



La **gouvernance** **locale** des projets de **gaz** **renouvelable**



**ÉNERGIE
PARTAGÉE**

Février 2023

État des lieux et propositions



Rédaction : Suzanne Renard et Marion Richard (Énergie Partagée),
sur la base d'entretiens conçus et menés par :

Suzanne Renard (Énergie Partagée)
Céline Porhel (Solagro)
Mélissa Clodic (APIS).



Synthèse de l'étude

La participation de la collectivité au projet, que ce soit directement ou indirectement à travers une SEM qui doit alors la représenter effectivement, **se révèle un élément-clé de la mise en œuvre d'une gouvernance locale** et partagée dans les projets de méthanisation. Le constat est largement partagé que la mise en place d'une gouvernance locale donne **des projets de meilleure qualité et à la probabilité accrue d'aboutir**.

Des points de vigilance et des bonnes pratiques en illustrent la réalité.

Les besoins spécifiques liés à la mise en œuvre de la gouvernance locale sont identifiés par tous, avec un consensus significatif, à deux niveaux :

- **L'animation de cette gouvernance** et du partenariat requiert du temps et des compétences ;
- **Le temps de développement** du projet est allongé par le fonctionnement de cette gouvernance.

Des axes de dispositifs sont définis, qui **s'articulent fortement autour d'un allongement des calendriers ainsi que d'une possibilité accrue à mobiliser les compétences nécessaires**. Ils sont à compléter par la levée des freins génériques à la participation des collectivités aux projets d'énergie renouvelable ainsi que, à terme, par des évolutions réglementaires ouvrant une ambition territoriale plus forte aux projets à gouvernance locale.



Photo ©AdobeStock-Dominique-VERNIER



Préambule

Projets citoyens, projets à gouvernance locale, communautés d'énergie

Ces trois termes recouvrent des significations distinctes bien que relativement proches :

- **les projets citoyens d'énergie renouvelable** sont reconnus comme tels par le Label Énergie Partagée. Concernant la méthanisation, un projet doit en outre respecter la Charte méthanisation d'Énergie Partagée pour être labellisé et ainsi considéré comme citoyen (voir l'encadré dédié).
- **les projets d'énergie renouvelable à gouvernance locale**, ou les projets à gouvernance partagée, voire de gouvernance locale et partagée ne font jusqu'à présent pas l'objet d'une définition officielle précise. Le terme de gouvernance locale est régulièrement employé au niveau institutionnel français. Il recouvre des projets d'énergie renouvelable à la gouvernance desquels des collectivités et des citoyens sont impliqués.
- **les communautés d'énergie renouvelables**¹ sont la reconnaissance institutionnelle, à niveau européen, du rôle des citoyens & collectivités comme de vraies parties prenantes du système énergétique et non uniquement de seuls consommateurs, qui font face à des obstacles spécifiques et doivent pouvoir accéder au marché de l'énergie à pied d'égalité avec les acteurs classiques du marché. Pour cela, le droit européen oblige les États membres d'une part à transcrire dans leur droit national la définition des communautés énergétiques et d'autre part à adopter un cadre qui leur soit favorable. Cette notion se base sur les milliers d'initiatives citoyennes qui existent en Europe depuis de nombreuses années et qui, en France, correspondent à près de 300 projets citoyens d'énergie renouvelable. A la date de publication de cette étude, la notion n'est pas entièrement opérationnelle car pas encore totalement transposée en droit français.

Dans cette étude, on emploiera indistinctement les notions de projet citoyen ou de projet à gouvernance locale, dans la mesure où l'étude est principalement centrée sur les aspects de participation des acteurs locaux à la gouvernance et au financement du projet et non sur les autres critères du label Énergie Partagée (écologie notamment).

¹ A noter qu'il existe également la notion de communauté d'énergie citoyenne, assez semblable à celle de communauté d'énergie renouvelable bien que différente sur quelques points, mais réservée au marché de l'électricité.



La présence des citoyens, en direct ou intermédiée par une structure de confiance

Les projets de méthanisation, portés par des agriculteurs ou des exploitants industriels, intègrent de plus en plus une participation limitée de la collectivité. Cela permet ainsi le déploiement de projets territoriaux, où l'ambition politique de soutien au développement des énergies renouvelables et de consolidation des activités économiques et agricoles locales se trouve réaffirmée. L'intégration des habitants, "simples citoyens", à travers :

- des espaces d'information et d'échange, où leurs intérêts et enjeux sont pris en compte ;
- des opportunités de construire la confiance et une vision partagée sur le long terme ;
- ainsi que des retombées économiques du projet au regard de l'intégration territoriale du site ;
- sont des éléments-clés pour construire un projet citoyen de méthanisation.

A noter que le développement de la collecte des biodéchets, lorsque ceux-ci sont valorisés pour la méthanisation, permet une implication indirecte des citoyens en tant qu'apporteurs d'intrants.

