

# Les syndicats d'énergies : bras armés des collectivités territoriales dans la transition énergétique ?

Mélody Boyer

► **To cite this version:**

Mélody Boyer. Les syndicats d'énergies : bras armés des collectivités territoriales dans la transition énergétique ?. 2019. hal-02166300

**HAL Id: hal-02166300**

**<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-02166300>**

Preprint submitted on 4 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les syndicats d'énergies

### Bras armés des collectivités territoriales dans la transition énergétique ?

Mélody Boyer  
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés  
Etudiante à Sciences Po Lille et à la Westfälische  
Wilhelms-Universität de Münster (Allemagne)

[melody.boyer@sciencespo-lille.eu](mailto:melody.boyer@sciencespo-lille.eu)

Pour citer ce document :  
Mélody Boyer (2019), Les syndicats d'énergies : Bras armés des collectivités territoriales  
dans la transition énergétique ?, *Document de travail du LATTS - Working Paper*, n° 19-17,  
juin 2019.

URL : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-02166300>

Identifiant : hal-02166300

Tous droits réservés aux auteurs.

Des versions finales des textes disponibles comme documents de travail LATTS  
sont susceptibles d'avoir été publiées ou soumises à publication ultérieurement

## Les syndicats d'énergies

### Bras armés des collectivités territoriales dans la transition énergétique ?

#### Résumé

Ce Working Paper s'intéresse aux mutations récemment vécues par des acteurs centraux et pourtant souvent oubliés du système énergétique français que sont les syndicats d'énergies. Prenant pour point de départ les portraits qu'en ont livré les précédentes recherches historiques, notre enquête de terrain donne à voir un « nouveau » visage des syndicats. L'analyse quantitative de leurs compétences, budgets et services, démontre ainsi un modèle aujourd'hui largement répandu de syndicats d'énergies au pluriel, et non plus uniquement d'électrification comme par le passé. Ces transformations internes font des syndicats des institutions outillées pour proposer des équipements et services de transition énergétique mutualisés à l'échelle départementale. D'un point de vue de gouvernance locale, l'analyse comparative des relations que les syndicats entretiennent entre eux – notamment par le biais d'ententes régionales – ainsi qu'avec un nombre croissant de parties prenantes, révèle un rôle en gestation de mise en cohérence des politiques locales de transition énergétique.

**Mots clefs :** Transition énergétique ; Distribution d'électricité ; Syndicats d'énergies ; Institutions publiques ; Gouvernance

## The French Energy Syndicates of Communes

### Key Players in the Local Energy Transition in France?

#### Abstract

This Working Paper will discuss the renewal processes undergone by central actors of the French energy sector, namely the so called syndicats d'énergies. Starting from the accounts delivered by historical research, we then turn to our empirical results which show a “new” face of the syndicates. The qualitative analysis of their current action, budget and services demonstrates a widely spread model of syndicates now investing in - or advising on - various types of energies. By doing so, they do not merely take responsibility for the rural electrification anymore and are better fitted to play an active role in the energy transition, offering equipment and services that are mutualized on a departmental scale. From a local governance perspective, our comparative analysis of the relationships among syndicates - in particular through regional consortiums – or with a growing number of shareholders, reveals a nascent role of coordinators in the French energy transition.

**Keywords:** Energy Transition ; Electricity distribution ; Local authorities ; Public Institutions ; Governance

# Sommaire

<b>GLOSSAIRE</b> .....	4
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>1. DÉFINITION DES SYNDICATS D'ÉNERGIES</b> .....	6
1.1. Une mission principale : le contrôle de la distribution d'électricité à l'échelle départementale.....	6
1.2. Deux outils majeurs pour encadrer la distribution d'électricité : le contrat de concession et le régime d'électrification rurale.....	6
1.3. Le caractère hybride des syndicats d'énergies .....	8
<b>2. LES FONDAMENTAUX DE L'HISTOIRE DES SYNDICATS D'ÉNERGIES</b> .....	9
2.1. 1884-1930 : première vague d'appropriation des réseaux de distribution d'électricité par les communes .....	9
2.2. 1930-1990 : retour sur le devant de la scène de l'État modernisateur.....	10
2.3. 1990 – à nos jours : réaffirmation du pouvoir concédant et du modèle départemental des syndicats .....	11
<b>3. MÉTHODOLOGIE ET ÉCHANTILLONNAGE</b> .....	15
<b>4. REDÉFINITION DE L'IDENTITÉ DES SYNDICATS D'ÉNERGIES</b> .....	17
4.1. Propagation du modèle des syndicats d'énergies, au pluriel .....	17
4.2. Une augmentation non linéaire des budgets et des effectifs .....	26
4.3. Organisation en interne : des réorganisations sans homogénéisation ...	29
4.4. Sociologie des Directeurs Généraux de syndicats d'énergies, reflet de leur ouverture institutionnelle .....	31
4.5. Diversification des ressources politiques .....	33
<b>5. RECOMPOSITIONS DE LA GOUVERNANCE LOCALE INDUITES PAR LES SYNDICATS D'ÉNERGIES</b> .....	36
5.1. Fonctions des ententes régionales.....	36
5.2. Les syndicats d'énergies et la multiplication de leurs parties prenantes	43
5.3. Prosper : un outil de prospective énergétique, miroir du positionnement des syndicats d'énergies dans la gouvernance locale ..	49
<b>CONCLUSION</b> .....	55
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	57
Annexe I - Liste des figures .....	58
Annexe II - Liste des entretiens .....	59
Annexe III - Grilles d'entretiens .....	61
Annexe IV - Quatre exemples d'organigrammes de syndicats d'énergies .....	69

## Remerciements

Je remercie tout d'abord mes deux encadrants de stage, François-Mathieu Poupeau et Benoit Boutaud, pour avoir suivi mes recherches et avoir su être à l'écoute durant mon stage. Ils m'ont permis de beaucoup apprendre, du sujet et de moi-même.

Je tiens à remercier également le Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), ainsi qu'EDF, tous deux financeurs de cette étude, et sans qui cette récolte de données n'aurait pas été possible.

Je tiens enfin à exprimer enfin mes remerciements à toutes les personnes qui ont répondu à mes sollicitations d'entretien. J'espère leur avoir rendu honneur dans ce travail.

## GLOSSAIRE

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

AURA : Auvergne-Rhône-Alpes

AURAE : Auvergne-Rhône-Alpes Environnement Énergie

CA : Communauté d'Agglomération

CC : Communauté de Communes

CCPE : Commission Consultative Paritaire pour l'Énergie

CEE : Certificat d'Économies d'Énergie

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CEP : Conseiller en Énergie Partagée

CESE : Conseil Économique, Social et Environnemental

CU : Communauté Urbaine

DGS : Directeur Général des Services

EPCI : Établissement Public de Coopération intercommunale

EnR : Énergies renouvelables

FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

LTECV : Loi de Transition énergétique pour la Croissance Verte

PCAET : Plans Climat Air Énergie

SDE : Syndicats Départementaux d'Énergies

SAS : Société par Actions Simplifiée

SEM : Société d'Économie Mixte

SIG : Système d'Information Géographique

SRADDET : Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

TEO : Territoire d'Énergie Occitanie

USéRAA : Entente régionale des syndicats d'énergies d'Auvergne-Rhône-Alpes

## INTRODUCTION

Peu connus du grand public, les syndicats départementaux d'énergies semblent pourtant s'engager de manière croissante dans la mise en œuvre de la transition énergétique. Depuis quelques années, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui les représente à l'échelle nationale, met en avant plusieurs de leurs actions en matière d'efficacité énergétique et de production d'énergies renouvelables<sup>1</sup>. De manière similaire, d'autres observateurs du secteur de la distribution relèvent une diversification des activités de syndicats, dont plusieurs contribuent à la baisse des consommations énergétiques ainsi qu'à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (Sea, 2011 : p. 12). Ces témoignages formulés à plusieurs reprises nous permettent alors de supposer que les syndicats d'énergies seraient de plus en plus armés et volontaires pour participer aux défis environnementaux. En parallèle, ils sont cités à plusieurs reprises dans des travaux de recherche ayant trait à la transition énergétique (Boutaud, 2016 ; Chanard, 2011 ; Cranois, 2011). Néanmoins, ces recherches ne discutent pas en profondeur des mutations que les syndicats peuvent traverser. Quant aux recherches qui leur sont plus amplement consacrées, c'est plutôt une perspective historique qui est adoptée (Poupeau, 2004a ; Poupeau, 2017), ou bien les enjeux de la libéralisation de la distribution qui sont discutés (Poupeau, 2001 ; Bouvier, 2005).

Il faudrait ajouter à cela qu'en termes législatifs, la possibilité de s'investir dans des compétences de transition énergétique a été reconnue aux syndicats par plusieurs ajouts et modifications du Code général des collectivités territoriales. Ces compétences y sont définies comme optionnelles. Elles sont par conséquent ouvertes à la libre volonté qu'ils ont de s'y investir. Qui plus est, la loi de Transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) adoptée en 2015 désigne les syndicats comme animateurs d'une Commission consultative paritaire pour l'énergie réunissant toutes les intercommunalités à fiscalité propre de son territoire. La mission de cette Commission est de « *coordonner l'action de ses membres dans le domaine de l'énergie, met[tre] en cohérence leurs politiques d'investissement et facilite[r] l'échange de données* » (LOI n° 2015-995, Art. 198). Sans leur reconnaître de place complètement centrale, la LTECV offre donc aux syndicats l'opportunité d'endosser un rôle nouveau d'articulation des actions de transition sur leurs territoires. Or, ce besoin de mise en cohérence à des fins d'accélération de la transition se fait toujours fortement ressentir en 2018<sup>2</sup>.

Face à ce double constat d'un manque d'état des lieux précis des syndicats d'énergies d'une part, et de potentialités plus ouvertes quant à leur implication dans la transition énergétique d'autre part, notre étude s'est fixée pour but de répondre à la question suivante :

**Dans quelle mesure les syndicats d'énergie sont-ils armés pour jouer un rôle dans la transition énergétique à l'échelle locale ? Et si oui, de quel type ? (Acteurs, coordinateurs, catalyseurs, incubateurs, etc.)**

En posant ces questions, nous cherchons donc à connaître leurs ressources internes (ressources humaines, financières, politiques), mais aussi leur capacité à se lier à d'autres acteurs institutionnels, associatifs ou privés.

À des fins de clarification du sujet, nous proposerons dans un premier temps une définition de ce qui fait le cœur d'activité des syndicats d'énergies. Ceci nous amènera, dans un deuxième temps, à revenir sur les différentes évolutions historiques qu'ils ont vécues. Avoir pris connaissance de cette histoire est une condition nécessaire à l'étude de la situation actuelle, puisqu'elle nous donne à voir la marge de manœuvre dont les syndicats peuvent disposer, ainsi

1 FNCCR, *Les AODE face au changement climatique*, 2013.

2 CESE, *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, 2018.

qu'une certaine image qui peut encore leur être associée : celle des syndicats d'électrification. Dans une troisième partie, nous en viendrons à la présentation des processus de redéfinition de leur activité. En analysant le spectre de leurs compétences, l'organisation de leurs services, de leurs budgets et de leurs ressources politiques, il apparaîtra clairement que les syndicats ne peuvent plus uniquement être conçus, pour la grande majorité d'entre eux, comme des syndicats d'électrification. Au contraire, leurs mutations démontrent un engagement désormais très répandu en tant que maîtres d'œuvre de la transition énergétique. Cette forme de diversification en cours de leurs activités les rend alors plus légitimes pour renforcer l'échelon départemental dans le rôle de coordination de la transition énergétique. Enfin, dans une dernière partie dédiée aux recompositions de la gouvernance locale en régions Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes, nous montrerons en quoi les syndicats d'énergies parviennent progressivement à se faire reconnaître en tant qu'acteurs de la transition. Les relations qu'ils nouent avec des acteurs institutionnels bien plus divers que par le passé laissent en effet envisager un rôle, encore en formation, de maillon entre la politique environnementale régionale et celles menées par les communes et intercommunalités.

## **1. DÉFINITION DES SYNDICATS D'ÉNERGIES**

### **1.1. Une mission principale : le contrôle de la distribution d'électricité à l'échelle départementale**

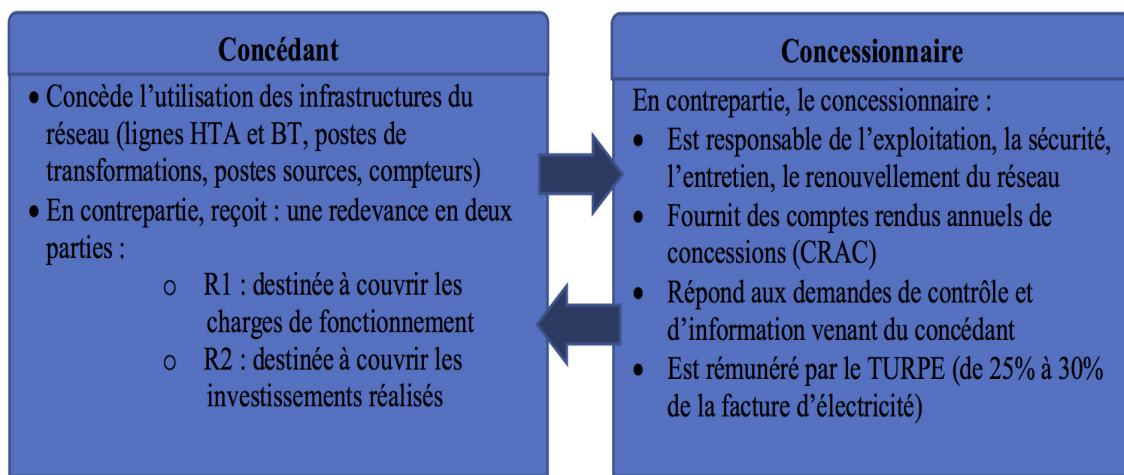
Dresser aujourd'hui un portrait actualisé des syndicats d'énergies s'apparente à une redéfinition de l'identité et des rôles d'une institution publique située au cœur du système énergétique français. Pourtant relativement méconnue, cette institution intercommunale œuvre au quotidien afin d'assurer le service public de la distribution d'électricité. En tant qu'intercommunalités, les syndicats d'énergies sont composés d'élus des communes membres. Ces délégués politiques sont donc indirectement élus par les électeurs. Tout en étant intercommunaux de naissance, leur champ d'action couvre aujourd'hui, en règle générale, la taille d'un département. C'est en ce sens qu'il nous est aujourd'hui permis de les désigner comme des intercommunalités à maille départementale. Une autre manière de bien comprendre l'action des syndicats d'énergies est de revenir sur leur mission historique. Celle-ci consiste à contrôler les réseaux de distribution d'électricité dont ils sont les propriétaires par délégation de leurs communes membres. Plus précisément, le contrôle exercé par les syndicats revient à assurer une qualité de l'électricité qui soit à peu près équivalente à travers tout le territoire français. Or, ceci ne va pas de soi puisque les territoires plus ruraux sont moins rentables que les territoires plus urbains. L'existence même des syndicats d'énergies est donc dérivée d'une vision de la distribution d'électricité en tant que service public solidaire entre les territoires.

