



COMPRENDRE



La coopération territoriale au service du développement des énergies renouvelables



CLER RÉSEAU
POUR LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE

PRÉAMBULE

Les enjeux de la transition énergétique sont nombreux, mais pour les relever, les Régions « cheffes de file » ne sont pas seules aux manettes. Elles peuvent compter sur le soutien et les actions des hommes et femmes de terrain – associations, collectivités, échelons territoriaux de toutes tailles. Il est essentiel de comprendre les dynamiques de coopération territoriale à l'œuvre pour imaginer et construire des Régions cheffes d'orchestre, à même d'écrire et jouer avec tous les acteurs, la partition de la transition.

POUR EN SAVOIR + :

Des ressources complémentaires sont disponibles sur la page de la campagne «Les Régions en action»

POUR ALLER PLUS LOIN :

<https://negawatt.org/Analyse-et-concatenation-du-volet-energie-des-SRADDET>

<https://cler.org/vers-des-regions-100-energies-renouvelables/>

www.fnccr.asso.fr/article/role-et-actions-des-collectivites-et-de-leurs-groupements/

<https://amorce.asso.fr/publications/guide-des-montages-juridiques-production-d-energie-renouvelable-et-realisation-de-reseaux-de-chaaleur-et-de-froid-par-les-collectivites-enj15>

<https://energie-partagee.org/codeveloppement-note-synthese/>

SOMMAIRE

03

LE CONTEXTE

Un cadre réglementaire relativement souple, mais de fortes disparités territoriales entre les acteurs

06

LES ENJEUX

L'appropriation territoriale des objectifs régionaux et la coopération par la mise en œuvre sur le terrain

09

L'AVIS

du CLER-réseau pour la transition énergétique



OURS

Conception - Rédaction : Hélène Gassin, Jean-Marc Proust, Auréline Doreau, Alexis Monteil-Gutel, Anne Auclair
Création graphique : Mathilde Gayet – Kreion Studio
Photos : Unsplash, Adobe Stock, Ferme de Figeac p.2, Pierre-Yves Jouyau p.4.
Janvier 2022



LE CONTEXTE

Un cadre réglementaire relativement souple

En droit, le développement des énergies renouvelables (EnR) s'inscrit dans le champ de compétences de la transition énergétique. Il repose essentiellement sur le bloc communal (communes et intercommunalités) et les Régions. Néanmoins, cette compétence n'est pas exclusive – à la différence de celle d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie par exemple. De fait, elle se décline dans toutes les catégories d'intercommunalités (EPCI), de la communauté de communes à la métropole. Les Départements, eux, n'ont plus de compétences directes en la matière.

Par ailleurs, la planification stratégique (SRADDET, PCAET¹) est dévolue aux Régions et EPCI. Néanmoins, dans la mesure où le rôle de chef de file est attribué à la Région, les PCAET doivent être compatibles avec le SRADDET.

TOUS LES ÉCHELONS CONCERNÉS

Au-delà de cette planification, la mise en œuvre des actions qui en découlent est l'affaire de toutes les collectivités, notamment les communes et leurs groupements. En autorisant sa participation à des sociétés de projet, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) de 2015 a rendu explicite la compétence du bloc communal dans le développement de projets d'énergies renouvelables.

Enfin, les syndicats intercommunaux d'énergie ont des compétences formelles liées aux réseaux de distribution (électricité, gaz, chaleur et froid), réseaux dont le rôle est crucial pour les EnR. En complément, à la demande de leurs communes membres, ils disposent de compétences opérationnelles en matière de développement de projets ou d'outils d'ingénierie et d'accompagnement. Le

législateur leur a également confié une forme de responsabilité de coordination opérationnelle avec les EPCI à l'échelle départementale par l'animation des commissions consultatives paritaires de la transition énergétique (article 2224-37-1 du CGCT).

Au regard des multiples initiatives qu'il autorise, avec une nette accélération ces dix dernières années, le cadre institutionnel apparaît finalement assez souple – même s'il reste largement perfectible. À la dynamique historique, essentiellement d'inspiration associative ou due à des collectivités pionnières – que l'on retrouve dans le réseau du CLER-Réseau pour la transition énergétique et les territoires à énergie positive (TEPOS) –, s'est ajouté un fort mouvement « institutionnel ».

