
RAPPORT D'ENQUÊTE AU SEIN DU RESEAU TEPOS SUR L'APPEL A PROJETS TEPCV

Avant propos

Depuis plus de 10 ans, le CLER, Réseau pour la transition énergétique, défend des propositions en faveur d'une approche territoriale de l'énergie. Début 2010, le CLER a introduit le concept de territoire à énergie positive (TEPOS) dans le paysage énergétique français. Un an plus tard, des territoires se réunissaient au sein du réseau TEPOS pour promouvoir la vision d'un futur 100 % renouvelable et travailler concrètement sur des approches fondées sur le développement local. Rapidement, le ralliement de grandes régions comme l'Aquitaine, Rhône-Alpes et la Bourgogne ont renforcé l'ampleur du mouvement. Parallèlement, le CLER, avec l'appui de la Commission européenne, lui donnait une dimension européenne par la coopération entre les TEPOS et les territoires 100 % renouvelables de neuf autres pays.

Récemment, à l'initiative de Ségolène Royal, le ministère de l'écologie est venu compléter le puzzle et renforcer la dynamique, avec l'appel à projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV). Dans ce cadre, environ 260 lauréats TEPCV ont déjà reçu une aide de 500 000€ ou plus à fin 2015.

Cette percée rapide et déterminante du concept de territoire à énergie positive en 2015 est une chance. En retour, elle suscite des attentes et des besoins très forts de la part des territoires en matière de connaissance des expériences existantes au niveau national et européen, d'échanges et de coopération avec leurs pairs et les acteurs locaux impliqués, d'éléments de méthode pour développer des projets opérationnels à la hauteur des enjeux, de formation pour tous les publics concernés (élus, techniciens de collectivités, acteurs socio-professionnels, agents de l'Etat, etc). Le réseau TEPOS, aujourd'hui composé de 80 membres dont 45 territoires, s'emploie à y répondre au mieux depuis plusieurs années.

En réponse à des sollicitations provenant des membres du réseau TEPOS, le CLER a mené une enquête interne sur l'appel à projets TEPCV. 25 territoires ont répondu, dont une grande majorité sont lauréats TEPCV. La synthèse des différents retours de terrain pointe, au-delà du volontarisme qui a présidé à son lancement, certaines limites liées aux conditions de mise en œuvre de ce dispositif ambitieux. Fruit de cette analyse détaillée, des propositions concrètes sont mises en exergue pour permettre l'amélioration du dispositif, dans la perspective de la sélection de nouveaux lauréats TEPCV annoncée par Ségolène Royal le 19 janvier dernier (pour atteindre 400 territoires TEPCV) et de l'extension de l'aide attribuée aux premiers territoires TEPCV.

SOMMAIRE

Avant propos	1
Propositions d'améliorations de l'appel à projets TEPCV et de sa gestion par le ministère	3
Améliorer la transparence, la lisibilité et la clarté de l'appel à projets.....	3
Elargir le champ d'éligibilité des actions à celles présentant un meilleur effet levier.....	3
Réviser les cibles de l'appel à projets	3
<i>Mieux cadrer l'éligibilité des territoires</i>	<i>3</i>
<i>Préciser les critères de sélection des lauréats.....</i>	<i>4</i>
Créer davantage d'interactions entre les lauréats	4
Améliorer la cohérence de l'action de l'Etat.....	4
Analyse collective détaillée de l'appel à projets TEPCV	5
Un grand bond en avant	5
<i>Une réponse rapide du ministère à des attentes fortes</i>	<i>5</i>
<i>Un fort effet dynamisant sur l'administration et les territoires</i>	<i>5</i>
<i>Faire confiance aux collectivités locales</i>	<i>6</i>
<i>La Ministre chef d'orchestre de la transition énergétique dans les territoires</i>	<i>6</i>
Les limites de l'appel à projets TEPCV	6
<i>Des intentions parfois ambiguës ou confuses</i>	<i>6</i>
<i>D'une intention louable à une réalisation problématique : points sur la méthode.....</i>	<i>8</i>
<i>Le choix des projets : entre pragmatisme et contrainte</i>	<i>12</i>
Conclusion	17

PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS DE L'APPEL A PROJETS TEPCV ET DE SA GESTION PAR LE MINISTÈRE

Améliorer la transparence, la lisibilité et la clarté de l'appel à projets

- Expliciter le planning du programme TEPCV pour 2016 et en particulier les dates du prochain appel à projets (deuxième vague de conventions annoncée par la Ministre le 19 janvier).
- Préciser les conditions d'éligibilité des territoires, des projets et des actions.
- Communiquer les directives du ministère aux partenaires du programme : Conseils régionaux, réseaux nationaux (dont le réseau TEPOS), etc, afin de leur permettre de les relayer auprès des territoires.
- Clarifier les directives cadre du ministère afin de les rendre interprétables de manière univoque par tous.

Élargir le champ d'éligibilité des actions à celles présentant un meilleur effet levier

- Flécher les subventions sur les projets non-réglementaires et innovants (innovation territoriale, pas technologique), incluant la recherche-action, des expérimentations et l'animation.
- Autoriser et encourager l'investissement dans des opérateurs énergétiques territoriaux ou la prise de participation dans des projets locaux de production d'énergie renouvelable (ou d'économie d'énergie), afin de renforcer l'effet levier.
- Autoriser et encourager la prise de participation dans une structure porteuse d'une plateforme territoriale de rénovation énergétique de l'habitat.
- Autoriser et encourager le financement de l'animation territoriale nécessaire pour rendre les projets d'énergies renouvelables participatifs et y impliquer (notamment financièrement) le plus grand nombre d'acteurs locaux et d'habitants.