Par rapport aux autres filières d'énergie renouvelable, une spécificité de la méthanisation est que **l'exploitation constitue le cœur et la complexité des projets**. Elle requiert une technicité importante et des moyens humains sur site (de 1 à 3 équivalents temps plein, des rotations d'astreinte), ainsi qu'un suivi et une anticipation robustes et éclairés de charges opérationnelles et de relations contractuelles, majeures pour le bon fonctionnement du site et complexes. L'exploitation met également en œuvre des interactions structurantes avec et pour les fermes des agriculteurs impliqués : sur les apports de matières traitées, sur la valorisation du digestat dans les parcelles, sur le partage de la valeur. Ces deux particularités conduisent à ce que **la participation directe de citoyens, non professionnels du secteur et non agriculteurs, dans la société projet se révèle d'un apport limité**. Cette participation directe, souvent bénévole, est délicate à articuler dans la durée et de manière utile et efficace avec l'implication et le rôle des agriculteurs, ainsi qu'avec les enjeux que le site revêt pour leurs fermes. Ainsi, la plupart des projets citoyens de méthanisation s'ouvrent au territoire et intègrent les habitants par l'intermédiaire d'une structure tierce, professionnelle et de confiance, à l'instar d'Énergie Partagée Investissement.



À Centres en Aveyron, paysans et collectivités se mobilisent pour la méthanisation collective



Rapport de l'étude

Table des matières

<u>Synthèse de l'étude</u>	3
<u>Préambule</u>	4
<u>1. Contexte de l'étude</u>	7
<u>2. Compréhension de la réalité des projets à gouvernance locale : définition, bénéfices et enjeux</u>	10
<u>2.1 Ce qui définit la « gouvernance locale » dans un projet de méthanisation</u>	10
<u>2.2 Bénéfices : ce que la gouvernance locale apporte aux projets</u>	11
<u>2.3 Points de vigilance et bonnes pratiques</u>	13
<u>3. Besoins spécifiques relatifs à la gouvernance locale et pistes de dispositifs</u>	16
<u>3.1 Besoins spécifiques liés à la mise en place de la gouvernance locale</u>	16
<u>3.2 Besoins spécifiques liés à l'implication des collectivités dans un projet ENR</u>	17
<u>3.3 Pistes d'actions et leviers pour les projets à gouvernance locale</u>	19
<u>Annexe 1 : liste des structures participantes aux entretiens</u>	21
<u>Annexe 2 : cadrage initial de l'étude</u>	21



1 - Contexte de l'étude

Lors des Assises nationales des Énergies Renouvelables Citoyennes de novembre 2021, la Ministre de la Transition Écologique a annoncé 10 mesures en faveur du développement des projets EnR à gouvernance locale, dont le gaz renouvelable. Ces mesures concernent notamment l'élaboration d'une feuille de route stratégique, dans la prochaine PPE, pour le développement des communautés d'énergie, conformément à l'article 23 de la loi Climat et Résilience, ainsi que la poursuite des travaux du groupe de travail ministériel sur les projets EnR à gouvernance locale pour y intégrer **notamment des mesures de soutien spécifique à la chaleur et au gaz renouvelable**.

En effet, durant l'année 2021 le groupe de travail sur les énergies renouvelables à gouvernance locale coordonné par la DGEC et l'ADEME, auquel Énergie Partagée a participé, a proposé un plan d'actions national de 14 mesures, dont la mesure 7 vise à **lancer un soutien expérimental permettant de faire émerger des projets de chaleur ou de gaz renouvelable à gouvernance locale et mieux comprendre les enjeux**.

La fiche détaillée de cette mesure précise que : « Le nombre de retours d'expériences disponibles est à ce jour limité, malgré tout plusieurs enseignements sont partagés :

- la notion de gouvernance locale pour ces projets semble plus complexe à définir (que pour les projets électriques) car leur montage est impulsé naturellement et le plus souvent par des collectivités ;
- les modalités de montage de projet, les écosystèmes d'acteurs ainsi que le cadre économique quasi spécifique à chaque opération (dont le soutien financier) font que les projets de chaleur et de gaz renouvelable à gouvernance locale semblent en général plus complexes et plus risqués que les projets d'électricité renouvelable à gouvernance locale ;
- l'appropriation locale des projets d'énergie et de gaz renouvelable est différente des projets d'EnR électrique et peut varier en fonction du type de projet : réseau de chaleur, réseau de froid, méthanisation, géothermie profonde, solaire thermique etc.

(...) La mesure consiste en la mise en place d'un dispositif de soutien expérimental et limité dans le temps permettant d'identifier et potentiellement de soutenir ces projets de production de chaleur et de gaz renouvelable. Cela permettra de mieux comprendre leurs caractéristiques socio-techniques et économiques ainsi que leurs enjeux. Cette identification et ces soutiens potentiels, complétés par la connaissance des projets déjà en œuvre, permettront de mieux comprendre les mécanismes socio-techniques et économiques de ces projets pour en faciliter le développement.

¹ [Chiffres clés des énergies renouvelables 2022, septembre 2022](#), Ministère de la Transition écologique



Le dispositif expérimental permettra aux porteurs de projets de chaleur ou de gaz renouvelable associant les citoyens au financement et à la gouvernance ou les collectivités à la gouvernance des sociétés exploitantes de **bénéficiaire d'un soutien juridique et technique, voire financier pendant les phases d'émergence et/ou de développement et/ou de construction.** »

La filière gaz renouvelable diffère fortement des filières EnR électriques en matière d'acteurs concernés, d'enjeux, de dispositifs de soutien existants et prévus, etc. En outre, les projets de gaz renouvelable et les projets de chaleur renouvelable présentent des enjeux et caractéristiques très différentes, aussi cette étude est-elle centrée sur la filière gaz renouvelable. Énergie Partagée présentera son état des lieux et ses recommandations sur la chaleur citoyenne dans une autre publication prévue pour février 2023.

