaïque au sol Solaris Civis, implanté à Ventabren (Bouches-du-Rhône) entre une autoroute et une ligne TGV, rassemble des habitants du territoire (par le biais de l'association Ventabren Demain, à l'initiative du projet), la municipalité de Ventabren et l'outil d'investissement citoyen Énergie Partagée. Les acteurs de la protection de l'environnement ont également été impliqués très en amont du projet (France Nature Environnement, Ligue de protection des oiseaux,...). Ce projet, dont la mise en service est prévue pour début 2023, associe à la production solaire la transplantation de 600 oliviers abandonnés et leur remise en culture biologique.

Le projet en chiffres :
Puissance installée : 5 MW
Emprise au sol : 5 ha
Budget : 5 M€

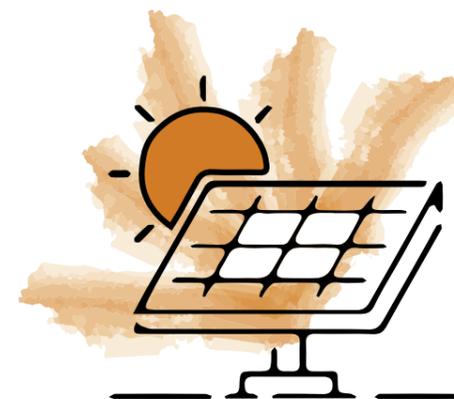


L'ÉNERGIE CITOYENNE, UNE RECONNAISSANCE EUROPÉENNE ET NATIONALE

Cette reconnaissance de l'énergie citoyenne s'est matérialisée au travers de la directive européenne pour les énergies renouvelables de 2018, qui appelle les États membres à promouvoir les « communautés d'énergies renouvelables » et à se doter d'un cadre favorable en la matière. **Cette reconnaissance est désormais confirmée au niveau national, au travers d'un premier plan d'action³, à l'ambition encore bien trop faible mais qui représente un premier pas, et d'un premier objectif qui constitue à ce titre un signal politique fort et novateur : développer 1 000 nouveaux projets d'ici 2028.** Des exemples européens doivent inspirer la France pour aller plus loin. Ainsi en Allemagne, 43 % des capacités renouvelables électriques sont détenues par les citoyens et les agriculteurs. Les Pays-Bas ont quant à eux adopté un objectif de 50 % d'installations d'électricité renouvelable terrestres détenues par des acteurs locaux d'ici 2030.

L'objectif sur l'énergie citoyenne porté par le gouvernement doit se matérialiser par une feuille de route stratégique dans la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), conformément à la loi Climat et Résilience de 2021, déclinée de manière cohérente dans chacune des stratégies portées par les Régions.

3- <https://www.ecologie.gouv.fr/energies-citoyennes>



DES BÉNÉFICES POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES TERRITOIRES

Construire des projets locaux de production d'énergie, c'est répondre à plusieurs enjeux territoriaux : celui de l'autonomie énergétique et de la sécurité d'approvisionnement, du développement économique local et soutenable, ou encore de la responsabilité sociale et environnementale par l'amélioration du cadre de vie et la relocalisation des impacts de notre consommation d'énergie. C'est aussi une valorisation du patrimoine et du foncier publics et une occasion de dialogue renouvelé avec la population. Les énergies renouvelables s'appuient sur un modèle décentralisé, offrant un rééquilibrage entre les territoires et des réponses concrètes aux attentes des citoyens en matière de sobriété, d'emploi, de santé et d'accès actuel et futur à l'énergie.



DES RETOMBÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES LOCALES

Maîtrisés et financés par les collectivités et les habitants, les projets citoyens d'énergie renouvelable favorisent une meilleure appropriation grâce à des retombées économiques locales significatives, notamment par le biais de l'investissement local et du recours à des prestataires locaux. **1 € investi par les acteurs du territoire au capital des projets génère 2,5 € au bénéfice du territoire**⁴. Ces projets participent à un partage équilibré de la valeur créée par les énergies renouvelables, entre opérateurs privés, acteurs publics et habitants. Dans un contexte inflationniste et de hausse des prix de l'énergie, les projets développés jouent un rôle d'amortisseur de crise et les retombées sont précieuses pour continuer à investir dans la transition écologique et développer les services publics locaux.



