

## ETAT DES LIEUX 2024 DES PCAET PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE LOCALE, LE RÔLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ CONFIRMÉ

ENSEIGNEMENTS DES ZONES  
D'ACCÉLÉRATION DES  
ÉNERGIES RENOUVELABLES



# Sommaire

## **P. 4 ETAT D'AVANCEMENT DES PCAET**

### **P. 5 TERRITORIALISER LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE : ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES ET DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE**

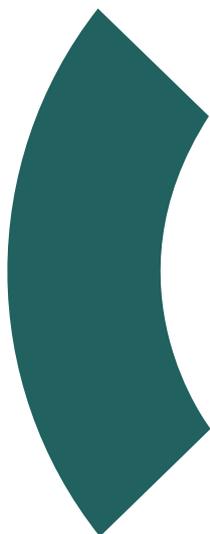
- Vers un renforcement du rôle des élus locaux
- Zones d'accélération des énergies renouvelables: une nouvelle procédure qui soulève de nombreuses questions

### **P. 7 LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE LOCALE EN PRATIQUE : PREMIER BILAN DES ZAENR**

- Un lancement difficile en raison d'un cadre complexe à appliquer
- Stratégie et appui technique: l'intercommunalité en soutien auprès des communes
- Faire projet au niveau du territoire: une concertation indispensable mais à marche forcée
- L'apport de la démarche: un outil de mobilisation, mais pas de l'ampleur espérée

### **P.13 ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR: UNE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE QUI SE STRUCTURE**

- La planification énergétique locale, un dossier politique et technique à inscrire dans la durée et à traduire en actions
- L'intercommunalité, échelle incontournable de la planification énergétique
- Gouvernance de l'énergie: un chantier encore ouvert



# Introduction

Cette édition de l'état des lieux des PCAET aborde le principal chantier en matière de planification énergétique locale engagé au cours de l'année écoulée : l'identification des zones d'accélération des énergies renouvelables, ou ZAEnR, prévue par la loi APER de mars 2023. Il s'appuie sur deux enquêtes et des réunions régulières avec les intercommunalités pour proposer un premier bilan qualitatif de la démarche, qui sera réitérée lors des prochains exercices de planification énergétique nationale. Des retours d'expérience illustrent les pratiques des territoires.

Dispositif de planification ascendante, la procédure des ZAEnR attribue aux maires la responsabilité d'identifier, énergie par énergie, des zones potentielles pour développer des projets. Il ne s'agit pas d'analyser la faisabilité technique de ces projets mais d'en aborder l'acceptabilité. Agrégées à l'échelle départementale, les cartographies des zones d'accélération font l'objet d'une analyse par rapport aux objectifs régionaux de production. A condition d'être jugées suffisantes, les zones permettraient ainsi de traduire spatialement ce que représentent les objectifs nationaux et régionaux et d'accélérer le développement des EnR.

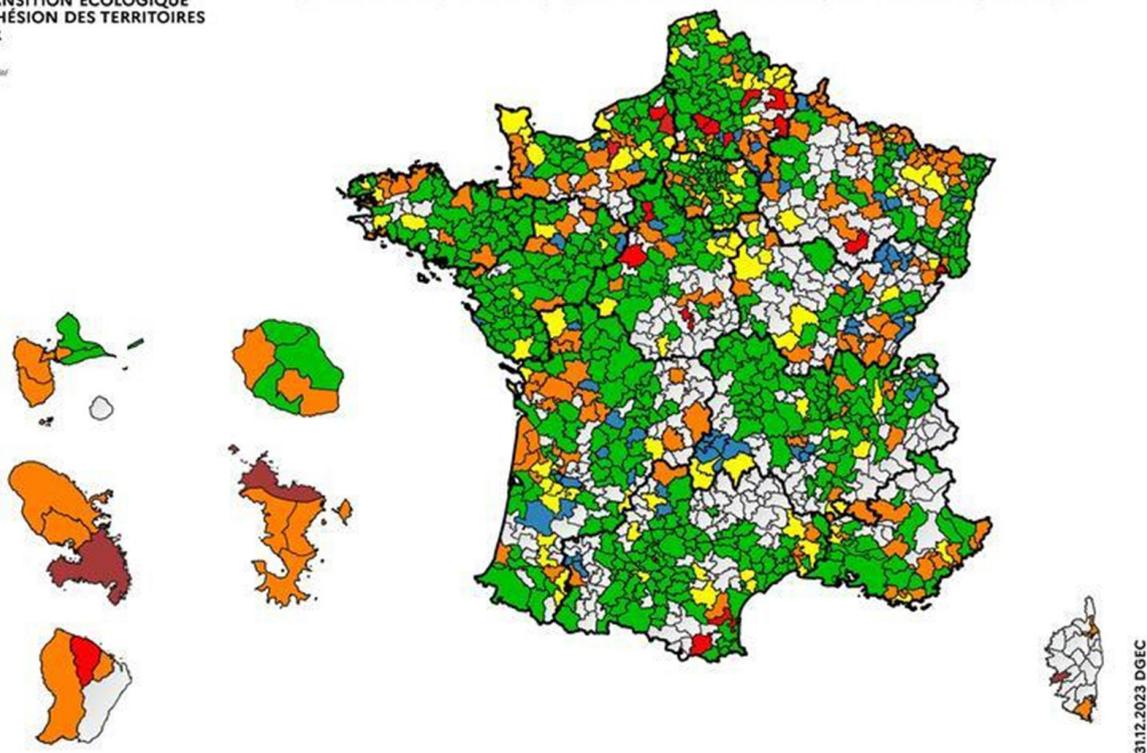
L'articulation entre les PCAET et les ZAEnR n'était pas prévue par le législateur, mais l'existence du PCAET a permis de poser un cadre, de se référer sur une stratégie commune et de s'appuyer sur des ressources en ingénierie. Les intercommunalités ont ainsi confirmé leur mobilisation aux côtés des communes.

# ETAT D'AVANCEMENT DES PCAET

La Direction Générale de l'Énergie et du Climat du Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires recense les informations sur l'avancement des PCAET et publie régulièrement les données et cartes d'avancement aux niveaux national et régional. Les derniers chiffres disponibles, publiés en décembre 2023, soulignent que 60 % des intercommunalités de plus de 20 000 habitants ont adopté leur PCAET et 97 % ont au minima lancé la démarche. Au total, 858 intercommunalités ont engagé l'élaboration du PCAET, dont 130 de manière volontaire. 526 PCAET ont été adoptés selon le cadre réglementaire issu de la Loi de transition énergétique pour la croissance verte.

