



TOGETHER FOR
100% RENEWABLE
EUROPE

réseau
Cler
PORTER L'ÉNERGIE
DE LA TRANSITION



État des lieux sur le partage de la valeur et la mobilisation des communautés locales en France

En partenariat avec le réseau Cler

Avril 2025



Cette note est une traduction de l'anglais d'une fiche-pays France issue d'un rapport du CAN Europe intitulé « *Community Engagement and Fair Benefit Sharing of Renewable Energy Projects - Presenting Policies and Practices across Europe and Guidelines for Developers* » d'avril 2025.

3.1. Résumé

La France a amélioré son cadre législatif et réglementaire afin de favoriser le partage de la valeur et la mobilisation des communautés locales (au sens des citoyens, des collectivités locales et des entreprises) dans le cadre de projets liés aux énergies renouvelables. Les évolutions principales mises en œuvre comprennent la création de comités régionaux de l'énergie, la définition de zones d'accélération suite à des consultations locales, la popularité croissante des démarches de certification et l'intégration de la mobilisation des communautés locales dans les chartes¹ élaborées par les associations. Ces mesures se fondent sur la loi de 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience »)² et sur la loi de 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables³. Grâce aux dispositions de ces dernières, les communes peuvent prendre la direction des opérations en matière de partage de la valeur et de planification des énergies renouvelables. En outre, ces dernières années ont vu la prolifération de moyens permettant aux populations locales de participer au financement et à la gouvernance de projets liés aux énergies renouvelables. Toutefois, il reste des défis à relever, comme le manque de ressources administratives, la nécessité d'encourager la mobilisation des communautés locales par des mesures concrètes, la définition des modalités du partage de la valeur des projets et la sous-représentation de certaines technologies d'énergies renouvelables (principalement l'éolien terrestre).

3.2. Introduction

La France a progressé sur les questions de partage de la valeur et de mobilisation des communautés locales dans le cadre des projets liés aux énergies renouvelables. Les lois visant à accélérer la transition énergétique fleurissent et comprennent de plus en plus de mesures relatives à l'intégration et à la prise en compte des contributions des populations locales. Par ailleurs, le partage de la valeur s'effectue de diverses manières, notamment à l'aide d'incitations financières et du soutien des modèles de gouvernance participative. D'ailleurs, cette dernière mesure existe depuis plusieurs années. La présente fiche-pays fournit une vue d'ensemble des cadres de partage de la valeur et de mobilisation des communautés locales en France, tout en soulignant les avancées réalisées par le pays dans un contexte européen, mais aussi en présentant les défis qu'il reste à relever. À cette fin, il s'appuie sur l'analyse de recherches et de rapports existants, mais aussi sur des entretiens menés avec des parties prenantes pertinentes⁴.



¹ Par exemple la charte d'AMORCE et de France Renouvelables : <https://www.france-renouvelables.fr/wp-content/uploads/2023/05/Charte-amorce-2022.pdf>

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000047294244/2024-11-18/>

⁴ Personnes interrogées : Marion Richard d'Énergie Partagée, interviewée le 06-12-2024, et Camille Lorpin, chargée de mission Coopération européenne et innovation chez Enercoop, interviewée le 03-12-2024.

3.3. Une mobilisation des communautés locales autour des projets d'énergies renouvelables qui prend de l'ampleur

Ces dernières années, l'État français a pris des mesures législatives afin de renforcer la mobilisation des communautés locales, une notion qui se retrouve dans le processus d'identification des zones d'accélération, mais aussi se manifeste avec force au sein de divers comités et instances. La première mesure législative remarquable est la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁵, qui établit :

- des comités régionaux de l'énergie composés en partie d'élus à l'échelle locale afin d'encourager les concertations, notamment des communes, au sujet des questions relatives à l'énergie dans leur région ;
- des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, dont les modalités sont fixées par décret, sur proposition des comités régionaux de l'énergie et après concertation avec les conseils régionaux concernés, et qui doivent concorder avec les objectifs législatifs nationaux ;
- des outils communs de suivi, à savoir une méthode standardisée et des indicateurs partagés permettant de suivre la réalisation des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables ;
- l'harmonisation des plans régionaux. Les régions doivent inscrire leurs propres documents de planification dans le cadre des objectifs régionaux liés au climat et aux énergies renouvelables dans les six mois suivant la publication du décret définissant ceux-ci.