### **1.2. Deux outils majeurs pour encadrer la distribution d'électricité : le contrat de concession et le régime d'électrification rurale**

Afin d'assurer la solidarité de ce service public, les syndicats disposent de plusieurs outils. Le premier d'entre eux est le contrat de concession qu'ils signent avec le concessionnaire exploitant leurs réseaux. Celui-ci est, en majorité, Enedis (ex-ERDF), présent sur 95 % du territoire français et dont l'activité consiste à effectuer les plus gros travaux ainsi que les plus gros investissements sur les réseaux de distribution. Toutefois, il existe quelques cas (Deux-Sèvres, Vienne) dans lesquels les syndicats peuvent contractualiser avec des Entreprises Locales de la Distribution (ELD), qui assurent la desserte en électricité sur les 5 % du territoire restant. Le pouvoir de contrôle des syndicats consiste alors à négocier un certain nombre de conditions avec leurs concessionnaires concernant le développement du réseau



de distribution, sa sécurité, son entretien et son exploitation. Ces conditions comprennent des exigences en termes de tension, de fréquence, de quantité de résorption des fils nus, de prévention contre les risques liés aux intempéries et de limitation du temps de coupure moyen de l'électricité<sup>3</sup>. Les conditions posées par les syndicats doivent ainsi servir principalement la garantie d'une relative égalité de la qualité de la distribution entre les territoires<sup>4</sup>. À cette assurance s'ajoute un contrôle de la qualité des services apportés aux consommateurs par le concessionnaire. Pour ce faire, les contrats de concession comprennent des obligations concernant les compteurs d'électricité, les conditions de paiement et les conditions de raccordement au réseau<sup>5</sup>. Les syndicats d'énergies ont, de par ce premier instrument qu'est le contrat de concession, une certaine influence sur la qualité finale du service public dans le domaine de la distribution d'électricité.



Source : Auteure.

Un tel pouvoir concédant est néanmoins limité en ce qu'il n'implique qu'un encadrement partiel de l'activité du concessionnaire. De fait, ce contrôle n'a aucune influence sur les tarifs de l'acheminement de l'électricité. En vertu du principe de péréquation tarifaire, ces derniers sont identiques sur tout le territoire français. Ce tarif unique est dénommé tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (le TURPE). Il est créé au cours de l'année 2000, et compris dans la facture de tout consommateur d'électricité en France. Son mode de calcul est mis à jour tous les quatre ans, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (la CRE). Il est ensuite soumis à l'approbation du Ministère de l'Écologie et rémunère aussi bien Enedis, RTE, que les ELD pour leurs coûts d'entretien du réseau (Art. L.341-2, L.341-3 du Code de l'énergie).

De plus, et toujours dans le but de remplir leur mission de solidarité entre les territoires en matière de qualité d'acheminement de l'électricité, de nombreux syndicats prennent en charge des travaux sur les réseaux. Il s'agit de ceux en régime rural. Les travaux entrepris par ces syndicats peuvent comprendre l'extension d'une ligne électrique, son renforcement, des travaux d'esthétique, dont des enfouissements, ainsi que la sécurisation de fils nus. Notons que la maîtrise d'ouvrage de tels travaux n'est assurée par les syndicats que dans le cas d'un

3 Modèle de cahier des charges : cahier des charges de concession pour le service public du développement et de l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité et de la fourniture d'énergie électrique aux tarifs réglementés de vente, Déc. 2017, p. 61.

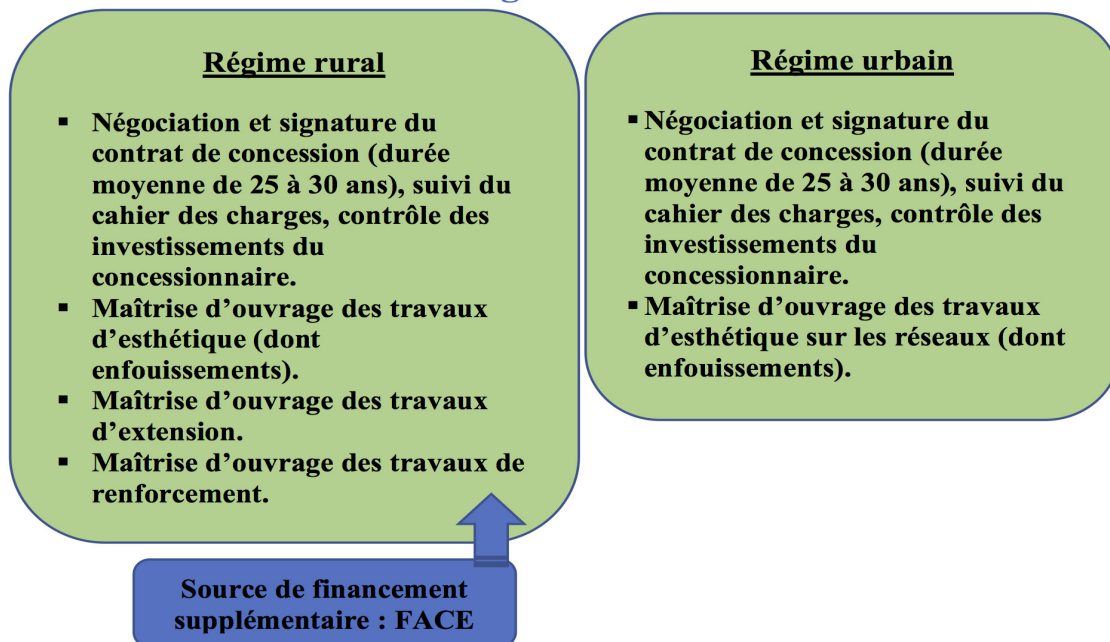
4 Cette égalité est ici qualifiée de « relative » car la qualité de la distribution de l'électricité reste quelque peu différente selon l'endroit où l'on se situe, territoire très rural ou très urbain. L'écart est néanmoins minimisé par l'action des syndicats d'énergies

5 *Ibid.*

territoire reconnu par la préfecture comme rural. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le régime rural. Dans le cas contraire, le syndicat se situe en régime urbain et peut uniquement réaliser des travaux d'esthétique, dont des enfouissements. Le concessionnaire gère alors la maîtrise d'ouvrage du plus gros des travaux (extension, renforcement, sécurisation).

Cette distinction de régime et de maîtrise d'ouvrage se double d'une distinction en termes de financement. Ainsi, seuls les syndicats en régime rural disposent du fonds financier dénommé FACÉ<sup>6</sup> qui leur permet de réaliser les travaux sur les réseaux de distribution des communes rurales. Créé par la loi de finances de 1937, le FACÉ est alimenté par les recettes des gestionnaires de réseaux (Enedis, ELD). Les prélèvements qui le nourrissent sont gérés de manière centralisée au sein du Ministère de l'Écologie et répartis entre les syndicats selon leurs besoins en matière de travaux d'électrification rurale<sup>7</sup>. Or, il se trouve que la majeure partie des syndicats est soumise au statut du régime rural et que, de ce fait, le FACÉ représente pour la plupart d'entre eux une ressource non négligeable et structurante de leurs budgets.

### Deux régimes possibles pour les syndicats : le régime rural et le régime urbain



Source : Auteure.

### 1.3. Le caractère hybride des syndicats d'énergies

À la suite de cette présentation simplifiée, il apparaît clairement que le secteur de la distribution d'électricité est structuré en bonne partie par l'action des syndicats d'énergies. Cependant, et bien que nous nous soyons efforcés d'expliquer simplement leurs caractéristiques, il peut encore paraître difficile pour un néophyte de saisir clairement leur identité. Or, ce ne serait pas sans raison puisque cette identité est en de nombreux points hybrides.

<sup>6</sup> Précédemment dénommé « Fonds d'amortissement des charges d'électrification », il est devenu en 2011 un Compte d'affectation spéciale et renommé « Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale ».

<sup>7</sup> J. Genest, *Rapport d'information de la Commission des finances sur la gestion et l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, n°422, 2017.

Les syndicats d'énergies sont tout d'abord des institutions publiques constituées d'élus en charge des décisions. Étant donné leur mission de représentation politique, ces derniers ont plutôt tendance à être dotés de compétences généralistes. Et, pourtant, les syndicats d'énergies se doivent de posséder une expertise technique pointue sur les réseaux de distribution, de manière à contrôler leur concessionnaire. Cette expertise est principalement entretenue par les services administratifs et techniques. Les syndicats d'énergies sont donc de par leur composition à la fois des instances de représentation politique et d'expertise technique.

Deuxièmement, ils sont, pour la majorité d'entre eux, à la fois contrôleurs de travaux sur les réseaux de distribution de tout leur territoire<sup>8</sup> et maîtres d'œuvre des travaux sur les réseaux ruraux. Ils ne sont donc pas uniquement actifs dans le suivi de l'état du réseau de distribution. Ils en sont également les artisans, à l'exception de la minorité de syndicats en régime urbain.

Troisième et dernier point d'hybridité, les syndicats s'adressent aussi bien aux communes qu'aux gestionnaires de réseau. Ce sont donc des structures avant tout intermédiaires entre le monde politique local et le monde de la gestion entrepreneuriale publique de la distribution électrique.

## 2. LES FONDAMENTAUX DE L'HISTOIRE DES SYNDICATS D'ÉNERGIES

Après avoir défini ce qui fait les traits élémentaires des syndicats d'énergies, il s'agit de revenir quelque peu en arrière pour observer leur histoire. Cette étape est nécessaire, étant donné que le repositionnement institutionnel des syndicats actuels n'a pu avoir lieu que grâce à plusieurs bases juridiques et relationnelles instaurées au cours des cent dernières années. Les syndicats d'énergies sont en effet des institutions centenaires héritières des syndicats d'électrification rurale, eux-mêmes résultants d'un mouvement d'appropriation locale du secteur de l'électricité par les communes (Poupeau, 2004 : p. 7 ; Poupeau, 2017). Or leur rôle et leur pouvoir n'est pas sans fluctuations, lesquelles peuvent être regroupées en trois grandes périodes. Il sera accordé aux débuts de la dernière période (1990 à nos jours) une attention toute particulière puisqu'elle infléchit de manière décisive la tendance de répartition du pouvoir entre État, syndicats et Enedis.

### 2.1. 1884-1930 : première vague d'appropriation des réseaux de distribution d'électricité par les communes

Ce qui a été qualifié par Poupeau comme la première phase du service public local de l'électricité s'étend de 1884 aux années 1930 (Poupeau, 2004b : p. 7-9). Un des aspects cruciaux de cette période est l'absence de tentative notable de l'État de prendre en main le développement des réseaux électriques. Lorsque ces derniers apparaissent, c'est dans un relatif vide institutionnel que les communes s'investissent, vide qui est ensuite progressivement comblé, au fur et à mesure que les pouvoirs publics élaborent un corpus de règles. Les communes sont confortées pour cela par la loi de 1884 qui leur reconnaît pour la première fois la compétence de contrôle de l'éclairage public et privé. À la suite de cette loi de 1884, certaines communes prennent d'elles-mêmes l'initiative de signer des contrats de concession avec les entreprises électriques naissantes, et ce alors même que cette option n'était pas explicitement formulée dans la loi de 1884 (Poupeau, 2004b : 7-9). Ces formules élémentaires de contrats de concession permettent d'une part à l'entreprise concessionnaire d'être assurée d'une exploitation du réseau électrique

<sup>8</sup> F.-M. Poupeau souligne en effet en 2015, que : « Tous [les syndicats départementaux d'énergie] disposent désormais du statut d'autorité concédante, suite au transfert massif de cette compétence par les communes dans les années 1990. » (Poupeau, 2015a : p. 105)

sur une longue période. D'autre part, elles permettent aux communes d'influencer les tarifs et les investissements des entreprises. S'ensuit une loi majeure dans le secteur de l'électricité qui explique en partie encore le rôle actuel des syndicats d'énergies : la loi du 15 juin 1906. Cette dernière définit la distribution d'électricité comme un « *service public local* » et confère explicitement aux communes la propriété des réseaux de distribution (Poupeau, 2004b : p. 7-9). Ce faisant, la loi de 1906 reconnaît à toute commune le statut d'autorité concédante et, par la même occasion, la capacité de conclure des contrats de concession. Ce qui n'étaient au préalable que des initiatives parsemées, se propagent alors à travers les communes françaises. La compétence communale que l'on qualifie aujourd'hui d'Autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AOD) était née.

Cet acte de naissance est par la suite renforcé par plusieurs lois destinées à soutenir le regroupement des petites communes en syndicats intercommunaux. Le but était alors pour l'État français de parvenir à ce que l'ensemble de son territoire soit électrifié. Pour ce faire, il a cherché à renforcer le pouvoir de négociation de communes auparavant isolées en les amenant à former un collectif sous la forme de syndicats. Les aides financières qu'il procure aux communes (lois du 5 août 1920 et du 2 août 1923), couplées à la possibilité juridique du regroupement intercommunal (circulaire interministérielle d'octobre 1919), sont censées jouer en ce sens (Poupeau, 2004b : p. 10). L'enjeu étant que les syndicats parviennent à électrifier même les territoires les plus reculés, les moins densément peuplés, et donc les moins rentables pour les entreprises privées. Or, cette combinaison d'un État incitateur, de communes et de syndicats de communes dotés du pouvoir concédant, donc d'un pouvoir de négociation, et d'entreprises encadrées, mais confortées par le monopole de desserte que leur offre les contrats, se révèle très bénéfique à l'électrification de la France : « *le nombre de communes desservies passant de 20 % à 91 % en 1934* » (Poupeau, 2004b : p. 10). Elle l'est également pour les regroupements intercommunaux d'électrification, les syndicats d'électrification rurale, dont le nombre augmente de zéro à la fin de la Première Guerre mondiale à 1674 en 1934 (Stahl, 1985 : p. 61).