  
MINISTÈRES  
TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
COHÉSION DES TERRITOIRES  
MER  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## CARTE DES PLANS CLIMAT AIR ÉNERGIE TERRITORIAUX



### Légende

-  Obligé au 31/12/16 - Pas de PCAET
-  Obligé postérieur au 01/01/2017 - Pas de PCAET
-  Obligé au 31/12/18 Pas de PCAET
-  En cours d'élaboration
-  En cours des consultations réglementaires
-  PCAET adopté
-  Élaboration volontaire
-  Pas de données

# TERRITORIALISER LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE : ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES ET DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE

## Vers un renforcement du rôle des élus locaux

La planification énergétique répond à différents impératifs : respect des enjeux environnementaux et paysagers, notamment de biodiversité, cohérence entre la consommation et la production énergétiques, anticipation des besoins d'investissement dans les installations de production et sur le réseau, cohérence dans le projet de territoire de la collectivité, acceptabilité de la part des citoyens, etc. Sans prise en compte des potentiels locaux et des contraintes spécifiques à chaque territoire, les objectifs d'une planification uniquement nationale seraient difficilement atteignables, d'où l'impératif de territorialiser la planification énergétique.

Au niveau national, les orientations en matière de politique énergétique relèvent de la **Programmation pluriannuelle de l'énergie** (PPE). La PPE 2021-2028 prévoit de doubler la capacité installée des énergies renouvelables électriques en 2028 par rapport à 2017 pour passer de 17 % d'électricité renouvelable en 2017 à 40 % en 2030 puis à 50 % en 2035 dans le mix électrique. Cet outil a été créé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. La loi relative à l'énergie et au climat adoptée en novembre 2019 a créé une loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), qui devra fixer les grands objectifs de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Ces trois documents forment la stratégie française pour l'énergie et le climat. Cette loi de programmation était attendue avant juillet 2023, pour une adoption de la PPE par décret dans les douze mois suivants. L'article 83 de la loi Climat et résilience de 2021 prévoit la fixation d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables par décret, sur proposition des Comités régionaux de l'énergie et après concertation avec les conseils régionaux concernés.

**La planification énergétique relève également des collectivités.** A l'échelle régionale, le SRADDET définit des orientations relatives à la consommation et à la production énergétique. Les intercommunalités élaborent et mettent en œuvre les PCAET, qui peuvent être complétés par un schéma directeur de l'énergie. Les PCAET fixent des objectifs de production pour chaque filière énergétique mais définissent rarement des zones de projet.

## LE SCHÉMA DIRECTEUR DE L'ÉNERGIE

Démarche volontaire, le schéma directeur de l'énergie se situe au croisement des exercices de stratégie énergétique, de planification territoriale et de programmation opérationnelle. Il couvre la production, la distribution et la consommation d'énergie, toutes filières confondues, et contient un diagnostic, une stratégie et un plan d'actions. Le schéma directeur de l'énergie peut nourrir l'élaboration du PCAET sur le volet énergie ou bien permettre sa déclinaison opérationnelle. L'ADEME et GRDF proposent un guide méthodologique disponible à [ce lien](#).

Face au constat d'un développement insuffisant des EnR pour atteindre les objectifs nationaux, et afin d'en renforcer l'acceptabilité, **l'article 15 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi APER, prévoit l'identification de zones d'accélération des énergies renouvelables par les communes.** Les communes identifient des zones et les transmettent au préfet, après concertation du public et tenue d'un débat au sein de l'intercommunalité. Le délai de transmission des zones au référent préfectoral, initialement fixé au 31 décembre 2023, a été assoupli pour tenir compte des contraintes de l'exercice. Le référent préfectoral arrête ce zonage et cette cartographie est transmise pour avis au Comité régional de l'énergie. Si cet avis est favorable, les référents préfectoraux de la région arrêtent la cartographie des zones à l'échelle de chaque département, après avis conforme des communes du département, exprimé par délibération du conseil municipal, chacune pour ce qui concerne les zones d'accélération situées sur leur territoire. Si le comité régional de l'énergie considère que les zones identifiées sont insuffisantes, le référent préfectoral sollicite les communes pour identification de zones complémentaires. Au-delà de cette nouvelle sollicitation, la loi ne prévoit pas d'aller-retour supplémentaire. L'identification des zones sera renouvelée pour chaque période de 5 ans de Programmation pluriannuelle de l'énergie. Des zones peuvent être identifiées au fil de l'eau.

Intercommunalités de France met à disposition des collectivités une boîte à outils sur la planification énergétique à [ce lien](#). Elle regroupe des ressources techniques et des retours d'expérience.

## Zones d'accélération des énergies renouvelables: une nouvelle procédure qui soulève de nombreuses questions

Plusieurs points d'alerte ont été soulevés lors de l'entrée en vigueur de la loi. **Si le renforcement du rôle des élus locaux en matière de planification énergétique est salué, la procédure apparaît complexe et difficile à appliquer, particulièrement dans le calendrier contraint tel qu'initialement défini.** En matière d'acceptabilité, la concertation est indispensable et implique de prendre le temps. De fait, le desserrement du calendrier s'est avéré nécessaire; l'échéance de mi-novembre 2023 a été reportée à fin décembre 2023, échéance qui a été à nouveau décalée mais de manière différenciée, à l'initiative des préfetures.

Les avantages d'identifier des zones étaient peu lisibles et l'articulation avec les démarches de planification énergétique en cours (élaboration de schémas directeurs de l'énergie par exemple) n'était pas prévue. Lors du lancement de la démarche, le cadre applicable à l'agrivoltaïsme n'était pas connu.

Les outils techniques n'étaient que partiellement disponibles, étaient notamment attendues les cartographies de potentiel par filière ainsi que l'outil de saisie des zones.

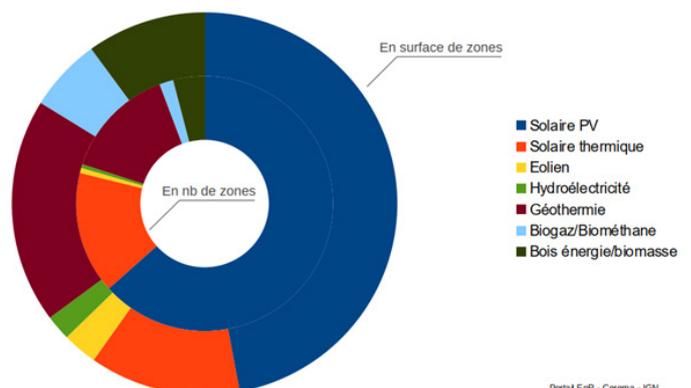
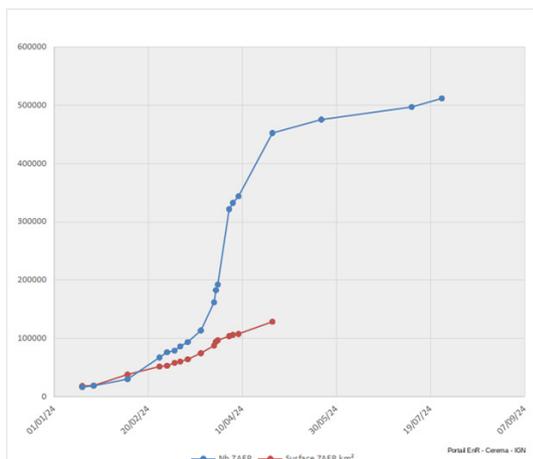
Autre difficulté pour les élus: **positionner le niveau d'ambition.** En l'absence d'objectifs ou de références en termes de production EnR, il semblait difficile d'établir un niveau d'ambition en termes de production. Par ailleurs, des objectifs difficilement conciliables étaient attendus au travers de l'exercice. Le principe des zones d'accélération des EnR est d'améliorer l'acceptabilité des projets, non d'établir leur faisabilité. Toutes les zones ne se traduiront pas en projets. Cependant, l'avis du Comité régional de l'énergie porte sur la compatibilité des cartographies avec les objectifs de production. La traduction d'une zone en potentiel de production varie: si certaines zones étaient susceptibles de concerner des projets déjà engagés, et donc de permettre d'estimer la production, d'autres étaient susceptibles de traduire un potentiel de production beaucoup plus limité. L'absence de méthode d'évaluation des productibles en début de démarche a contribué au manque de compréhension du cadre méthodologique et des objectifs par les collectivités.