La présente étude a donc pour objectif d'appuyer la définition de dispositifs de soutien adaptés à l'essor de projets citoyens de gaz renouvelable. Elle est basée sur des entretiens avec des acteurs de terrain (voir liste de personnes interviewées et cadrage de l'étude en annexe).

Ses résultats sont de deux ordres :

- **une meilleure compréhension de la réalité des projets** de méthanisation à gouvernance locale : l'analyse des entretiens fait ressortir un consensus sur des éléments de **définition de la gouvernance locale** pour des projets de méthanisation, ainsi que des éléments de compréhension de leurs **caractéristiques socio-techniques** à travers les bénéfices produits par la mise en place d'une gouvernance locale, ainsi que les points de vigilance et bonnes pratiques associés ;
- **l'identification de besoins spécifiques** majeurs liés à la mise en œuvre de la gouvernance locale, soulignés par tous les participants de l'étude, **ainsi que des pistes de dispositifs** qui permettraient de faciliter le développement des projets de méthanisation à gouvernance locale.

Périmètre méthodologique : cette étude porte sur les projets agricoles de méthanisation, qui présentent des dynamiques socio-techniques spécifiques et représentent la majorité des projets de la filière de gaz renouvelable. Les résultats de cette étude contribueront à nourrir la réflexion sur les autres typologies de projet, notamment ceux portés et exploités par un opérateur privé, qui intègrent éventuellement de manière limitée des agriculteurs ou la collectivité d'implantation. La mesure 7 rédigée par le groupe de travail "EnR à gouvernance locale" exclut explicitement les projets portés directement et exclusivement par les collectivités (régie, délégation de service public).

LE PROJET MÉTHA-BLOIS-NORD

Un projet de territoire porté par les agriculteurs et ouvert aux collectivités et citoyens

En 2018, la communauté d'agglomération Agglopolys et la Chambre d'Agriculture lancent une étude de gisement auprès des agriculteurs afin de recenser les matières premières qui pourraient être exploitées dans le cadre d'un projet de méthanisation. La restitution de cette étude incite des agriculteurs du territoire à s'intéresser de près à la question.

En 2019, ces agriculteurs, qui représentent alors 14 exploitations agricoles, créent l'association Métha-Blois-Nord, avec un objectif principal : développer un site de méthanisation qui leur permettra de réduire l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais chimiques. En 2020, ils créent la SAS Métha-Blois-Nord afin de porter le développement du projet.

Les agriculteurs, qui souhaitent développer les échanges avec les riverains et les collectivités impliquées et renforcer la communication autour de leurs métiers, se rapprochent alors du réseau régional Énergie Partagée. Le projet est conforme à la [Charte méthanisation d'Énergie Partagée](#), et le mouvement Énergie Partagée décide de l'accompagner. D'une part, afin de consolider le projet avec des expertises et des financements complémentaires, les agriculteurs font appel à l'outil [Énergie Partagée Investissement](#). D'autre part, Énergie Partagée facilite les discussions pour ouvrir le capital du projet aux collectivités : la communauté d'agglomération de Blois Agglopolys et la commune de Fossé sur laquelle sera implanté le site de méthanisation rejoignent le projet.

Un lien entre producteurs et citoyens

Le projet est financé à 67 % par les agriculteurs et sera présidé par l'un d'entre eux. Agglopolys, la commune de Fossé et Énergie Partagée ont également investi dans le projet pour y porter la voix des collectivités et des citoyens. Métha-Blois-Nord bénéficie en outre du soutien financier de la région Centre-Val de Loire.

Pour gagner en réactivité sur les décisions structurantes liées au chantier puis à l'exploitation, un comité stratégique est mis en place. Il permet de prendre les décisions à la majorité qualifiée entre les agriculteurs, les collectivités et les citoyens représentés par Énergie Partagée.

Du déchet agricole au biogaz

L'unité de méthanisation collective recevra majoritairement des couverts (cultures intermédiaires) des exploitations céréalières impliquées et les effluents des quelques éleveurs associés au projet. L'unité produira à la fois 15 GWh/an de biométhane, injecté sur le réseau GRDF, et 24 000 tonnes/an de digestat, qui remplacera en partie les engrais chimiques utilisés sur les parcelles. La mise en service est prévue pour avril 2024.



2 - Compréhension de la réalité des projets à gouvernance locale : définition, bénéfices et enjeux

2.1 : Ce qui définit la « gouvernance locale » dans un projet de méthanisation

Les participants à l'étude s'accordent sur les points suivants pour **définir la gouvernance locale** :

- La gouvernance locale **nécessite le soutien de la collectivité et son implication dans le suivi et les décisions du projet** ;
- La gouvernance locale nécessite **une gouvernance diversifiée, équilibrée et donc réellement partagée entre plusieurs actionnaires privés et publics**.

Notamment, la multiplicité des agriculteurs et entreprises agricoles ne suffit pas à constituer une « gouvernance locale ».