## **2.2. 1930-1990 : retour sur le devant de la scène de l'État modernisateur**

Alors que le secteur de la distribution électrique a été de 1884 à 1930 empreint de l'action des communes et des syndicats de communes, la période qui suit est marquée par une reprise en main de l'État central. L'installation du contrôle de l'État dans le secteur électrique, dont les prémices sont perceptibles dès les années 1920, est néanmoins progressive. Dans ce contexte, les syndicats sont confortés et deviennent des entités encore plus actives dans l'entreprise d'électrification de la France (Poupeau, 2015a : p. 106). Ceci est principalement dû à l'impulsion donnée par la création du FACÉ en 1937, qui met à disposition des syndicats des recettes bien plus importantes que par le passé.

En parallèle, une intervention de l'État sur les prix et investissements des opérateurs privés est initiée dès les années 1930 (Poupeau, 2004b : p. 11-12). Elle débouche sur la célèbre loi du 8 avril 1946 qui crée Électricité de France (EDF). De 1946 à 2000, cette entreprise publique détient un quasi-monopole dans les activités de production, de transport et de distribution<sup>9</sup>. Sa création a comme conséquence directe la disparition des diverses entreprises de distribution privées<sup>10</sup>, et comme conséquence indirecte la perte de marge de manœuvre des communes et syndicats. En effet, et bien que juridiquement ces institutions ne perdent ni la propriété des réseaux de distribution ni le statut d'autorité concédante, elles n'ont jusqu'en 1990 qu'une

<sup>9</sup> Le seul vrai monopole concerne le transport. En effet, dans la production et la distribution, la loi tolère l'existence d'autres acteurs.

<sup>10</sup> Seules les régies mises en place avant 1946 sont maintenues, même si beaucoup d'entre elles sont par la suite absorbées par EDF (Gabillet, 2015 ; Poupeau, 2017).

faible influence sur les investissements d'EDF ou les prix pratiqués par l'entreprise publique. Les administrations de l'État central prennent dans les faits le relais et s'instaure alors, de 1946 aux années 1990, une « *économie administrée* » de la distribution d'électricité (Poupeau, 2004b : p. 12-13 ; Poupeau, 2017). Quant aux syndicats, ils se limitent des années 60 à la fin des années 80 à un rôle de répartition des crédits du FACÉ entre les communes (Poupeau, 2015b : 219 ; Poupeau, 2004a : Chapitre 3). Pour autant, ils ne disparaissent pas complètement de la scène puisqu'ils demeurent, malgré leur perte de marge de manœuvre, les propriétaires des réseaux de distribution (Mozol 2013 : 84). La distribution « *cesse d'appartenir à la catégorie des services publics dits « locaux » pour rentrer progressivement dans celle des services publics « nationaux », [...]* » (Poupeau, 2004a : Chapitre 3).

### **2.3. 1990 – à nos jours : réaffirmation du pouvoir concédant et du modèle départemental des syndicats**

La période contemporaine est au contraire marquée par une renaissance des prérogatives des syndicats. Cette nouvelle montée en puissance puise ses sources dans les compétences juridiques qui avaient précédemment été reconnues aux syndicats d'électrification. Mais plus important encore, elle est permise par la renégociation des contrats de concession qui s'ouvre au début des années 90. Ces renégociations sont impulsées par deux facteurs principaux : le contexte européen de libéralisation et le contexte français de décentralisation.

Le premier facteur est le contexte européen d'ouverture à la concurrence qui marque la fin des années 80 et le début des années 90. Dès les années 80, les théories libérales et l'expérience britannique ont inspiré la coalition de droite au pouvoir de 1986 à 1988. Elles donnent jour à plusieurs propositions de réformes de la part du ministre de l'Industrie, Alain Madelin, allant dans le sens d'un développement de la concurrence dans le système énergétique français (Poupeau 2015b : p. 215). Ainsi, c'est bien avant l'entrée en vigueur de la directive européenne de 1996 que des aspirations de libéralisation du secteur électrique se font jour en France. Pour autant, ces premières propositions de réformes sont avortées. En 1988, c'est au tour de la Commission européenne de mettre en avant les avantages d'une politique de libéralisation qui toucherait l'ensemble du marché européen. Les années 90 s'amorcent donc pour EDF, l'État français et les syndicats par des questionnements fondamentaux touchant l'ensemble du secteur électrique. À la fin des années 80, une éventuelle libéralisation des activités de distribution n'est pas exclue, aucune décision européenne n'ayant encore été prise sur l'étendue des activités devant être touchées.

Étant donné ces incertitudes, la stratégie d'EDF a consisté à verrouiller le domaine de la distribution électrique en contractualisant avec les syndicats d'électrification. L'entreprise de renouvellement des contrats de concession permettait en effet de poser des loquets à la fois juridiques et politiques. Les premiers sont juridiques, puisque : « *des contrats de concession actualisés seront plus difficilement attaquables et seront créateurs d'irréversibilités, donc d'inflexion par rapport au processus de libéralisation.* » (Poupeau 2015b : p. 220). Les seconds verrous sont politiques, étant donné que : « *les élus locaux, qui trouveront de nouvelles marges de manœuvre à travers la négociation des cahiers des charges, pourront devenir des alliés précieux pour contrer l'action de la Commission.* » (Ibid.). Pour EDF, le renouvellement de la relation concessionnaire avec les syndicats d'électrification représentait donc une opportunité de taille. Qui plus est, le mouvement de décentralisation impulsé par les lois de 1982 et 1983 avait offert aux communes et syndicats d'électrification une possibilité qu'ils n'avaient pas encore exploitée. En effet, la loi du 2 mars 1982 mettait fin à l'obligation pour les syndicats et communes de se référer à un modèle unique de cahier des charges de concession « *fruit d'une négociation entre les représentants des collectivités locales et ceux de l'État, [...]* » (Poupeau, 2015b : p. 217). À la suite de cette loi, les syndicats pouvaient en principe déterminer par eux-mêmes les conditions posées au concessionnaire dans les contrats de concession. C'est donc dans un contexte d'opportunités pour les syndicats et

communes, et d'incertitudes fortes pour EDF, qu'apparaît intéressante, stratégiquement, une renégociation des contrats de concession.

Or, pour cette renégociation, EDF choisit de s'adresser uniquement à la FNCCR, fédération représentant les intérêts des syndicats d'électrification. Cette limitation du nombre d'interlocuteurs n'est pas anodine puisqu'elle correspond à « *une préoccupation de redistribution minimale des pouvoirs* » vers l'échelon local (Poupeau, 2004a : Chap. 3). En principe, les grandes villes, représentées par exemple par l'AMGVF<sup>11</sup>, auraient pu être incluses dans les négociations. Mais c'est au contraire les syndicats représentés par la FNCCR qui parviennent à obtenir plusieurs avancées.

Le modèle<sup>12</sup> de contrat de concession proposé aux communes et syndicats en 1992 prévoit tout d'abord deux redevances nouvelles qui sont versées à ces derniers par EDF annuellement : la redevance de fonctionnement R1 et la redevance d'investissement R2. Adopter ce modèle de contrat signifie donc pour les syndicats qu'ils pourront être dotés de fonds plus importants, ce qui leur permettra par la suite d'exercer un contrôle plus conséquent sur l'activité du concessionnaire et de développer leurs propres investissements sur les réseaux de distribution. De plus, le nouveau contrat introduit pour le concessionnaire l'obligation de rendre aux syndicats des comptes rendus annuels d'activité de concessions (les CRAC). Cette nouvelle obligation implique qu'EDF livre plus d'informations que par le passé aux syndicats. La dernière avancée principale est la « clause de la concession la plus favorisée », qui prévoit que toute disposition acquise lors d'une négociation entre pouvoirs concédant et EDF s'applique à tout autre contrat de concession, dont ceux déjà signés<sup>13</sup> (Poupeau, 2004a : Chap. 3). Ce mécanisme permet à tous les syndicats d'être assurés de profiter des avancées qu'un de leurs homologues aura pu obtenir dans ses négociations avec l'opérateur public. Une fois ces avancées proposées par la FNCCR à ses adhérents, le contrat reçoit un succès incontestable, 84 % de communes l'ayant adopté pour signer leur cahier des charges fin 1997 (Poupeau, 2015b : p. 231).

La manière dont se sont déroulées les négociations ainsi que les acquis du contrat signifient, premièrement, que les syndicats et communes sont autorisés à reprendre partiellement en main le pouvoir concédant. Parallèlement, l'État garde toujours le contrôle de la tarification et des investissements d'EDF, ce qui laisse une marge de manœuvre restreinte aux pouvoirs locaux. Les syndicats et leur fédération sont néanmoins reconnus, au terme de ces négociations, comme des partenaires stratégiques, proches de la vision centralisatrice d'EDF et à même de participer à des négociations rapides et productives.

Deuxièmement, un élément essentiel émerge de cette alliance d'EDF avec le monde rural : l'incitation à la départementalisation des syndicats. Ces derniers n'étaient jusqu'en 1990 que très peu départementalisés. Ainsi, 38 syndicats départementaux sont référencés en 1949, une cinquantaine en 1973 (Poupeau 2015a : 107). En 1992, l'échelle départementale des syndicats est loin d'être atteinte, d'autant plus qu'une part importante de ceux qui sont départementalisés ne se sont pas vu transférer le statut d'autorité concédante par leurs communes membres.

11 Association des maires des grandes villes de France.

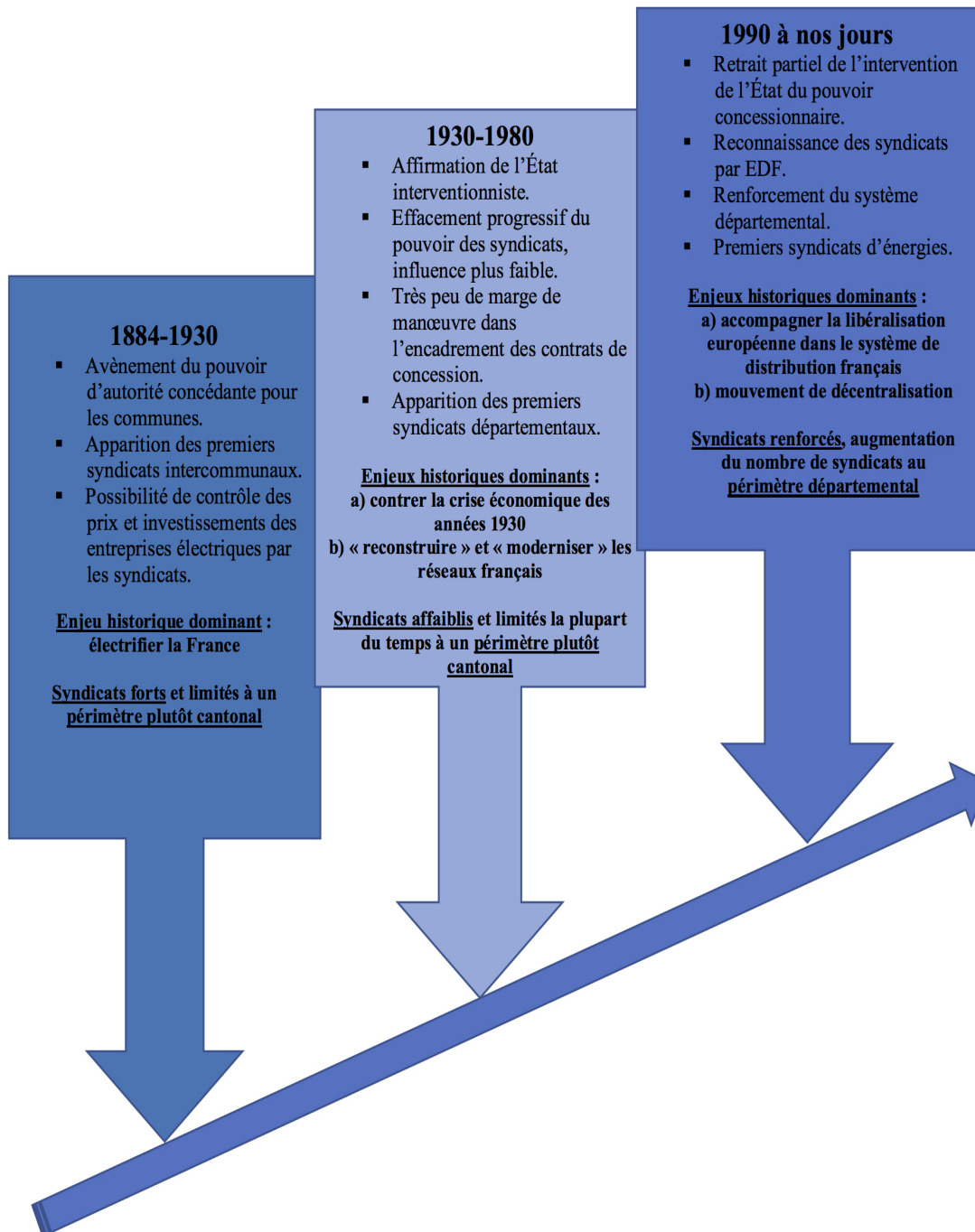
12 Il s'agit bien ici d'un « modèle » et non d'une négociation de plusieurs contrats isolés. Le fait qu'il s'agisse d'un modèle de contrat de concession n'enlève rien à l'affirmation que le pouvoir concédant gagne en pouvoir, étant donné que c'est leur fédération qui le négocie et non l'État. Toutefois, et bien que le modèle se dise non prescriptif, il équivaut finalement à un « document « type » » (Poupeau 2015 : p. 227), du fait de l'uniformisation des contrats induite par la clause de la concession la plus favorisée.