Ce mouvement a été favorisé par la multiplication des cadres incitatifs, de type appel à manifestation d'intérêt ou fonds nationaux (ADEME, TEPCV...) et la montée en puissance des interventions régionales (sociétés d'économie mixte (SEM), fonds d'investissement, subventions ciblées). De fait, on observe depuis quelques années un essor spectaculaire des projets EnR citoyens d'une part, soutenus par les Régions et l'ADEME – fédérés au sein d'Energie Partagée –, et de création de SEM territoriales d'autre part.

Ce foisonnement d'acteurs et d'initiatives est évidemment favorable aux EnR mais il génère parfois des incompréhensions et peut aussi créer des situations de blocage, voire de concurrence.

1. Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), plan climat air-énergie territorial (PCAET).



De fortes disparités territoriales entre les acteurs

Héritage des histoires et spécificités locales, la répartition des rôles entre acteurs et le niveau de dynamisme des initiatives territoriales et citoyennes s'avèrent très disparates.

Il en est ainsi des conseils régionaux. Tous ont évidemment élaboré un SRADDET, doté d'un volet énergie au niveau d'ambition varié. Certains y ont adjoint un objectif de Région à énergie positive 100% renouvelable. Les Régions n'ont donc ni les mêmes stratégies d'intervention ni les mêmes outils.

De leur côté, les syndicats d'énergie (SDE) ont développé plusieurs approches allant du simple soutien financier aux projets de leurs membres, à la mise en œuvre opérationnelle, directe ou via une SEM dédiée. Depuis quelques années, ils se sont également organisés en ententes régionales, notamment pour coopérer plus activement en matière de transition énergétique – par exemple le déploiement des infrastructures de recharge de véhicules électriques.

Du côté des EPCI, du simple fait de leur nombre beaucoup plus important, les disparités sont encore plus grandes.

Inévitablement, les modalités de coopération entre ces différents acteurs (Région, SDE, EPCI) diffèrent largement. Néanmoins, on observe une quasi généralisation de conventions de partenariat entre la Région et l'entente des SDE, associant parfois également l'ADEME et la DREAL. S'y ajoutent parfois d'autres conventions, entre les Régions et EPCI, entre SDE et EPCI, etc.

La montée en puissance des intercommunalités offre des opportunités mais également quelques difficultés opérationnelles : ce sont essentiellement les communes qui siègent dans les syndicats et elles se sentent parfois perdues entre les différentes instances, notamment quand les compétences de l'EPCI et du SDE se recoupent. Pour faciliter la coopération, certains syndicats ont adapté leurs statuts pour ouvrir plus largement leur gouvernance aux EPCI.

