

RESALTENR

ALTERNATIVES EN RESEAU : LE FINANCEMENT PARTICIPATIF ET L'INVESTISSEMENT CITOYEN DANS LES ENR AU DEFI DU PASSAGE A L'ECHELLE (RESALTENR)

Septembre
2022

LES ASSEMBLAGES DE LA « PARTICIPATION CITOYENNE » AU FINANCEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES EN FRANCE (PCF ENR) ET LEUR MODELE D'ACTION

Note de synthèse

Arnaud Assié, Alain Nadai (CIRED)



En partenariat avec :



Objectifs de l'étude

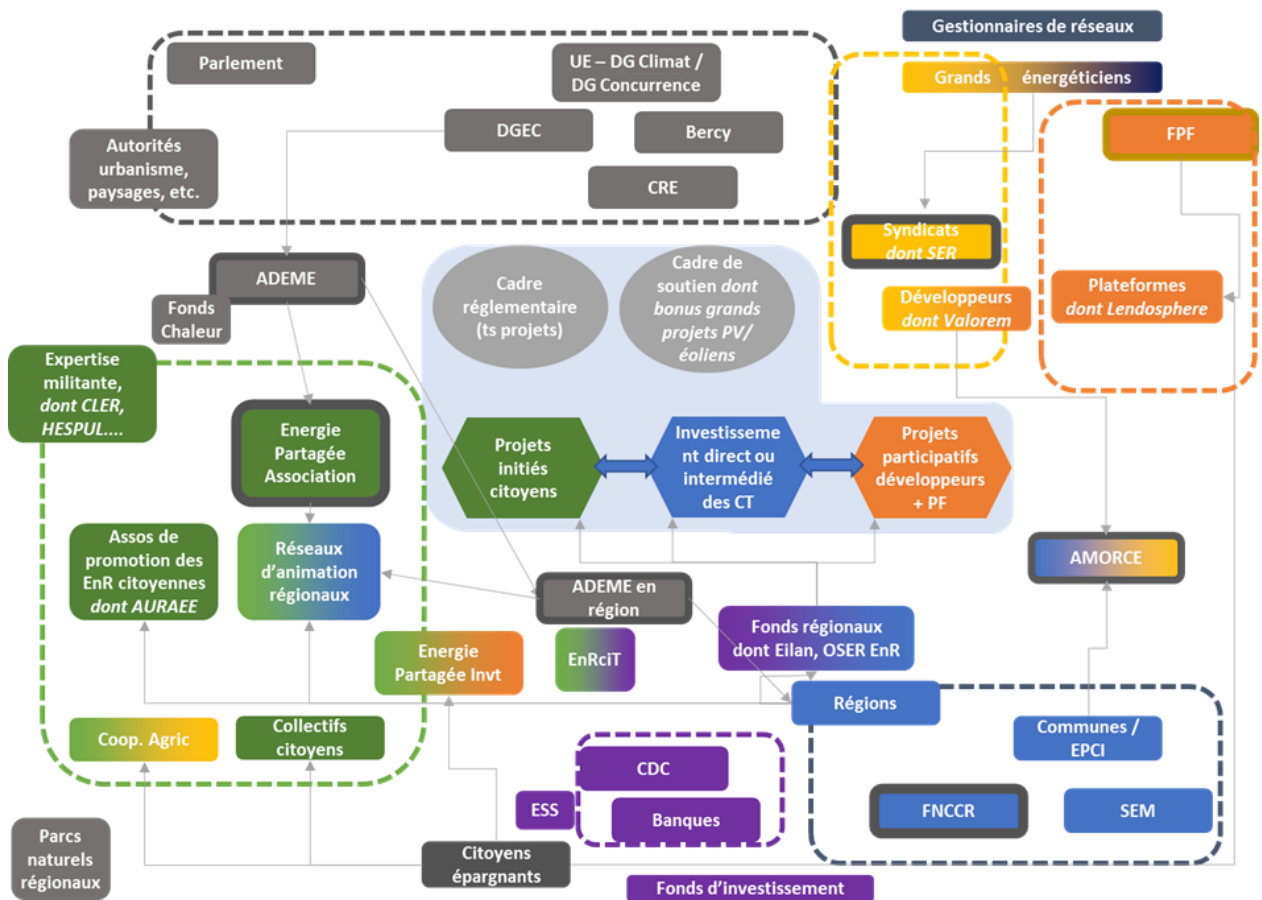
L'exploration de l'émergence et de la structuration du financement participatif et de l'investissement citoyen pour les EnR en France