Plus récemment, l'article 15 de la loi n° 2023-175 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables⁶ a fait de la planification des énergies renouvelables à l'échelle locale et régionale une priorité politique. Désormais, les communes peuvent désigner des zones d'accélération pour les projets liés aux énergies renouvelables. Elles doivent toutefois remplir une condition préalable, à savoir consulter la population locale⁷. Ainsi, elles peuvent adapter ces zones en fonction des caractéristiques spécifiques et du potentiel du territoire concerné en matière d'énergies renouvelables. Une fois qu'elles sont définies à l'échelle locale, les zones d'accélération font l'objet d'un suivi administratif régional. Si le nombre total de zones d'accélération est suffisant pour atteindre les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, les autorités locales peuvent passer à l'étape suivante consistant à identifier des zones d'exclusion⁸.

Lors de la détermination des zones d'accélération, des défis sont apparus⁹. En novembre 2024, 637 000 zones d'accélération avaient été déclarées par 10 500 municipalités/communes (soit environ 1/3 des municipalités/communes de tout le pays)¹⁰. Même si ces chiffres ne sont pas très élevés, les communes se sont tout de même mobilisées sur cette question¹¹. Le défi à relever est le manque de personnel. Plus particulièrement, pour garantir le déploiement des énergies renouvelables d'ici 2025, il manque 0,6 équivalent temps plein (ETP) dans les postes intercommunaux et 5 à 10 ETP à l'échelle régionale, sans compter les besoins supplémentaires générés par l'application de la loi sur les énergies renouvelables¹². Ainsi, la mobilisation des collectivités est indirectement freinée par les moyens administratifs insuffisants nécessaires à la mise en œuvre des projets. Le réseau « Les Générateurs », cofinancé par l'ADEME¹³, aide les administrations à pallier leur manque de moyens. Cependant, les conseillers et conseillères ne sont pas disponibles en nombres suffisants (70 en France pour 40 ETP début 2025). En outre, les communes émettent un nombre exponentiel de demandes.

Tels que définis par le décret n° 2023-1245, les comités de projet élargissent l'éventail des protagonistes participant à la planification dans le cadre des projets liés aux énergies renouvelables. Il s'agit des responsables de la conception des projets, des communes, des EPCI¹⁴, mais aussi des gestionnaires de réseau de transport

5 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide_Elus_AOUT2023_Planification_energies_renouvelables.pdf

6 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000047294244/2024-11-18/>

7 Sur ce point, les exigences manquent et sont souvent limitées à la consultation du grand public, conformément aux procédures qu'elles définissent librement.

8 Si les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables ne sont pas atteints, les communes sont obligées de définir des zones d'accélération supplémentaires avec l'aide des départements et des régions.

9 Les zones d'accélération se confrontent à un autre problème : les communes préfèrent manifestement l'énergie solaire photovoltaïque, tandis que l'éolien terrestre est sous-représenté. En effet, ce dernier est inclus dans seulement 1 500 zones d'accélération. Les autorités régionales devront ordonner des révisions en vue de déployer davantage l'éolien terrestre.

10 <https://amorce.asso.fr/actualite/deuxieme-anniversaire-des-zones-d-acceleration-des-enr-ou-en-sommes-nous>

11 <https://cler.org/zones-acceleration-energies-renouvelables/>

12 Ibid.

13 Agence de la transition écologique.

14 Les EPCI ou « établissements publics de coopération intercommunale » constituent une structure administrative rassemblant plusieurs communes afin qu'elles mutualisent leurs compétences. Pour en savoir plus, consultez le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-epci>.

et de distribution. Toutes ces organisations doivent se réunir au moins une fois avant la première demande d'autorisation afin de convenir des objectifs, des caractéristiques, des estimations de coûts, de la capacité, mais aussi des conséquences socio-économiques, environnementales et en matière d'occupation des sols du projet¹⁵.

L'accent mis sur la mobilisation des communautés locales a dépassé le cadre des exigences juridiques à mesure que les développeurs de projets cherchent de plus en plus à obtenir des labels et à respecter des chartes. Par exemple, le label « Énergie Partagée », soutenu par l'ADEME, évalue les projets en fonction de 15 critères répartis autour de 5 axes, à savoir l'intérêt territorial, la dynamique locale, la finance éthique et citoyenne, la gouvernance partagée et l'écologie¹⁶. Début 2025, 392 projets ont été labellisés, ce qui représente une puissance cumulée de 791 MW et une production de 1,555 GWh/an¹⁷. Manifestement, le label est prisé d'un nombre croissant de développeurs et gestionnaires de projets.