Sur les modalités concrètes de **présence des collectivités et acteurs publics dans le projet**, il ressort que :

- Si une SEM est le seul actionnaire public présent dans le projet, et assure donc **l'intermédiation** des autres collectivités alors elle doit s'assurer dans les faits :
 - Du soutien effectif de la collectivité d'implantation ;
 - De représenter la collectivité dans le projet, c'est-à-dire de faire le lien dans la durée entre le projet et la collectivité ;
- Une modalité **d'association de la collectivité d'implantation** peut être de l'inviter à participer aux instances (siège d'observateur, sans pouvoir), notamment en phase de développement :
 - cela peut répondre à certaines réticences de la collectivité (compétences limitées sur la méthanisation, capacité limitée à suivre fortement et de manière réactive le projet dans le temps) ;
 - cela assure que la phase de développement, qui nécessite une montée en compétence rapide et des décisions engageantes, ne soit pas ralentie par les contraintes de la collectivité ;
- Un point de vigilance pour le soutien des collectivités est le **caractère collectif du projet** : ce qui évite de contribuer au succès du projet privé d'une seule personne (physique ou morale) et limite également la concentration du risque sur cette seule personne.



2.2 : Bénéfices : ce que la gouvernance locale apporte aux projets

L'identification des bénéfices apportés par la mise en place de la gouvernance locale permet d'apporter un éclairage sur la manière dont la gouvernance locale opère et ce qu'elle modifie dans les projets. Ces bénéfices sont de deux ordres :

Un renforcement de la qualité du projet

- Les partenaires actionnaires apportent des **compétences complémentaires** :
 - Sur la gestion de projet ainsi que les outils administratifs ;
 - Sur l'ingénierie financière et le montage de projet ;
- La nécessité de **dialogue et d'explicitation des enjeux** entre les partenaires engendre **une anticipation et une rigueur plus importante** dans le traitement des sujets, et aboutit à des décisions sur le **projet de meilleure qualité** (« on voit plus de choses en amont, il y a moins d'oublis, à la fin le projet est plus robuste ») ;
- La co-construction à partir de regards et d'intérêts multiples aboutit à **des décisions équilibrées** qui respectent tous ces intérêts (« les partenaires ont des sensibilités différentes donc le compromis est forcément pertinent »).
- La participation de la collectivité au projet améliore son projet dans le territoire, en adaptant les critères du projet aux **besoins et attentes locales**, notamment en termes de critères de qualité environnementale et de retours économiques et sociaux ;

A noter que ce renforcement de la qualité du projet, qui minimise les risques de dérives, ainsi que la nature des acteurs qui s'impliquent dans le projet et le soutiennent (notamment collectivités, acteurs citoyens ou environnementaux), conduisent à une meilleure crédibilité du projet et donc une confiance renforcée de la part des tiers.

Des perspectives d'aboutissement accrues

Les bénéfices issus de la mise en place de la gouvernance locale viennent également directement œuvrer à l'amélioration de la probabilité d'aboutissement du projet, à travers une amélioration de son financement et la facilitation de son acceptation locale.

L'amélioration de **la capacité du projet à se financer** se fait sur plusieurs niveaux. De manière très directe, les partenaires mobilisés dans la gouvernance locale **renforcent les fonds propres** de la société de projet et donc sa capacité à obtenir du financement bancaire, par rapport à un projet porté par des agriculteurs seuls. Au-delà :

- Certains partenaires fréquemment impliqués dans la gouvernance locale, notamment les SEM et les fonds citoyens, apportent également des compétences financières qui permettent de **mieux travailler le plan de financement et la recherche de partenaires bancaires** ;



- La présence de plusieurs partenaires permet de répartir les risques du projet entre ces partenaires, aussi bien financièrement qu'en terme de gisement d'approvisionnement en intrants ; elle constitue ainsi un facteur **rassurant pour les banques** ;
- Localement et selon les acteurs impliqués :
 - La participation d'une SEM, dont certaines banques sont actionnaires, permet d'anticiper et de faciliter le dialogue avec ces partenaires bancaires ;
 - La gouvernance locale peut permettre d'obtenir un taux d'aide bonifié selon les critères régionaux de subventions (ADEME/Région).

De manière très directe, les participants à l'étude soulignent que la mise en place d'une gouvernance locale aboutit à un projet plus crédible et plus robuste qui respecte notamment les enjeux affirmés par les collectivités, ce qui est un facteur direct d'une **meilleure intégration et acceptation locale du projet**. Au-delà, il est fortement souligné que la gouvernance locale :

- n'est pas un sésame contre toute remise en cause du projet, notamment car la concertation et le dialogue territorial doivent se construire et s'animer au cas par cas ;
- permet aux élus de mieux soutenir et défendre le projet car ils connaissent et maîtrisent le projet dès le début, et sont en lien direct avec la société de projet et ses partenaires.



Méthamoly Photo © Frédéric Berthet

Les participants à l'étude soulignent enfin que quant aux **externalités** engendrées spécifiquement sur le territoire, au-delà du projet, par la mise en œuvre d'une gouvernance locale :

- l'élargissement des actionnaires du projet et notamment l'intégration des collectivités facilite **des perspectives de développement du projet dans un second temps**, perspectives qui répondraient à des besoins du territoire en apportant un service comme la mise en place d'une ligne de traitement de biodéchets ou d'une station de bio-GNV ;
- la gouvernance locale peut être une manière de **restaurer la confiance Etat/collectivités locales**.