PROJET DE RÉSEAU DE CHALEUR FORESTENER LUCINGES

Le projet ForestEner Lucinges permet aux habitants de cette petite commune de Haute-Savoie de se chauffer depuis septembre 2018 grâce à une chaufferie citoyenne communale, gérée en délégation de service public, qui a vu le jour grâce à l'implication de spécialistes techniques (le bureau d'études Épos et le fabricant de chaudières Hargassner), des citoyens via Energie Partagée, d'Enercoop Auvergne Rhône-Alpes et de la Région Auvergne Rhône-Alpes. Le réseau de chaleur est alimenté en bois local dans une vraie démarche de circuit court citoyen. Le projet permet également de financer régulièrement des actions de sensibilisation en milieu scolaire.

Le projet en chiffres :
 Puissance installée : 480 kW
 (correspond à la consommation de 110 foyers)
 Budget : 1 050 000 euros

UN ENGAGEMENT DÉMOCRATIQUE AU SERVICE DE LA COHÉSION SOCIALE ET DES CO-BÉNÉFICES POUR LE CADRE DE VIE

Les projets à gouvernance locale s'intègrent dans une vision de transition énergétique globale qui s'articule autour d'une consommation et d'une production d'énergie compatibles avec la protection du climat, de la biodiversité et des ressources, mais aussi d'une autonomie énergétique territoriale et nationale, et de la mobilisation de tous et toutes. Ils permettent l'implication des citoyens, leur compréhension des enjeux énergétiques, l'évolution des pratiques et des modes de vie vers la sobriété (mobilité, rénovation, etc.). Ils constituent un moyen de redonner du pouvoir d'agir aux citoyens en réponse à la crise climatique déjà subie partout en France, en s'appuyant sur des modes de gouvernance plus démocratiques.



Les **projets citoyens s'appuient notamment sur la charte et la boussole Énergie Partagée**⁵ et suivent les **exigences de durabilité portées par le WWF France ou France Nature Environnement**⁶ : ils répondent à l'impératif de réduction des impacts environnementaux de la séquence Éviter-Réduire-Compenser, et participent plus largement à améliorer la qualité environnementale des infrastructures d'énergie renouvelable. L'ancrage local des projets, renforcé par la présence d'au moins un collectif citoyen ou une collectivité (en propre ou à travers son entreprise publique locale), permet une forte prise en compte de l'intérêt territorial dans la conception du projet et l'identification de ses impacts sur la biodiversité et les paysages. Par leur taille, les projets citoyens s'intègrent également plus facilement dans la planification de l'espace et dans les paysages. **La diversité des acteurs locaux engagés est ainsi la garantie d'une bonne prise en compte de critères stricts de durabilité concernant l'installation et le suivi de l'impact des projets dans le long terme.** Participant à l'émergence de filières locales, les projets citoyens facilitent l'adhésion à un futur énergétique fondé sur la sobriété, les énergies renouvelables et la coopération, au travers d'un engagement des différentes parties prenantes⁷.

Tout en représentant une part encore faible de l'ensemble des projets d'énergie renouvelable développés, les projets à gouvernance locale font l'objet d'une attention politique croissante, au regard de leurs effets sur l'appropriation locale et l'acceptation des projets, mais également de la maximisation des retombées économiques locales. Autant d'enjeux essentiels dans un contexte politique français marqué par l'émergence de mouvements d'opposition locale et d'une forte polarisation politique sur les énergies renouvelables.