13 Cette « clause de la concession la plus favorisée » devait, dans le modèle de 1992, s'appliquer à toutes les communes, y-compris les grandes villes. Pourtant, à la suite de nombreuses protestations émanant en majeure partie de l'AMGVF, un « protocole grandes villes » est signé avec EDF, qui permet aux grandes villes de se soustraire à la clause de concession la plus favorisée (Poupeau 2015 : p. 230). Le protocole consent également à ce que les montants de la redevance d'occupation du domaine public perçus par les villes soient préservés. Ceci évite aux grandes villes un manque à gagner qui aurait pu être considérable dans le cas où elles auraient souscrit au modèle de contrat de concession de 1992.

Or, le contrat de concession de 1992 contribue en bonne partie à l'affirmation du modèle départemental des syndicats. À l'intérieur de ce contrat, la départementalisation est encouragée par un calcul de redevances de concession particulièrement favorable aux groupements de communes dont la population est plus importante. Ce mécanisme, couplé aux encouragements de la FNCCR, entraîne une accélération de la départementalisation du pouvoir concédant : « *En moins d'une décennie, le nombre de syndicats départementaux d'électricité passe de moins d'une cinquantaine à près de 80* » (Poupeau, 2015b : 231). Pour autant, la départementalisation n'est pas complètement achevée. Ce sont en particulier les villes-centre qui ont tendance à ne pas transférer aux syndicats la compétence d'autorité concédante (Ibid. : 232).

Au terme de ce processus contractuel, les syndicats apparaissent renforcés dans leur rôle de défenseurs du service public local de la distribution. De plus, les acquis du contrat de 1992 que sont les obligations de CRAC et de versement de deux redevances par le concessionnaire sont essentiels pour le développement contemporain des syndicats. La départementalisation initiée en 1992 subsiste quant à elle comme un enjeu, et ce bien après la vague de signature des contrats de concession. Comme nous l'avons évoqué, elle n'était pas achevée en 2000, et ne l'est d'ailleurs toujours pas à ce jour. Pourtant, les incitations par le calcul des redevances de concession subsistent. À ces dernières sont venues s'ajouter la relance de l'Art. 33 de la loi du 7 décembre 2006 ainsi que des incitations financières du FACÉ. Ces initiatives relativement récentes témoignent d'une départementalisation souhaitée aussi bien par le législateur que par la FNCCR. La départementalisation reste par conséquent un enjeu tout à fait actuel et central. Enfin, si nous nous permettons à la fin de cette partie l'expression « syndicats d'énergies », c'est bien parce que le passage de syndicats d'électrification à des syndicats d'énergies s'amorce dès la fin des années 90. Un petit nombre d'entre eux commence ainsi à s'investir dans d'autres domaines que les réseaux d'électricité : le gaz, l'éclairage public, les télécommunications, la production d'énergies renouvelables et les actions de maîtrise de l'énergie (sur le cas du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les communications électroniques, cf. Bellanger, Poupeau, 2013).

## Chronologie abrégée des rôles historiques joués par les syndicats [1884 – à nos jours]



Source : Auteure.



### **3. MÉTHODOLOGIE ET ÉCHANTILLONNAGE**

La méthodologie utilisée pour répondre à notre question de recherche s'est fondée sur une approche à la fois qualitative et quantitative. Dans un premier temps, il s'est agi de constituer une base de données permettant de mieux estimer l'implication des syndicats départementaux d'énergies dans des actions de transition énergétique. Pour ce faire, nous avons identifié plusieurs indicateurs à même de nous renseigner sur la diversification de leurs activités, sur leur organisation interne et sur la composition de leurs budgets. Les indicateurs en question regroupaient en premier lieu : le nombre de compétences acquises par les syndicats, les actions menées dans le sens de l'activation de ces compétences, le montant des budgets et le nombre d'agents composant les effectifs. Pour éviter un potentiel biais mélioratif, nous avons rassemblé tous les rapports d'activité, organigrammes, comptes administratifs et statuts actualisés des syndicats que nous pouvions trouver sur Internet.

Étant donné que le but était de produire un état des lieux actualisé des syndicats d'énergies, nous avons recherché les rapports d'activité les plus récents possibles. Comme tout rapport d'activité n'est disponible que l'année suivant les actions concrètement réalisées, enquêter au cours de l'année 2018 revenait à étudier les rapports d'activité en date de 2016. À de rares exceptions près, avec quelques structures n'ayant à disposition que leur rapport de 2015 ou certaines plus en avance ayant déjà réalisé leur rapport pour l'année 2017, l'étude se réfère donc à l'activité des syndicats en 2016. Par ailleurs, lorsque les informations recherchées n'étaient pas disponibles en ligne, nous avons adressé aux quelques syndicats concernés une demande écrite. La plupart du temps, il y a été fait suite par un envoi des documents demandés. Dans un nombre de cas très réduit, mais tout de même notable, les syndicats interrogés n'avaient pas réalisé de rapports d'activité pour les années les plus récentes. Dans ce cas, nous avons proposé aux directeurs généraux des structures en question de remplir une page et demie reprenant les principaux indicateurs qui nous intéressaient.

Cette méthode de travail a été fructueuse puisque nous avons pu récolter les informations relatives au nombre de compétences exercées par 87 syndicats départementaux. Les organigrammes et budgets étant plus difficiles à trouver, notre base de données ne recense que les organigrammes de 83 syndicats départementaux et les budgets de 80 d'entre eux.

Il est également nécessaire de souligner la manière dont nous avons identifié le nombre de syndicats d'énergies qu'il nous fallait recenser. En étudier 87 ne va pas complètement de soi, puisqu'il n'existe pas à ce jour de liste publique référençant les syndicats départementaux d'énergies. Nous nous sommes alors fondés sur le constat historique développé plus haut selon lequel la tendance des dernières années est à la départementalisation. Partant de cela, nous avons recherché les syndicats qui pouvaient être considérés comme départementalisés au sens de la distribution d'électricité. Par ce terme, nous entendons les syndicats auxquels la majeure partie des communes d'un département ont transféré leur compétence d'autorité concédante de la distribution d'électricité. Nous ne définissons donc pas les syndicats « départementalisés » comme ceux auxquels ont adhéré absolument toutes les communes d'un département. Si tel était le cas, de très nombreux syndicats étudiés ne pourraient pas être considérés comme départementalisés pour la simple raison que plusieurs villes-centres préfèrent toujours garder leurs prérogatives en matière d'autorité concédante. Ceci étant éclairci, nous avons enquêté sur chaque département métropolitain à l'exception de la Sarthe et du Loiret, dans lesquels ce sont les conseils généraux qui assurent cette prérogative. Le nombre de 87 syndicats dont nous avons pu renseigner les compétences est donc quasi-exhaustif par rapport au nombre de départements métropolitains qui pouvaient être concernés par l'existence d'un syndicat d'énergie.

À la suite de cette première étape, il s'est trouvé que nous avons pu rassembler un grand nombre d'organigrammes nous renseignant plus précisément sur l'organisation interne des syndicats. Nous avons donc ajouté de nouveaux indicateurs à ceux initialement identifiés comme pertinents. Ces indicateurs nous permettent d'analyser plus finement les compositions des services. Ils questionnent la dominance d'agents techniques ou administratifs, la présence de services éclairage public, maîtrise de l'énergie, ou encore la division en deux pôles. Enfin, un dernier indicateur est venu compléter la dimension quantitative de notre étude : les mandats politiques passés ou présents des présidents de syndicats. La recherche de cette donnée s'explique par un questionnement sur l'attractivité politique que peuvent avoir les syndicats d'énergies pour un élu. Elle peut également nous renseigner sur les ressources politiques qu'un président de syndicat est à même de mobiliser pour faciliter l'action de sa structure dans la transition énergétique.

Cette présentation de notre méthodologie est l'occasion de souligner que la collecte d'informations nous a été facilitée par l'existence, pour la majorité des syndicats, de sites internet actualisés. Sur ces sites sont généralement mis en ligne les derniers rapports d'activité. Ce qui consiste déjà en soit un premier résultat : les syndicats départementaux d'énergies semblent aujourd'hui vouloir se faire connaître. Ils adoptent par la même occasion une posture d'information et de transparence à l'égard des citoyens et des communes.

Dans un deuxième temps, notre enquête a consisté à mener deux études de cas. Elles ont porté sur un aspect encore peu exploré de l'action des syndicats d'énergies : leur stratégie de création d'ententes régionales et ses conséquences sur leur positionnement institutionnel. La première étude de cas concernait la région Auvergne-Rhône-Alpes et la deuxième la région Occitanie. Dans ces deux régions, des ententes régionales de syndicats d'énergies s'étaient formées.

Dans le cas de la région Occitanie, elle est dénommée Territoire d'Énergie Occitanie (TEO) et s'est créée en décembre 2016. L'entente d'Occitanie regroupe les treize syndicats départementaux de la région et conventionne le 23 janvier 2017 avec le conseil régional d'Occitanie. À la fin de la même année, Territoire d'Énergie Occitanie signe en outre une convention avec l'ADEME.

En région Auvergne-Rhône-Alpes, l'entente USéRAA est plus ancienne. Créée en 2012, elle rassemble aujourd'hui les treize syndicats départementaux d'énergies de la région AURA. L'USéRAA cherche à conventionner, elle aussi, avec le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, mais ne conventionne pas avec la direction Auvergne-Rhône-Alpes de l'ADEME.

Les deux ententes semblaient donc présenter de nombreux points communs et quelques différences. Au premier abord, elles semblent démontrer une capacité à unir les syndicats départementaux à l'échelle régionale, tout en repositionnant les syndicats dans le jeu institutionnel. Les questions qu'elles posent sont multiples. Les ententes régionales sont-elles les prémices d'une régionalisation de la compétence d'autorité concédante ? Permettent-elles aux syndicats d'être mieux armés pour la coordination de la transition énergétique ? Donnent-elles lieu à des actions concrètes ? Contribuent-elles à renforcer le pouvoir des syndicats vis-à-vis d'Enedis ? Pour répondre à ces questions, nous avons choisi de comparer une entente régionale récente, TEO, et une autre plus ancienne, l'USéRAA.

Au cours des études de cas, nous avons interrogé 17 directeurs de services de syndicats, neuf en région AURA et huit en région Occitanie. Par ailleurs, nos premiers interlocuteurs tenaient à souligner systématiquement la diversité des syndicats d'énergies dans leur implication pour la transition énergétique. Pour pouvoir tirer des conclusions quant à la capacité unificatrice d'une entente régionale de syndicats d'énergies, il apparaissait donc nécessaire de sonder un nombre aussi large que possible de syndicats membres. Ce choix a, de plus, été guidé

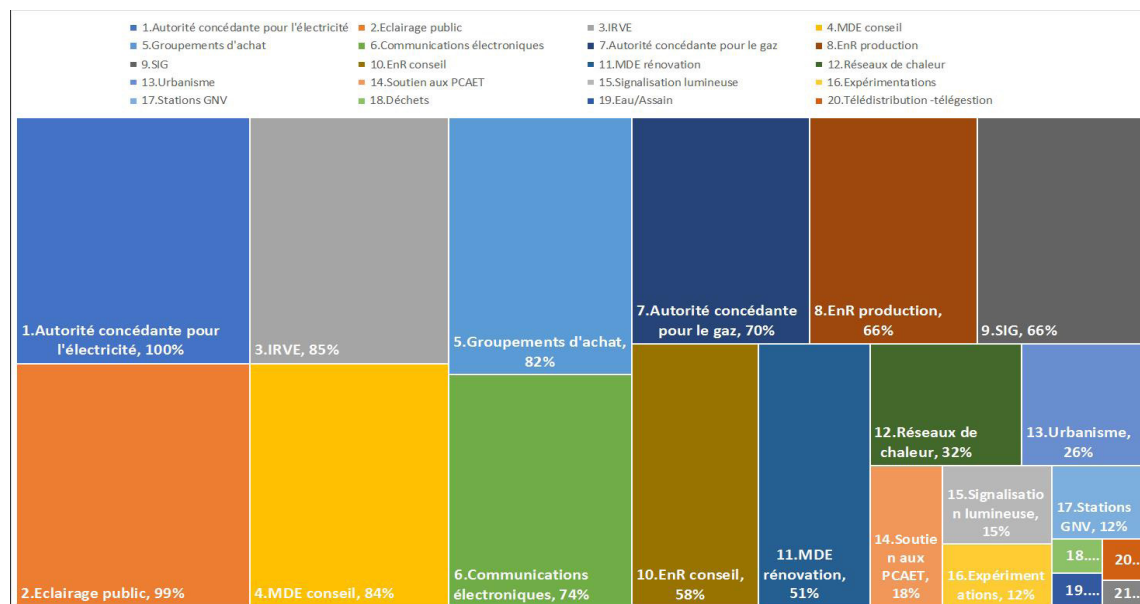
par plusieurs entretiens nous ayant rapporté que les ententes pouvaient avoir des missions et utilités différentes pour chaque membre. Par ailleurs, ces témoignages de directeurs ont été complétés par plusieurs entretiens avec les partenaires historiques ou plus récents des syndicats départementaux d'énergies. Parmi ceux-ci ont été interrogés, pour chaque région, des directeurs territoriaux d'Enedis, des agences locales de l'énergie et du climat (Alecs), des conseils régionaux, l'association Hespul, l'ADEME – Occitanie et l'agence AURAE. À la suite de ces entretiens, il est alors possible de proposer un regard original sur la gouvernance locale dans laquelle sont impliqués les syndicats départementaux d'énergies.

## 4. REDÉFINITION DE L'IDENTITÉ DES SYNDICATS D'ÉNERGIES

### 4.1. Propagation du modèle des syndicats d'énergies, au pluriel

L'hypothèse qui avait ouvert la voie à notre étude est, au terme de notre collecte de données, tout à fait vérifiée : les syndicats départementaux d'énergies (SDE) ont considérablement diversifié leurs compétences au cours des dernières années. Au point qu'il ne s'agit plus de les dénommer syndicats départementaux d'énergie au singulier mais syndicats d'énergie-S, au pluriel, et de services. Leurs compétences se sont en effet élargies au profit de secteurs nouveaux (IRVE, installations de recharge pour véhicules électriques) ou d'autres plus anciens qu'ils s'approprient (cf. tableau ci-dessous)<sup>14</sup>.