2.3 : Points de vigilance et bonnes pratiques

Des points de vigilance et bonnes pratiques sont partagés par les participants pour illustrer ce qui fait fonctionner réellement la gouvernance locale. **Les points de vigilance portent majoritairement sur la mise en place de la gouvernance locale : ils éclairent « l'envers du décor » et permettent de mieux comprendre les besoins spécifiques identifiés par la suite.** Ils portent sur 3 volets principaux : l'identification des partenaires, la recherche d'un équilibre, sa sécurisation de manière robuste.

L'identification des partenaires nécessite :

- Du temps, afin d'identifier les partenaires adaptés au projet ;
- Des compétences, pour choisir les partenaires les plus pertinents et complémentaires ;
- Des personnes qui soient des relais de confiance entre le monde agricole et les institutions publiques, munies de mandats décisionnaires adaptés et connaissant la stratégie des institutions.

Un équilibre doit être trouvé entre les partenaires :

- Sur l'**apport de fonds propres et la répartition de la gouvernance** : les partenaires non agricoles, s'ils apportent beaucoup de fonds propres, vont vouloir sécuriser leur risque en devenant intrusifs dans la gouvernance ; il faut trouver une présence modérée qui permette de rassurer toutes les parties ;
- Sur le poids de **la technicité** : il convient d'être vigilant sur la dissymétrie que crée la différence de technicité entre les acteurs publics et privés, et d'identifier des manières d'équilibrer le partenariat (notamment en y intégrant des acteurs suffisamment sachants).

Le partenariat qui instaure la gouvernance locale doit être sécurisé de manière **robuste** (et le temps de travail afférent anticipé et reconnu par toutes les parties) :

- Besoin d'une **rigueur sur les statuts et pactes significativement plus élevée** que dans des projets « classiques » avec moins de partenaires (« il faut bien prévoir tous les risques dès le départ, il est dangereux pour le projet d'aller trop vite sur ce point ») ;
- Une bonne pratique identifiée est la **formalisation d'un contrat de développement exhaustif** et multipartite qui clarifie les rôles de chacun des partenaires et indique une rémunération en face de chaque mission réalisée.



Tous les participants soulèvent que la sécurisation du partenariat requiert du temps, et que les risques sont grands pour le projet si elle se fait de manière précipitée ou incomplète. Des règles claires, préparées en collaboration et en toute transparence en amont, rendront aussi plus efficaces les prises de décisions du projet.

La participation des collectivités est efficace et apporte de la valeur au projet à condition qu'elle soit portée dans le projet par **des personnes bien identifiées, et mandatées pour soutenir et s'impliquer dans le projet**. C'est-à-dire que :

- Les mandataires des collectivités doivent être des techniciens en capacité de suivi opérationnel et réactif, qui connaissent bien leur institution, sa stratégie et son cadre de décisions ;
- Les élus qui interviennent ou soutiennent le projet doivent avoir un pouvoir de décision et leur adhésion doit valoir soutien de la collectivité.

Tous les participants de l'étude soulignent enfin que **le relationnel entre les partenaires est primordial**. Ils s'accordent à préciser qu'**un projet où la gouvernance locale qui « fonctionne » démontre les facteurs de succès suivants** :

- Le pacte d'actionnaires et les conditions du partenariat ont été travaillées de manière très méticuleuse, mais le partenariat fonctionne sans s'y référer textuellement grâce à la **confiance** qui s'est instaurée ;
- Dans les faits, les éléments sont partagés de manière **transparente** entre les actionnaires, ce qui permet des prises de décisions robustes ;
- Les décisions sont prises de manière **opérationnelle et rapide** mais systématiquement **de façon collective** ;
- Le collectif fait preuve d'adaptation, notamment pour prendre en compte les situations nouvelles
- Les relations entre les partenaires sont bonnes **sur le long-terme** et le collectif s'entend bien.



Biogaz des Marches de Bretagne / Maen Roch (Loire Atlantique)

Le Label Énergie Partagée, la boussole de l'énergie citoyenne et la Charte méthanisation d'Énergie Partagée

Le Label Énergie Partagée et la boussole de l'énergie citoyenne

Le label Énergie Partagée a pour objectif d'évaluer le caractère citoyen des projets d'énergie renouvelable, afin de les valoriser et d'en faciliter le développement. Ce label, lancé officiellement en novembre 2021, s'appuie sur l'expertise du réseau Énergie Partagée et sur un outil d'évaluation, la Boussole de l'énergie citoyenne.



La méthodologie de la boussole est publique et disponible dans le [Guide de la labellisation Énergie Partagée](#). Les projets peuvent s'en servir pour auto-évaluer l'exemplarité de leur projet, et identifier les pistes de progression. La labellisation est gratuite et ouverte à tous les projets qui en font la demande auprès d'Énergie Partagée.

La boussole évalue la démarche citoyenne des projets candidats sur 12 critères qualité, répartis sur 5 axes-repères : l'intérêt territorial, la dynamique locale, la finance éthique et citoyenne, la gouvernance partagée et l'écologie.

Chacun de ces critères est subdivisé en sous indicateurs qui permettent de situer précisément la démarche qualitative de chaque projet.

La Charte méthanisation

Certaines filières revêtent des enjeux spécifiques, à l'instar de la méthanisation, à la croisée de l'énergie, de l'agriculture, et de la gestion des déchets. C'est pourquoi Énergie Partagée a créé des Chartes filières comme la Charte Méthanisation. Pour les filières pour lesquelles une charte existe, l'obtention du Label est conditionnée au respect de la Charte, en plus de celui de la boussole.