⁵- Voir charte et boussole d'Énergie Partagée (<https://energie-partagee.org/decouvrir/energie-citoyenne/label-charte-energie-partagee/>)

⁶- Voir la démarche Énergie Renouvelable et Durable du WWF France et les outils Écoloscope terrestre et offshore, Méthascopie, Photoscopie de France Nature Environnement

⁷- En Occitanie par exemple, les projets citoyens ont un impact structurant sur l'écosystème énergétique local car ils favorisent l'émergence d'une "politique" globale en faveur de la transition énergétique avec la création de véritables "ambassadeurs locaux de la transition énergétique" dans ces territoires, engagés pour donner du sens à leur épargne (Cf étude de l'AREC Occitanie, 2021 - https://www.arec-occitanie.fr/sites/default/files/PlaquetteSyntheseEnrCCBAT_Web.pdf)

⁴- <https://energie-partagee.org/etude-retombees-eco/>

DES BLOCAGES AU DÉVELOPPEMENT DE PROJETS TERRITORIAUX À LEVER



Plusieurs évolutions favorables aux projets citoyens et territoriaux ont eu lieu ces dernières années : la loi de transition énergétique pour la croissance verte (2015), en particulier, a facilité l'investissement des citoyens et des collectivités dans les projets d'énergie renouvelable et a permis l'introduction en 2016 d'un bonus dédié dans les appels d'offres. Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a néanmoins vu les possibilités d'investissement des collectivités fortement réduites par la loi Énergie Climat de 2019, avec une légère amélioration à travers la loi 3DS de 2022. Plus globalement, le sujet de l'énergie citoyenne a commencé à faire l'objet d'une attention nouvelle, sans que l'essai ne soit encore transformé : amélioration des critères dédiés à la gouvernance partagée dans les appels d'offres mais soutien global moindre à ces projets, mise en place du label VertVolt pour les offres d'électricité avec des critères citoyens, plan d'action ministériel annoncé fin 2021 : des moyens encore insuffisants mais, pour la première fois, un objectif national de 1 000 nouveaux projets citoyens d'ici 2028 à sauver. De nombreux obstacles à l'implication des collectivités et citoyens demeurent malgré tout.

DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN ENCORE INADAPTÉS

Tout d'abord, les dispositifs de soutien (tarif d'achat/complément de rémunération en guichet ouvert ou appel d'offres) ne sont globalement pas adaptés aux disparités territoriales, notamment de gisement de soleil ou de vent. Cette situation pénalise les projets situés dans des régions à l'équilibre économique difficile ainsi que de forts déséquilibres territoriaux (concentration du solaire photovoltaïque au sol au sud et de l'éolien au nord, avec des enjeux forts tant de spéculation foncière que d'aménagement du territoire déséquilibré). Par ailleurs, il n'existe pas encore de dispositifs de soutien dédiés pour les filières bois-énergie et méthanisation - hormis un bonus calqué sur celui des EnR électriques pour les grands projets de méthanisation, dont la pertinence reste à évaluer. Enfin, la mise en concurrence de plus en plus systématique des projets entre eux dans le cadre d'appels d'offres, dans l'objectif affiché de la baisse du soutien public aux EnR, est largement préjudiciable aux projets territoriaux, qui sont pourtant générateurs de retombées économiques locales plus importantes. Cette vision axée uniquement sur le « coût » atteint d'autant plus ses limites dans un contexte de forte hausse des prix de l'énergie : des projets jugés trop chers ne sont pas développés alors qu'ils participeraient à accroître l'énergie disponible, faire baisser les prix et renforcer la capacité des entreprises ou des collectivités à faire face à la hausse des prix.

Ensuite, l'interdiction du cumul des aides, entre tarif d'achat et aides locales ou régionales à la production d'énergie,

pénalise fortement les projets à faible rentabilité qui ne verraient pas le jour sans subvention des collectivités - projets photovoltaïques en toiture sur la moitié nord en particulier, zones artificialisées de petite surface, projet collectif de méthanisation agricole... Elle constitue ainsi un frein à l'atteinte des objectifs énergie-climat de nombreuses collectivités, et donc du pays. Plus globalement, la France manque d'un cadre global et cohérent concernant les dispositifs de soutien dédiés et adaptés aux projets citoyens. En ce sens, si la définition des communautés énergétiques est bien engagée, le cadre juridique qui les concerne reste à bâtir entièrement. La volonté de multiplier par au moins cinq le nombre de projets à gouvernance locale d'ici 2028 sans réhausser le niveau d'aides dédiées relève de l'illusion, a fortiori avec des restrictions sur le cumul des aides.