Etapes

- Cartographie des acteurs, décrire des assemblages* (acteurs, citoyens, institutions)
- Etat des pratiques et valeurs guidant la structuration collective de ces assemblages
- Modalités d'ancrage territorial et d'appropriation citoyenne
- Identification des obstacles et leviers au développement de la participation citoyenne au financement de projets EnR, sans préjudice de la qualité de ces projets

*Un **assemblage** est un ensemble d'éléments hétérogènes (acteurs, institutions, instruments, méthodes, actions publiques, etc.) soigneusement ajustés en vue d'une finalité attendue et se dotant ainsi d'une capacité d'action collective. Il est évolutif et non figé. Il relie des acteurs humains (individus, collectifs) et non-humains (dispositifs de production d'énergie, paysages, outils de calcul, textes réglementaires, savoirs, etc.)... Les assemblages que nous étudions construisent des modèles d'action pour la participation citoyenne.

Cartographie des acteurs



Acteurs : initiative citoyenne (vert), développement professionnel (jaune) ; plateformes / intermédiation financière (orange) ; acteurs territoriaux (bleu).

Cas d'études

Type EnR	Eolien	Eolien	PV au sol	PV toitures
Localisation	Charente-Maritime	Finistère	Puy-de-Dôme	Ardèche
Modèle(s) d'action	Développement professionnel	Intermédiation financière	Portage territorial	Initiative citoyenne
Enjeu	Co-développement mené par un développeur professionnel éolien en partenariat avec des collectivités et une organisation citoyenne	Tentative de montée en puissance de l'intermédiation financière, d'un simple modèle de financement participatif à un modèle de co-développement avec investissement citoyen	Partenariat d'un acteur public local non-spécialiste des questions énergétiques et d'un acteur public extérieur et spécialiste	Partenariat multi-scalaire d'acteurs de l'initiative citoyenne

Quatre modèles d'action

La participation citoyenne au financement des énergies renouvelables (PCFEnR) articule deux types de participation aux projets EnR et à la transition énergétique :

- une **participation financière** (investir dans les projets ou contribuer à leur financement) ;
- une **participation sociotechnique** (s'impliquer à des degrés divers dans le travail de développement des projets)

Elle comporte **quatre modèles d'actions principaux** :

- DP** > le développeur professionnel = projet de développeur privé
- IF** > l'intermédiation financière = plateforme de financement participatif (crowdfunding)
- PT** > le portage territorial = projet porté par une commune, un établissement public intercommunal, une société d'économie mixte...
- IC** > l'initiative citoyenne = projet porté par un collectif local de citoyens