Figure 1 : Etendue des compétences des SDE en 2018



Sources : auteure, selon rapports d'activités 2015, 2016, 2017 des 87 SDE étudiés

14 Dans le graphique ci-dessus (Fig.1), les compétences n°18, 19, 20, 21 n'ont pas pu être représentées de manière très lisible. Nous les explicitons par conséquent dans ce qui suit :

18 Déchets, 3 %

19 Eau, Assainissement, 3 %

20 Télédistribution, télégestion, 3 %

21 Compétence Informatique, 2 %

Cette diversité peut se diviser en deux types de prise en charge : les actions appartenant au domaine de la gestion d'équipements et celles qui s'apparentent à des services délivrés aux communes ou aux particuliers. Dans la partie qui suit, il s'agira de présenter la diversité des activités des syndicats selon cette distinction entre « activités d'équipements » et « activités de services ». Par le terme « services », nous entendons toute activité qui ne conduit pas nécessairement à l'acquisition ou la production d'un élément matériel<sup>15</sup>. Par opposition simple, mais du moins claire, le terme « activités d'équipement » regroupe toutes les activités qui entraînent nécessairement l'acquisition d'un nouveau bien matériel. Suivant ces définitions, le conseil en rénovation énergétique délivré par les conseillers en énergie partagée des SDE sera classé dans la catégorie des activités de services. Une fois ces conseils donnés, le choix revient aux communes et intercommunalités d'engager ou non des travaux de rénovation. Au contraire, l'implication des SDE dans la maîtrise d'ouvrage de rénovation des bâtiments publics, pour le compte de communes ou d'intercommunalités, sera classée comme une activité d'équipement puisque cette forme d'action mène à l'installation de double ou triple vitrage, de matériaux plus isolants sous les combles d'un bâtiment public, sur ses murs, etc.

Le terme « activités d'équipement » renvoie à l'image qui prévalait à l'époque des syndicats d'électrification, c'est-à-dire celle de « syndicats de tuyaux ». Historiquement, ces derniers ont effectivement été principalement impliqués dans l'électrification rurale et l'entretien des lignes de distribution. Cette identité héritée du passé est certes en partie conservée, puisque même dans leur implication pour la transition énergétique, ils restent des gestionnaires d'équipements au service des communes. Nous montrerons néanmoins en quoi cette image est loin de complètement correspondre aux activités des syndicats contemporains et s'entremêle avec une identité plus proche de ce que l'on pourrait appeler des syndicats de services ou encore de conseil.

## Des syndicats équipementiers

Suivant la définition introduite plus haut, il est possible de dénombrer un grand nombre d'activités d'équipement pratiquées par les syndicats. Ces activités comprennent l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques (85 % des syndicats), l'ouverture de stations pour véhicules roulant au gaz naturel (stations GNV, 12 % des SDE), la rénovation de bâtiments publics (51 % des SDE), la production d'électricité renouvelable (66 % des SDE), l'installation de réseaux de chaleur (32% des SDE) et l'incubation de projets innovants (12 % des SDE) comme des projets smart grids. À cela s'ajoutent l'activité historique de travaux sur les réseaux de distribution en zone rurale, les travaux sur les réseaux de gaz (70 % des SDE), des télécommunications (74 % des SDE), et la gestion de l'éclairage public (99 % des SDE). Enfin, un très petit nombre de syndicats disposent des compétences résiduelles telles que la télégestion (1 % des SDE), la signalisation lumineuse (1 %) et la gestion de l'eau et des déchets (1 %). Un nombre important de ces compétences correspond donc à des préoccupations environnementales. Nous détaillerons dans ce qui suit plusieurs des mécanismes qui ont pu faire en sorte que les syndicats soient beaucoup plus nombreux à s'investir dans les domaines de l'optimisation de l'éclairage public et de l'électromobilité. Enfin, nous reviendrons sur le chiffre des 66 % de syndicats œuvrant dans la production d'énergies renouvelables (EnR) puisque ce premier chiffre, fondé sur l'acquisition et l'activation de la compétence EnR, cache des disparités d'investissement importantes.

<sup>15</sup> Cette définition est quelque peu différente de celle de l'Insee (2017), en vertu de laquelle : « Une activité de services se caractérise essentiellement par la mise à disposition d'une capacité/prestation technique ou intellectuelle. À la différence d'une activité industrielle, elle ne peut pas être décrite par les seules caractéristiques d'un bien matériel acquis par le client. La frontière entre biens matériels et immatériels est d'ailleurs ténue. »

## **La gestion optimisée de l'éclairage public : une compétence étroitement liée à la gestion des réseaux électriques**

Le premier résultat issu de notre base de données est que la gestion de l'éclairage public est l'activité liée à la transition énergétique la plus souvent pratiquée par les syndicats. Ainsi, 99 % d'entre eux sont actifs dans ce domaine. Ce chiffre n'est pas complètement dû au hasard. Le contrôle et l'entretien de l'éclairage public a été le premier domaine de compétence reconnu aux communes en 1884. Le fait que les syndicats, en tant qu'émanation des communes, en supportent désormais la gestion n'est donc pas particulièrement surprenant. La proximité des compétences électricité et éclairage publique a de plus été tout à fait assimilée par les syndicats eux-mêmes. Ainsi, s'investir dans ce secteur est aujourd'hui reconnu comme « logique » et même « naturel » par les DGS de syndicats d'énergies :

« Donc, en parallèle, on a effectivement développé d'abord des compétences autour des réseaux d'électricité. Parce qu'en enfouissant des réseaux d'électricité, on résolvait l'éclairage public. »<sup>16</sup>

(Un directeur de syndicat d'Occitanie)

« L'activité de l'éclairage public a toujours, toujours, toujours, toujours été liée à celle de l'élec', c'était quasiment naturel de s'y positionner. »

(Un directeur de syndicat d'Occitanie)

Par ailleurs, il s'agit de la compétence la plus largement déléguée par les communes ou les intercommunalités membres. Les besoins sont parfois exprimés directement par les communes, sans que le syndicat n'ait à proposer leurs services. Dans d'autres cas, c'est ce dernier qui incite les communes à adhérer à cette compétence.

Que le « la » soit donné par les communes ou les syndicats, le transfert massif de la compétence éclairage public aux SDE s'explique en bonne partie par une absence d'expertise technique et de services dédiés au sein des petites communes (Entretien avec un directeur de syndicat en région Occitanie). Face à ce manque, les syndicats viennent s'insérer en proposant une mutualisation de la gestion des équipements moins coûteuse en temps et en argent pour les adhérents. Les territoires plus densément peuplés sont moins souvent adhérents à la compétence éclairage public des syndicats que les petites communes. Néanmoins, de nombreuses villes-centres trouvent un intérêt à y adhérer. De manière similaire aux petites communes, ce sont aussi bien l'expertise technique des syndicats, que leur « rapidité » dans l'intervention sur l'équipement de luminaires ou encore les avantages financiers proposés qui sont appréciés.

D'autre part, les travaux pratiqués par les syndicats sur l'éclairage public ont su intégrer les exigences d'économie d'énergies. Avoir cette compétence signifie aujourd'hui, pour la quasi-totalité des syndicats proposer un service « à la carte » qui inclut l'optimisation des luminaires, en plus du simple entretien des dispositifs. Après avoir passé en revue 87 syndicats départementaux, il se trouve que cette optimisation comprend aussi bien des diagnostics d'efficacité énergétique sur les luminaires que les travaux d'efficacité énergétique eux-mêmes. La variété de ces derniers peut varier, mais on observe que la plupart des syndicats proposent un passage en LED pour les luminaires trop gourmands en énergie, à l'exemple des lampes à vapeur de mercure et des boules diffusantes. Pour supporter ce remplacement, les SDE offrent à leurs adhérents des aides financières proportionnelles au coût des travaux. Ce

<sup>16</sup> Cette première citation d'un extrait d'entretien est l'occasion d'explicitier la manière dont nous ferons référence à nos entretiens tout au long du rapport. Par souci de lisibilité, nous avons souhaité fluidifier la lecture en supprimant les hésitations ou en rajoutant des précisions entre crochets. Pour autant, les citations prennent fidèlement en compte la retranscription « mot-pour-mot » réalisée au préalable. Enfin, l'anonymisation des acteurs est respectée, ce qui explique une mention non exacte des personnes citées. L'anonymisation est uniquement levée lorsque les paroles d'une personne sont très descriptives.

positionnement s'insère tout à fait dans les recommandations de l'ADEME concernant les gisements d'économie d'énergies. Elle rappelle en effet que : « *l'énergie consommée par l'éclairage public représente 41 % des consommations d'électricité des collectivités territoriales et 37 % de leur facture d'électricité.* »<sup>17</sup>. De plus, plusieurs syndicats proposent des installations techniques permettant de modifier les horaires de fonctionnement de l'éclairage public, d'éteindre les luminaires la nuit ou de baisser l'intensité lumineuse lorsque le trafic est moins important. Ces interventions sur l'éclairage public sont donc variables selon les territoires. Enfin, certains syndicats développent des dispositifs innovants, à l'image du détecteur de passage « mixte » que le syndicat de la Loire (SIEL) met à disposition de ses adhérents. Ce dispositif peut effectivement être considéré comme novateur puisqu'il permet de pallier à la fois les lacunes des détecteurs de voitures ne détectant pas les piétons, et les lacunes des détecteurs de piétons ne détectant pas les voitures. Le détecteur mixte prend en compte ces deux types de passage (entretien avec le SIEL).

Il semble que cette forme de « verdissement » de la compétence éclairage public soit aujourd'hui perçue par les syndicats comme un service minimum. En guise d'illustration, nous présentons ici la manière dont un directeur de syndicat de la région Occitanie perçoit cette compétence :

« Comme je vous ai dit, sur la partie éclairage par exemple, on ne peut pas faire moins que de s'occuper derrière de l'efficacité énergétique de tout ça, de toute la partie éclairage public. Ça va de soi. »

(Un directeur de syndicat d'Occitanie)

Cette perception était largement partagée par les autres DGS interrogés. Pourtant, si l'implication des syndicats dans l'optimisation de l'éclairage public paraissait évidente au directeur dont nous avons relaté les propos, il faudrait plutôt parler d'une banalisation relativement récente de ce type de gestion de l'éclairage public. Le cas de l'opération « Le jour de la nuit »<sup>18</sup> menée en Occitanie montre qu'il a fallu parfois surmonter certaines réticences initiales des syndicats, liées à leur perception historique des questions d'éclairage public :

« Et donc ils vont faire eux-mêmes la promotion de cette opération auprès des communes. Alors ça nous a fait rire parce qu'il y a encore 5, 6 ans la plupart des syndicats d'énergies étaient contre le fait d'éteindre l'éclairage public la nuit et aujourd'hui, notamment par ce travail qu'on mène en commun, ceux qui ne sont pas bien convaincus par l'intérêt de cette opération sont convaincus par les autres. »

(Un acteur de la région Occitanie)

La compétence éclairage public telle qu'elle est exercée aujourd'hui par la plupart des syndicats d'énergies participe donc bel et bien de la transition énergétique, tout en répondant à un besoin de mutualisation exprimé, ou du moins reconnu, par une majorité de communes membres de syndicats. Ce besoin d'adhérer à la compétence a pu de même être observé chez un grand nombre d'intercommunalités. De plus, bien que l'optimisation de l'éclairage public ne coulait pas nécessairement de source à l'origine pour les SDE, il est aujourd'hui avéré que les syndicats s'y investissent massivement.

17 ADEME, *Éclairage public : un gisement d'économies d'énergies*, 2019.

18 Cette opération vise la sensibilisation du grand public à la pollution lumineuse et se tient tous les ans depuis 2009, à l'initiative de l'association *Agir pour l'environnement*. Elle consiste à organiser par les structures et institutions qui le souhaitent, diverses animations telles que, par exemple, l'observation du ciel étoilé et, en particulier pour les villes participantes, à éteindre tout ou partie de l'éclairage public la nuit du « Jour de la nuit ».

## **La compétence IRVE : effet d'aubaine et preuve d'une réelle expertise administrative des syndicats**

Tandis que la compétence éclairage public était historiquement et techniquement très proche du cœur d'activité des syndicats, il en va tout autrement de la compétence bornes de recharge. À ce jour, 85 % d'entre eux sont engagés dans le déploiement des bornes. Cette compétence a été acquise massivement par les syndicats en un bref laps de temps. Tout se déroule de début 2013 à fin 2015, période au cours de laquelle le financement des bornes pour véhicules électriques par l'ADEME, dans le cadre des Investissements d'Avenir (PIA), s'est ouvert à un plus grand nombre de collectivités locales. Précédemment, le plafond d'éligibilité fixé par l'ADEME correspondait aux groupements de collectivités de plus de 200 000 habitants s'engageant sur des investissements de plus de 400 000 euros. Le PIA de 2013 rend ensuite possible aux groupements de collectivités d'envergure départementale ou interdépartementale l'accès aux subventions. Pour ces dernières, l'ADEME propose de 2013 à 2015 un financement des bornes de recharge accélérées à hauteur de 50 %, et des bornes de recharge rapides à hauteur de 30 %. Étant donné le périmètre départemental de la majorité des syndicats, il s'est donc agi pour eux, comme l'analysait Cranois (2017 : p. 285), d'une « *fenêtre d'opportunité* ».

Ce qui ressort tout d'abord de notre étude est la capacité d'un aussi grand nombre de syndicats à s'emparer de ce sujet et à décider de s'y engager malgré les risques techniques (choix techniques non encore homogénéisés, risque de s'engager sur un mauvais type de prise de recharge par ex.), économiques (des coûts de gestion qui seront très probablement sources de déficits pour les syndicats à l'avenir) et enfin de non-usage (usage des véhicules électriques encore très faible en France) (Cranois 2017 : p. 85).

