

Mai 2024

- Application de la loi APER -

Les intercommunalités du Dialogue métropolitain de Toulouse formulent trois recommandations à l'Etat

Les 11 intercommunalités de l'association du Dialogue métropolitain de Toulouse interpellent l'Etat sur des difficultés rencontrées pour identifier les zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAEnR), tel que demandé par la loi du 10 mars 2023.

Ils formulent trois recommandations, issues de premiers retours d'expériences, pour accompagner au mieux les territoires dans cette démarche dans les mois et années à venir :

- Intégrer les intercommunalités dans le dispositif d'identification des ZAEnR, et ainsi permettre de clarifier les rôles des communes et des intercommunalités.
- Garantir plus de temps d'appropriation technique et méthodologique ainsi que du temps et des moyens pour accompagner les élus.
- Clarifier les objectifs de l'exercice et ses finalités.

La loi d'accélération de la production des énergies renouvelables, promulguée le 10 mars 2023, permet d'accélérer le développement des projets de production d'énergie renouvelable sur le territoire national.

Les intercommunalités membres du Dialogue métropolitain de Toulouse partagent le constat positif de la création d'une dynamique vertueuse sur les territoires grâce à la mise en application de cette loi. Cette dynamique a notamment permis d'acculturer les élus au déploiement des filières d'énergie renouvelable sur leur territoire. Il s'agit dorénavant de maintenir cette dynamique. Néanmoins, certaines conditions de mise en application de la loi posent encore question, notamment la définition des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAEnR) par les communes.

Alors que l'échelon intercommunal n'était pas prévu initialement dans le circuit d'identification des ZAEnR, certaines intercommunalités du Dialogue métropolitain de Toulouse se sont organisées afin de venir en appui de leurs communes membres dans cet exercice d'identification, et ce dans des temporalités contraintes et suivant des modalités variables.

Par exemple, une intercommunalité a préparé une réponse type pour chaque commune de son territoire en identifiant uniquement les zones de parkings de plus de 1 500 m² pour du déploiement d'ombrières photovoltaïques. Elle a ensuite transmis aux services de l'Etat une proposition globale pour l'ensemble des communes de son territoire. D'autres intercommunalités ont pris l'initiative d'organiser des ateliers avec leurs communes membres pour les acculturer au sujet des énergies renouvelables et leur proposer des périmètres de ZAEnR à l'aide de cartes préalablement élaborées, les communes choisissant ensuite de s'en saisir ou non. Enfin, des intercommunalités ont, pour leur part, mis à disposition de leurs communes membres un service cartographique partagé ainsi que des outils et ressources pour les aider dans leurs démarches de concertation sur les ZAEnR.

Il convient aussi de noter que, à contrario, certaines intercommunalités ont fait le choix de ne pas intervenir dans la démarche, celle-ci étant de compétence communale.

Ces retours d'expériences hétérogènes ont aussi permis de faire état du risque de décrochage de certaines communes, faute d'ingénierie locale ainsi que de la mise à l'écart de certaines filières d'énergie renouvelable (notamment l'énergie bois et la méthanisation) au profit des filières plus connues (le solaire photovoltaïque en premier lieu).

Fort de ces différents retours d'expériences, le Dialogue métropolitain de Toulouse propose des recommandations pour faciliter les modalités d'identification des ZAEnR dans les mois et années à venir, suite à une lecture locale des freins à leur définition sur les territoires au regard de la gouvernance, du calendrier et de la finalité de la démarche.

1. Une gouvernance incomprise au regard des compétences et de l'ingénierie des intercommunalités

L'absence d'interpellation des intercommunalités dans le cadre réglementaire de la loi interroge. Celles-ci disposent, en effet, d'une ingénierie et d'une expertise en matière de politique énergie-climat via notamment les Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET), les Schémas de Développement des Energies Renouvelables, et d'une expertise en matière d'urbanisme à travers les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Elles sont garantes d'une cohérence d'ensemble sur leur territoire.