Réviser les cibles de l'appel à projets

Mieux cadrer l'éligibilité des territoires

- Exclure les métropoles et communautés urbaines des territoires éligibles à l'appel à projets. Pour ces collectivités financièrement solides et déjà engagées dans la transition énergétique, il s'agit de consentir une rupture d'égalité d'accès au dispositif au profit de la solidarité avec les territoires ruraux, moins pourvus en moyens financiers et humains.
- Exclure les départements des territoires éligibles à l'appel à projets. Ils ne sont pas à l'échelle à laquelle se construisent les stratégies énergétiques territoriales.

- Limiter l'éligibilité des syndicats et des territoires de projets à ceux mutualisant le portage d'une politique énergétique au profit des communes et intercommunalités.

Préciser les critères de sélection des lauréats

- Renforcer l'exigence relative à l'engagement politique et à l'exemplarité de l'action menée dans le passé en matière de développement territorial.
- Renforcer la sélection des territoires lauréats sur la base de leur maturité vis à vis de la transition énergétique et leur capacité à gérer des fonds et à mettre à disposition de tiers l'enveloppe TEPCV, sur le modèle des fonds LEADER.

Créer davantage d'interactions entre les lauréats

- Créer et alimenter au fil de l'eau une base de données publique de toutes les actions financées dans les territoires via le programme TEPCV, afin d'améliorer l'information aux collectivités et la transparence sur les actions retenues. Les conventions des territoires sont mises en ligne sur le site du ministère, mais elles ne permettent pas une recherche efficace par typologie d'actions et de territoires, pouvant apporter de l'inspiration aux autres territoires.
- Réunir les territoires TEPCV avant la signature de leur convention (initiale, pour les nouveaux lauréats, ou avenant, pour les lauréats actuels), mais aussi les autres lauréats, pour leur permettre d'échanger sur leurs actions prévues dans le cadre d'un dispositif d'animation participatif (type « forum ouvert », « world café », etc).
- S'appuyer sur les réseaux d'échanges entre collectivités locales et acteurs des territoires existants, notamment le réseau TEPOS, pour insérer les lauréats TEPCV dans des dynamiques d'échanges pérennes.

Améliorer la cohérence de l'action de l'Etat

- Promouvoir par tous les moyens possibles, au niveau national, les objectifs proposés aux territoires dans le cadre du programme TEPCV : diminuer les consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, augmenter la part des énergies renouvelables. L'exemplarité de l'Etat est une condition nécessaire de sa capacité à entraîner tous les territoires avec lui.

ANALYSE COLLECTIVE DÉTAILLÉE DE L'APPEL À PROJETS TEPCV

Un grand bond en avant

Une réponse rapide du ministère à des attentes fortes

Aujourd'hui, le succès de l'appel à projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) semble aller de soi : dès lors que des aides financières conséquentes sont mises à disposition des collectivités locales, il semble normal que les réponses affluent. Il ne faut cependant pas réécrire l'histoire : entre le lancement de l'appel à projets le 4 septembre 2014 et l'annonce des lauréats le 9 février 2015, aucun répondant ne savait si une aide financière serait allouée aux lauréats, et *a fortiori* quel serait le montant de cette aide (personne n'imaginait alors des montants compris entre 500 000 et 2 millions d'euros, aujourd'hui alloués à chaque territoire lauréat TEPCV). Certains appels précédents du ministère (écoquartier, plateforme de la rénovation énergétique de l'habitat) avaient en effet surtout valu un gain de réputation aux lauréats, mais aucun moyen financier additionnel (ou seulement indirectement par la suite, via des fonds attribués au niveau régional).

Ainsi, en répondant massivement à l'appel à projets TEPCV (plus de 500 dossiers reçus), les territoires ont témoigné à la fois d'une forte motivation et d'une maturité certaine sur les questions énergie-climat. C'est finalement logique : depuis plus de dix ans, de nombreuses collectivités locales ont mis en œuvre des plans climat-énergie territoriaux (PCET), de manière volontaire. En contraignant les collectivités de plus de 50 000 habitants à se doter d'un PCET, la loi Grenelle a donné un coup de fouet à l'implication des agglomérations, tandis que les territoires ruraux non obligés continuaient à s'engager volontairement dans une telle démarche stratégique. Fin 2014, l'ADEME recensait plus de 450 territoires engagés dans un PCET (www.pcet-ademe.fr).

Avec la généralisation des PCAET à la quasi totalité du territoire national en 2017, inscrite dans la loi de transition énergétique, et le formidable élan donné par l'appel à projets TEPCV, la territorialisation de la transition énergétique fait encore un bond en avant. Dans un pays historiquement centralisé comme la France, en particulier en matière d'énergie, la force symbolique de ce positionnement de l'Etat produit un réel déverrouillage culturel – tout comme l'inscription de la définition du territoire à énergie positive dans l'article premier de la loi sur la transition énergétique.

Un fort effet dynamisant sur l'administration et les territoires

La Ministre a souhaité miser sur la rapidité pour enclencher une dynamique. Dans un contexte médiatique peu favorable à la mise en avant de la question de la transition énergétique, fin 2014 et début 2015, l'appel à projets TEPCV a constitué un dispositif hors norme, à commencer par les montants financiers mis en jeu, propre à témoigner du fait qu'« il se passe quelque chose » au plus haut niveau de l'état.

Le terrain témoigne encore régulièrement de la réussite de cette volonté de mise en mouvement : éveil de l'intérêt d'élus jusque là peu sensibles à la question de l'énergie, nombreux articles sur les territoires TEPCV dans la presse régionale, etc. Les territoires le reconnaissent volontiers : « *TEPCV permet d'enclencher une bonne dynamique sur le territoire* ».

Faire confiance aux collectivités locales

Fidèle à son passé de présidente de Région, Ségolène Royal a souhaité mettre en place un dispositif souple et faire confiance aux collectivités locales. Cette opération « coup de poing » a bousculé les codes de l'administration centrale, en innovant sur la forme : à défaut d'être mise aux manettes de la rédaction d'une circulaire de quelques centaines de pages, celle-ci n'a pas eu loisir de convertir l'appel à projets en un dispositif complexe, peu appropriable par les territoires. L'établissement des conventions a surtout été l'affaire d'échanges et de négociations directs entre les collectivités locales lauréates et les services déconcentrés de l'Etat.