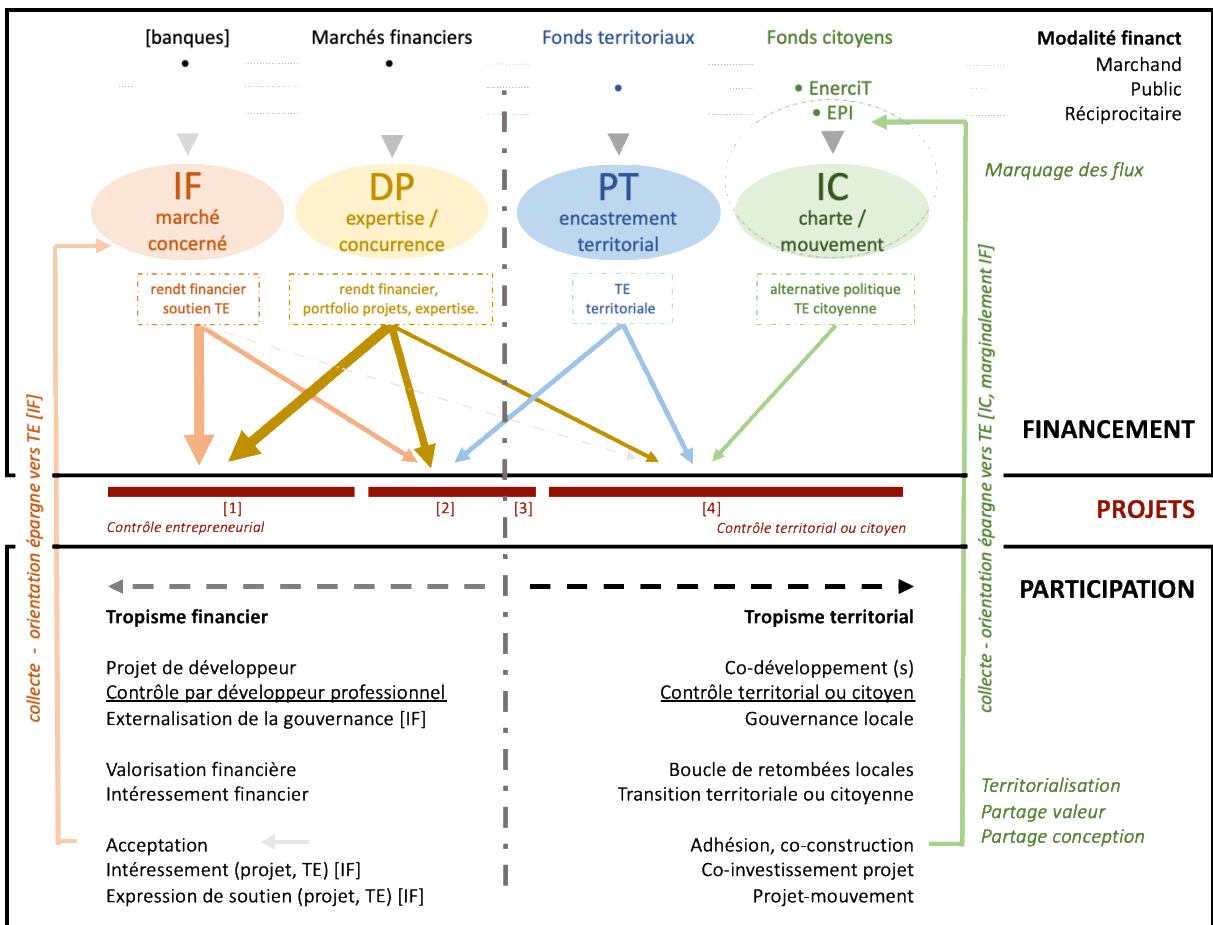
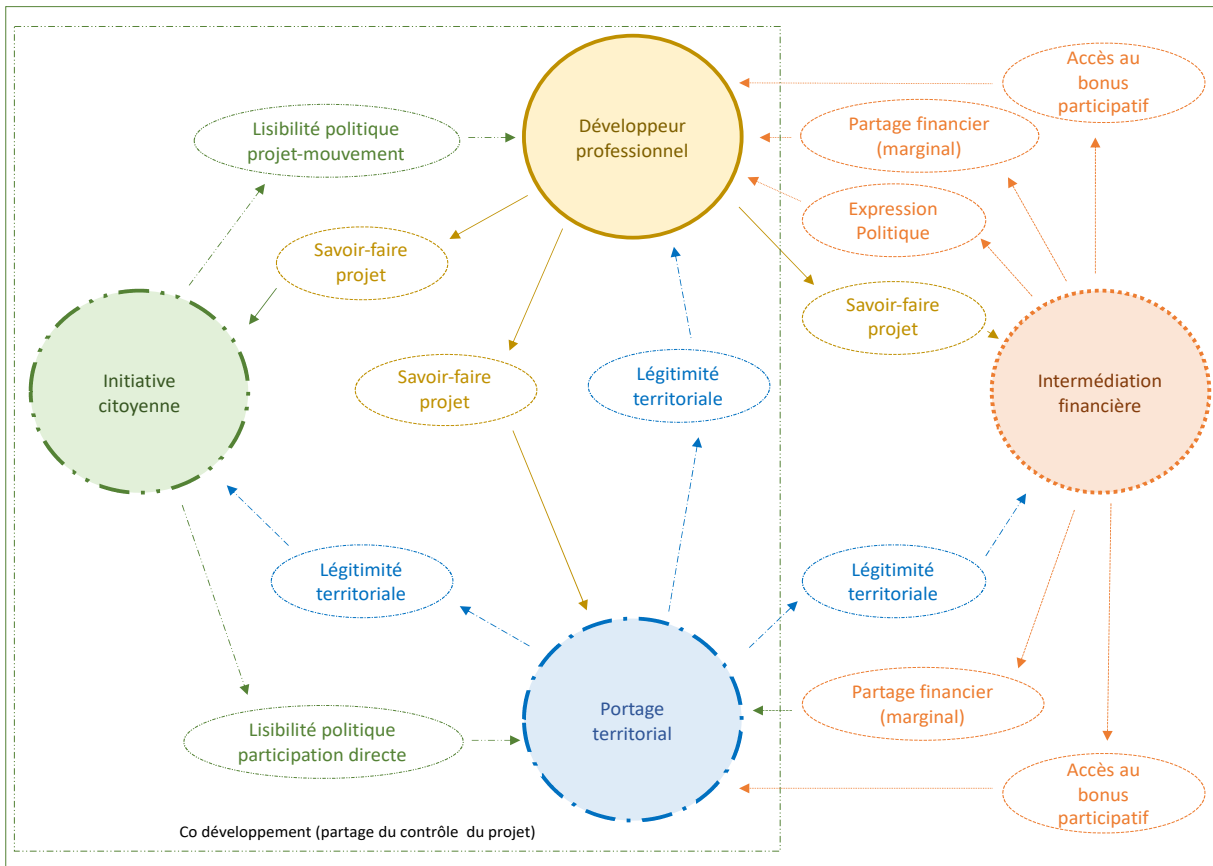
Chaque modèle a **son mode propre de financement des projets et de participation sociotechnique**, supposée lui permettre de **prendre en charge l'enjeu d'acceptation des projets**