ZOOM SUR

La commission consultative paritaire pour la transition énergétique

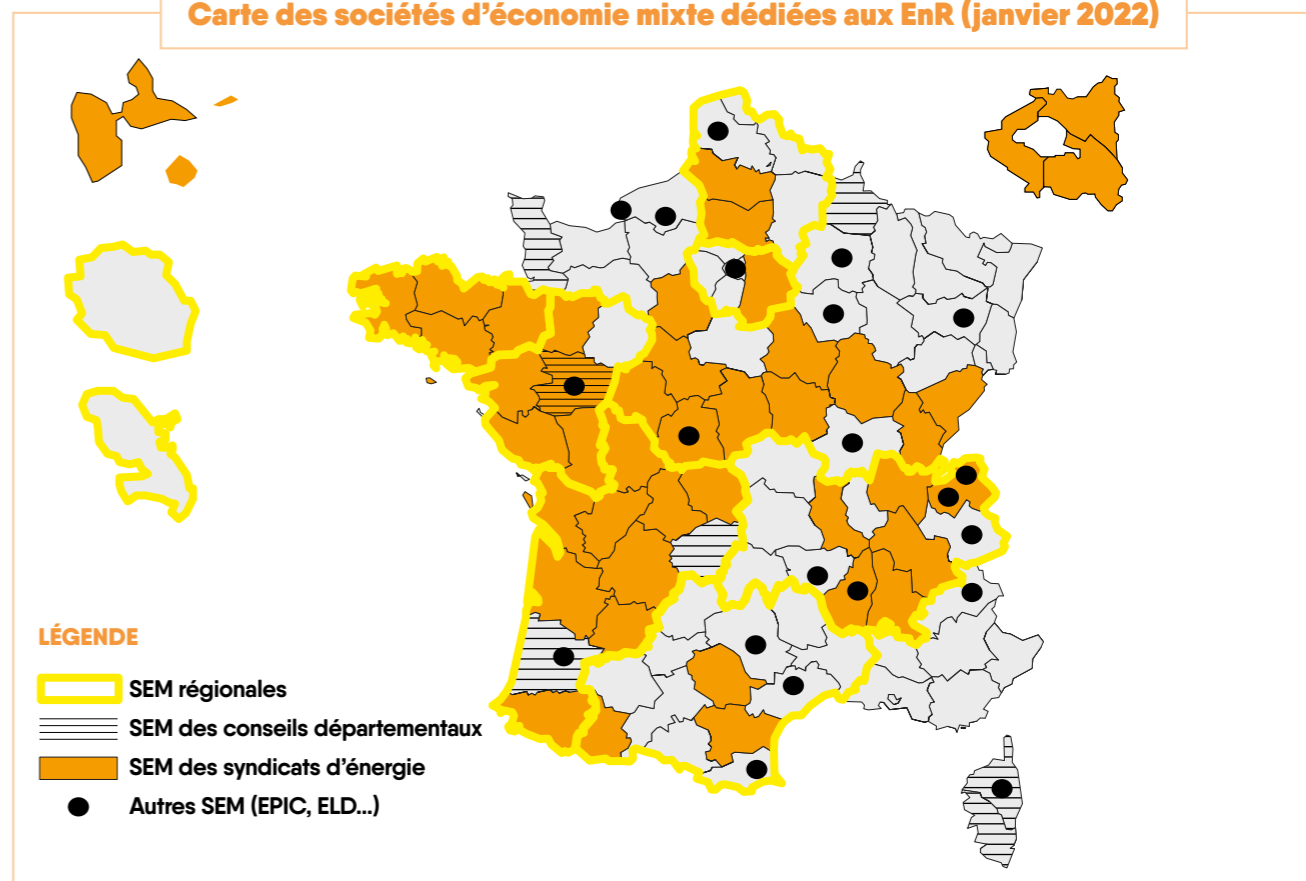
Instaurée par la loi TEPCV de 2015, cette commission départementale est animée par le syndicat d'énergie et regroupe l'ensemble des EPCI à fiscalité propre avec parité des représentants entre SDE et EPCI. Le texte précise que « cette commission coordonne l'action de ses membres dans le domaine de l'énergie, met en cohérence leurs politiques d'investissement et facilite l'échange de données. » Cet outil de coopération institutionnelle est parfois utilisé de manière très opérationnelle. Ainsi, dans le Calvados, la commission s'est dotée d'une feuille de route 2021-2023 partagée, identifiant 22 actions concrètes classées

par ordre de priorité. On y trouve par exemple des opérations groupées d'installations photovoltaïques, de valorisation des délaissés d'élagage, un cadastre solaire... mais également un programme de formation : « la Fabrique énergétique ».

Dans de nombreux départements, les réunions de la commission offrent également l'occasion pour l'ADEME et le Conseil régional – très souvent invités – de pouvoir présenter leurs dispositifs ou comprendre les attentes des acteurs territoriaux.

POUR EN SAVOIR + :
www.sdec-energie.fr

Carte des sociétés d'économie mixte dédiées aux EnR (janvier 2022)





LES ENJEUX

La coopération territoriale recouvre deux dimensions différentes et néanmoins complémentaires. D'un côté les multiples exercices de planifications et schémas, de l'autre la mise en œuvre (outils, projets).