**L'échelle de planification et l'ingénierie disponible sont des questions fondamentales.** La production d'énergies renouvelables se planifie en cohérence avec une stratégie énergétique de territoire, couvrant également l'efficacité et la sobriété énergétiques. Cette stratégie énergétique se construit à l'échelle intercommunale, au travers du PCAET, du schéma directeur des énergies, qui vient compléter les objectifs et le plan d'actions du PCAET, parfois du PLUi. Des compétences sont requises en matière énergétique mais également cartographique, compétences souvent manquantes dans les petites communes. L'échelle intercommunale apparaît plus adaptée pour structurer la stratégie énergétique et mobiliser les moyens techniques nécessaires.

**Les ZAEnR s'inscrivent dans une gouvernance de l'énergie non stabilisée.** La démarche d'identification des zones d'accélération des énergies renouvelables a accéléré la mise en place des Comités régionaux de l'énergie, créés par la loi Climat et résilience de 2021. Le calendrier applicable aux ZAEnR ne correspondait cependant pas au calendrier de régionalisation de la planification énergétique nationale. Le lancement des COP régionales dans le cadre de la territorialisation de la planification écologique a également interrogé, faisant craindre un chevauchement entre démarches de concertation.

### OÙ EN SONT LES ZAEnR?

A date de juillet 2024, 512 000 ZAEnR ont été renseignées sur la plateforme de dépôt, dont 254 000 approuvées. La saisie s'est fortement accélérée en mars. Un tiers des communes ont transmis des zones, qui concernent en majorité le solaire photovoltaïque, le solaire thermique et la géothermie.



Portail EnR - Cerema - IGN

# LA PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE LOCALE EN PRATIQUE : PREMIER BILAN DES ZAE nR

Au cours de la démarche d'identification des ZAE nR, Intercommunalités de France a mené deux enquêtes auprès de ses adhérents :

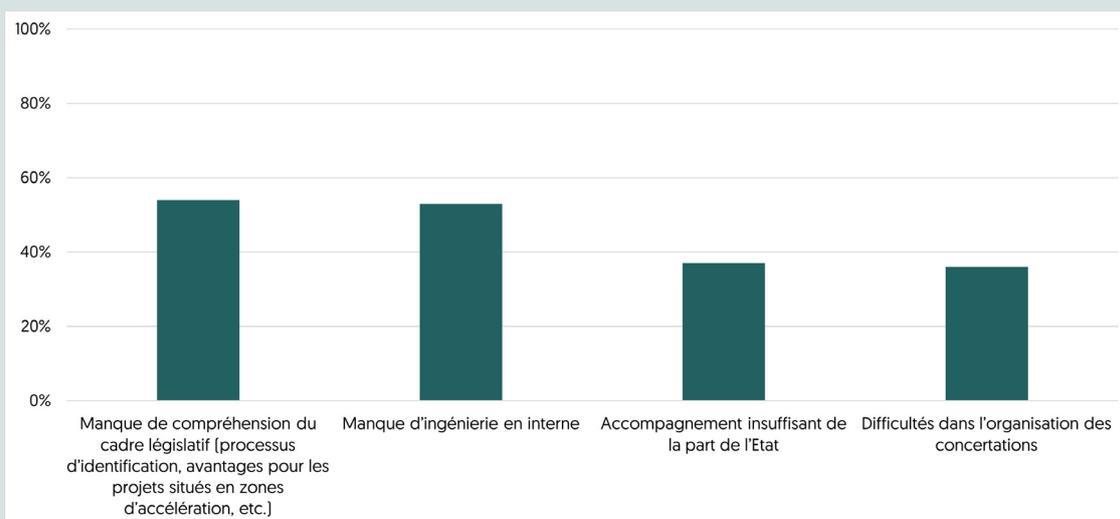
- En novembre 2023, une enquête portant sur l'état d'avancement et les difficultés rencontrées par les intercommunalités ; 142 intercommunalités y ont contribué ;
- En juin 2024, une enquête portant sur la concertation et l'apport de la démarche ; 48 intercommunalités y ont contribué.

Un groupe d'élus et agents a été réuni régulièrement pour partager les difficultés et avancées en matière de planification énergétique et de soutien à la production d'énergies renouvelables. Six réunions dédiées se sont tenues entre février et juin 2024 et la Commission Transitions écologiques d'Intercommunalités de France, a été mobilisée à plusieurs reprises sur la planification énergétique.

**Un lancement difficile en raison d'un cadre complexe à appliquer**

**En novembre 2023, 85 % des intercommunalités indiquaient rencontrer des difficultés dans l'identification des ZAE nR.** Les difficultés de compréhension du cadre législatif, le manque d'ingénierie et l'accompagnement insuffisant de la part des services de l'Etat au début de la démarche étaient identifiés comme les trois principales difficultés, sans différence notable selon le statut de l'intercommunalité. Le manque de données a été peu souligné, bien que certaines filières énergétiques fassent l'objet de données moins complètes ou transmises beaucoup plus tardivement<sup>1</sup>. Les réponses de la part de l'Etat ont manqué sur certaines thématiques, notamment la connaissance du potentiel photovoltaïque dans les zones humides, les possibilités de développer de l'éolien en cas d'enjeux relatifs à l'aviation, ou encore la prise en compte des délaissés, notamment ferroviaires et des routes départementales.

## DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES INTERCOMMUNALITÉS LORS DE L'IDENTIFICATION DES ZAE nR

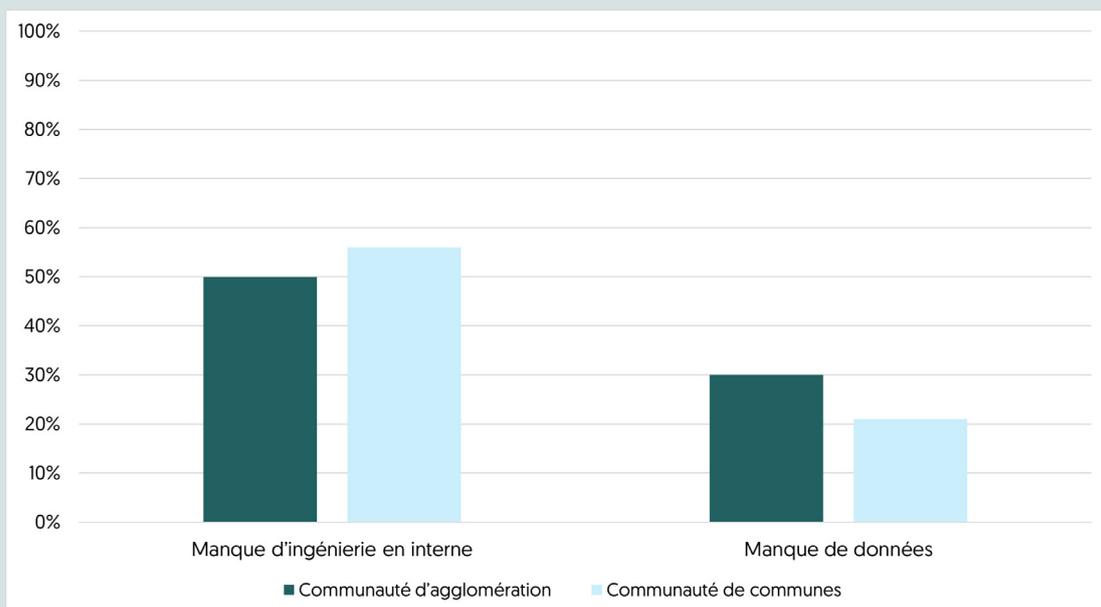


(source : Enquête conduite par Intercommunalités de France en novembre 2023)

Le manque d'ingénierie en interne concerne environ la moitié des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Le manque de données concerne une communauté d'agglomération sur cinq et trois communautés de communes sur dix.

<sup>1</sup> Les répondants indiquent que cela concerne notamment l'hydroélectricité et la géothermie.

### PART DES INTERCOMMUNALITÉS CONFRONTÉES AU MANQUE D'INGÉNIERIE EN INTERNE ET AU MANQUE DE DONNÉES LORS DE L'IDENTIFICATION DES ZAE<sub>nR</sub>



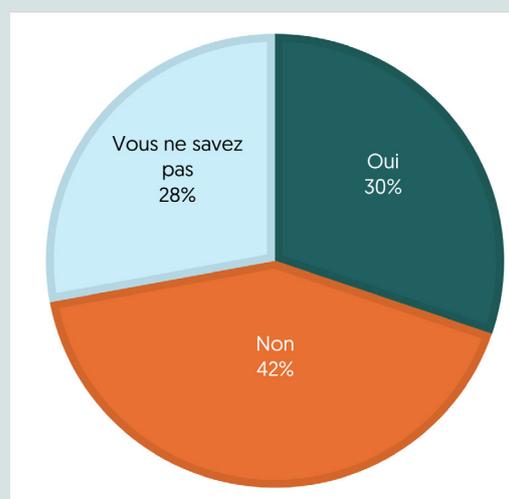
(Source : Enquête conduite par Intercommunalités de France en novembre 2023)

**L'accompagnement de la part des services de l'Etat s'est structuré progressivement**, très tardivement dans certains territoires, ce qui a ralenti la mobilisation des élus et services. La première rencontre avec le référent préfectoral s'est tenue dans certains départements plus de huit mois après l'entrée en vigueur de la loi, soit un mois avant l'échéance de fin décembre alors en vigueur pour identifier et transmettre les ZAE<sub>nR</sub>. A partir de la fin d'année 2023, l'accompagnement technique de la part des services de l'Etat a globalement été salué par les intercommunalités.

**Les étapes ont été moins linéaires que prévu et la démarche s'est construite de manière itérative, soulignant le besoin de souplesse dans l'application de la loi.** En novembre 2023, seulement un tiers des intercommunalités s'estimaient en mesure de transmettre les ZAE<sub>nR</sub> avant fin décembre. En juin 2024, la plupart des intercommunalités avait transmis une partie des zones d'accélération, alors que d'autres zones étaient encore en cours d'identification par les communes membres. Les zones ont été transmises aux référents préfectoraux en plusieurs étapes.

### ETAT D'AVANCEMENT DE L'IDENTIFICATION DES ZAE<sub>nR</sub> EN NOVEMBRE 2023

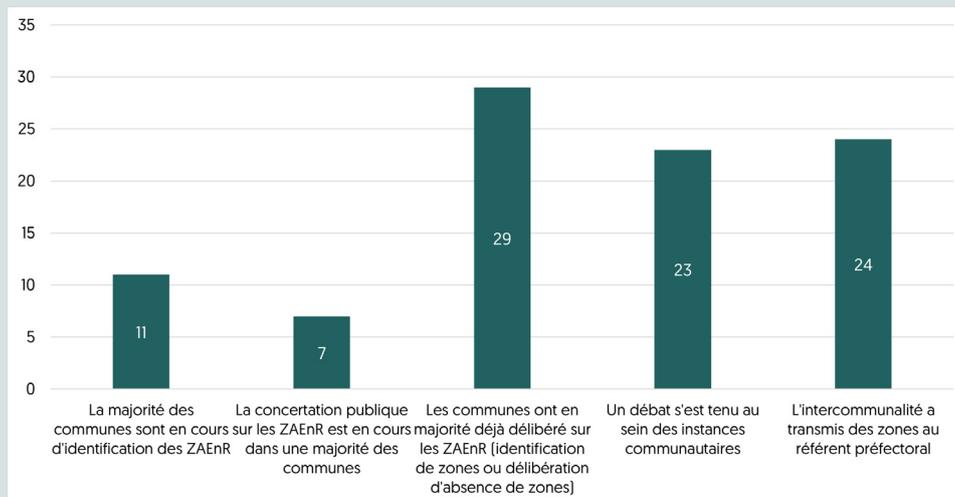
*Dans votre intercommunalité, l'identification des zones d'accélération sera-t-elle réalisée d'ici le 31 décembre 2023 ?*



(Source : enquête conduite par Intercommunalités de France en novembre 2023)

## ETAT D'AVANCEMENT DE L'IDENTIFICATION DES ZAE<sub>nR</sub> EN JUIN 2024

Où en est votre intercommunalité dans l'identification des zones d'accélération des EnR ?



(Source : enquête conduite par Intercommunalités de France en juin 2024)

### Stratégie et appui technique : l'intercommunalité en soutien auprès des communes

**Si la responsabilité d'identifier les zones incombe aux communes, 9 intercommunalités sur 10 apportent un appui aux communes dans l'identification des zones d'accélération.** Cet appui porte le plus souvent sur l'ingénierie technique, puis sur la stratégie (définition du niveau d'ambition par filière énergétique) et sur le dialogue avec les services de l'Etat. Il est légèrement moins présent dans les communautés de communes que dans les communautés d'agglomération.