La Ministre chef d'orchestre de la transition énergétique dans les territoires

Depuis l'annonce de l'appel à projets TEPCV, il est clair qu'il n'y a qu'un seul capitaine à bord : la Ministre Ségolène Royal elle-même. Elle négocie directement les enveloppes financières avec le plus haut niveau de l'Etat. Elle pose le cadre général et refuse tout cadrage additionnel qui pourrait complexifier la compréhension du dispositif. Elle se tient à l'écoute des territoires et s'engage auprès de ceux qui lui rapportent une difficulté concrète dans la mise en œuvre de tel ou tel projet à ce que l'administration apporte une réponse (et une solution) rapide. Ce volontarisme et cette proximité avec la réalité et les problématiques du terrain sont appréciés par les territoires.

Les limites de l'appel à projets TEPCV

Des intentions parfois ambiguës ou confuses

Des interrogations sur les objectifs poursuivis par le ministère

La quasi intégralité des territoires qui ont répondu à l'appel à projets « territoire à énergie positive pour la croissance verte » ont été lauréats dans une des trois catégories définies (territoire à énergie positive pour la croissance verte -TEPCV-, territoire à énergie positive en devenir -TEPED-, contrat local de transition énergétique -CLTE-). Cela donne l'impression d'une volonté sous-jacente de « *faire du chiffre* », pour donner du souffle à la communication sur le programme.

Pourtant, tous gagnants ? Parmi les trois catégories de lauréats, seuls les TEPCV ont reçu une aide financière dans un premier temps. En 2015, certains territoires des deux autres catégories n'ont parfois pas été contactés par la communauté de travail régionale, pilotée par les services de l'Etat, et censée animer le programme et leur permettre d'avancer et d'aboutir dans leurs projets. « *Nous avons été retenus au titre d'un Contrat Local Transition Énergétique mais n'avons eu aucun contact avec un quelconque interlocuteur* », témoigne un territoire. Cependant, après avoir accompagné le premier groupe de lauréats, le ministère semble désormais se consacrer aux deux autres, les TEPED ayant vocation, comme leur nom l'indique, à devenir TEPCV en 2016.

Beaucoup de territoires, comme les médias, ont fait un lien entre le programme TEPCV et la tenue de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique (COP21) à Paris en décembre 2015. La Ministre avait par exemple annoncé, lors de la réunion des territoires à l'Élysée le 20 avril 2015, la mise en place d'un compteur des émissions de gaz à effet de serre évitées grâce aux actions mises en œuvre dans les territoires TEPCV. Cela a pu renforcer l'impression d'un programme instrumental au

bénéfice d'autres objectifs. La Conférence de Paris ayant abouti positivement, les territoires mobilisés sont cependant satisfaits d'avoir pu ainsi participer indirectement, par leur exemplarité, à la réussite des négociations.

La Ministre a signé elle-même l'intégralité des conventions en présence des collectivités locales. Cela a pu conduire à des accélérations et décélérations dans l'établissement de la convention, en fonction de l'agenda de la Ministre, mais cette marque d'intérêt a été appréciée par les représentants des collectivités. Par ailleurs, plusieurs grands rendez-vous ont rassemblé à l'Elysée et au Ministère tous les lauréats, malheureusement sans leur donner une réelle occasion d'échanger et de travailler entre eux. Ainsi, si les territoires apprécient le volontarisme affiché par l'Etat, ils expriment aussi avoir « *parfois l'impression d'être davantage dans un programme de communication du Ministère...* ».

Propositions afférentes :

>>> Promouvoir par tous les moyens possibles, au niveau national, les objectifs proposés aux territoires dans le cadre du programme TEPCV : diminuer les consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, augmenter la part des énergies renouvelables. L'exemplarité de l'Etat est une condition nécessaire de sa capacité à entraîner tous les territoires avec lui.

Le programme TEPCV : un « cheval de Troie » ?

Même s'il se traduit par un contrat, et donc un accord réciproque des parties, l'appel à projets TEPCV confère au Ministère la capacité à dire les règles dans lesquelles la collectivité locale bénéficiaire va devoir inscrire son action. Au delà de l'autonomie financière et des capacités humaines, c'est donc l'autonomie d'organisation des collectivités qui est questionnée. Les conditions de mise en œuvre de l'appel à projets ont influé sur le choix des actions inscrites par les territoires dans leur convention (voir plus loin).

Cependant, plus fondamentalement, ce sont les programmes nationaux réservés aux TEPCV (convecteurs électriques et lampes LED pour EDF, passeport de la rénovation énergétique pour Engie), proposés par les énergéticiens et promus par le Ministère, qui posent le plus question à cet égard. Pour un territoire, l'autonomie énergétique consiste d'abord à accroître son efficacité énergétique et sa production renouvelable. Mais elle consiste aussi à construire avec ses habitants des projets de transition aux plans humain, organisationnel, financier et démocratique.

« *Les annonces de la Ministre sur de nouveaux programmes ou financements prioritaires envers les TEPCV, sur des actions non ciblées par le territoire et parfois en contradiction avec la démarche TEPOS, nous place dans une position acrobatique... c'est bien aux territoires de définir, au plan local, les actions de la feuille de route !* », rappelle à-propos un territoire. Les territoires n'ont pas vocation à assurer la mise en œuvre d'actions standardisées, plus ou moins pertinentes, conçues à Paris par les opérateurs historiques. Par exemple, quelle organisation et quels moyens humains nécessaires dans les territoires pour distribuer les lampes LED offertes par EDF ? Cette proposition d'action, si elle n'est une injonction, semble contradictoire avec le fait que le financement de l'animation territoriale n'est pas possible a priori via le programme TEPCV.

Aujourd'hui, il ne s'agit plus de poser sur les territoires des projets énergétiques préfabriqués, mais de construire et animer des projets de territoire sur l'énergie, avec et au bénéfice des acteurs locaux et de la population.