À présent que les coûts de production des projets d'énergie renouvelable atteignent des valeurs proches du niveau des marchés de gros, les contrats de vente d'énergie de gré à gré (communément appelés PPA pour « Power Purchase Agreement ») se développent progressivement, en parallèle des projets soutenus par le budget de l'État. Leur principale vertu réside dans le fait d'être totalement décorrélés du marché de gros, dont les fluctuations particulièrement intenses depuis septembre 2021 sont inquiétantes. En France, de nombreux acteurs - producteurs comme consommateurs - souhaiteraient se tourner davantage vers ce modèle, au premier rang desquels les collectivités territoriales, en recherche d'un approvisionnement à prix maîtrisé et si possible local. Pourtant, à cause d'un cadre particulièrement contraint (notamment en termes d'implication des collectivités dans le développement des PPA), la France est l'un des pays européens les plus retardés sur le développement des PPA¹.

Le manque de suivi des politiques publiques, enfin, est préjudiciable à leur pilotage et à l'adaptation des moyens. Le nouvel objectif fixé - 1 000 nouveaux projets citoyens d'ici 2028 - suppose la mise en place d'indicateurs dédiés, de façon à pouvoir suivre la dynamique des projets, l'atteinte des objectifs et l'adaptation des moyens pour ce faire. Par ailleurs, la dynamique de l'énergie citoyenne est aujourd'hui soutenue de différentes manières : subventions régionales, bonus participatif, etc. Un suivi de cette dynamique avec une augmentation des moyens affectés est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

UN MANQUE D'INGÉNIERIE TERRITORIALE ET DES FREINS À L'INVESTISSEMENT DES ACTEURS LOCAUX

Le constat est unanime et posé de longue date : il manque des chargés de mission dans les territoires pour mener la transition écologique. Une grande partie des collectivités a désormais conçu et mis en œuvre des politiques sectorielles allant dans le sens d'une transition écologique, notamment un plan Climat-Air-Énergie territorial (PCAET). Cependant, rares sont encore celles qui mettent en place des politiques et des actions à la hauteur des enjeux. La transition énergétique et sociétale ne se fera pas sans une intelligence territoriale renforcée, au sein des collectivités, des structures tierces (réseaux de l'énergie citoyennes, agences locales de l'énergie, syndicats d'énergie...), des directions régionales des gestionnaires de réseaux et dans les services et agences de l'État qui appuient les collectivités et instruisent les projets. Il faut des hommes et des femmes pour monter des projets, accompagner le développement des capacités des acteurs locaux à en porter, faire vivre la transversalité et la coopération au sein des services et avec les acteurs, déployer des dynamiques collectives de transition. Il est également indispensable de renforcer l'information et la formation des élus locaux sur la transition énergétique en général et plus spécifiquement les projets d'énergie renouvelable à gouvernance locale.

Quasiment toutes les collectivités font face à des hausses des prix de l'énergie qui ne cessent de s'accroître et vont affecter rapidement et durablement les services publics locaux. Les stratégies locales de type « Territoire à énergie positive » (TEPOS) sont des stratégies de résilience face à des bouleversements externes. Pour accroître cette résilience locale et nationale, les outils d'investissement des collectivités et des citoyens dans les projets d'énergie renouvelable sont déterminants afin de permettre l'augmentation massive de la production d'énergie renouvelable dans les territoires. Pourtant, plusieurs dispositions soulèvent encore de réelles difficultés : freins aux co-investissements commune / intercommunalité sur les projets, freins à l'investissement en compte courant d'associé sur tous types de projets, limitations sur les outils d'investissement mobilisables, etc.