Selon l'enquête conduite par Intercommunalités de France en novembre 2023, **neuf intercommunalités sur dix apportent un appui aux communes sur un ou plusieurs des sujets suivants :**

- Appui technique (mise à disposition de données), pour 58 % des répondants ;
- Appui au cadrage (stratégie et objectifs énergétiques pour le territoire), pour 53 % des répondants ;
- Appui au dialogue avec les services de l'Etat, pour 57 % des répondants ;
- Un tiers des répondants apportent un appui sur ces trois volets.

En termes de stratégie, l'échelle de l'intercommunalité permet d'identifier des critères et une méthodologie communs. L'intercommunalité peut également intervenir pour répartir les objectifs intercommunaux entre les communes. Les documents préexistants, dont les schémas directeurs de l'énergie, ont facilité l'exercice. Le zonage des EnR est parfois abordé dans le cadre du PLUi. La moitié des intercommunalités se sont appuyées sur le PCAET, 28 % sur un schéma directeur de l'énergie en cours ou adopté.

En termes d'appui technique, les intercommunalités ont mis à disposition des communes des cartes de potentiel par filière énergétique, aidé à utiliser les outils de saisie des zones dans le cadre de groupes de travail ou de permanences, élaboré des guides méthodologiques, organisé des webinaires et participé aux conseils municipaux pour expliquer la démarche. Cet appui a pu être organisé avec le syndicat mixte porteur de SCoT, le syndicat départemental d'énergie ou le PNR. Des modèles de délibération et des kits pour l'organisation des concertations ont parfois été mis à disposition par l'intercommunalité.

## LES OUTILS À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS

L'IGN et le Cerema ont développé un système de cartographie permettant de visualiser et d'analyser les divers enjeux des territoires à prendre en compte dans le développement des énergies renouvelables. Ce portail permet également de saisir les zones et de les soumettre pour arrêter aux référents préfectoraux.

D'autres outils ont été mis à disposition gratuitement auprès des collectivités, dont **Terza**, mise à disposition par la FNCCR et **Accèl'EnR**, développé par Amorce. L'objectif de **Terza** est de donner des ordres de grandeur pour appréhender les quantités d'énergies renouvelables déployables sur le territoire. L'outil Terza permet une analyse du potentiel de production d'énergies renouvelables à l'échelle des communes et intercommunalités. L'application est alimentée par des données ouvertes (open data) et des modélisations réalisées par le bureau d'études et de conseil Énergies Demain. Accèl'EnR permet d'appréhender les enjeux de développement des EnR sur chaque territoire, en fournissant des ordres de grandeur de surfaces mobilisées, de potentiel local, de production envisageable, tout en

mettant en perspective les scénarios développés dans l'outil avec les objectifs nationaux. C'est un outil Excel facilitant la réalisation du portrait énergétique territorial (consommations, productions existantes) et la documentation du potentiel de production d'EnR&R. L'outil **ETAPE Paysage** proposé par le collectif Paysages de l'après-pétrole a été mobilisé par certaines intercommunalités afin d'animer l'échange sur la dimension paysagère de la stratégie énergétique. **Destination TEPOS**, développé par Solagro et l'Institut négaWatt, est utilisé pour appuyer la construction de plans d'actions énergétiques. La méthode repose sur un jeu de cartes personnalisées selon les ressources du territoire et la mise en situation des participants.

Les données utilisées sont parfois locales, produites dans le cadre des schémas directeurs de l'énergie, cadastres solaires, études réalisées par les intercommunalités, régions, syndicats départementaux d'énergie, syndicats mixtes porteurs de SCoT, etc.

L'intercommunalité a fait le lien avec les services de l'Etat, qui sont parfois intervenus dans les réunions de présentation de la procédure organisées par les intercommunalités à destination des élus communaux ou dans les instances communautaires.

**A Seine Normandie Agglomération**, le conseil communautaire de décembre 2023 a délibéré sur un plan d'accompagnement avec un calendrier de travail adapté aux besoins des communes, ce qui a permis de s'assurer de leur adhésion à la démarche. Un accompagnement spécifique a été mis en place par les équipes de l'intercommunalité. A date de mi-juillet, 43 communes sur 61 ont défini 527 zones d'accélération, sur un total d'un millier au niveau du département (environ 580 communes). Dans le cadre du PCAET, un partenariat a été établi avec le syndicat d'électricité et de gaz (SIEGE27) pour une offre d'accompagnement aux communes sur le développement de l'éolien, et l'intercommunalité accompagne également les communes sur le volet photovoltaïque. Une convention tripartite entre l'agglomération, le syndicat et trois communes porte sur le développement de trois projets éoliens.

**Le Grand Angoulême** a mis à disposition des communes des données par filière énergétique et a accompagné les communes tout au long de la démarche. L'équilibre de la planification se fait essentiellement autour du photovoltaïque et de la géothermie. Deux communes ont établi des zones sur l'éolien, et, à date de fin mai, toutes les communes avaient délibéré. La concertation communautaire sur les ZAEEnR a été associée à la concertation sur la planification urbaine et climatique.

**Mauges Communauté** a organisé un atelier avec l'ensemble des communes pour déterminer les zonages, les puissances, la production et comparer les zones avec les objectifs du PCAET. Une stratégie identique a été établie pour toutes les communes et des modèles de délibération ont été proposés par l'intercommunalité.

**La Communauté de communes des Balcons du Dauphiné**, qui regroupe 47 communes, a proposé un accompagnement méthodologique et technique. Un groupe de travail a été constitué pour établir la méthodologie. Des échanges réguliers se sont tenus avec le syndicat mixte de SCoT, les ABF et la DDT. Des réunions publiques ont été organisées par l'intercommunalité dans les six polarités de bassins de service. L'intercommunalité envisage les suites de la démarche, notamment au travers de l'investissement dans la production énergétique et la création d'une société de projet.

**La Communauté de communes d’Erdre et Gesvres** est engagée dans la réalisation d’un schéma directeur des énergies renouvelables, avec l’appui du syndicat d’énergie TE44. Ce schéma visait à intégrer des zones de projets, similaires aux ZAEnR, et à travailler à une doctrine locale pour les projets, notamment en matière de gouvernance, d’investissement et de participation citoyenne. La méthodologie a été adaptée pour tenir compte de la loi APER.

**La Communauté de communes Cœur de Savoie** est dotée depuis 2023 d’un schéma de développement des énergies renouvelables. Il établit une carte de potentiel par filière pour chaque commune, ce qui a facilité l’accompagnement des communes pour élaborer les ZAEnR. Le débat communautaire s’est tenu avant les délibérations des communes, ce qui a permis de donner des orientations par filière en cohérence avec le schéma. Les ZAEnR portent principalement sur le photovoltaïque, puis sur l’hydroélectricité, la chaleur et la géothermie.

**La Communauté d’agglomération d’Epinal** a rencontré l’ensemble des communes pour expliquer la loi APER et aider à la définition des ZAEnR. Ces dernières étaient toutefois déjà sensibilisées à la planification énergétique par le PCAET et le SCoT. L’intercommunalité dispose également d’une société d’économie mixte (SEM) qui travaille au portage des différents projets EnR sur le territoire. Sur ce sujet, l’intercommunalité a travaillé avec des associations du territoire pour les consultations publiques, notamment Lorraine EnR.