Rural, urbain, grand, petit : tous les mêmes ?

Les différentes collectivités locales et territoires de projet ne disposent pas des mêmes moyens humains, techniques et financiers pour mettre en œuvre la transition énergétique. L'absence d'arbitrage en faveur de cibles prioritaires par le Ministère, en amont du lancement du programme, a conduit à l'impossibilité d'adapter plus finement les conditions de mise en œuvre et de financement aux besoins réels. « *Le programme TEPCV présente une approche territoriale « fourre-tout » avec toute échelle du département à la métropole, en passant par les PNR/Pays jusqu'à la plus petite commune rurale* », résume un territoire.

Une dérogation à la politique de rigueur ordinaire

L'Etat met en œuvre depuis quelques années un programme global d'économies. Au niveau des collectivités locales, celui-ci conduit à la baisse des dotations générales de fonctionnement. Dans ce contexte de forte maîtrise budgétaire, le programme TEPCV a pu sembler relever de l'« arrosage financier » pour plusieurs territoires. « *Peu de contrainte de résultats, sauf à dépenser l'argent rapidement* », témoigne l'un d'eux. Cependant, la contrepartie financière est naturellement bienvenue dans ce contexte et elle a tout de même le mérite de flécher des financements vers les enjeux énergie-climat.

D'une intention louable à une réalisation problématique : points sur la méthode

L'esprit de la lettre et la lettre

L'intention initiale de la Ministre pour l'appel à projets TEPCV était de bon augure. Malheureusement, la mise en œuvre a pâti d'une lourdeur administrative certaine. « *On a constaté de gros écarts entre l'esprit de l'appel à projets (qui visait à "créer et animer une dynamique") et les critères restrictifs d'éligibilité* », regrette un territoire. « *L'enthousiasme du début s'est vite estompé et chez quelques partenaires s'est transformé en déception et sentiment d'être pris au piège.* »

Le décalage entre l'annonce sous la forme ouverte d'un appel à projets et l'application nettement plus restreinte a été un élément de frustration pour les territoires. L'un d'entre eux précise : « *Le dossier de candidature déposé et les fiches de la convention signée sont assez différents. On a retravaillé pendant 6 mois sur les fiches projets avec la DREAL et l'ADEME - sur l'éligibilité, le montage financier ... -* ». Plus ennuyeux, cette évolution progressive vers des actions « contraintes » a conduit des territoires à en abandonner rapidement certaines, après même qu'elles aient été inscrites dans leur convention TEPCV...

Une absence de lisibilité sur les règles applicables et les échéances

Les élus et les investisseurs ont besoin de règles claires et de visibilité dans le temps pour faire du développement durable. Ces deux éléments ont grandement manqué au cadre posé pour l'appel à projets TEPCV. « *La mise en œuvre du programme TEPCV a relevé d'une approche au fil de l'eau, avec des consignes contradictoires au fur et à mesure* », témoigne un territoire. Les modalités de financement sont désormais calées et seront donc plus compréhensibles en 2016.

Les DREAL, en lien avec les directions régionales de l'ADEME, ont parfois sollicité de nouvelles collectivités pour l'obtention du financement TEPCV. Parallèlement, de nombreux territoires mobilisés attendaient (et attendent toujours) plus d'éléments d'informations sur un éventuel deuxième appel à projets, ouvert et transparent.

En outre, les territoires décrétés TEPCV au premier appel à projets sont en attente de plus d'informations sur les conditions d'obtention d'une enveloppe financière complémentaire (annoncée jusqu'à 1,5 million d'euros en plus des 500 000€ initiaux). Sauf dans un cas : s'ils ont déjà été contactés par la communauté de travail régionale pour soumettre, en urgence, fin 2015, un dossier présentant leur programme d'actions TEPCV complémentaires. Un territoire précise : *« Assez échaudés de la première tranche, nous n'avons pas forcément prévu de répondre. Mais nous avons été relancés, un peu en dernière minute. Peut-être n'avaient-ils pas reçu assez de dossiers ? »*.

Une nouvelle fois, les territoires TEPCV non concernés n'ont eu connaissance de cette situation qu'indirectement et le déplorent. A l'occasion de notre enquête, l'un d'entre eux en appelle au réseau : *« Nous ne savions pas que l'on pouvait redéposer un dossier ! Merci de nous indiquer comment opérer svp ! »*

Des règles en évolution permanente

Les consignes données aux territoires ont largement évolué d'une semaine à l'autre. Les différentes contraintes arrivaient au compte-gouttes et obligeaient les candidats à revoir leur dossier plusieurs fois, et à chaque fois, pour restreindre davantage le champ d'actions que la fois précédente. *« La gestion du programme TEPCV semble être faite à la petite semaine par les services de l'Etat, qui parfois se contredisent. »*, témoigne un territoire. Sur toute la durée de mise en oeuvre du programme TEPCV, les services de l'Etat ont semblé mal préparés.

Quelques exemples rapportés par les témoignages :

- Au moment de l'appel à projets, des territoires ont pensé que toutes les opérations et les maîtres d'ouvrage (public et privé, association comme entreprise) pouvaient bénéficier d'une aide à hauteur de 80%. Cependant, il est ensuite apparu nécessaire d'imaginer des montages passant par la collectivité, réduisant de facto le niveau d'aide TEPCV possible pour ces projets.
- Les opérations éligibles aux fonds ADEME ont d'abord été éligibles TEPCV, puis plus.
- Les opérations sans cofinancement devaient être privilégiées, mais de nombreux territoires en ont présenté avec cofinancement et elles ont été retenues sans remarques.

Propositions afférentes :

>>> Expliciter le planning du programme TEPCV pour 2016 et en particulier les dates du prochain appel à projets (deuxième vague de conventions annoncée par la Ministre le 25 janvier).

>>> Préciser les conditions d'éligibilité des territoires, des projets et des actions.