Enfin, la levée de l'épargne citoyenne, qui a évolué à plusieurs reprises ces dernières années, connaît plusieurs barrières spécifiques : sur la levée de l'épargne pour les structures de l'économie sociale et solidaire (coopératives, structures labellisées ESUS) qui mènent des projets d'énergie renouvelable à gouvernance locale, mais aussi sur la méconnaissance générale des spécificités des projets locaux et citoyens par des acteurs essentiels comme l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou le secteur bancaire.

DES FREINS ADMINISTRATIFS ET UNE PLANIFICATION INSUFFISANTE POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES EN GÉNÉRAL

Symptôme d'un manque de concertation entre les différentes administrations, le développement de projets d'énergie renouvelable nécessite la production de volumes significatifs de documents et de formulaires administratifs en perpétuelle évolution, et la fourniture des mêmes informations à plusieurs reprises. L'accès aux appels d'offres implique des démarches complexes, chronophages, coûteuses et à fort risque pour les

acteurs territoriaux, ce qui accroît d'autant le risque contentieux. Il peut être mis fin à cet état de fait qui ralentit les projets et en augmente in fine le coût à la fois pour les opérateurs et pour les finances publiques par la mise en place d'un véritable guichet unique centré sur le parcours du porteur de projet : il représenterait un « choc de simplification » pouvant réduire le nombre de documents à fournir et raccourcir de plusieurs mois la durée de montage des projets. De plus, dans l'intérêt général, il est nécessaire de garantir une instruction homogène des projets sur l'ensemble du territoire et d'accélérer le traitement des instructions et recours, avec la délivrance d'une autorisation ou d'une décision de justice dans des délais plafonnés.

Le raccordement au réseau électrique reste problématique pour développer massivement les énergies renouvelables. Il est nécessaire d'accélérer le raccordement des énergies renouvelables et par conséquent accélérer le renforcement du réseau, à la fois pour débloquer les situations urgentes, fluidifier les procédures et préparer intelligemment l'avenir électrique du pays. En outre, la complexité de la procédure de demande de raccordement au réseau basse tension (arrivant tardivement dans le montage de projet) et l'imprévisibilité et l'incertitude sur les coûts (qui peuvent être très élevés pour les porteurs de projets) sont autant de freins. Engager la planification territoriale des réseaux et mettre en place une forfaitisation des coûts de raccordement sont autant de mesures pour faciliter l'insertion des projets solaire photovoltaïque au réseau et anticiper les besoins futurs, dans l'intérêt général. Pour les réseaux de chaleur et de froid, qui sont un outil incontournable de la décarbonation de l'économie et d'une baisse de la facture énergétique des ménages et des entreprises, la compétitivité des énergies fossiles reste préjudiciable à un développement accru. Il est nécessaire d'améliorer la compétitivité des réseaux de chaleur et de froid renouvelables et de dégrader celle des énergies fossiles, par un ensemble de mesures coercitives, incitatives et une révision de la fiscalité de l'énergie.

Le défaut de planification des projets amène les pouvoirs publics à ne pas pouvoir piloter et suivre le développement des projets d'énergie renouvelable. Afin d'accélérer le développement des énergies renouvelables tout en limitant les impacts, il ne s'agit pas de déroger à des réglementations existantes mais de faciliter la planification dans l'espace et dans le temps des projets - en prenant en compte tous les enjeux. Définir et identifier de manière concertée une typologie de zones (propices aux EnR, à préserver coûte que coûte, etc.) est la meilleure manière d'une part de mettre en œuvre le plus en amont des projets l'évitement de la séquence Éviter-Réduire-Compenser, et d'autre part de construire l'ambition énergétique du territoire. Aujourd'hui ce manque de planification et de stratégie territoriale sont préjudiciables (« combien de projets demain, de quelle taille et pour quels bénéfices ? »), alors qu'ils pourraient être un puissant levier d'adhésion et de mobilisation.

Ces différents freins (sur les procédures administratives, le raccordement ou la planification) concernent tous les projets d'énergie renouvelable et sont particulièrement préjudiciables aux acteurs non conventionnels de l'énergie que sont les collectifs citoyens et les collectivités locales.