1. L'APPROPRIATION TERRITORIALE DES OBJECTIFS RÉGIONAUX

Malgré de réels efforts régionaux de concertation, les outils de planification co-construits avec les acteurs du territoire, et cohérents entre eux, restent rares. À la lumière des exercices passés de planification, force est de constater qu'un modèle permettant une articulation opérationnelle entre les différents exercices reste à définir. Il paraît difficile de trouver les voies et moyens de la co-construction "par le bas" dans un pays où la culture jacobine domine. Bien qu'elle favorise la prise de conscience des enjeux, la planification n'est pas forcément le point de départ le plus simple. Une meilleure coordination des différents niveaux de planification favoriserait la mobilisation cohérente des acteurs même si, au regard de l'urgence climatique, une approche pragmatique s'impose. Il ne s'agit pas de refaire des scénarios complets à l'échelle départementale ou de décliner de manière descendante des objectifs (ou pire, une cartographie) mais bien de permettre aux territoires de se les approprier grâce à des ordres de grandeur partagés et donnant à voir l'enjeu de solidarité entre territoires. Cette approche peut s'appuyer sur des outils reconnus (Destination TEPOS, outil PROSPER, TerriSTORY®...) et un recours efficace aux instances existantes comme la commission consultative paritaire.

2. COOPÉRER PAR LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE

Fédérer autour de projets permettra de sortir des blocages et positionnements formels. Cela s'observe déjà avec les projets "innovants" qui bousculent les pratiques habituelles, et se constate de plus en plus dans la mise en œuvre opérationnelle des outils - SEM, conseil dédié - et des projets eux-mêmes. Évidemment, les

Les besoins des différents acteurs

Animation et accompagnement en amont

COLLECTIVITÉS

- Information et sensibilisation
- Connaître ses potentiels

CITOYENS

- Information et sensibilisation

PORTEURS DE PROJET

Collectivités et citoyens peuvent être porteurs de projet

- Identifier les potentiels

Emergence du projet

Développement

- Comprendre le projet et ses enjeux
- Informations et outils pour négocier : Analyse technico-économique et juridique
- Concertation

- Comprendre le projet et ses enjeux
- Concertation
- Participation

- Accès au foncier
- Acceptation
- Ingénierie technique et économique
- Financement (développement puis investissement)

subventions sont aussi un facilitateur non négligeable de coopérations multiples et l'on peut espérer que les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) y incitent.

On observe ainsi une "montée en confiance" par la mise en œuvre de projets qui se traduira probablement par une évolution des modes de gouvernance et d'élaboration des futurs documents de planification.

La coopération répond aussi à un besoin d'optimisation des ressources : pour développer des projets ou en accueillir, les communes et EPCI ont besoin d'accéder à de l'information, de l'ingénierie technique et financière ainsi qu'à des compétences juridiques et d'accompagnement de projet (animation, concertation). Il en va de même pour les habitants d'un territoire dont les attentes augmentent avec le niveau d'implication, jusqu'à parfois porter eux-mêmes un projet. *In fine*, il s'agit bien de réduire l'asymétrie entre développeurs et collectivités/citoyens.

Quelles étapes ?

Comme développer des énergies renouvelables demande du temps, une solide préparation s'impose. Deux phases sont à distinguer, avec des besoins et acteurs potentiellement différents.

• **Animation et accompagnement "amont" : information et sensibilisation, évaluation des potentiels, méthodologies et outils pour faire émerger**

des projets. Essentiellement portée par des structures publiques ou associatives (associations spécialisées, ALEC...), cette phase recouvre une forme de service d'intérêt général. Pour être opérationnel, cet accompagnement doit être correctement doté en ressources humaines pérennes. À l'image du conseil en énergie partagé (CEP), le conseil aux projets solaires ou éoliens financés par le dispositif Cocopeop seront probablement mobilisés en ce sens.

• **Assistance projet : technique, économique et financière, juridique, animation de la concertation.** Il s'agit ici d'assistance à maîtrise d'ouvrage, avec des activités dédiées à un projet en particulier, de nature concurrentielle, quelle que soit la forme juridique du prestataire (public, privé, associatif...).