Autre exemple, la charte approuvée par AMORCE¹⁸ et France Renouvelables¹⁹ en novembre 2022 comprend des critères d'excellence et garantit une meilleure synergie entre les autorités locales, d'une part, et les développeurs et/ou gestionnaires de projet, d'autre part. Ces aspects concernent toutes les phases de développement d'un projet dédié à l'énergie éolienne. Par conséquent, il est important de mobiliser les communautés locales dans un cadre garantissant des communications ouvertes, exhaustives et continues au sujet du projet lié aux énergies renouvelables, la collaboration entre toutes les parties prenantes impliquées, etc.²⁰

3.4. Le partage de la valeur : la taxation graduellement complétée par d'autres outils

En France, le partage de la valeur passe principalement par les autorités locales, qui perçoivent des recettes fiscales et participent financièrement aux projets liés aux énergies renouvelables sur leur territoire. En règle générale, les installations éoliennes sont soumises à trois taxes différentes²¹:

- la contribution économique territoriale (CET) composée de :
 - la cotisation foncière des entreprises (CFE), calculée en fonction de la valeur locative du terrain concerné ;
 - la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), basée sur le chiffre d'affaires du développeur du projet.
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- l'impôt forfaitaire sur les entreprises du réseau (IFER).

Parmi ces trois types de taxes, l'IFER est le plus pertinent pour la redistribution locale, car ses recettes sont partagées entre la commune, le département et l'EPCI. Le tarif de l'IFER éolien était fixé à 7 820 € par MW de puissance électrique installée au 1er janvier 2022²². Les communes et l'EPCI perçoivent environ 70 % du produit de la taxe, tandis que les 30 % restants sont reversés au département²³.

Autre outil juridique favorisant l'équité en matière de redistribution, l'article 93 de la loi n° 2023-175 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables stipule que les entités remportant un appel d'offres sur les énergies renouvelables devront financer des projets liés à la protection de la biodiversité et à la transition énergétique. Le montant de ce financement sera fixé par décret. Les communes/EPCI bénéficieront de 85 % de ces fonds pour leurs opérations relatives à la transition énergétique, tandis que les 15 % restants seront orientés vers les mesures de préservation de la biodiversité.

15 <https://www.banquedesterritoires.fr/energies-renouvelables-le-decret-sur-le-fonctionnement-des-comites-de-projet-est-paru>

16 https://energie-partagee.org/wp-content/uploads/2021/10/Guide-Labellisation-Energie-Partagee-web-pages.pdf?_gl=1*2ext3h*_up*MQ..*_ga*MTIxNjI5Njg4NC4xNzZMc0NDk0*_ga_OQR66DZCGL*MTczMzQ3NDQ5My4xLjAuMTczMzQ3NDQ5My4wLjAuMA

17 https://energie-partagee.org/decouvrir/energie-citoyenne/chiffres-cles/?_gl=1*1ddxgc8*_up*MQ..*_ga*MTYzMjcjODcwNi4xNzZMc0NDk0*MTU4*_ga_OQR66DZCGL*MTczMzQ3NzE1OC4xLjAuMTczMzQ3NzE1OC4wLjAuMA

18 AMORCE est l'association nationale des entreprises, associations et autorités locales pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur. Pour en savoir plus, consultez le site <https://amorce.asso.fr/>.

19 France renouvelables est l'association porte-parole des énergies renouvelables électriques en France. Pour en savoir plus, consultez le site <https://www.france-renouvelables.fr/>.

20 <https://www.france-renouvelables.fr/wp-content/uploads/2023/05/Charte-amorce-2022.pdf>

21 <https://energie-fr-de.eu/fr/manifestations/lecteur/conference-en-ligne-sur-le-developpement-eolien-terrestre-et-lacceptabilite.html>

22 https://www.france-renouvelables.fr/wp-content/uploads/2024/02/ObsEol-2023_webHD_2023_12.pdf

23 *Ibid.*

Cependant, le Gouvernement n'a pas encore publié de décret quant au montant exact que le développeur d'un projet doit reverser aux causes locales.