### Faire projet au niveau du territoire : une concertation indispensable mais à marche forcée

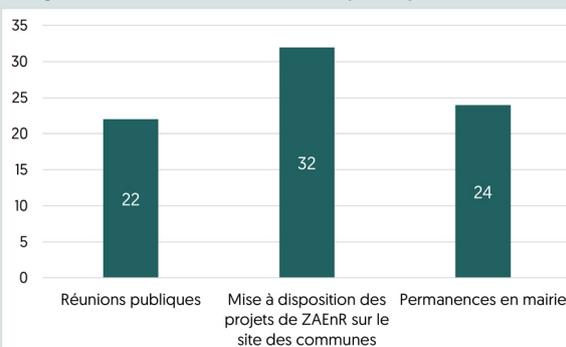
La loi impose l’organisation d’une concertation dans chaque commune, sans en fixer les modalités. **Les délais courts ont restreint les ambitions.** A l’échelle de chaque intercommunalité, plusieurs modalités se cumulent généralement, la plus retenue par les communes étant la mise à disposition des cartographies sur le site internet ou en mairie. Certaines communes ont organisé des réunions publiques, parfois avec l’appui de l’intercommunalité et parfois de manière mutualisée avec d’autres communes. Permanences, distribution d’informations en porte à porte ou encore diffusion via des applications pour smartphone, ont également été mobilisées.

Dans certaines intercommunalités, des réunions ont été organisées à destination des agriculteurs ou des industriels, afin d’identifier les potentiels de production spécifiques à ces acteurs. Certains élus ont sollicité individuellement les acteurs susceptibles de contribuer à l’identification des zones, tels que les propriétaires de parcs importants de bâtiments, concernés par le développement de l’énergie solaire en toiture.

**Au sein de l’intercommunalité, le débat s’est tenu généralement en conseil communautaire et a été suivi du vote d’une délibération, parfois d’un avis.** Certaines intercommunalités ont tenu un débat en début de procédure, dans un objectif de pédagogie et de partage de principes communs pour la suite de la démarche. La conférence des maires a pu être mobilisée afin de s’assurer de l’implication de l’ensemble des communes et afin d’identifier les opportunités de projets commune par commune. Le bureau ou les commissions ont pu être impliqués, notamment pour l’identification de potentiels sur des terrains communautaires (ZAE, équipements d’assainissement, etc.).

#### MODALITÉS RETENUES POUR LES CONCERTATIONS PUBLIQUES SUR LES ZAEnR

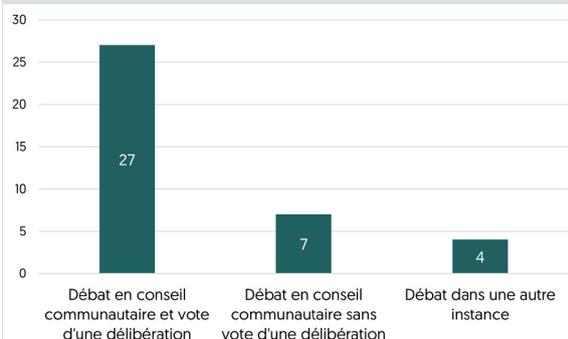
Quelles sont les principales modalités retenues pour l’organisation des concertations publiques ?



(Source : Enquête conduite par Intercommunalités de France en juin 2024)

## MODALITÉS DE DÉBAT SUR LES ZAENR AU SEIN DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Quelles sont les modalités du débat au sein de l'intercommunalité ?



(Source: Enquête conduite par Intercommunalités de France en juin 2024)

Dans la **communauté de communes Chabris-Bazeilles**, la concertation publique s'est traduite par des permanences dans les mairies, avec une mobilisation importante des conseillers municipaux. Le débat communautaire a été réalisé fin mars, alors que toutes les communes avaient déjà délibéré sur leurs ZAEnR. Pour appuyer les communes, l'intercommunalité a mobilisé le chef de projet Petites villes de demain et a bénéficié d'un accompagnement important de la DDT.

La **Communauté de communes Sud Alsace Largue** a organisé des échanges en bureau et en conférence des maires, avant une délibération communautaire en avril. L'intercommunalité a complété les zones identifiées par les communes par des zones concernant les ouvrages d'eau et d'assainissement et les ZAE.

**Le Grand Poitiers** a réalisé un travail approfondi pour accompagner les communes. L'intercommunalité a mis à disposition un outil cartographique d'information, présentant des données localisées et territoriales pour aider les communes à identifier les zones. Les porteurs de projet, les gestionnaires de réseaux, les syndicats d'eau, les syndicats d'énergie et les associations environnementales ont été associés à la démarche.

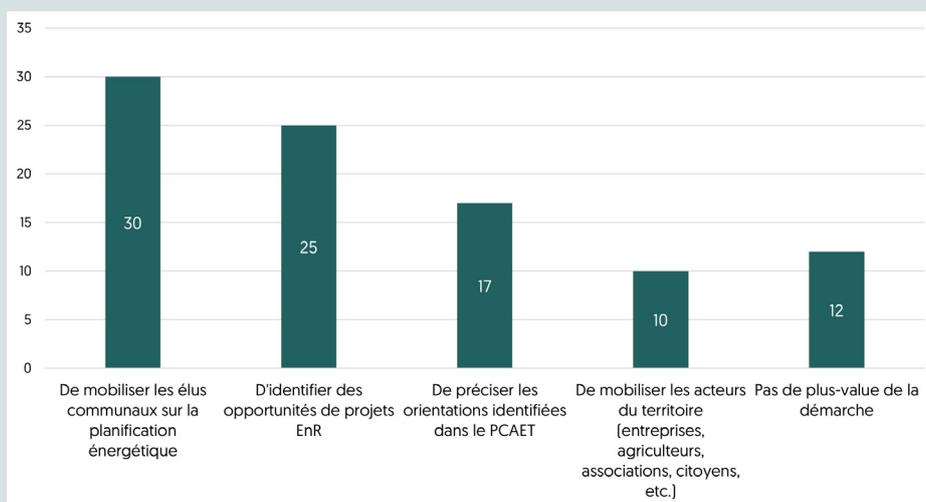
## L'apport de la démarche: un outil de mobilisation, mais pas de l'ampleur espérée

L'identification des ZAEnR a été un levier de mobilisation des élus locaux autour de la stratégie énergétique du territoire. Elle a également contribué à préciser les orientations du PCAET et à les diffuser auprès de la population.

L'identification d'opportunités de projets EnR est variable selon les filières, très limitée pour l'éolien mais plus marquée pour le solaire. Elle a permis de mettre en lumière des filières souvent sous-valorisées, comme la méthanisation et la micro-hydroélectricité. Pour certaines filières, dont la méthanisation et l'éolien, les oppositions se sont maintenues voire cristallisées. Le temps court laissé à la concertation a également contribué à limiter l'identification d'opportunités de projets hors du patrimoine public.