Dans le cas des collectivités ou citoyens porteurs de projet, le développement du projet lui-même (études préalables, démarches administratives, etc.) fait appel aux mêmes compétences que celles d'un développeur privé, avec des besoins renforcés par la nécessaire montée en compétence, et le temps nécessaire à la délibération collective.

La distinction entre sphère du service public et activités concurrentielles (y compris si elles sont portées par des acteurs publics) peut être complexe, d'autant plus que l'on peut passer de l'une à l'autre. Pour éviter toute confusion, la question : "pourrais-je rédiger un marché public d'AMO avec ce que j'attends ?" semble un bon indicateur.



Qui fait quoi ?

La planification est un exercice de cohésion et de coordination. En pratique, cela n'a rien de simple. De fait, il est peu fréquent d'y trouver un état des lieux des acteurs en présence, et les positionnements sur les activités se font parfois par opportunité (appel à projet ou appel à manifestation d'intérêt...) sans forcément tenir compte de l'existant. Paradoxe : alors que se multiplient les initiatives et dispositifs de soutien, un risque de confusion, voire de concurrence émerge. Il en est ainsi de la création de SEM qui suscitent parfois des rivalités entre collectivités.

Établir une cartographie évolutive des acteurs (fonctions exercées, manquantes, à mutualiser, meilleure allocation des moyens...) est sans doute utile pour réduire les risques de concurrence entre acteurs publics ou plus largement « de service public », notamment pour les financements.

Exemple : la fonction - essentielle - d'animation peut être indifféremment assurée par l'ALEC, le syndicat d'énergie, une association, une organisation professionnelle (chambres consulaires, fédérations...) ou partagée (par territoire/filière/public, etc.). L'essentiel est que la fonction soit exercée efficacement, à destination de tous les acteurs ciblés, et pérennisée.

Il existe aujourd'hui une grande variété de modes de coopération (participations croisées dans des SEM : sociétés de projets, programmes ciblés du type « plan bois-énergie », adhésion du syndicat d'énergie à l'ALEC ou des EPCI au syndicat, conventions régionales multi-acteurs...) et outils de planification bien sûr.

Les exemples les plus accomplis et récurrents de tels partenariats sont à chercher dans les politiques de mobilité. En effet, elles associent presque obligatoirement tous les acteurs : communes et EPCI pour l'implantation, syndicats d'énergie pour la construction et l'exploitation, Régions pour la

coordination / planification. Associées à ses projets de méthanisation, les stations d'avitaillement bioGNV illustrent bien cette coopération à plusieurs étages, tout comme les stations à hydrogène - plus largement portées par les Régions.

Si la constitution de SEM est parfois sujette à (de longues) discussions, en revanche les sociétés de projets permettent d'associer efficacement nombre d'acteurs. Mais les participations croisées entre SEM peuvent aussi favoriser la montée en compétences et l'essor des projets.

La disparité des situations territoriales est telle qu'il ne peut y avoir de bons ou de mauvais modèles. En revanche, quelques fondamentaux se retrouvent dans toute coopération réussie.

POUR EN SAVOIR + : [Retrouvez nos fiches S'inspirer consacrées à des expériences de terrain.](#)

ZOOM SUR

Un nouveau conseil pour les communes

Dans le cadre d'un dispositif lancé par l'ADEME, des postes de conseil à destination des collectivités de l'échelon communal pour le développement de projets éoliens et photovoltaïques (Cocopeop), vont être financés pour une durée de trois ans renouvelable. Ils accompagneront "la montée en compétences des EPCI dans la phase amont de développement des projets."

[Ces postes officient au sein d'ALEC, de SDE ou de structures associatives et peuvent être mutualisés.](#)



FACILITER L'APPROPRIATION TERRITORIALE DES ENJEUX ET OBJECTIFS...

Territorialiser les volets énergie des SRADDET aura un impact sur leur lisibilité et leur caractère opérationnel. À condition, évidemment, de ne pas reproduire l'approche descendante de l'État avec les Régions. L'objectif reste l'appropriation collective des enjeux et l'organisation de la coopération : chacun fait sa part en fonction de ses compétences et ressources. Ce dialogue devrait conduire à définir des objectifs partagés, facilitant ensuite leur mise en œuvre.