3 - Besoins spécifiques relatifs à la gouvernance locale et pistes de dispositifs

3.1 : Besoins spécifiques liés à la mise en place de la gouvernance locale

De manière unanime et très forte, les participants à l'étude soulignent deux besoins primordiaux, nécessaires à la mise en œuvre d'une gouvernance locale :

Le fonctionnement et l'animation du partenariat dans la durée nécessite des moyens dédiés. Il ressort ainsi nettement que faire fonctionner le partenariat de la gouvernance locale requiert, de façon absolument nécessaire :

- **Des compétences généralistes** afin de faire dialoguer tous les partenaires et parties prenantes sur des sujets techniques et hétérogènes (« sur des projets de méthanisation nous avons beaucoup de spécialistes mais peu de généralistes ») ;
- **Des compétences d'animation collective** pour construire et faire perdurer la confiance, faire preuve de médiation et de pédagogie, construire des compromis, faire prendre des décisions et trancher ;
- **Du temps et de l'implication** pour animer le groupe porteur, répondre aux questionnements des partenaires, tenir des réunions de CODIR et garantir une rigueur dans leur préparation et leur suivi.

La mise en œuvre de la gouvernance locale dans le projet implique un allongement du temps de développement des projets. Les participants à l'étude défendent de manière cruciale cet allongement du calendrier car c'est aussi ce qui produit la meilleure robustesse du projet. Ils soulignent en revanche **que le calendrier réglementaire ne correspond pas à la temporalité de développement des projets à gouvernance locale**, car il est adapté à des projets privés avec peu d'actionnaires.

En effet la temporalité et les modalités du développement du projet sont modifiés par la gouvernance locale sur les aspects suivants :

- Au montage du partenariat, il y a besoin de temps pour **construire la confiance** entre partenaires ;
- Le temps de prise de décision est plus lent car il requiert la **construction collective d'un consensus** ;
- Cet **allongement du calendrier** ainsi que le temps consacré au fonctionnement de la gouvernance locale (CODIR, etc) engendre une **hausse des coûts de développement**.



Un participant résume ces deux points en soulignant que « Par essence **la co-construction est un cheminement commun**. Donc il n’y a pas de méthode qui se duplique, et pas non plus de standardisation des statuts et pactes, mais au contraire il faut **se donner le temps de parcourir ce chemin ainsi que des moyens pour l’accompagner**. »

3.2 : Besoins spécifiques liés à l’implication des collectivités dans un projet ENR

Le cadre réglementaire, commun à toutes les filières, limite aujourd’hui la participation des collectivités dans les SAS de projet d’énergie renouvelable. Ce sont :

- Un plafonnement des **montants investis** : le montant total des apports en comptes-courants d’associés (CCA) d’une collectivité dans des sociétés de production d’énergie renouvelable ne peut pas dépasser un certain pourcentage des recettes réelles de son budget de fonctionnement²;
- Des **obligations de suivi comptable**, coûteuses, qui seront bientôt mises en place pour les SEM. En effet, la loi dite 3DS prévoit à partir de 2023 l’obligation de désigner un Commissaire au compte pour les comptes annuels d’une SAS contrôlée (au sens de l’article L233-3 du Code de commerce) par une SEM³.



Assemblée Générale de Centres Méthanisation

L’implication des collectivités, présidant à la gouvernance locale, doit se faire en veillant à **garantir un fonctionnement opérationnel efficace pour le projet**. En cela, deux types de besoins sont identifiés.

La gouvernance mise en place doit garantir **une capacité à prendre des décisions rapides sur le projet** :

- Il convient soit d’**éviter d’associer un nombre trop important de partenaires**, soit de les encourager à se regrouper ou être représentés (par exemple par une SEM pour des collectivités) afin d’alléger les discussions et les prises de décision ;
- Il est nécessaire de bien anticiper les **délais de décisions** des collectivités, que ce soit pour des délibérations (voire, pour certaines décisions, si la collectivité doit solliciter plusieurs de ses instances) ou pour des délais réglementaires (envoi des dossiers en avance, contrôles de légalité en aval, temps de latence durant les élections, etc.).



3.3 : Pistes d'actions et leviers pour les projets à gouvernance locale

a) Des dispositifs pour faciliter le développement des projets à gouvernance locale

Ces dispositifs de soutien doivent répondre aux besoins spécifiques des projets à gouvernance locale, c'est-à-dire **prendre en compte les spécificités, en termes de calendrier et de moyens, nécessaires pour la mise en œuvre de la gouvernance locale au cours du développement de projet.**

Un premier type de soutien viserait à **mettre en place des aménagements de calendrier** : la prise en compte de la longueur accrue des délais de développement consisterait en :

- un allongement des délais réglementaires (comme celui de la mise en service du projet à partir de la signature du contrat d'achat ou de l'obtention des subventions) ainsi que des procédures (comme par exemple celle du registre des capacités d'injection dans les réseaux de gaz), ou encore de la durée de l'emprunt (comme dans l'éolien) ;
- une accélération des délais d'instruction des dossiers par l'administration (PC, ICPE, agrément sanitaire), voire le traitement de manière prioritaire de ces projets en gouvernance locale dans l'instruction de ces dossiers administratifs et réglementaires ;
- un gel du tarif d'achat pendant la durée du traitement d'un recours.