Or, il se trouve que la FNCCR avait déjà pu poser auparavant quelques premières bases de cet engagement. Tout d'abord, elle avait agi activement dès 2010 en faveur de l'introduction de l'Art. 57 de la loi Grenelle 2. Celui-ci permet aux communes de transférer leur nouvelle compétence IRVE aux autorités organisatrices de la distribution (Cranois 2017 : p. 280). De plus, la Fédération animait depuis quelques années un groupe de travail incitant les syndicats à s'engager dans le domaine de l'électromobilité. Pour autant, avant 2013, très peu de syndicats s'étaient emparés du sujet. C'est bien seulement à partir de l'appel à manifestation d'intérêt de l'ADEME, décrit par un directeur de syndicat comme « *une activité [d'alors] assez brûlante* », que leur engagement dans l'électromobilité se multiplie. Enfin, le pourcentage très élevé de syndicats concernés (85 % de SDE), n'est pas seulement la preuve de leur capacité à prendre des risques. Il démontre également une compétence administrative de leur part, puisqu'ils ont été capables de monter rapidement les dossiers administratifs nécessaires à l'obtention des subventions.

Le déploiement de bornes par les syndicats est en cours ou terminé depuis peu. Il comprend aussi bien des bornes de recharge accélérées que rapides et assure leur interopérabilité, à minima au sein d'un même département, mais aussi très souvent entre plusieurs départements. Le choix des prestataires pour le type de bornes a été réalisé la plupart du temps par le biais de groupements d'achat qui réunissaient tout ou partie des syndicats d'énergies d'une même région. À titre d'illustration, le déploiement a été réalisé en Occitanie de manière coordonnée entre dix des treize syndicats départementaux d'énergies de la région, les Métropoles de Toulouse et de Montpellier. À cette occasion, le syndicat de l'Aude (SYADEN) a assuré le pilotage d'un appel d'offres commun aboutissant au choix de Bouygues Énergies & Services pour la fourniture, l'installation, la supervision et l'exploitation des bornes du réseau « *Révéo* ». En région Auvergne-Rhône-Alpes, un réseau similaire, mais plus restreint en nombre de syndicats impliqués avait également pris en charge le portage du groupement d'achat de bornes. Ce réseau dénommé « *eBorn* » regroupe les syndicats de la Drôme, de l'Ardèche, des Hautes-Alpes, de l'Isère et de la Haute-Savoie. Dans ce cas, les bornes sont uniquement alimentées par de l'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables.

Étant donné que les déploiements des bornes sont en cours ou à peine achevés, la période d'entretien, de maintenance et de sensibilisation vient tout juste d'être amorcée par certains syndicats, et n'a pas débuté pour d'autres. Lorsqu'ils se sont déjà engagés dans des opérations de sensibilisation, les syndicats se limitent parfois à des inaugurations de bornes auxquelles la presse est invitée. Dans d'autres cas, ils sont plus inventifs et savent agir en partenariat avec des associations spécialisées dans l'électromobilité. C'est le cas notamment des syndicats occitans du réseau « Révéo », qui soutiennent le Pyrénées Révéo Electric Tour. Porté par l'association pour la Mobilité électrique 66 (lame66), ce projet consiste à organiser annuellement un rallye de véhicules électriques de deux jours. Autre exemple, le syndicat du Gers (SDEG32) s'appuie, pour les activités de sensibilisation aux usages du véhicule électrique, sur une association similaire dénommée « Le VE Je le veux ».

En parallèle, il faut remarquer que les syndicats sont en moyenne peu dotés de services dédiés à la communication, de chargés de communication ou encore d'agents chargés de l'animation du territoire. La capacité à communiquer au grand public pourrait être, comme l'évoquait un directeur de syndicat de la région AURA, une « évolution culturelle » qui se met en place « petit à petit ». Mais force est de constater qu'elle ne s'est pas encore imposée. La question, qui reste encore ouverte sur ce sujet des IRVE, est donc de savoir comment les syndicats sauront s'adapter à la gestion d'une infrastructure non plus destinée uniquement à leurs adhérents habituels que sont les communes, mais aux particuliers. Il est à supposer fortement que le succès de l'animation des usages autour de ces bornes dépendra dans de nombreux cas de la capacité des syndicats à apprendre des acteurs associatifs et privés, ou bien à constituer des partenariats avec des agences locales de l'énergie et du climat, des parcs naturels ou d'autres structures comme les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), lorsque ceux-ci sont mobilisés sur le sujet de l'électromobilité.

### **La compétence production d'électricité à base d'énergies renouvelables : trois degrés d'implication**

À ce jour, 66 % des syndicats s'intéressent à la production d'énergie renouvelable. Plusieurs degrés doivent toutefois être distingués dans leur engagement. Le premier degré, le plus bas, correspond à des comportements d'exemplarité ou encore à des solutions de secours pour des sites isolés. Par comportements d'exemplarité, nous entendons le choix de certains syndicats d'installer des panneaux solaires sur les toits de leurs propres bâtiments publics. Par ailleurs, plusieurs d'entre eux organisent la mise en place d'installation photovoltaïques pour les sites dits « isolés ». Ces installations se caractérisent par un non-raccordement au réseau de distribution, le plus souvent parce que ces sites sont difficiles d'accès (zones montagneuses par exemple) et que le coût de raccordement au réseau est trop élevé.

Le second degré d'investissement consiste à participer financièrement à une société d'économie mixte (SEM) produisant des énergies renouvelables, sans que le syndicat en soit le principal actionnaire ni le principal gestionnaire. C'est le cas par exemple du syndicat de l'Hérault qui détient 10 % des parts d'une société d'économie mixte (SEM) produisant de l'électricité à partir de panneaux photovoltaïques (*d'après le directeur du syndicat de l'Hérault*). On peut de plus réunir dans ce groupe les syndicats impliqués dans des projets d'EnR sous la forme de copilotages ou encore de co-investissements.

Le troisième degré d'investissement, enfin, correspond à des syndicats ayant choisi de créer une SEM ou une société par actions simplifiée (SAS). Bien que la quantité d'énergie produite varie, il est possible de les décrire comme appartenant à un même groupe. L'implication financière des syndicats est tout d'abord plus large que dans les deux autres cas mentionnés plus haut. En tant que créateurs de leurs SEM, SAS ou régies, les syndicats sont également propriétaires et exploitants à part entière des unités de production. Qui plus est, cette forme



d'organisation donne lieu à des quantités d'énergie produite bien plus importantes (en termes de puissance et de nombre d'installations) que dans le cas des équipements de sites isolés. À ce jour, une trentaine de SEM sont gérées par des syndicats d'énergies en France, ce qui représente environ 35 % des cas que nous avons étudiés.

Parmi les syndicats ayant choisi la compétence production d'énergies renouvelables, c'est la production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques qui est la plus répandue. Une minorité d'entre eux s'engage dans la production d'hydroélectricité, dans l'éolien ou encore dans la méthanisation. Le syndicat de la Vienne en est un exemple. Il crée en 2001 sa propre SAS, la SAS SERGIES, qui est aujourd'hui filiale à 100 % de la SEM SOREGIES<sup>19</sup>. En 2018, SERGIES investit dans la production d'hydroélectricité, d'électricité à partir d'éoliennes, de panneaux photovoltaïques sur toitures et au sol, de biogaz ou encore de méthanisation. À ce jour, la SAS possède dix parcs éoliens (47 éoliennes), 37 hectares de panneaux photovoltaïques, et participe à l'exploitation de trois unités de méthanisation.

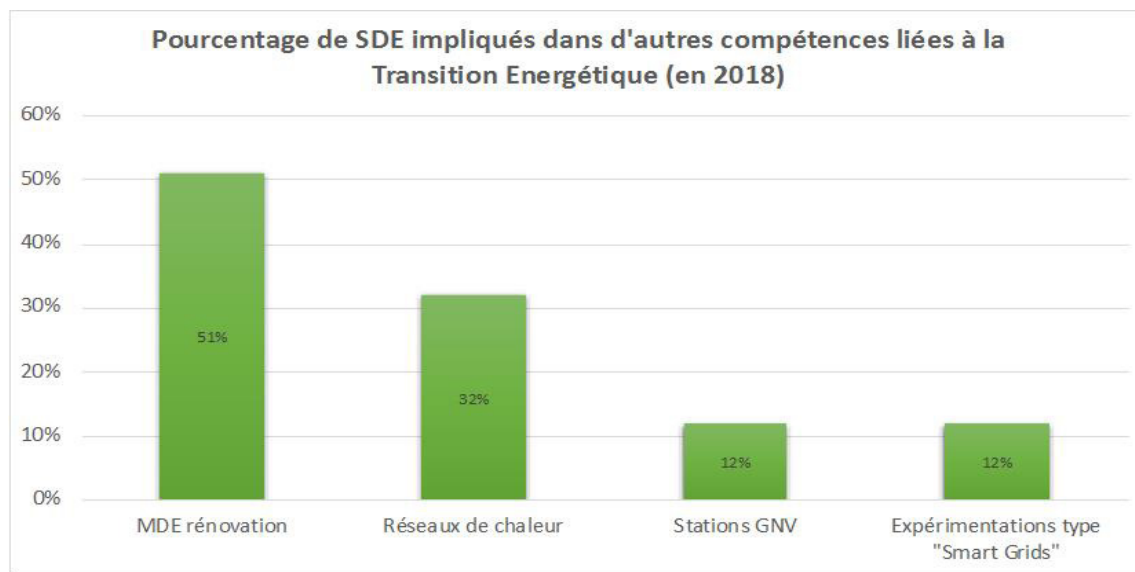
D'un point de vue global, compte tenu de ces trois niveaux d'implication, le chiffre de 66 % de syndicats impliqués dans la production d'énergies renouvelables doit donc être relativisé. La mise à disposition d'un nombre très réduit d'unités de production, comme le cas des sites isolés ou des bâtiments de syndicats d'énergies, constitue une action de transition énergétique. Pour autant, elle n'est pas comparable à la création d'une SEM, d'une SAS ou d'une régie.

### **Rénovation des bâtiments, réseaux de chaleur, stations GNV et projets smart grids**

Les syndicats d'énergies s'engagent pour 51 % d'entre eux dans des opérations concrètes de rénovation des bâtiments. À ce titre, les SDE proposent soit d'assurer la maîtrise d'œuvre des travaux, soit d'organiser un appel d'offres, de choisir le prestataire et d'assurer le suivi des travaux. Ils proposent également aux collectivités des soutiens financiers proportionnels au montant des travaux engagés. Pour ce qui est des réseaux de chaleur, 32 % des syndicats en assurent la gestion. Ils bénéficient pour cela la plupart du temps de la subvention « Fonds chaleur » de l'ADEME, prennent en charge les études d'opportunité, les travaux et la maintenance des installations. Pour ce faire, un grand nombre de syndicats opte pour une gestion en régie, comme l'illustrent la régie SIEEEN Chaleur du syndicat de la Nièvre (SIEEEN), la régie Côte d'Or Chaleur du syndicat de la Côte d'Or (SICECO) ou encore la régie SYDER Chaleur du syndicat du Rhône (SYDER). Enfin, les SDE sont 12 % à avoir déployé des stations de bornes pour véhicules fonctionnant au gaz naturel et 12 % également à être engagés dans des projets de réseaux intelligents (*smart grids*).

<sup>19</sup> Cette dernière est une société du groupe Énergies Vienne détenue à 84 % par le Syndicat Énergies Vienne.

**Figure 2 : Pourcentages de SDE impliqués dans certaines des compétences de transition énergétique en 2018 (Les moins investies par les SDE)**



Source : Auteure, selon rapports d'activités 2015, 2016, 2018 des 87 SDE étudiés

### Des syndicats de services

Parmi les compétences nouvellement acquises par les syndicats, on compte un grand nombre d'activités qui ne sont plus liées à la mise à disposition, la construction ou l'entretien d'un équipement ou d'une infrastructure. Ces activités correspondent à de nouveaux services dont les destinataires sont à la fois les communes et les intercommunalités. Dans ce qui suit, nous présenterons quatre des grands services proposés par les syndicats qui ont directement trait à la transition énergétique. Nous excluons donc de cette présentation le service de groupements d'achats d'électricité ou de gaz, que 82 % des syndicats effectuent pour le compte de leurs membres. Ce type de service permet, certes, de faire des économies pour les communes et intercommunalités, mais il n'implique pas, la plupart du temps, de baisse des consommations énergétiques ou des émissions de GES (sauf s'ils prévoient l'achat d'énergie « verte »).

**Le premier de ces services est le conseil en efficacité énergétique.** En 2018, 84 % des syndicats se sont investis dans cette compétence, que l'on qualifiera de conseil en maîtrise de l'énergie (MDE-conseil). Lorsqu'ils ont activé cette compétence, les syndicats proposent des diagnostics énergétiques sur les bâtiments publics de leurs adhérents. La plupart du temps, ces diagnostics sont pris en charge par des conseillers en énergie partagée (CEP). Les CEP sont des agents ayant pour mission de soutenir les communes dans leurs économies d'énergie. Le service proposé est mutualisé puisque les CEP interviennent pour le compte de plusieurs communes, tout en étant des agents du syndicat. Ceux-ci réalisent des bilans de consommations puis formulent des préconisations hiérarchisées. Ils réalisent également une veille des consommations énergétiques. Enfin, un réseau de CEP est animé par l'ADEME, qui participe également financièrement au recrutement du conseiller. Au titre de cette compétence, les syndicats offrent également aux collectivités de mutualiser leurs certificats d'économie d'énergie (CEE) et de les vendre pour leur compte via le registre national des CEE. Un tel dispositif, organisé via des plateformes départementales de valorisation des CEE, permet aux collectivités qui effectuent des opérations d'efficacité énergétique de récupérer l'aide financière correspondante. Ce faisant, les syndicats mutualisent donc la prise en charge administrative de la valorisation financière des économies d'énergies réalisées. Ils reversent en règle générale environ 75 % des produits de la vente et gardent 25 % pour leurs

frais de gestion. À cette occasion, plusieurs syndicats organisent des « Trophées CEE », qui contribuent à mettre en valeur les actions d'économie d'énergie particulièrement performantes de certaines collectivités.

**Le second service le plus souvent proposé par les SDE est celui de la cartographie.** Il consiste à mettre à disposition des communes et intercommunalités membres des systèmes d'information géographique (SIG). Les SIG sont des logiciels de géo-référencement qui peuvent intégrer des données cartographiques du territoire départemental plus ou moins variées : le géo-référencement de l'éclairage public, des réseaux de distribution d'électricité, des postes de transformation, des bornes de recharge pour véhicules électriques, des réseaux de télécommunication. Ils peuvent soutenir différents types d'opérations : le dépannage ou l'optimisation de l'éclairage public, le raccordement d'énergies renouvelables, les demandes d'autorisation d'urbanisme, des opérations sur les réseaux de télécommunications ou la maintenance des IRVE.