5 PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE CITOYENNE

1 CONSOLIDER L'OBJECTIF NATIONAL ET LE RENDRE OPÉRATIONNEL PAR UNE FEUILLE DE ROUTE INTERMINISTÉRIELLE

Si le plan d'actions du gouvernement présenté en novembre 2021 fournit un signal clair en ce qui concerne l'ambition politique, beaucoup reste à faire pour matérialiser cette volonté dans une feuille de route stratégique, portant à la fois sur les objectifs (PPE et déclinaison régionale des objectifs EnR) et sur les moyens (loi sur les énergies renouvelables ou loi de finances, dispositions réglementaires, circulaires et autres dispositions opérationnelles). Pour conjuguer massification de la production d'énergie renouvelable, intégration environnementale et préservation de la biodiversité, intégration territoriale des projets et forte implication des acteurs locaux, cette feuille de route doit être interministérielle. Enfin, la prochaine PPE doit permettre une régionalisation et une territorialisation des ambitions nationales pour donner les moyens aux territoires d'atteindre ces objectifs, avec des moyens dédiés.

3 ACCOMPAGNER ET FACILITER LES MODÈLES INNOVANTS ET ÉMERGENTS

L'un des freins majeurs aujourd'hui pour les acteurs de petite et moyenne taille réside dans l'accès à la dette pour financer les projets, difficulté que ne rencontrent pas les industriels du secteur. Dans sa volonté de développer les communautés énergétiques et d'accélérer le développement des projets en contrat de gré à gré (PPA), la Commission européenne recommande⁹ aux États membres de mettre en place une réglementation facilitatrice pour les PPA, en particulier ceux impliquant les acteurs locaux.

Ce cadre facilitateur pourrait reposer tout d'abord sur des régimes de soutien public afin de démocratiser l'accès aux PPA. En France, plusieurs pistes permettraient de couvrir les producteurs signataires des PPA contre le risque de défaillance des acheteurs : mise en place d'un mécanisme de complément de rémunération conditionnel ciblé sur les communautés énergétiques (qui deviendrait effectif seulement en cas de défaillance de l'acheteur de l'énergie), création d'un fonds garanti par l'État, etc.

En parallèle, il s'agit de lever les freins au soutien des collectivités aux projets PPA. En effet, il existe aujourd'hui deux obstacles majeurs pour les collectivités : les capacités réduites d'investissement de la collectivité-productrice d'énergie et la durée contrainte de contractualisation générant une forte insécurité juridique pour la collectivité-consommatrice. Par conséquent, il est nécessaire 1) de permettre aux collectivités d'investir en compte courant d'associés (CCA) dans des PPA sur une durée de 14 ans et dans les mêmes limites de montant que les projets soutenus par l'État, et 2) de faire évoluer le Code de l'énergie et de la commande publique afin que soit clairement établie la possibilité pour une collectivité de conclure un PPA.

⁹- Communication de la Commission européenne "Repower EU" et la recommandation relative aux EnR - Mai 2022 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=PL_COM:COM\(2022\)3219&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=PL_COM:COM(2022)3219&from=EN))

Dans le même objectif d'accompagner l'engouement des acteurs locaux pour l'autoproduction d'énergie et faciliter l'achat d'énergie sur 20 à 30 ans à prix maîtrisé pour assurer les services publics locaux, les collectivités doivent pouvoir plus facilement s'intégrer à des projets d'autoconsommation collective. Rappelons que l'accumulation de contraintes clairement discriminatoires à l'encontre de la filière solaire photovoltaïque et des acteurs territoriaux conduit des maîtres d'ouvrages à se détourner de l'obligation d'achat et préférer un autre modèle de valorisation de l'énergie produite. À travers l'autoconsommation collective, c'est bien l'exploitation au mieux du gisement, la baisse de la consommation d'énergie et la maîtrise des factures, le bénéfice du foisonnement des usages entre des consommateurs divers, parfois la diminution des coûts de raccordement en injection, ou encore la solidarité énergétique qu'il s'agit de promouvoir. La facilitation des modèles d'autoconsommation collective doit passer par plusieurs mesures. Il s'agit notamment de simplifier la contractualisation, qui passe aujourd'hui par un contrat pour chaque relation entre chaque producteur et chaque consommateur (autrement dit 30 contrats pour une opération à 3 producteurs et 10 consommateurs, puis 10 contrats supplémentaires pour l'entrée d'un nouveau producteur).