L'intégration formelle des intercommunalités, dès le début du dispositif d'identification des ZAEnR, aurait ainsi permis d'épauler les communes dans la démarche et donc de gagner en efficacité. Les communes des territoires membres du Dialogue métropolitain de Toulouse (dont certaines comptent moins de 100 habitants) se sont ainsi souvent retrouvées démunies devant cet exercice d'ampleur, d'autant plus que leur fonctionnement ne repose parfois que sur le seul bénévolat des élus locaux. Ainsi, au-delà de l'implication technique des intercommunalités dans le dispositif, une clarification des rôles des communes et intercommunalités devrait être recherchée pour une meilleure efficience de l'action publique

2. Un calendrier contre-productif au regard de moyens humains et techniques existants

Au-delà des moyens humains, parfois très faibles dans les petites communes, l'identification des ZAEnR nécessite également des connaissances techniques afin de déterminer les meilleures zones d'implantations potentielles par type d'énergie renouvelable, mais aussi une ingénierie spécifique afin d'effectuer le rendu demandé sur le portail cartographique de l'Etat, sans compter l'appropriation nécessaire pour en faire un retour auprès de la population.

Tout ceci nécessite du temps et le rythme demandé aux communes, afin de répondre aux exigences du calendrier de la loi, apparaît comme incohérent avec le fonctionnement des collectivités territoriales (notamment en matière de modalités et de temporalités de délibération).

En outre, l'identification de ZAEnR sur des terrains privés engendre des démarches supplémentaires pour les communes, afin de se rapprocher des propriétaires concernés, au préalable de toute concertation publique.

Par ailleurs, la mise en ligne tardive des outils de l'Etat pour cartographier les ZAEnR a créé de la confusion au sein des communes et un retard dans le démarrage des exercices, dans un calendrier déjà très contraint.

Ce manque de temps et de compétences techniques a entraîné un faible taux de réponse de la part des communes ou des exercices fait « à minima » sur les territoires. Se pose, dès lors, la question de la solidité technique et de l'exhaustivité des réponses faites par les communes ainsi que de la cohérence des résultats à une échelle départementale et régionale, afin notamment de répondre aux objectifs nationaux fixés par le cadre règlementaire européen.

3. Une finalité à clarifier au regard des autres enjeux auxquels doivent répondre les territoires

D'une manière plus générale, les communes s'interrogent sur la finalité même de l'exercice de définition des ZAEnR. Les élus se demandent quelle utilisation sera faite de ces zones par les services de l'Etat. L'identification de ZAEnR sera-t-elle réversible si d'autres enjeux sont poursuivis sur les parcelles étudiées ? Une fiscalité propre aux ZAEnR est-elle prévue ? Les projets hors ZAEnR pourront-ils voir le jour ? Quid des zones d'exclusion ?

Leur articulation avec les documents d'urbanisme, notamment au regard des enjeux fonciers cités précédemment, n'apparaît pas non plus de manière évidente, d'autant plus, là aussi, de la non-intégration des intercommunalités dans le dispositif, alors même que ce sont elles qui portent désormais, dans la majorité des cas, les plans locaux d'urbanisme.

Le Dialogue métropolitain de Toulouse en bref

Le Dialogue métropolitain de Toulouse est une association réunissant 11 intercommunalités formant, avec 1,5 millions d'habitants, un vaste espace structuré par une métropole et des territoires d'équilibre.

L'association est née en 2013 de la volonté politique que la dynamique métropolitaine de Toulouse bénéficie à tous : territoires urbains, périurbains et ruraux. Vient s'y ajouter la conscience que la dynamique des territoires d'équilibre bénéficie aussi à la Métropole.

Cette communauté de destin est d'ailleurs reconnue par la Région Occitanie dans son Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) qui identifie « les étoiles toulousaines » comme un espace où il s'agit d'organiser les équilibres territoriaux.

Les intercommunalités membres du Dialogue métropolitain de Toulouse :

- Carcassonne Agglomération
- Communauté d'agglomération de Castres-Mazamet
- Cœur et Coteaux du Comminges
- Pays Foix-Varilhes
- Grand Albigeois
- Grand Auch
- Grand Cahors
- Grand Montauban
- Sicoval
- Communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées
- Toulouse Métropole.

Pour en savoir plus : www.dialoguemetropolitain.fr