**Le troisième de ces services concerne de nouveau les énergies renouvelables,** mais cette fois dans une logique de conseil et non plus de production. 58 % des syndicats départementaux d'énergies proposent ainsi à leurs communes des diagnostics de faisabilité pour des installations de productions d'EnR. On remarquera que ce chiffre est inférieur aux 66 % de SDE impliqués dans la production d'énergies renouvelables. Cette différence s'explique en grande partie par le fait que tous les SDE ayant participé à la mise en place d'unités de production renouvelables ne proposent pas nécessairement de service de conseil associé. Ceci est probablement dû au fait que, parmi les 66 % de SDE impliqués dans la production d'EnR, tous n'ont pas le même niveau d'engagement.

**Le quatrième et dernier service contribuant à la transition énergétique est celui du soutien à l'élaboration des PCAET** des communes et intercommunalités. En 2018, 18 % des syndicats d'énergies ont développé cette compétence. Concrètement, cela signifie, dans la majeure partie des cas qu'un syndicat d'énergies porte, pour le compte d'une commune ou intercommunalité qui le souhaite, le choix du prestataire devant réaliser le PCAET du groupement de collectivités. Ceux qui sont engagés dans cette démarche prennent donc en charge l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les SDE mettent également à disposition des collectivités les données énergétiques nécessaires à l'élaboration des PCAET. Les SDE qui ont acquis l'outil de prospective énergétique Prosper, dont le fonctionnement sera détaillé en 6.3.1., le proposent également aux collectivités.

Les activités de service pratiquées par les syndicats départementaux d'énergies sont donc variées et se sont accrues de manière significative au cours des dernières années. Leur très large appropriation témoigne tout d'abord d'une redéfinition du rôle des SDE. Ces derniers ont, dans leur grande majorité, à la fois dépassé leur identité de syndicats d'électrification et celle de syndicats « équipementiers ». Ils redéfinissent également leur positionnement institutionnel en proposant des services à même d'intéresser non seulement les communes rurales, mais aussi les intercommunalités urbaines. Ce faisant, la redéfinition de leur rôle s'accompagne donc d'une redéfinition de leur positionnement en tant qu'acteurs clé de la transition énergétique.

## 4.2. Une augmentation non linéaire des budgets et des effectifs

### L'augmentation générale des budgets et des effectifs, corrélée au degré d'implication dans de nouvelles compétences

Le deuxième type d'indicateur identifié pour mesurer l'action des syndicats regroupe leurs budgets et effectifs. À la suite de la récolte de données, il apparaît clairement que ceux-ci ont augmenté au cours des sept dernières années. En 2011, une étude du cabinet de conseil Sea recensait une moyenne de 30 millions d'euros pour les budgets, et de 24 agents pour les services (Sea, 2011). En 2018, les syndicats ont en moyenne 45 millions d'euros de budget et 30 agents dans leurs services. Cette augmentation est un indice de leur montée en puissance.

L'augmentation des budgets s'explique par plusieurs facteurs. L'un d'entre eux est lié aux bonus financiers que les syndicats perçoivent quand ils sont départementalisés. Ces bonus financiers proviennent à la fois du concessionnaire Enedis et du FACÉ, le législateur et Enedis ayant tous deux souhaité soutenir la départementalisation des SDE, comme présenté en 3.3. De plus, le montant des redevances versées par le concessionnaire aux syndicats dépend notamment du nombre d'habitants dans la concession. Par conséquent, ces redevances augmentent quand l'un d'eux se départementalise. Puisque le nombre de structures départementalisées a augmenté ces dernières années, les syndicats sont aujourd'hui plus nombreux à recevoir ces bonus financiers et percevoir des redevances majorées.

Un autre facteur permettant d'expliquer l'augmentation de la moyenne des budgets des SDE est une conséquence de la diversification des activités de syndicats décrite dans la partie précédente. Très souvent, les syndicats demandent une contribution financière en échange des services offerts aux communes et intercommunalités<sup>20</sup>, contribution qu'ils cherchent à garder la plus basse possible.

Enfin, l'augmentation des budgets est également due aux subventions régionales, de l'ADEME ou encore des fonds européens FEDER. Ces financements étant conditionnés à l'engagement d'un SDE dans des actions de transition énergétique ou d'aménagement numérique, ils dépendent eux aussi de l'acquisition de nouvelles compétences. Compte tenu des trois éléments qui viennent d'être évoqués, l'accroissement global des budgets de syndicats est donc à mettre en lien avec une offre de prestations plus étendue pour un public plus large.

De même, l'augmentation moyenne des effectifs des syndicats s'explique par la diversification des services et des équipements proposés. Nous avons pu constater qu'une implication en matière de conseil pour la maîtrise de l'énergie est ainsi quasiment systématiquement suivie d'un recrutement d'un ou de plusieurs conseillers en énergie partagée. Les syndicats qui gèrent des SEM productrices d'énergies renouvelables ou des réseaux de chaleur ont eux aussi recruté du personnel dédié<sup>21</sup>. L'augmentation de leurs effectifs est donc étroitement corrélée à l'acquisition de nouvelles compétences, la plupart du temps liées à la transition énergétique.

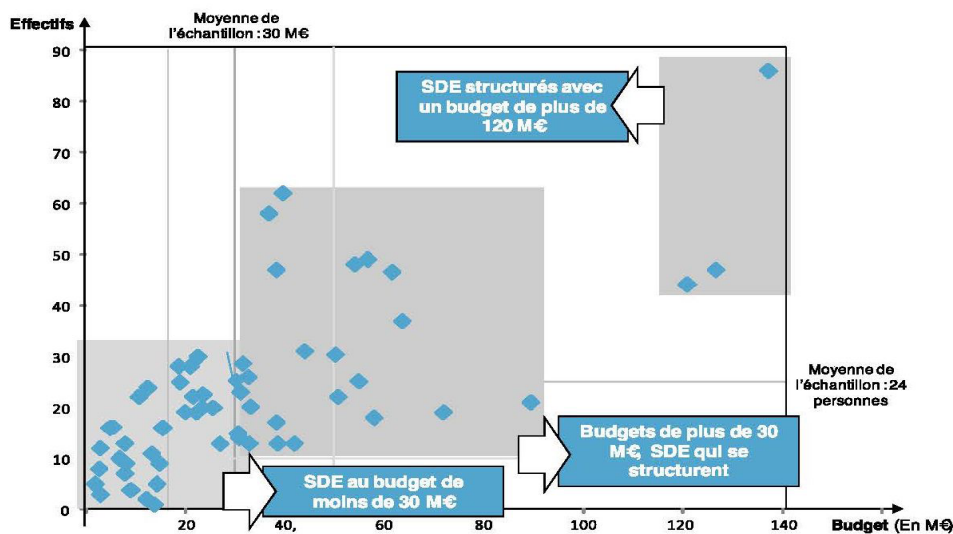
20 Cette demande de contribution des communes, bien que majoritaire, n'est cependant pas généralisée chez les syndicats. Beaucoup d'entre eux s'attachent à ne pas demander de contribution car celle-ci entre dans le cadre de leur mission de mutualisation.

21 Il faudrait toutefois tempérer ces propos en ajoutant qu'acquérir de nouvelles compétences n'est pas systématiquement suivie d'un recrutement de personnel. Il peut arriver que l'embauche soit différée ou bien que certaines tâches soient déléguées à des bureaux d'études.

## Différentes structurations possibles

Une autre conclusion de l'étude de 2011 du cabinet Sea était que les syndicats d'énergies peuvent être différenciés selon leur degré de structuration. Par plus ou moins « structurés », il était entendu qu'un budget plus important allait de pair avec des effectifs plus importants. Et inversement, le groupe de syndicats le moins structuré était celui qui avait le moins de budget et le moins d'effectifs. Ceci sous-entendait une évolution linéaire des syndicats dans leurs structurations.

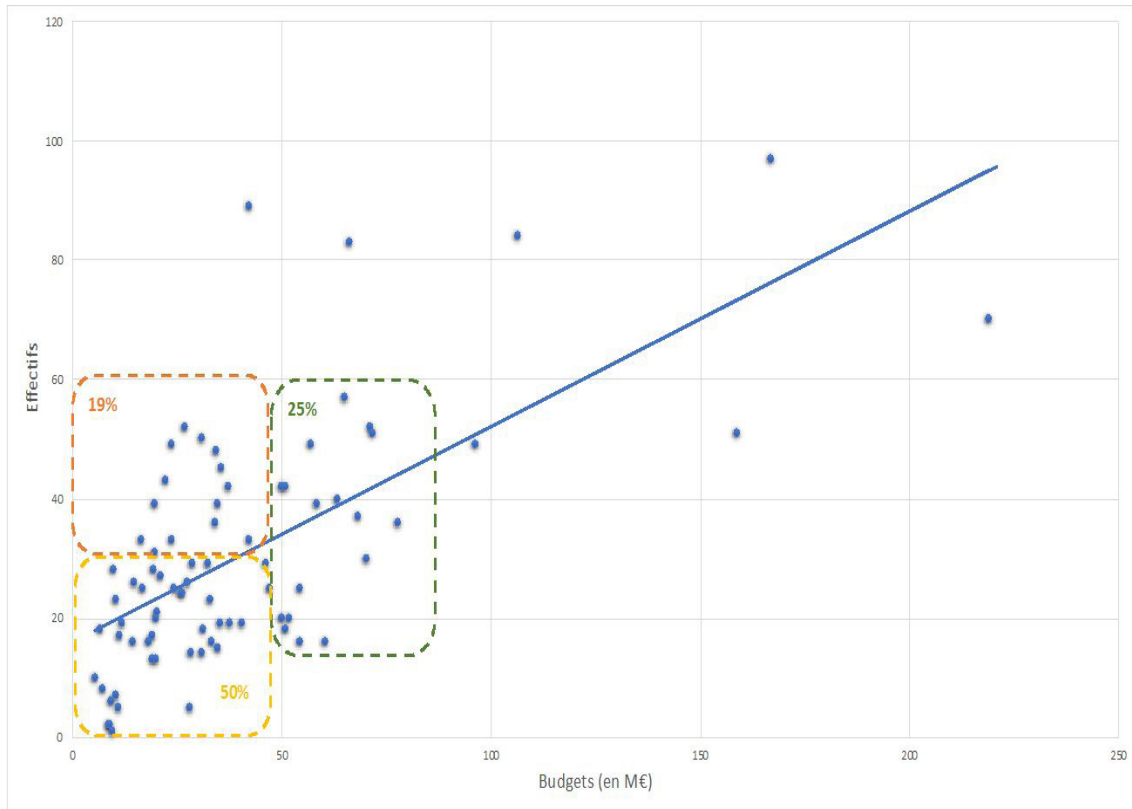
Figure 3 : Structuration des SDE en fonction de leurs budgets et effectifs en 2011



Source : Données récoltées par le cabinet de conseil SEA, 2011

Or, nos données mettent à jour un autre type d'évolution possible avec un groupe de syndicats qui se détache de cette évolution linéaire. Ce groupe est caractérisé par un budget se situant en dessous de la moyenne des budgets de SDE, mais par un nombre d'agents situé au-dessus de la moyenne des effectifs de SDE. Il est non négligeable puisqu'il regroupe 19 % des syndicats sondés.

**Figure 4 : Structuration des SDE en fonction de leurs budgets et effectifs en 2018**



Source : Auteure, selon rapports d'activité 2015, 2016, 2017 des 87 SDE étudiés

Suivant ce qui a pu être développé dans le paragraphe précédent, une augmentation du nombre d'agents équivaut dans la quasi-totalité des cas à une nouvelle prise de compétence. Deux hypothèses peuvent alors être émises. Il est premièrement possible que les syndicats de ce deuxième groupe aient choisi de ne pas demander de contribution à leurs membres pour l'offre de services développée. Ceci expliquerait qu'ils aient un plus grand nombre d'effectifs que la moyenne, mais moins de budgets que les syndicats du troisième groupe (25 % des syndicats). Dans ce cas de figure, la capacité à ne pas requérir de leurs membres une contribution supplémentaire pourrait s'expliquer par des ressources actuellement suffisamment élevées pour diversifier leurs compétences sans contributions additionnelles<sup>22</sup>. Une deuxième hypothèse est que ces syndicats se situent dans une phase intermédiaire qui les amènerait sous peu à rejoindre le troisième groupe caractérisé par de plus gros budgets. Dans cette hypothèse, les syndicats du deuxième groupe auraient déjà développé une grande offre de services à laquelle n'auraient pas encore adhéré de nombreuses communes ou intercommunalités membres.

<sup>22</sup> Dans certains cas de SDE, on a en effet pu remarquer une baisse, non abrupte, de la part du budget dédiée aux investissements sur le réseau de distribution. Il ne nous est pas permis pour autant de généraliser à l'échelle nationale ce phénomène, qui touche à la compétence traditionnelle des SDE. Mais il vient soutenir la première hypothèse émise selon laquelle plusieurs SDE auraient en ce moment à leur disposition suffisamment de ressources pour intégrer de nouvelles compétences.

### 4.3. Organisation en interne : des réorganisations sans homogénéisation

Plusieurs modèles de structuration de syndicats sont possibles, qui correspondent à des choix financiers ou encore à leur capacité à convaincre leurs membres d'adhérer aux compétences de transition énergétique, comme le montre l'examen des récentes réorganisations.

#### Tendances communes : augmentation de l'expertise technique, administrative et concentration du nombre de services

Les observations que nous avons réalisées corroborent la tendance générale d'une montée en puissance des syndicats sur les thématiques de transition énergétique. Il s'agit maintenant de s'intéresser de plus près à leurs réorganisations internes. Celles-ci révèlent une augmentation de leur expertise technique et administrative. Elles mettent également en lumière une tendance à la concentration du nombre de services, bien que les compétences se soient diversifiées.