- DP** > présuppose qu'un projet **optimisé** par des **experts** sur le plan **technico-économique** recueille l'**acceptation** (passive) du public. Cette expertise peut s'étendre aux aspects socio-économiques lorsque le DP a la volonté d'intégrer très en amont les acteurs territoriaux
- IF** > traduit le projet en **produit financier** et l'**intéressement financier** en **adhésion politique** au projet ou aux **valeurs de la plateforme, draine l'épargne** vers le projet / la transition énergétique
- PT** > met en avant un **encastrement territorial** et une **légitimité héritée** de l'élection des porteurs du projet EnR
- IC** > s'appuie sur une **co-production** active du projet et un **engagement** autour de **valeurs partagées** de projets qui sont souvent insérés dans un **réseau national**

Complémentarité des modèles d'action

En s'hybridant, ces modèles d'actions partagent des complémentarités.

- DP** > apporte l'**expertise** et le **savoir-faire** de projet
- IF** > en facilitant la participation financière, elle a contribué à faciliter l'accès des développeurs privés aux **bonus sur les appels d'offres de la CRE** ; elle ouvre, dans des proportions variables, un partage des gains avec les épargnants; elle est un **mode d'expression politique** car les contributions qu'elle recueille sont revendiquées comme des soutiens au projet ou aux valeurs de la plateforme
- PT** > apporte une **légitimité** liée à l'**ancrage territorial** souvent historique des porteurs du projet EnR
- IC** > apporte une **lisibilité politique** du fait de la participation directe aux projets et de l'articulation forte au mouvement des énergies citoyennes



Hybridations des modèles d'action

Ces modèles **s'hybrident**, de manière croissante, **autour des projets EnR** auxquels contribuent plusieurs acteurs / types d'acteurs de la participation financière.