>>> Communiquer les directives du ministère aux partenaires du programme : Conseils régionaux, réseaux nationaux (dont le réseau TEPOS), etc, afin de leur permettre de les relayer auprès des territoires.

>>> Clarifier les directives cadre du ministère afin de les rendre interprétables de manière univoque par tous.

Une lourdeur administrative involontaire mais réelle

Les territoires ruraux rapportent une approche administrative très aléatoire, avec une action qui semble avoir été facilitée avec les territoires disposant de moyens conséquents (type département, métropole, grande ville).

Les territoires ruraux de grande taille, notamment, ont souvent eu la volonté de ne pas se limiter à un seul gros projet, mais d'en proposer et mener plein de "petits", dans le but de créer une meilleure adhésion des communes et autres acteurs du territoire au projet. Cela a induit une importante complexification administrative et de nombreux dysfonctionnements, un territoire TEPCV évoquant le « *fiasco des conventions filles* ». Un autre précise que la moitié de ses conventions filles ne sont pas encore signées.

La politique à l'heure de l'accélération

« Précipitation » est ce qui revient le plus fréquemment dans les témoignages des territoires au sujet du programme TEPCV. Par exemple : « *Nous avons eu des difficultés à monter ce dossier dans la plus grande précipitation. Le calendrier imposé nous a obligé à sélectionner les actions et à préparer le plan de financement tambour battant* ». Cette précipitation, à chaque étape, est sans doute la principale source des différentes autres réserves adressées au sujet de la méthode: manque de lisibilité, manque de rigueur, évolutions des consignes, manque de pertinence de certaines actions proposées, etc.

Un autre territoire évoque l'obligation de « *définir un programme d'actions à la hâte, dans l'irrespect du temps de décision politique des collectivités* ». Souvent, le plan d'actions a dû être présenté aux services de l'état, pour discussions autour des actions éligibles, avec le seul aval d'un comité restreint d'élus et sans validation par l'instance décisionnelle habituelle de la collectivité.

Le temps s'est encore accéléré sur la fin d'année 2015, notamment dans le cadre de l'extension de l'enveloppe financière TEPCV. Suite à des sollicitations ciblées par les services de l'Etat, les territoires contactés avaient moins d'une semaine pour constituer et remettre leur dossier. « *Ce qui est impressionnant, c'est la précipitation. Un mail de la DREAL envoyé le 9 décembre nous demandait d'envoyer un dossier bouclé (avec délibération) pour le 17 décembre!* ». Un autre territoire évoque un appel de la DDT le lundi avec pour date limite de dépôt d'une nouvelle convention le vendredi de la même semaine.

La vague TEPCV bouscule les pratiques territoriales établies, parfois au profit de leur dynamisation, mais aussi parfois pour les perturber. « *Le programme TEPCV pouvait être une source de redynamisation des démarches énergie-climat (PCET, TEPOS ou autre). Finalement, l'impact est exactement inverse et c'est autant de financements qui ne serviront pas pour déclencher des projets pertinents...* », regrette un territoire déjà bien engagé dans la transition énergétique. Ou, exprimé différemment : « *L'urgence et la précipitation induites par le ministère risquent de verrouiller bon nombre de démarches sur les territoires.* »

Un dilemme de fond : une action précipitée vaut-elle mieux que pas d'action ?

Paradoxalement, la vitesse imposée est telle que certains territoires viennent à se poser la question de savoir s'ils demandent une rallonge de 500 000 € ou de 1 500 000 €, ou même s'ils demandent tout simplement une rallonge. « *Consommer les 500 000 € dans les délais impartis (i.e. produire l'ensemble des justificatifs au plus tard au 30/06/2017) va déjà être sport !* », témoigne un territoire dont les actions inscrites dans le programme TEPCV ont été récemment définies. La difficulté n'est pas dans l'absolu de proposer des actions, mais de proposer des actions éligibles au programme, validées par le politique, éventuellement portées par des tiers, dans les délais. En effet, les services de l'Etat pressent parallèlement les territoires en leur demandant régulièrement de faire remonter l'état d'avancement de leur travail.

Au-delà de la pression générée sur les territoires par cette exigence de vitesse, c'est bien l'objet même du programme TEPCV qui est en jeu : permettre au territoire de mettre en œuvre rapidement des actions pertinentes et partagées, idéalement susceptibles de créer un effet d'entraînement pour l'ensemble de sa politique énergétique. « *Les services de l'Etat nous prennent en otage, en fixant des délais incompressibles, sources de précipitation et d'erreur. Au final, cela risque de se révéler improductif en termes de résultats, si nous n'arrivons pas à concrétiser les projets que l'on nous a poussé à inscrire dans le marbre en 2 mois de temps* », regrette un territoire. « *Ce montage précipité, avec toutes ses contraintes, risque de nous faire "perdre" des crédits TEPCV si au final, nous n'arrivons pas à faire ce que l'on inscrit dans la convention, car depuis lors, d'autres données ont pu changer par ailleurs également (contexte local, des partenaires, des financeurs etc)* », surenchérit un autre.

Propositions afférentes :

>>> Exclure les métropoles et communautés urbaines des territoires éligibles à l'appel à projets. Pour ces collectivités financièrement solides et déjà engagées dans la transition énergétique, il s'agit de consentir une rupture d'égalité d'accès au dispositif au profit de la solidarité avec les territoires ruraux, moins pourvus en moyens financiers et humains.

>>> Exclure les départements des territoires éligibles à l'appel à projets. Ils ne sont pas l'échelle à laquelle se construisent les stratégies énergétiques territoriales.

>>> Limiter l'éligibilité des syndicats et des territoires de projets à ceux mutualisant le portage d'une politique énergétique au profit des communes et intercommunalités.

Le risque de voir fondre l'aide financière

Précipitation, encore, dans la course aux 1,5 millions additionnels. Comme il a rapidement été clair que tous les territoires ne disposeraient pas d'une rallonge financière à ce niveau, les territoires ont ressenti une mise en concurrence, non pas sur la qualité des actions (ce qui est légitime), mais sur leur capacité à proposer des actions rapidement.