## APPORTS DE LA DÉMARCHÉ D'IDENTIFICATION DES ZAENR POUR LES INTERCOMMUNALITÉS

L'identification des ZAEnR a permis :



(Source: Enquête conduite par Intercommunalités de France en juin 2024)

Les avis négatifs sur la démarche soulignent le fait que la loi APER a perturbé les démarches de planification

engagées et les coopérations au sein du bloc local.

# ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR: UNE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE QUI SE STRUCTURE

La planification énergétique locale, un dossier politique et technique à inscrire dans la durée et à traduire en actions

L'énergie revêt souvent une apparence technique. Pourtant, à partir des enjeux locaux et des initiatives des acteurs du territoire, **l'objectif de la planification énergétique est politique : il s'agit de construire une stratégie répondant aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux.** Elle est un élément fondamental de l'acceptabilité des projets de production énergétique car elle permet d'assurer que l'installation des infrastructures énergétiques sera encadrée et cohérente au regard des contraintes locales et de l'évolution des besoins en énergie. Comment répartir au mieux la biomasse disponible entre les différents usages ? Quelles sont les retombées économiques et financières souhaitées des projets de production énergétique ? Comment réduire la vulnérabilité des ménages modestes face aux variations des prix de l'énergie ? Autant de questions à adresser dans le cadre de la planification énergétique.

**La planification énergétique nécessite également une ingénierie technique et d'animation.** Ces compétences sont à pérenniser au sein des collectivités, pour assurer leur adéquation avec les enjeux locaux et la traduction des orientations en projets territoriaux. La planification n'est pas suffisante pour relever le défi de la transition énergétique. La collectivité peut dès lors endosser de multiples autres rôles : sensibiliser les acteurs du territoire aux enjeux énergétiques, accompagner les porteurs de projet, investir voire être à l'initiative de projets de production EnR. Plus le degré d'implication est fort, plus les moyens à mobiliser, financiers mais également en ingénierie juridique, financière et technique, seront importants.

**Mauges Communauté**, territoire rural avec une industrie agroalimentaire forte, souhaite porter la part des EnR à 32 % de la consommation d'énergie du territoire en 2030 et à 50 % en 2050. Le territoire produit 13 % de l'énergie qu'il consomme (contre 9 % produits au niveau du département) et 21 % de l'électricité qu'il consomme (notamment grâce aux parcs éoliens qui assurent près de 80 % de la production d'électricité renouvelable). Pour cela l'intercommunalité envisage d'augmenter de 350 % la production d'énergies renouvelables dont une augmentation de 1 250 % de la production de solaire photovoltaïque et de 1 830 % avec la méthanisation. Actuellement, 7 parcs éoliens sont en fonctionnement soit 28 éoliennes, ainsi que plus de 2 000 installations photovoltaïques, 3 unités de production de biogaz et 14 chaufferies collectives ou industrielles. Afin d'encadrer le développement des projets, Mauges Communauté s'appuie sur un schéma de développement éolien, un schéma de développement solaire, un schéma de développement de la méthanisation et une étude de faisabilité sur le développement du Bio GNV et du Bio GNL. Mauges Communauté a ainsi défini les grands principes de son développement EnR sur les volets gouvernance, investissements et portage de projets en développement. En priorisant la gouvernance territoriale, l'objectif est

bien que l'ensemble des acteurs du territoire puissent bénéficier du développement des énergies renouvelables : collectivités, associations, entreprises et citoyens. Le développement s'appuie sur une SEM, la SEM MAUGES ENERGIES, dont Mauges Communauté détient 79,44 % du capital, les autres actionnaires étant la Banque des Territoires et la SEM Alter Energies.

**La Communauté de communes Cembrailles Sioule et Morge** dispose d'un PCAET volontaire depuis 2021. Parmi les actions prévues au PCAET figurait la volonté d'organiser et planifier ce développement des EnR, afin d'être acteur et moteur plutôt que de subir le choix d'intervenants extérieurs au territoire. La communauté de communes s'est doté d'un Schéma Directeur des Énergies Renouvelables et de Récupération (SDENR+R). Celui-ci a conduit à réaliser un état des lieux multi-filières, a ensuite conçu une stratégie, enfin plusieurs ateliers associant élus et citoyens ont alors permis d'élaborer, sur la base de cette stratégie, un programme de 15 actions réparties en 5 groupes. Le schéma intègre des actions de planification, d'animation et d'intervention opérationnelle. A titre d'illustration : penser une stratégie globale de planification et modifier les documents d'urbanisme, établir des critères pour définir des zones de développement EnR au-delà de la loi

APER, faciliter l'organisation de groupements d'achat de panneaux photovoltaïques, réfléchir à la répartition des coûts et recettes entre l'intercommunalité et les communes membres (IFER, mutualisation des moyens humains et financiers). L'élaboration du schéma directeur a associé le club climat-environnement, lieu de débat et de réflexion, d'accompagnement et d'émergence d'initiatives en faveur de la transition créé en 2022. L'intercommunalité dispose de la moitié des parts sociales de la société de projet Soleil de la Viouze, créée pour développer une centrale solaire sur une zone industrielle.

**Auray Quiberon Terre Atlantique** dispose d'un service dédié climat-énergie composé d'un responsable de service, deux conseillers en énergie partagé et une personne en charge du contrat d'objectifs territorial (COT) avec l'ADEME (chaleur renouvelable). La priorité va sur les réseaux de chaleur, l'intercommunalité monte une société publique locale (SPL) pour couvrir de l'amont à l'aval, et le photovoltaïque. L'intercommunalité est actionnaire d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Dans le schéma d'énergies renouvelables, établi avant l'identification des ZAEnR, aucune énergie n'est exclue par principe car pour atteindre les objectifs, toutes les filières sont à mobiliser.

## L'intercommunalité, échelle incontournable de la planification énergétique

**Au travers de l'exercice d'identification des ZAEnR, l'intercommunalité confirme son rôle en matière de planification énergétique locale.** La stratégie définie dans le PCAET, parfois précisée dans le schéma directeur de l'énergie, a contribué à définir les ambitions pour les ZAEnR. Identifier des zones se fait en perspective des objectifs de sobriété, d'efficacité et de production EnR à l'échelle d'un territoire. L'appui technique apporté aux communes a été souvent essentiel pour comprendre le cadre et cartographier les zones d'accélération.

**L'identification des ZAEnR trouve une traduction opérationnelle à l'échelle intercommunale,** notamment en termes d'investissement dans des projets EnR. Création d'une régie de production de photovoltaïque en toiture des bâtiments publics, création d'une entreprise pour des projets solaires et éoliens, changement vers des sources d'énergie renouvelables pour les équipements publics, sont autant de pistes explorées par les intercommunalités. Les autres politiques publiques portées à l'échelle intercommunale (développement économique, eau potable et assainissement collectif, mobilités, rénovation énergétique, etc.) sont également source d'opportunités pour contribuer aux objectifs énergétiques. Cela inclut la valorisation de la chaleur fatale des installations industrielles du territoire, dont les stations d'épuration, la sensibilisation des acteurs économiques au potentiel de production EnR et l'accompagnement des particuliers, au travers de l'information à la rénovation énergétique dispensée par les guichets d'accompagnement, à la production EnR.