Les projets hybrides sont distribués en quatre types :

[1] les **projets de développeurs professionnels**, faisant **appel ou non à l'IF**

[2] **les projets portés par des développeurs professionnels pour des porteurs territoriaux** dont certains sont peu différents des premiers et d'autres se rapprochent d'un co-développement

[3] les **projets en co-développement** avec ou sans développeurs professionnels, dans lesquels sont engagés plusieurs modèles d'actions, et qui peuvent accessoirement faire appel à l'intermédiation financière dans certaines configurations

[4] enfin les **projets d'initiative citoyenne uniquement**

Des hybridations et deux tropismes émergents

L'étude de ces hybridations permet de distinguer deux **tropismes (deux propositions d'articulation entre participation financière et participation sociotechnique)** entre lesquels se positionnent les projets. Ces tropismes, qu'un projet incarne rarement parfaitement, se distinguent notamment sur les points présentés dans le tableau suivant.

Tropisme financier <<<<<<<<<<	>>>>>>>>>>Tropisme territorial
met l'accent sur la valeur financière	met l'accent sur la relation au territoire
développe des projets afin d'obtenir une plus-value financière et de valoriser l'entreprise de développement	développe et exploite les projets pour opérationnaliser un partage de valeur politique et économique au niveau local
n'exploite pas systématiquement les projets / sous-traite certaines tâches de développement	intègre les métiers du développement , exploite les projets
recourt à l'épargne des particuliers : <ul style="list-style-type: none"> • pour contribuer à l'acceptabilité d'un projet ; • pour accéder à un bonus / à une meilleure notation dans le cadre d'un appel d'offres ; • dans d'autres cas dans une logique de facilitation du financement de projet (coût de ce type de financement plus élevé qu'un financement bancaire mais plus faible que la mobilisation de fonds propres). 	recourt à la participation financière citoyenne : <ul style="list-style-type: none"> • pour contribuer au financement des projets par les citoyens ; • pour opérer un partage de la gouvernance des projets avec les citoyens et les collectivités ; • pour partager la valeur ajoutée des projets entre les acteurs du territoire.
ne considère pas la participation des citoyens comme nécessaire au développement du projet, mais comme un apport bienvenu	considère la participation des citoyens comme centrale dans le montage financier des projets
<ul style="list-style-type: none"> • n'associe pas les citoyens à la conception des projets • le projet est contrôlé par le développeur 	<ul style="list-style-type: none"> • permet un partage des décisions stratégiques et un partage de la valeur ajoutée • le projet est contrôlé par le territoire ou les citoyens
l'intéressement financier guide l'intérêt pour le projet ou la TE.	l'engagement politique / territorial guide l'intérêt pour le projet ou la TE.
le paradigme de participation sociotechnique implicite est l'acceptation du projet (primat de l'expertise technico-économique)	le paradigme de participation sociotechnique implicite va de la délégation à la co-production

Une tension croissante entre les deux tropismes

Le champ du développement des énergies renouvelables est marqué par un **contexte de compétition croissante** (appels d'offres remplaçant le guichet ouvert pour les projets les plus importants /

financiarisation et concentration du secteur / concurrence des acteurs pour les sites les plus favorables / compétition pour l'obtention des financements / enjeu d'accélérer la rapidité des instructions).

Ce contexte engendre **une tension entre les acteurs des deux tropismes**. Elle s'est notamment matérialisée, pour les projets de grande taille (éolien, PV sol) dans une **compétition pour l'obtention des bonus participatifs** entre 2017 et 2021. Elle trouve un prolongement dans les **débats autour de la définition des communautés d'énergie**. En raison de l'existence d'une réglementation accordant de (légers) avantages aux projets valorisant la participation citoyenne, les acteurs peuvent avoir un intérêt financier direct à la présenter, dans leurs projets, sous le jour le plus favorable.