Parallèlement, des territoires se sont sentis pris dans un étau administratif et temporel : « *Nous avons été informé de la nécessité de justifier de 40% des dépenses engagés sur les premières actions pour la mise en place de la procédure d'avenant. Or nous sommes toujours en attente de la finalisation administrative des premières conventions. Nous espérons ne pas en pâtir* ».

Le choix des projets : entre pragmatisme et contrainte

Un champ d'éligibilité restreint pour les actions

Très naturellement, les territoires reconnaissent l'opportunité unique que représente l'aide TEPCV pour réaliser certains projets de grande ampleur pour le territoire, par exemple dans le domaine des déplacements et de la biodiversité, qui restaient jusque là dans les cartons à défaut de capacité de financement propre de la collectivité ou d'aide par d'autres dispositifs.

Pour autant, l'exclusion de tout projet déjà financé par une autre aide de l'Etat (DETR, ADEME, achat d'électricité, etc) a mis à l'écart de nombreux projets : toutes les technologies matures et efficaces d'énergies renouvelables, véhicule électrique, etc. Cette décision de l'Etat est rationnelle : les différents dispositifs de soutien existants restent et doivent rester très largement le principal moyen d'accompagnement de la transition énergétique dans les territoires, bien avant les fonds TEPCV. Par ailleurs, ils ont le grand mérite d'être accessibles également sur tout le territoire national. En revanche, les territoires regrettent que les règles n'aient pas été posées clairement dès le début, ce qui les a obligés à revoir parfois de manière approfondie le premier programme d'actions qu'ils avaient proposé et validé en interne.

C'est davantage la focale portée très majoritairement sur des projets d'investissement qu'ils ont regrettée. Les territoires souhaitent pouvoir financer aussi l'ingénierie interne et les études nécessaires à la réalisation des projets. *« Il a été difficile de justifier que les études nécessaires à des investissements TEPOS (étude de gisement bois pour le développement de la filière bois par exemple, diagnostic dans les exploitations agricoles pour mettre en place des actions de maîtrise de l'énergie et d'énergies renouvelables) soient finançables alors que sans elles les investissements n'auront pas lieu ».*

En dépit de l'importance accordée par la Ministre aux questions de démocratie énergétique, aucune disposition de l'appel à projets ne facilitait la participation des citoyens aux projets, tant sur le plan décisionnel que financier.

La pertinence des projets retenus en question

Le temps de réponse imposé pour bénéficier des aides étant très court, la pertinence des projets sélectionnés en a pâti. Un territoire rural cite en particulier la question de la mobilité, enjeu de taille pour un TEPOS, mais sur laquelle peu d'actions réellement structurantes sont actuellement mises en œuvre : *« du fait de délais de sélection et de réalisation des actions trop courts, le programme TEPCV n'a pas permis le lancement d'actions comme l'aménagement de voies vertes, une réflexion sur la réhabilitation d'une voie ferrée (touristique, commerciale ou autre,...). »*

Regrettant par ailleurs l'absence d'éligibilité de nombreuses actions jugées nécessaires et pertinentes, un territoire considère que *« les directives données par le ministère induisent sur le terrain des fléchages de subventions qui vont à l'encontre de l'usage efficient de la dépense publique. »*

L'impossibilité *a priori* de financer de l'ingénierie et de l'animation, interne et externe, avec les fonds TEPCV a induit une importante frustration pour les territoires. Qui plus est pour ceux qui, s'étant pliés aux directives des services de l'Etat, ont taché de rentrer dans le moule TEPCV, avant de constater que d'autres territoires avaient pu négocier des dérogations. Cette frustration est la marque du fait que le cadrage général du programme TEPCV *« ne répond pas forcément aux besoins identifiés au*

sein du territoire et aux démarches déjà initiées ». Il faut néanmoins signaler la mise à disposition en parallèle de 30 M€ de crédits Ademe dédiés à l'ingénierie, via un dispositif préexistant mais renforcé – voir plus bas.

Un accompagnement insuffisant sur les plans administratif et technique

Au-delà de l'aide financière apportée par l'Etat, et en particulier pour les territoires lauréats non TEPCV, le ministère avait promis un soutien technique aux territoires de la part de ses services. Les territoires rapportent que l'accompagnement de certains services de l'Etat est pour le moment plus cantonné à une vérification des termes de la convention qu'à un accompagnement « positif ». Au point qu'un chef de projet énergie note avec malice : « *Pour l'instant, c'est plutôt nous qui accompagnons les services de l'Etat sur la transition énergétique* ».

En matière d'accompagnement strictement administratif, les services de l'Etat n'ont pas toujours été au rendez-vous. Très peu d'informations sur les projets éligibles ont été transmises entre la signature de la convention cadre et celle de la convention financière. « *Il nous a fallu systématiquement poser des questions en proposant des projets, actions finançables* », précise un territoire. La situation s'est complexifiée pour les territoires ayant proposé des actions portées par d'autres acteurs, formalisées par des conventions filles : « *Peu d'informations ont été communiquées pour permettre l'écriture de conventions filles. Aucune information n'a été communiquée sur les justificatifs à fournir pour assurer le suivi des dépenses.* »

En matière d'accompagnement technique, un territoire se satisfait de ses pratiques de coopération avec l'Etat, mais nuance l'apport du programme TEPCV à cet égard : « *Les services de l'Etat qui accompagnaient la commune avant la convention TEPCV et avec qui les partenariats étaient déjà forts sont toujours à nos côtés de manière très efficace.* »

Sans grande surprise, les territoires ont constaté une absence d'accompagnement technique des services de l'Etat pour l'élaboration d'un projet énergétique global, au-delà des actions inscrites dans la convention TEPCV.