Un second volet de soutien consisterait à **financer des moyens nécessaires pour développer la gouvernance locale** dans les projets :

- Une prise en compte de l'augmentation des délais et des coûts de développement (mobilisation des équipes et des personnes, absorption des aléas accrus pendant une période plus longue) liés à l'allongement des calendriers ; elle pourrait par exemple se traduire par une bonification du tarif d'achat (pour les projets <28 GWh/an qui représentent la majorité des projets en gouvernance locale) afin de traduire la prise en compte de ces délais et coûts dans les CAPEX du projet ;
- Le financement des moyens et compétences d'accompagnement et d'animation du partenariat, déterminants pour construire une gouvernance locale effective ; il pourrait par exemple se mettre en place par des accompagnements juridiques (spécifiques et experts sur la gouvernance locale articulée avec le monde agricole) ou des subventions à un « AMO gouvernance locale ». Ces subventions ne viendraient donc pas en contradiction avec le régime des aides d'Etat et pourraient s'inspirer des dispositifs mis en place sur les ENR électriques à gouvernance locale (exemples existants dans plusieurs régions comme Pays-de-la-Loire et Occitanie) ;

2 Au 1er janvier 2023, 15% pour les projets bénéficiant d'un soutien public d'Etat de type complément de rémunération ou tarif d'achat, 5% pour les projets en contrat de gré à gré (PPA).

3 A partir de 40% de détention du capital d'une SAS par une SEM, la SAS est considérée comme systématiquement « contrôlée » par la SEM. En deçà, il faut tenir compte des droits de vote et du pouvoir de désignation des administrateurs, qui peuvent être attribués hors statuts, par un pacte d'actionnaires.



Les dispositifs de soutien pourront aussi **encourager l'implication des collectivités dans la gouvernance des projets de méthanisation**. Pour cela, ils viseront en premier lieu la **levée des freins réglementaires existants, non spécifiques à la méthanisation**, qui limitent la participation des collectivités dans les sociétés de projet d'énergie renouvelable et sont bien identifiés (cf 3.2).

Des leviers complémentaires ont également été identifiés, afin d'**inciter les collectivités comme les partenaires privés à s'impliquer ensemble** dans de la gouvernance locale :

- Partager des **retours d'expérience réussis** (comme c'est le cas par de nombreux projets qui ont associé des SEM partenaires et/ou des citoyens) ;
- Pallier la méconnaissance réciproque parfois observée entre le monde agricole et les institutions publiques, notamment en aidant les porteurs de projet à **identifier des relais de confiance** ;
- **Inciter économiquement**, par exemple par une subvention spécifique, les acteurs privés et porteurs de projets à dégager le temps nécessaire et à s'adjoindre les compétences requises pour impliquer les collectivités locales.

b) De manière plus exploratoire, faciliter une intégration locale plus forte des projets semble être un levier pour accélérer le développement des projets à gouvernance locale

Il s'agirait là de **favoriser les boucles courtes d'énergie, entre production et consommation**. En effet les acteurs mobilisés dans les projets à gouvernance locale souhaitent, au-delà de la gouvernance, travailler une intégration locale plus poussée des projets. Lever les freins à la constitution de ces boucles courtes et/ou mettre en place des dispositifs pour les favoriser, répondrait aux ambitions de ces acteurs et accélérerait donc le développement des projets à gouvernance locale.

En ce sens, l'étude a fait émerger **des axes de travail qu'il conviendrait d'étudier de manière plus poussée** et plus fine, et qui pourraient nécessiter pour certains des évolutions réglementaires significatives. Ces axes de travail, qui nécessiteraient des évolutions plus fortes, transformeraient d'autant plus l'ambition de l'accroissement des projets à gouvernance locale à l'échelle nationale.

Ces axes de travail s'articulent en **premier lieu** autour de la possibilité, **pour les projets à gouvernance locale qui rentreraient dans le cadre des Communautés d'énergie renouvelable (CER) et/ou pour les collectivités** qui participent à l'actionnariat de projets à gouvernance locale de leur territoire :

- D'avoir **accès aux garanties d'origine** émises, corrélativement à la production des projets : afin de pouvoir les valoriser localement, en particulier dans un débouché de mobilité – ce qui questionne les cadres réglementaires des garanties d'origine ainsi que de la commande publique sur l'approvisionnement en énergie ;



- De mobiliser un cadre réglementaire « d'**autoconsommation collective** », comme il existe en électricité, afin de créer un dispositif élargi de boucle locale entre production et consommation.