2 ADAPTER LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX PROJETS LOCAUX ET CITOYENS

Partant du constat que le développement de coopératives d'énergie a été vertueux dans les pays pionniers (Pays-Bas, Allemagne...), l'Union européenne a adopté en 2018 et 2019 deux directives qui enjoignent les États membres à favoriser le développement des projets citoyens - ou communautés énergétiques - et à créer le cadre adéquat pour leur permettre d'être sur un pied d'égalité avec les opérateurs privés. Pour la France, un pilier indispensable à mettre en place est l'évolution des dispositifs de soutien en privilégiant au maximum un cadre non concurrentiel (guichet ouvert) jusqu'aux seuils fixés par le nouveau cadre européen. C'est le cas en particulier pour le solaire, pour lequel le seuil maximal pour le guichet ouvert pourrait être rehaussé de 500 kW à 6 MW pour les projets portés par des "communautés énergétiques" regroupant collectifs citoyens, collectivités et autres acteurs locaux. En complément, pour les plus grands projets, les appels d'offres doivent évoluer afin de renforcer l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance (hausse du nombre de points dédiés, avantages complémentaires, etc.).

Afin de permettre le développement de projets de toutes tailles partout en France et de valoriser tous les gisements disponibles, « la rémunération suffisante mais non excessive » de toutes les installations doit être assurée. Pour cela, la France doit mettre en place une modulation tarifaire des guichets ouverts et

territorialiser les appels d'offres, en y associant les Régions. Enfin, pour soutenir le développement des projets citoyens de chaleur et de méthanisation - aux enjeux très différents des filières électriques -, il faut développer des incitations spécifiques adaptées à ces filières, intégrées aux dispositifs de droit commun (fonds chaleur, guichet ouvert et appel d'offres pour la méthanisation).

Il est nécessaire d'améliorer la prise en compte de la gouvernance locale des projets dans les dispositifs existants.

Tous les acteurs s'accordent à dire que le développement des énergies renouvelables nécessite un pilotage fin et un suivi des dispositifs pour s'adapter aux événements extérieurs (inflation, hausse des coûts, crise géopolitique, ...) sans pénaliser les filières. Ce besoin est encore plus fort pour les acteurs émergents du marché de l'énergie que sont les collectivités et collectifs citoyens. Chaque nouveau dispositif développé ou modifié doit d'une part bien évidemment favoriser le développement des EnR, mais d'autre part lever des freins dans l'accès au marché des acteurs locaux.

4 RENFORCER LE POUVOIR D'AGIR DES ACTEURS LOCAUX

L'élaboration et la mise en œuvre des PCAET (Plans climat-air-énergie territorial) à l'échelle des intercommunalités et du volet énergie des SRADDET (Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) à l'échelle des régions doivent permettre de structurer cette mise en mouvement généralisée des territoires. Au fil des années, les collectivités compétentes (EPCI, Région) se sont vues transférer de nouvelles compétences sans aucun transfert de moyens. Les collectivités représentent pourtant 70 % de l'investissement public et ont un rôle clé pour conduire la transition énergétique territoriale et développer les énergies renouvelables ; leur rôle en la matière n'est pas circonscrit à l'instruction des projets, elles ont également intérêt à agir dans la valorisation des ressources locales, pour accroître leur résilience et développer de nouvelles filières. Dès lors, il est nécessaire d'augmenter les ressources humaines des collectivités qualifiées en matière de transition écologique et leur capacité d'investissement pour leur permettre de mener des politiques territoriales ambitieuses : il serait pertinent de puiser ces ressources supplémentaires dans la fiscalité environnementale. Cette demande portée de longue date par les réseaux de collectivités et de l'énergie auprès de l'État s'avère indispensable pour accroître les efforts et la responsabilité des collectivités dans l'atteinte des objectifs énergie-climat nationaux, d'autant plus avec une hausse des ambitions et une territorialisation des objectifs EnR envisagées dans la future PPE.