Propositions afférentes :

>>> Réunir les territoires TEPCV avant la signature de leur convention (initiale, pour les nouveaux lauréats, ou avenant, pour les lauréats actuels), mais aussi les autres lauréats, pour leur permettre d'échanger sur leurs actions dans le cadre d'un dispositif d'animation participatif (type « forum ouvert », « world café », etc).

>>> S'appuyer sur les réseaux d'échanges entre collectivités locales et acteurs des territoires existants, notamment le réseau TEPOS, pour insérer les lauréats TEPCV dans des dynamiques d'échanges pérennes.

Une évaluation différenciée des règles, source de frustrations

L'hétérogénéité des positions des services de l'Etat en régions sur les actions retenues ne contribue pas à avoir une bonne lisibilité de ce qu'est le programme TEPCV au plan national. Au point que certains se demandent si « *toutes les DREAL avaient la même grille d'analyse* ». Les territoires ont en effet constaté des interprétations des critères d'éligibilité assez différentes d'une région à l'autre. « *Des achats de véhicules électriques ont parfois été acceptés, alors qu'au final, nous n'en avons trouvé aucun qui ne bénéficie pas du bonus, donc a priori non éligible !* », s'étonne un territoire.

Mais aussi des interprétations fluctuantes entre échelon départemental et régional, et dans le temps, en particulier sur l'éligibilité des actions d'animation et des études. « *Au tout début, il était impossible de déposer des dossiers demandant du financement de postes, par exemple pour la mise en place d'une plateforme de la rénovation énergétique. Il semble que maintenant ce soit possible* ». L'habileté des territoires dans la formulation des actions et l'analyse compréhensive ponctuelle des agents de l'Etat ont parfois joué en leur faveur pour passer entre les mailles du filet !

Une tolérance accrue a pu bénéficier aux plus petites communes, dont le nombre d'actions structurantes matures pouvait être plus limité. « *Une commune de notre territoire a bénéficié d'une enveloppe permettant la réalisation d'une étude d'opportunité et de faisabilité pour la rénovation de son village vacances. Ceci afin d'en faire un démonstrateur en faveur du tourisme durable et du TEPOS. C'est une très bonne chose et un très bon projet mais cela illustre que ce n'est pas toujours très clair sur ce qui est possible de faire avec TEPCV* ».

Concernant la cohérence des positions des services de l'Etat en régions, il faut rappeler que la charte de déconcentration leur donne une latitude d'appréciation. Cette flexibilité gagnera à être utilisée au sein des communautés de travail régionales, en particulier pour pouvoir y associer fortement les conseils régionaux.

Proposition afférente :

>>> Créer et alimenter au fil de l'eau une base de données publique de toutes les actions financées dans les territoires via le programme TEPCV, afin d'améliorer l'information aux collectivités et la transparence sur les actions retenues. Les conventions des territoires sont mises en ligne sur le site du ministère, mais elles ne permettent pas une recherche efficace par typologie d'actions et de territoires, pouvant apporter rapidement des idées aux autres territoires.

Un financement d'actions présentant une faible additionnalité

Sur le fond, le fait que le financement des actions présente une faible additionnalité (et parfois aucune) est une des principales critiques qu'il est possible d'adresser au programme TEPCV. « *Les modalités ne permettent pas d'inciter vraiment les collectivités à aller au-delà de ce qu'elles avaient prévu, c'est dommage* », regrette un territoire. Pour des questions de validation politique, sans même parler de validation d'un projet territorial, les projets fléchés sont souvent des projets déjà inscrits aux budgets des collectivités (généralement de l'investissement lourd mais parfois également du fonctionnement). Un acteur qui accompagne les territoires ajoute : « *Le principe de subsidiarité n'est pas toujours respecté et l'incitative ou l'effet levier de l'aide est proche de zéro. Les financements TEPCV peuvent se révéler sans aucune plus-value.* »

Les conditions générales de l'appel à projets et les délais impartis posent aussi la question de la capacité des territoires à y répondre, d'une part, et à proposer rapidement un nombre suffisant d'actions pour atteindre un niveau total de cofinancement TEPCV de 2 000 000€. « *Nous sommes conscients que c'est un mode de fonctionnement inégalitaire qui récompense les collectivités les plus avancées et structurées dans la démarche TEPOS et ayant des projets déjà identifiés* », témoigne ainsi un territoire.

Des financements TEPCV qui n'encouragent pas l'élaboration d'une stratégie globale

En dépit du montant conséquent alloué au niveau national au programme TEPCV (a priori jusqu'à 400 / 450 millions d'euros), l'aide importante accessible au niveau d'un territoire (jusqu'à 2 millions d'euros) reste faible au regard des besoins de financement dans la transition énergétique territoriale, qui se chiffrent en centaines de millions d'euros pour un programme d'actions complet sur un mandat. Le terme de « *coup de pouce* » revient fréquemment dans les témoignages de territoires. Par exemple : « *TEPCV ne permet pas de faire des miracles, cela reste un sacré coup de pouce pour aller plus loin sur certaines actions du territoire déjà engagées.* »

Les territoires sont conscients du fait que quelques projets ne font pas une stratégie. « *Le programme n'aide en rien des territoires non initiés à définir une stratégie TEPOS qui demande avant tout une animation territoriale afin de définir un programme d'actions cohérent et efficace* », précise l'un d'eux.

Les investissements financés ne sont pas les plus efficaces pour engager un territoire dans la démarche TEPOS car ils ne concernent souvent que le patrimoine de la collectivité et que les montants ne permettent qu'un saupoudrage sur des actions plus ou moins déjà prévues au vu des délais de réponses pour rédiger les conventions financières. « *Oui les 500 000 € sont un starter et un coup de pouce indéniable pour les territoires, mais attention à ne pas perdre de vue le financement dans la durée de la démarche et l'approche systémique incontournable à avoir. Il faut développer en parallèle une véritable approche financière globale de la feuille de route* ». Dans leur convention TEPCV, les territoires valorisent une politique énergétique plus globale au delà des actions vers lesquelles sont fléchées les fonds TEPCV. Cette politique contient souvent des actions plus innovantes et complexes, nécessitant une maturation plus longue. Il reste cependant à imaginer comment celles-ci seront financées *in fine*, une fois que les fonds TEPCV seront épuisés.