Des pistes de travail sont également identifiées pour :

- **Favoriser un approvisionnement local** des projets à gouvernance locale :
 - Notamment en s'appuyant sur l'obligation à venir pour les collectivités de mettre en place un tri à la source des biodéchets pour renforcer la valeur qu'elles apportent aux projets (gisement local et méthanogène) et donc favoriser leur implication dans la gouvernance par les porteurs initiaux du projet. Pour cela, il conviendrait **que le cadre réglementaire permette aux collectivités de mettre en place des critères de préférence afin de retenir comme solution de traitement des biodéchets un projet de méthanisation à la gouvernance locale auquel elles participent**, même de manière minoritaire ;
 - En revanche, la proposition de subvention d'un dispositif d'hygiénisation, pensée pour faciliter la prise en charge des biodéchets par l'unité, n'a pas été spécifiquement relevée par les participants de l'étude ;



Méthamoly : Une station de bioGNV Photo © Frédéric Berthet

- **Valoriser le soutien des collectivités**, à travers leur implication dans la gouvernance locale d'un projet comme une expression de l'intérêt politique du territoire et de ses ambitions. Pour cela, il pourrait s'agir par exemple **que les projets de méthanisation à gouvernance locale soient déclarés « d'intérêt collectif » par la préfecture**. Cela permettrait :
 - une prise en compte de cette qualité lors de l'examen du dossier ICPE du projet (consultation du public ou enquête publique selon les catégories)
 - une implantation du projet sur une zone classée agricole au PLU (a fortiori utile pour les projets de méthanisation « non agricole », qui traiteraient une majorité de biodéchets). A noter que les impacts de cette piste et ses conditions de mise en œuvre nécessitent d'être étudiés plus précisément au vu des enjeux sur l'artificialisation des terres agricoles.



Annexes

Annexe 1 : liste des structures participantes aux entretiens

Les interlocuteurs suivants ont participé à des échanges d'environ une heure trente :

- David CLAUSSE : Directeur, SEM Energ'IV (Ile-et-Vilaine)
- Sophie CERMONT : Responsable Développement France, Ter'Green (développeur de projets et investisseur, France entière)
- Yannick DUFFAUT : Président, SAS Agriénergies (site en fonctionnement, Gironde)
- Nicolas GENTE : Directeur, SEM Avergies (Lot-et-Garonne)
- Aloïs KLEIN : Président, SAS Méthamoly (site en fonctionnement, Rhône)

Annexe 2 : cadrage initial de l'étude

Méthodologie de travail proposée :

Étant donnée la faible structuration des acteurs de la filière autour des projets territoriaux (peu d'acteurs intermédiaires dans la filière, et spécificités-hétérogénéités géographiques très fortes), Énergie Partagée propose de centrer cette méthodologie autour de la réalisation d'entretiens individuels semi-directifs (7 à 10). Tant que possible, ces entretiens seront réalisés par un binôme associant deux personnes de deux structures différentes. Énergie Partagée s'appuiera, pour la réalisation de cette étude, sur deux prestataires (structures / personnes connaisseuses de la méthanisation et/ou des projets territoriaux / à gouvernance locale.

Le choix des acteurs à interviewer (entre 7 et 10) sera réalisé dans le cadre d'une réunion de préparation et de cadrage de ces entretiens, sur la base de propositions d'Énergie Partagée, envoyées pour consultation et bonification à l'ADEME et GrDF. Suggestions indicatives pour le choix des acteurs :

- des acteurs (en particulier des SEM) qui disposent :
 - d'expérience dans le développement de projets de méthanisation et une connaissance/pratique des projets territoriaux ;
 - ou de l'expérience dans la gouvernance locale et une connaissance/pratique dans les projets de méthanisation ;
- des têtes de réseau du développement de projets de méthanisation et de la gouvernance locale.



Méthamoly Photo © Frédéric Berthet

Étant donné la très faible structuration de la filière autour des projets de gouvernance locale, et plus globalement la complexité de la filière gaz renouvelable, cette étude permettra de problématiser le sujet efficacement et d'en tirer des lignes de travail pour des mécanismes de soutien adapté. Elle ne permettra pas nécessairement d'identifier des mécanismes de soutien « clé en main » à mettre en œuvre immédiatement.

Étant donné la très faible structuration de la filière autour des projets de gouvernance locale, et plus globalement la complexité de la filière gaz renouvelable, cette étude permettra de problématiser le sujet efficacement et d'en tirer des lignes de travail pour des mécanismes de soutien adapté. Elle ne permettra pas nécessairement d'identifier des mécanismes de soutien « clé en main » à mettre en œuvre immédiatement.

Proposition indicative de thèmes à aborder lors des entretiens d'acteurs de la filière :

Ce que pourraient être des projets de méthanisation à gouvernance locale :

Les « ambitions » en méthanisation des acteurs qui ont de l'expérience dans la gouvernance locale : que souhaiteraient-ils voir advenir ? Quelles articulations du projet au territoire ?

Quels obstacles au développement de projets de méthanisation à gouvernance locale :

- Les points de blocage identifiés par les acteurs expérimentés dans la gouvernance locale pour s'impliquer dans des projets de méthanisation ; distinguer ce qui est spécifique à la méthanisation (blocage filière) de ce qui est du à l'articulation au territoire (blocage gouvernance locale) ;
- Les points de blocage identifiés par les acteurs de la méthanisation pour faire de la locale partagée.

Quelles pistes de mesures pour lever ces obstacles ?

- Réaction des acteurs sur quelques dispositifs déjà identifiés (par exemple ceux proposés dans la fiche réalisée en 2021 dans le GT EnR à gouvernance locale sur les projets chaleur et gaz) ;
- Propositions libres des acteurs de pistes de mesures.





Énergie Partagée fédère, accompagne et finance les initiatives de production d'énergie renouvelable portées et maîtrisées par des collectifs citoyens et des collectivités locales.

Cette étude a bénéficié du soutien financier de GRDF



296
projets
suivis

280
adhérents

13.
réseaux
régionaux

www.energie-partagee.org