Développer des projets intégrés au territoire nécessite de renforcer l'ingénierie locale à tous les niveaux : au sein des services déconcentrés et agences de l'État, des collectivités, ainsi que dans les réseaux régionaux en charge d'appuyer le développement des énergies renouvelables : renforcement et déploiement en Outre mer des réseaux régionaux de l'énergie citoyenne, spécialisés dans l'accompagnement des différents acteurs sur ces projets, et déploiement rapide des autres réseaux d'accompagnement complémentaires dédiés à l'accompagnement des collectivités - sur des projets privés ou 100 % publics par exemple -, sur les différentes filières (réseau des Générateurs sur l'éolien et le solaire photovoltaïque, animation bois-énergie, géothermie, etc.).

5 INCITER À L'ENGAGEMENT CITOYEN ET ENCOURAGER LA PÉDAGOGIE AUTOUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Les crises actuelles sont des opportunités d'une mobilisation collective en faveur des économies d'énergie, des énergies renouvelables et de la lutte contre la précarité énergétique. Selon l'Ademe, 51 % des Français se déclarent prêts à placer leur épargne dans des projets d'énergie renouvelable dans leur région mais seuls 8 % déclarent connaître un moyen de le faire, illustrant le défi considérable en matière de sensibilisation et de communication. Aussi le développement de campagnes territorialisées et régulières de communication à destination des citoyens et des élus est nécessaire, afin de les amener à mieux connaître les énergies renouvelables, les projets à proximité et les moyens de s'y investir. Le renforcement de la formation des élus locaux sur les énergies renouvelables est par ailleurs nécessaire, à tous les niveaux, tant sur les énergies renouvelables en général, que sur les bénéfices et modalités concrètes d'implication des collectivités dans des projets sur leur territoire.

En complément, l'investissement financier citoyen dans les projets doit encore être facilité : d'une part en clarifiant le cadre légal de la levée de l'épargne, d'autre part en sensibilisant les acteurs du secteur bancaire et l'Autorité des marchés financiers à l'investissement citoyen dans les projets d'énergie renouvelable, et enfin en facilitant l'investissement dans les projets citoyens portés par des structures de l'économie sociale et solidaire comme les coopératives et les structures labellisées ESUS.

Enfin, l'État et l'ensemble des pouvoirs publics ont un rôle crucial à jouer pour promouvoir une vision positive du développement des énergies renouvelables et des co-bénéfices générés pour les territoires et le pays, en particulier lorsque les projets sont portés par les acteurs locaux. En effet, c'est aujourd'hui qu'il faut préparer le futur énergétique du pays et les imaginaires associés, dans lequel les énergies renouvelables seront majoritaires, représentant à minima 70 % de la production d'énergie du pays.



LE COLLECTIF POUR L'ÉNERGIE CITOYENNE

Le Collectif pour l'énergie citoyenne rassemble des ONG de protection de l'environnement, de l'énergie, des réseaux de collectivités et acteurs de l'économie sociale et solidaire. Son ambition : faire de l'énergie citoyenne un levier majeur du développement des énergies renouvelables. Pour le Collectif, l'intérêt de développer l'énergie citoyenne n'est plus à démontrer. La décentralisation de la production d'énergies renouvelables donne la possibilité à des acteurs locaux - collectivités, agriculteurs, citoyens, PME - de devenir producteurs d'énergie dans le cadre de projets de territoire. Cette implication locale, y compris financière, permet aux territoires de bénéficier directement des retombées économiques des projets, et au pays d'atteindre ses ambitions énergétiques et climatiques.

Pour en savoir + : <https://cler.org/association/nos-actions/collectif-pour-lenergie-citoyenne/>