Pragmatique, un territoire note : « *Les effets d'aubaine ne durent pas... en particulier pour les crédits de l'Etat aux collectivités locales.* »

Propositions afférentes :

>>> Renforcer l'exigence relative à l'engagement politique et à l'exemplarité de l'action menée dans le passé en matière de développement territorial.

>>> Renforcer la sélection des territoires lauréats sur la base de leur maturité vis à vis de la transition énergétique et leur capacité à gérer des fonds et à mettre à disposition de tiers l'enveloppe TEPCV, sur le modèle des fonds LEADER.

Créer les conditions d'une meilleure autonomie des territoires sur l'énergie

Les territoires regrettent de ne pas avoir pu utiliser, le plus souvent, l'aide TEPCV sur des actions permettant d'avoir un bon effet levier. Par exemple, la possibilité de prendre une participation dans une société de projet d'énergie renouvelable a été citée plusieurs fois. A terme, la possibilité de réinvestir les dividendes dans la politique locale de transition énergétique consolidera la dynamique du territoire et le rendra moins dépendant des financements de l'Etat.

A défaut de pouvoir financer l'ingénierie et l'animation interne via le programme TEPCV, les territoires doivent s'organiser pour disposer des ressources humaines indispensables à la mise en oeuvre des actions financées, mais aussi pour libérer du temps et permettre l'établissement d'un projet TEPOS plus global. En effet, un territoire témoigne : « *Je suis ravi d'avoir enfin un budget pour faire des actions, mais entre TEPCV qui est relativement chronophage et le PCAET, difficile d'aller aussi sur le terrain pour accompagner techniquement les projets !* »

Les ressources humaines doivent souvent être financées en propre. Parfois, le territoire bénéficie de manière complémentaire d'un Contrat d'Objectifs Territorial Energie-Climat, conclu au niveau régional avec l'ADEME. Particulièrement pertinent, ce dispositif permet de mettre l'accent sur l'animation territoriale et de favoriser la mobilisation de tous les acteurs autour d'un projet commun de développement durable. Le chef de projet énergie-climat sera un acteur important de la construction du projet de territoire, de l'élaboration des documents de planification tels le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), de l'accompagnement des grands projets énergétiques du territoire ou de l'animation des dispositifs de généralisation des actions de plus petite taille.

Propositions afférentes :

>>> Flécher les subventions sur les projets non-réglementaires et innovants (innovation territoriale, pas technologique), incluant la recherche-action, des expérimentations et l'animation.

>>> Autoriser et encourager l'investissement dans des opérateurs énergétiques territoriaux ou la prise de participation dans des projets locaux de production d'énergie renouvelable (ou d'économie d'énergie), afin de renforcer l'effet levier.

>>> Autoriser et encourager la prise de participation dans une structure porteuse d'une plateforme territoriale de rénovation énergétique de l'habitat.

La difficile intégration des acteurs locaux au programme TEPCV

La stratégie énergétique d'un territoire à énergie positive repose en grande partie sur l'initiative des acteurs locaux. Au regret de nombreux territoires, il a été très difficile d'intégrer d'autres porteurs de projets que la collectivité labellisée. Tout d'abord, le besoin de réagir rapidement en réponse aux délais serrés posés par les services de l'Etat n'a pas laissé l'opportunité aux collectivités de se coordonner correctement avec leurs communes membres ou des acteurs locaux. Ensuite, les contraintes administratives pour établir les conventions filles avec ces derniers se sont révélées être lourdes :

- Impossibilité pour le porteur de projet d'être subventionné directement, conduisant à un besoin d'intermédiation financière par la collectivité lauréate – avec la nécessité associée pour celle-ci de cofinancer le projet à hauteur de 20%, contre toute prévision – ;
- Incompatibilité des règlements existants de la collectivité avec la possibilité d'attribuer un financement important à une entreprise, se concluant parfois en un « saucissonnage » artificiel...;
- Difficulté de faire accepter le principe d'un fonds à attribuer dans l'année, dans la mesure où les bénéficiaires finaux ne sont pas connus à l'avance.

Par ailleurs, les services de l'Etat ont relayé auprès des territoires la consigne de limiter les projets en nombre. Pourtant, en territoire rural, la présence de nombreuses petites communes justifie une approche par la généralisation de petits projets. Passer par cette multitude d'actions peut être une étape utile avant d'entreprendre des projets plus lourds et ambitieux. « *Il est nécessaire de rassurer les citoyens et les élus avec des projets simples et concrets, immédiatement efficaces, avant de faire des expérimentations...* », souligne un territoire.

Proposition afférente :

>>> Autoriser et encourager le financement de l'animation territoriale nécessaire pour rendre les projets d'énergies renouvelables participatifs et y impliquer (notamment financièrement) le plus grand nombre d'acteurs locaux et d'habitants.

Conclusion

Le réseau TEPOS est convaincu de l'intérêt d'entretenir de solides relations partenariales avec le ministère de l'écologie et les autres acteurs institutionnels. L'établissement d'un « terrain de jeu » commun où les actions de chacun sont coordonnées au mieux, dans un souci de lisibilité, d'efficacité et de complémentarité, est le meilleur moyen d'accompagner la transition énergétique des territoires, chacun apportant sa pierre selon ses approches spécifiques et ses moyens.

Nous souhaitons vivement que ce rapport d'enquête et les propositions afférentes soient l'occasion de renforcer notre coopération avec le ministère de l'écologie, auquel nous pourrions apporter dans la durée une analyse critique, constructive et approfondie relative aux dynamiques en cours sur le terrain, et une meilleure compréhension des conditions d'accompagnement permettant d'assurer leur amplification et leur continuité.