Toutefois, cette proposition n'a pas encore été appliquée. Ce manque de clarté a des conséquences négatives pour les développeurs de projets à cause de l'instabilité du marché qui s'ensuit et pour les communes susceptibles de bénéficier de fonds redistribués.

Par ailleurs, la participation financière dans les projets gagne du terrain en France : les communes où des projets liés aux énergies renouvelables sont mis en œuvre participent par le biais de contrats de location et d'investissements directs. Ainsi, la population locale peut louer des terres aux développeurs de projets et s'impliquer davantage en investissant du capital dans des projets relatifs aux énergies renouvelables ou à l'hydrogène bas carbone²⁵. En pratique, elle peut intégrer des projets à une société à responsabilité limitée ou participer à une société par actions simplifiée.

En outre, l'État tient à favoriser l'implication des populations locales grâce à des aides directes et au lancement d'appels d'offres adaptés. Jusqu'en 2020, les projets bénéficiant d'un investissement local étaient éligibles à un soutien financier supplémentaire du ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (MTE). Ce dernier versait 1 €/MWh supplémentaire si les communes assuraient 10 % du financement du projet. Cette subvention s'élevait à 3 €/MWh si leur participation atteignait 40 %²⁶. Ce plan a depuis été remplacé par un système de bonus selon lequel les projets qui répondent aux appels d'offres peuvent obtenir jusqu'à 5 points (sur 100) en fonction de la structuration de leur gouvernance et leur financement, tandis que les projets à financement participatif peuvent recevoir 2 points et les projets à gouvernance partagée peuvent prétendre à davantage²⁷.

Un exemple de bonnes pratiques en matière de partage de la valeur est l'initiative « Centrales Villageoises » qui a été lancée en 2011 et s'est structurée en association en 2018. Il s'agit d'un modèle de développement de projets communautaires menés par les citoyens et les citoyennes dans le domaine des énergies renouvelables, qui se concentrent principalement sur l'énergie solaire photovoltaïque. Cela encourage la mobilisation et la collaboration à l'échelle locale tout en favorisant la production d'énergie renouvelable et le partage de la valeur territoriale. L'association s'implique activement sur plus de 73 territoires, avec plus de 520 centrales photovoltaïques installées, plus de 7 300 actionnaires et 16 millions d'euros investis²⁸. Elle souligne l'importance de mobiliser les communautés locales à une vaste échelle et de s'assurer que la valeur puisse être redistribuée localement, deux aspects qui dépendent de l'implication des citoyens, des citoyennes, des municipalités, des entreprises comme des parties prenantes sur les territoires.

25 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

26 <https://energie-fr-de.eu/fr/manifestations/lecteur/conference-en-ligne-sur-le-developpement-eolien-terrestre-et-lacceptabilite.html>

27 <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/energies-renouvelables-citoyennes#feuille-de-route-pour-favoriser-le-developpement-des-enr-citoyennes-1>

28 <https://www.centralesvillageoises.fr/association-centrales-villageoises>

3.5. Conclusion

L'ambition de la France d'intégrer la mobilisation des communautés locales et le partage de la valeur dans la planification et l'exécution des projets d'énergies renouvelables souligne le rôle important que jouent les communes, les citoyens et les citoyennes pour façonner la transition énergétique. Grâce aux mesures prises (comme la création de comités régionaux de l'énergie et la mobilisation des populations locales dans la planification des zones d'accélération), les protagonistes à l'échelle locale sont en mesure d'influer sur les résultats des projets. Ainsi, les décisions prises par l'État participent à inscrire le développement des énergies renouvelables dans les objectifs régionaux et nationaux. En parallèle, d'autres outils, notamment les certifications, mais aussi les chartes d'AMORCE et de France Renouvelables, visent à permettre une mobilisation bien définie entre les populations locales et les développeurs de projets. Des systèmes, à l'instar du financement participatif et du partage des recettes fiscales, garantissent également des bénéfices tangibles aux communautés au sein desquelles les projets sont mis en œuvre. Ce cadre en pleine évolution constitue une réelle avancée. Toutefois, il reste des défis à relever, comme le manque de ressources administratives, la nécessité d'encourager la mobilisation des communautés locales par des mesures concrètes, la définition des modalités du partage de la valeur et la sous-représentation de certaines technologies d'énergies renouvelables (principalement l'éolien terrestre).