Cependant, au-delà de ce phénomène, le recours à la participation citoyenne présente **d'autres avantages économiques estimés**, notamment une instruction facilitée des dossiers, supposée améliorer l'acceptation des projets par les services instructeurs.

Enjeu d'acceptation et problème d'acceptabilité

L'enjeu d'acceptation des technologies a une **dimension structurelle** liée à la primauté conférée à l'ordre technique et économique dans nos sociétés, qui suscite des **épreuves de mise en débat**. Le **problème d'acceptabilité** pointe une **situation** de mise en débat de la technologie **devenue problématique**.

Aucun des modèles d'action n'échappe à l'enjeu d'acceptation, ni à la possibilité d'émergence d'une opposition à un projet EnR. Chacun des modèles d'action s'adosse à une **conception implicite de la participation sociotechnique** aux projets EnR, qu'il suppose lui permettre de **prendre en charge l'enjeu d'acceptation** (voir plus haut).

Dans le cas de projets hybridés, **la tension entre les deux tropismes porte notamment sur le contrôle des sociétés de projets** (en phase d'exploitation et surtout de développement). Les **procédures de travail et financières des développeurs professionnels** nécessitent la maîtrise technico-économique du projet et donc son contrôle. De même, **l'exigence de gouvernance démocratique / territoriale** des collectifs citoyens et des acteurs territoriaux appelle un contrôle du projet. On note cependant un déplacement de la notion de contrôle, de l'exigence de contrôle majoritaire vers celle de contrôle effectif (droit de veto sur les décisions stratégiques, comme celle de revente du projet). Ce déplacement élargit les possibilités de **co-développement entre développement professionnel, investissement citoyen et portage territorial**.

Le positionnement ou le modèle d'affaires des acteurs de l'intermédiation financière (**plateformes de financement participatif**) les contraint à privilégier la **stabilité des produits financiers** proposés aux *crowdfunders* sur les enjeux de gouvernance et de contrôle du projet : cela les destine à collaborer préférentiellement avec les développeurs professionnels. Cela n'exclut néanmoins ni une **prise en compte limitée mais croissante des enjeux de gouvernance partagée** (avec par exemple des séquences de financement puis d'investissement participatif), ni certaines coopérations avec des acteurs territoriaux, déjà légitimés par l'élection, et privilégiant quelquefois pour les habitants des retombées financières plutôt qu'une association à la gouvernance des projets.

Deux propositions de (participation à la) transition énergétique

Les deux tropismes sont **deux propositions distinctes, divergentes** et en tension de transition énergétique, du fait de la financiarisation croissante du champ du développement des énergies renouvelables, participation citoyenne incluse.

Le **tropisme financier** a une capacité de **massification** du fait de son fort adossement au **savoir-faire des développeurs professionnels** et de son **abord simplifié des enjeux de participation**. Cet abord, parfois instrumental, et son intégration limitée des acteurs locaux est aussi **source de tensions** au niveau local qui **interrogent la portée de ce tropisme**.

Le **tropisme territorial** facilite le **partage de la valeur** issues des projets et son **ancrage sur les territoires**. Il accroît **l'implication des particuliers dans la transition énergétique au prix d'épreuves (apprentissage) qui rendent plus exigeant le développement de ses projets**.

Piloter la participation citoyenne pour piloter la transition énergétique

Un encouragement public au tropisme territorial permet un travail de débat plus intense, et *in fine*, de définition plus précise des modalités de la transition énergétique à encourager.

Les variables sur lesquelles porte ce débat sont :

- les mesures de soutien au tropisme territorial (soutien au tropisme minoritaire),

- un travail de redéfinition du contrôle des projets (séparation entre les tropismes). la traduction juridique de ce contrôle sera décisive, car elle rendra lisible et effective (ou non) la frontière entre tropismes,
- un travail de redéfinition des conditions d'attribution des aides publiques (mécanismes de soutien et dérivés).