**A Epernay Agglomération,** les élus communautaires ont été acculturés aux ZAEnR en juin 2023 lors du bureau communautaire puis en conférence des maires. Des ateliers territorialisés ont été organisés pour donner aux élus locaux la possibilité de dessiner les zones au niveau parcellaire. Les élus ont pu s'appuyer sur le PCAET, adopté depuis plusieurs années. L'intercommunalité a pris en parallèle la compétence EnR et travaille sur le schéma directeur des EnR. Le pôle EnR de la DDT, qui conduit un travail sur le paysage, a nourri les réflexions des élus.

**Haut-Bugey Agglomération** avait engagé l'élaboration d'un schéma directeur des énergies renouvelables, prévu au PCAET, au moment de l'entrée en vigueur de la loi APER. Le diagnostic et les orientations stratégiques étaient posés et avaient été présentés en bureau communautaire et en conférence des maires fin 2023, ce qui a nourri les échanges pour l'identification des ZAEnR. Les grands principes du schéma directeur ont ainsi été conservés, et le débat en conseil communautaire s'est tenu en juin. Les prochaines étapes de l'élaboration du schéma directeur des énergies renouvelables intégreront les conclusions de l'identification des ZAEnR, notamment les nouvelles zones identifiées par les communes pour du photovoltaïque au sol. Le schéma directeur permettra également d'estimer le potentiel des zones d'accélération et de définir un plan d'actions pour l'intercommunalité.

**Terres d'Argentan** couvre plus de 25 % de la consommation par des énergies renouvelables (éolien, réseau de chaleur bois, méthanisation) et devrait dépasser les 30 % en 2024. L'indépendance énergétique est un objectif pour 2048. Le développement de la méthanisation s'appuie sur une stratégie agricole et industrielle et l'objectif est de développer une station GNV. L'intercommunalité travaille également sur la cogénération et la chaleur fatale à l'échelle de zones d'activités, en impliquant les acteurs économiques. L'intercommunalité a renforcé ses moyens en interne en créant un service urgence climatique de six agents.

## Gouvernance de l'énergie : un chantier encore ouvert

Il est prévu de réitérer l'exercice à chaque nouvelle PPE ; les enseignements de ce premier exercice nourriront les éditions suivantes. Le dispositif des ZAEEnR visait à renforcer l'implication des élus locaux dans la planification énergétique et à renforcer l'articulation entre échelles de planification. La méthode ne semble pour l'instant pas avoir réussi à conjuguer les contraintes multiples : associer tous les acteurs concernés de manière efficace, éviter de remettre sur le métier les documents de planification récents, assurer la lisibilité du cadre de dialogue ainsi que sa cohérence avec les autres dispositifs de concertation, établir des objectifs ambitieux mais réalistes au regard des potentiels locaux. Si les élus ont été volontaires dans l'exercice, un sentiment de fatigue et de frustration est présent.

Au niveau local, la loi APER prévoit la mise en place de comités de projet pour les projets hors ZAEEnR. D'autres dispositifs de concertation sont déjà en place, notamment des comités portés par les services de l'Etat au niveau départemental. L'impact de la loi APER sur la gouvernance locale de l'énergie reste donc à préciser. A noter également que certaines collectivités élaborent en complément des outils de planification une charte d'engagement volontaire avec les porteurs de projet, permettant de s'accorder sur des principes de développement des énergies renouvelables.

**Val de Garonne Agglomération** a adopté une charte des énergies renouvelables conditionnant notamment l'acceptation des projets agri-voltaïques au respect d'une grille de critères relatifs au maintien et à l'évolution des pratiques agricoles pour tendre vers l'agroécologie, à la prise en compte de la biodiversité et de l'eau, ou encore à l'intégration au territoire. Suite à l'élaboration du PCAET et du schéma directeur des énergies, la révision du SCoT permet de se lancer dans une réflexion poussée pour des règles d'urbanisme relatives à l'installation du photovoltaïque, dans une perspective de sobriété énergétique et de ZAN.

**Le Grand Guéret** a établi une charte pour soutenir et encadrer le développement de projets EnR sur le territoire. La charte concerne les projets d'énergie renouvelable (solaire, éolien, méthanisation, hydraulique, géothermique, biomasse, liste non exhaustive) localisés sur le territoire de la communauté d'agglomération du grand Guéret et non portés par un particulier. L'intercommunalité, engagée dans un PCAET, s'est no-

tamment fixé deux objectifs stratégiques : réduire la consommation énergétique et produire chaque année sur le territoire, avec des énergies renouvelables, autant d'électricité que le territoire en consomme.

**A Bayeux Intercom**, la coordination autour de la planification énergétique se fait à l'échelle de trois intercommunalités. Le syndicat mixte Ter Bessin porte le PCAET, qui prévoit l'élaboration d'un schéma directeur de l'énergie, et la coordination se fait également avec le pôle métropolitain Caen Normandie Métropole.

**La Communauté de communes Val de Drôme en Biovallée** travaille avec l'intercommunalité voisine, la Communauté de communes du Crestois et du Pays de Saillans, à un schéma directeur des EnR. Les deux communautés de communes portent également, avec la Communauté de communes du Diois, un service mutualisé pour l'aide à la rénovation énergétique et aux économies d'énergie.

**La Communauté de communes Anjou Loir et Sarthe** dispose d'un PCAET à l'échelle du pôle métropolitain Loire-Angers depuis 2019. Deux centrales photovoltaïques au sol, respectivement de 5 et 15 hectares, ont été développées, des projets de méthanisation sont en cours mais le territoire n'accueille pas d'installations éoliennes. Une méthodologie de travail a été élaborée dans les instances communautaires avec les communes ; le principe est de travailler sur trois zones de projet, avec une gouvernance locale. Les élus souhaitent encourager l'émergence de projets à gouvernance locale. Une démarche particulière est conduite dans le Maine-et-Loire : un travail collaboratif associant porteurs de projets, collectivités, etc., a abouti à une charte de développement des EnR.

# INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —

## RÉDACTION :

**Oriane Cébile**, conseillère Conseillère Eau, Climat, Energie et Biodiversité, Intercommunalités de France, [o.cebile@intercommunalites.fr](mailto:o.cebile@intercommunalites.fr)

## COORDINATION :

**Floriane Boulay**, directrice générale, Intercommunalités de France

**Carole Ropars**, responsable du pôle Environnement et Aménagement, conseillère Urbanisme Mobilités Gestion des risques, Intercommunalités de France

## MISE EN PAGE :

**Mathilde Lemée**, chef de projets évènementiels et coordinatrice éditoriale des études, Intercommunalités de France

## CRÉDITS PHOTOS :

x-drew, Istock



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

[www.intercommunalites.fr](http://www.intercommunalites.fr)