...TOUT EN SIMPLIFIANT LA CONCERTATION

La multiplication des réunions et des instances ne peut être une solution. Très sollicités, les responsables (au sens large) de la transition énergétique doivent trouver de l'intérêt aux échanges et réunions qui leur sont proposés. Autant utiliser l'existant, en tenant compte des configurations locales : commissions consultatives paritaires, groupes de travail des SRADDET, commissions des parcs naturels régionaux, des ALEC... L'échelle départementale semble la plus adaptée pour mobiliser les EPCI. Associées à ces espaces de concertation, l'ADEME et la Région favoriseront la compréhension réciproque des enjeux.

REVENIR AUX BASES DE LA COOPÉRATION

Se connaître

Compétence vaste et relativement nouvelle, la transition énergétique pose aux collectivités le défi d'une coopération multilatérale, impliquant parfois de surmonter un historique de rivalités. En outre, la méconnaissance des acteurs freine les projets. Une cartographie partagée des acteurs de l'accompagnement (territoire couvert, domaines d'intervention, compétences techniques, outils, interlocuteurs...) et du développement (SEM et opérateurs territoriaux, développeurs privés, etc.) semble une base utile à la coopération.

Faire ensemble

Une telle cartographie sera co-construite. Et idéalement complétée par un recensement des projets et gisements, afin d'établir et tenir à jour une feuille de route des EnR en utilisant les outils existants (cadastre solaire, gisement éolien, observatoire régional...). La coopération peut également s'enclencher à partir d'un projet ou filière spécifique qui permettra de faire « tâche d'huile ». Comme il existe nombre de territoires ou acteurs « leaders », le partage d'expé-

rience, les échanges entre pairs ou les référents thématiques enrichiront la dynamique.

Répartir les rôles

Bien que le rôle des Régions soit relativement homogène (financement de capacités d'ingénierie, soutien aux investissements, outils mutualisés...), il paraît contre-productif de figer un fonctionnement idéal. L'enjeu ici est de définir collectivement qui fait quoi en veillant à quelques points essentiels :

- **Lisibilité** : une commune (ou tout autre acteur, comme un agriculteur, une entreprise...) doit pouvoir facilement identifier vers qui se tourner si elle est démarchée ou si elle souhaite s'impliquer dans la transition énergétique en disposant de peu de temps et de ressources.
- **Accessibilité** : de nombreux dispositifs de soutien ou d'accompagnement - notamment régionaux ou nationaux - peuvent avoir un effet de redondance et de décrochage par leur complexité : si les pionniers sont outillés pour trouver les ressources et aller plus loin, la première marche est souvent la plus difficile à franchir.
- **Stabilité** : toute transformation durable s'opère dans un temps relativement long. Le travail d'animation et d'accompagnement vers le développement des énergies renouvelables permet de gagner un temps précieux dans le développement de projets car le terrain est prêt. Pourtant, il demeure difficile à financer dans la durée et c'est un point de vigilance particulier à traiter pour une bonne coopération territoriale.

CONCLUSION

La transition énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique supposent un immense effort collectif. L'ampleur du défi doit favoriser l'émergence d'un maximum de projets et devrait interdire toute forme de "pré-carré" ou de concurrence, notamment entre acteurs de la sphère publique puisqu'il s'agit bien d'une co-responsabilité. La multiplication des initiatives de terrain, un cadre institutionnel relativement souple permettant l'action, des soutiens publics, même perfectibles - offrent un environnement favorable qu'il s'agit de valoriser en coopérant dans l'action. La coordination et le partenariat sont plus que jamais nécessaires, surtout au moment où des formes de réticences aux énergies renouvelables se font entendre.



CLER RÉSEAU
POUR LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique est une association qui regroupe près de 300 structures (associations, entreprises, collectivités) engagées dans la mise en œuvre d'une transition énergétique ambitieuse partout en France.

Remerciements



Spécialisé dans les missions auprès de collectivités territoriales et établissements publics, GP conseil propose des prestations de mise en œuvre de la transition énergétique qui prennent en compte les réalités et besoins du territoire.