Les entretiens menés avec les DGS de syndicats des régions AURA et Occitanie révèlent une montée en expertise non exclusivement technique, mais aussi administrative et financière. Une majorité de syndicats met ainsi en avant un accroissement relativement équilibré des effectifs techniques et administratifs. Cette double amélioration d'expertise se laisse illustrer par la citation suivante, extrait d'une réponse de DGS à la question « Considérez-vous que le syndicat ait gagné en expertise au cours de ces dernières années ? » :

« [...] On a non seulement recruté des techniciens qui sont voilà, très spécialisés. Et je pense notamment à la partie aménagement numérique. Je pense [aussi] à la partie « transition énergétique », où là [...] on a recruté des profils, soit de gens qui sont issus du développement de projets, soit des énergies renouvelables, soit des thermiciens. [...] Mais également avec un accroissement des Services administratifs pour pouvoir suivre l'activité globale. [...] Aujourd'hui on arrive à peu près à avoir un Secrétariat dédié à chaque compétence [...] »

(Un directeur de syndicat d'Occitanie)

Le point de vue global qu'a pu apporter notre base de données permet de dégager de grandes tendances concernant les profils des agents de SDE. Il se trouve que 77 % des syndicats sont composés d'un plus grand nombre d'agents techniques qu'administratifs. Pour autant, il ne faut pas en conclure que ces structures sont uniquement techniques, notamment puisque 29 % des syndicats ont quasiment autant d'agents techniques que d'agents administratifs<sup>23</sup>. Si nous les ajoutons aux 23 % des syndicats qui sont composés d'un plus grand nombre d'agents administratifs que techniques, cela met à jour un caractère mixte des profils des agents. Ces chiffres viennent donc finalement corroborer les témoignages apportés en entretien, concluant que la montée en compétence technique des syndicats s'accompagne également d'une forte expertise administrative.

La deuxième tendance qui concerne tous les syndicats d'énergies est celle de la concentration des services. Les syndicats sont composés en moyenne de six services, avec quelques rares exceptions ayant dix services ou plus (9 syndicats sur 83 dont nous avons pu étudier les organigrammes). En parallèle, la moyenne du nombre de compétences qu'ils ont à leur actif est de dix. Les syndicats n'ont donc pas organisé leurs services en créant un service par compétence acquise. Cela signifie en outre qu'ils mettent en place des synergies entre services qu'ils considèrent pertinentes pour mener à bien leurs compétences. C'est par exemple le cas des activités d'éclairage public et d'électrification, très souvent regroupées. C'est également le cas des compétences de maîtrise de l'énergie et de production d'énergies renouvelables, chapeautées bien souvent par un service « énergie(s) ».

<sup>23</sup> Avec une différence entre le nombre d'agents techniques et administratifs inférieure à 10 %.

Mais les variantes sont nombreuses. Il est à supposer que plusieurs schémas d'organisation sont aujourd'hui testés et seront peut-être amenés à s'homogénéiser dans le futur<sup>24</sup>. Enfin, on dénombre 67 % de syndicats ayant créé des services dédiés aux activités de transition. Le plus souvent, ces services se dénomment « service « énergie(s) », service MDE » (service maîtrise de l'énergie) ou encore « service transition énergétique ». Tout en n'ayant pas adopté un schéma d'organisation homogène, les syndicats témoignent donc d'une volonté de s'engager sur le long terme dans leurs compétences ayant trait à la transition énergétique.

### Dépassement de la division stricte entre pôle administratif et pôle technique

L'une des formes d'intégration des services de syndicat est celle de grands pôles regroupant plusieurs services et sous-services. Leur existence est observée en règle générale à partir d'effectifs supérieurs à une dizaine d'agents, soit à peu près 85 % d'entre eux. On remarque deux modes d'intégration possibles une fois que des pôles sont créés. La première est une division stricte entre un pôle administratif et un pôle technique. La seconde correspond à des syndicats ayant opté pour la multipolarité. Dans ce dernier cas, on ne retrouve plus de division stricte entre activités administratives et activités techniques. Or, le passage à la multipolarité est très souvent envisagé à la suite de la décision d'acquérir de nouvelles compétences :

« [...], parce que comme dans beaucoup de syndicats, une scission complète entre les services techniques et les services support, ça c'est assez classique. Et donc mon président m'avait demandé de travailler sur une amélioration des relations internes pour pouvoir après développer les activités du syndicat. Il fallait d'abord passer par ça. Bon il y a encore des modifications à apporter, mais on a atteint notre objectif initial, c'est-à-dire parvenir à une réunification complète de l'ensemble des services et une circulation de l'information. »

(Un directeur de syndicat de la région Occitanie)

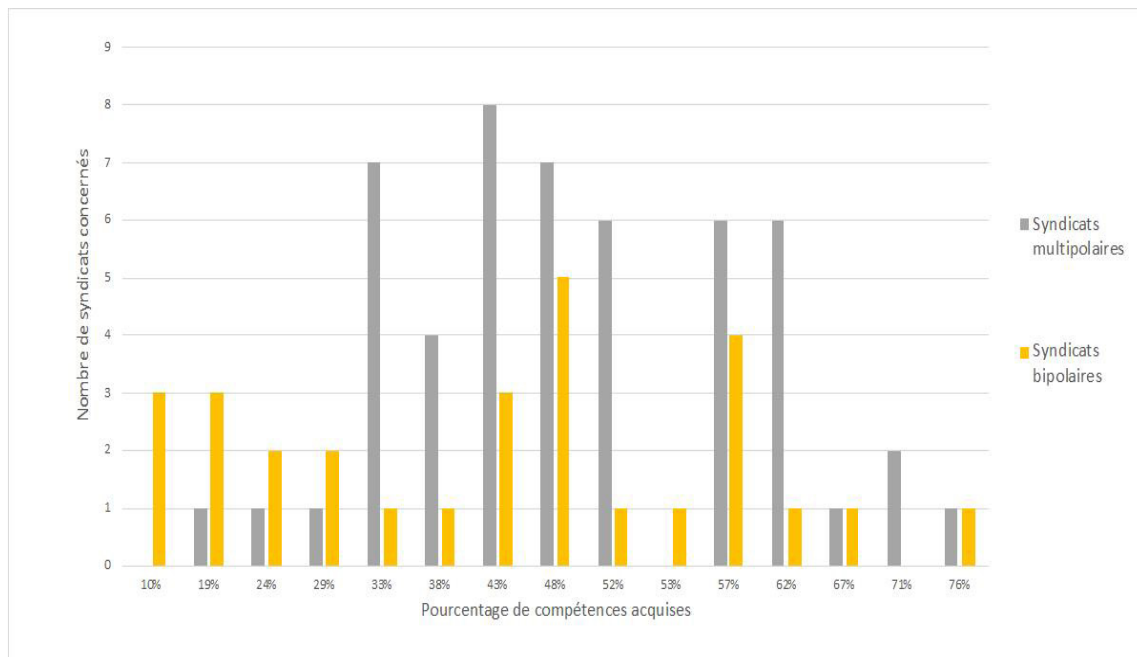
Ce témoignage se vérifie à l'échelle globale des syndicats départementaux d'énergies. On constate en effet une nette dominance de multipolarité parmi ceux ayant acquis plus de 33 % des compétences qu'il leur est possible de détenir, ce qui correspond à sept compétences<sup>25</sup>. Au contraire, les services de syndicats situés en dessous de ce seuil de sept compétences sont bien plus souvent intégrés en deux pôles. La prise en charge d'un plus grand nombre de compétences s'accompagne donc le plus souvent d'une organisation multipolaire.

24 En Annexe 4 sont présentés quelques exemples d'organigrammes de syndicats d'énergies, extraits des rapports d'activité récoltés. On y trouvera tout d'abord deux exemples de syndicats ayant un service énergie(s) (le SYDER (Rhône) et le SYDED (Doubs), *Organigrammes datés de 2016*). Puis viennent s'ajouter deux exemples de syndicats d'énergies ayant créé un service de transition énergétique (le Syme05 (Hautes-Alpes) et le SYDESL (Saône-et-Loire), *Organigrammes respectivement datés de 2016 et 2018*).

25 Nous faisons ici référence à l'ensemble des compétences qu'il est possible de détenir pour un syndicat, que ces compétences aient un lien avec la transition énergétique ou n'en aient pas. Comme il l'a été présenté en Figure 1., ces compétences sont au nombre de vingt-et-un.



**Figure 5 : Proportion de syndicats multipolaires et bipolaires en fonction du nombre de compétences acquises**



Source : Auteure, selon rapports d'activités 205, 2016, 2017 des 87 SDE étudiés

Enfin, on ne constate pas, au sein des pôles de syndicats multipolaires, de division stricte entre activités d'équipement et activités de service. C'est plutôt un entremêlement de ces activités qui s'opère. Cette tendance à la multi-polarisation peut alors être interprétée comme un signe de redéfinition identitaire fort de la part des syndicats. La majeure partie d'entre eux ne se conçoit pas comme des syndicats d'équipement ou de services ni n'opère de division stricte entre un pôle dédié aux activités administratives et un autre aux activités techniques. Au contraire, ils entrelacent ces quatre éléments, donnant par la même occasion la priorité aux synergies entre activités administratives, techniques, d'équipement et de service.

#### 4.4. Sociologie des Directeurs Généraux de syndicats d'énergies, reflet de leur ouverture institutionnelle

Cette étude sur les syndicats d'énergies a été l'occasion de conduire 17 entretiens avec des directeurs généraux de services. Parmi eux, huit appartiennent à des syndicats d'Occitanie (sur les 13 que compte la région) et neuf autres à des syndicats d'Auvergne-Rhône-Alpes (sur 13 structures également). Bien que cet échantillon ne soit pas représentatif de la situation nationale, il nous apparaît suffisamment significatif pour pouvoir esquisser le portrait sociologique des DGS de syndicats d'énergies. De fait, leurs formations tout comme leurs parcours professionnels ont été tour à tour interrogés lors des entretiens, à une exception près (un directeur en Occitanie). L'échantillon total est donc de 16 directeurs. L'agrégation et la comparaison de ces informations permet d'identifier les compétences recherchées.

Puisque notre focale porte sur les directeurs généraux des syndicats, rappelons tout d'abord que la part de femmes y est très faible. Sur ce point précis, nous avons pu, sur la base des listes actualisées des DGS de la Région Occitanie et de la Région AURA<sup>26</sup>, répertorier leur nombre sur l'ensemble des deux régions. Nous retrouvons dans chacune d'entre elles exactement la même proportion de femmes : 15 % (deux femmes sur treize dans chaque Région).

<sup>26</sup> Ces listes ne sont pas publiques. Elles ont été obtenues par le biais de deux des personnes interviewées.

## Formations : dominance de la filière ingénierie, sans nécessaire spécialisation en électricité

Hommes et femmes confondus, le résultat le plus marquant est celui d'une présence importante, sans être omniprésente, des formations d'ingénieurs. Ainsi, plus de deux tiers des directeurs interrogés caractérisent leur cursus de « formation d'ingénieurs »<sup>27</sup>. Parmi ces ingénieurs, les spécialités sont diverses. Une école spécifique a été mentionnée plus fréquemment que d'autres : l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement à Strasbourg (ENGEES). 12,5 % des DGS interrogés y ont étudié (deux personnes sur seize). L'École en question est un établissement public sous la tutelle du Ministère de l'agriculture dispensant aujourd'hui une formation à dominance hydraulique. Or, malgré son actuel éloignement du domaine de l'électricité, cette école a offert de 1952 à 1992 des enseignements en génie rural, plus généralistes et comprenant des cours d'électricité. L'ENGEES - qui était alors dénommée ENITRTS<sup>28</sup> - présentait le double avantage de transmettre à ses élèves des compétences en électrification rurale et d'en affecter un grand nombre dans les services des DDAF (Directions départementales de l'agriculture et de la forêt), dont celui de l'électrification rurale. Selon les dires d'un DGS de SDE, le recrutement de directeurs issus de DDAF ou de DDE (Directions départementales de l'équipement) a pendant un temps été particulièrement fréquent à l'échelle nationale. Il s'est progressivement tari au cours des dernières années, du fait de l'arrêt de l'ingénierie publique et des départs en retraite, mais se retrouve encore souvent dans les parcours de directeurs de SDE<sup>29</sup>. La forte présence de la formation ENGEES/ENITRTS dans notre échantillon reflète donc la trace historique d'une formation en ingénierie publique autrefois privilégiée pour le recrutement de DGS de syndicats d'énergies.

De manière plus générale, on observe qu'avoir réalisé des études ayant touché de près au secteur de l'électricité n'est pas nécessaire pour devenir DGS d'un syndicat d'énergies. On dénombre ainsi deux personnes ayant une spécialisation très éloignée de l'électricité (soit 18 % des directeurs ingénieurs de formation)<sup>30</sup>. En ce qui concerne les autres ingénieurs de formation, ils sont respectivement ingénieur de la Ville de Paris, « ingénieur en énergie », diplômé de l'École centrale de Nantes, ingénieur en génie mécanique et enfin électrotechnicien. Par contraste, environ un tiers des DGS a suivi une « deuxième voie » lors de sa formation. La plupart ont réalisé des études en économie ou en droit. Néanmoins, deux cas font exception : un DGS étant autodidacte et le second ayant réalisé un DESS de gestion des industries pharmaceutiques et biomédicales.

La direction des syndicats d'énergies est par conséquent accessible par des voies variées ne se limitant pas à celle de l'ingénierie. Certes, il a pu être démontré dans la Région Occitanie aussi bien que dans la région AURA une dominance des formations d'ingénieur. Mais le détail de ces formations ne prouve pas – ou plus - une nécessaire spécialisation dans le secteur de l'électricité. Ces résultats nous mènent alors à l'hypothèse forte que d'autres facteurs puissent jouer un rôle plus déterminant que la formation pour l'accès aux fonctions de DGS. Selon toutes probabilités, ces facteurs seraient à trouver dans des qualités et compétences acquises au cours de leurs parcours professionnels.

27 Ce sont plus précisément 68,75 % des DGS interrogés, soit 11 personnes sur 16.

28 De 1960 à 1992, cette école s'est dénommée ENITRTS (École nationale des ingénieurs des travaux ruraux et techniques sanitaires). En 1992, l'école change de nom pour devenir l'ENGEES.

29 Selon un DGS de SDE, les directeurs ou directeurs adjoints de SDE issus de cette filière sont aujourd'hui au nombre approximatif de 25 à 30 à l'échelle nationale.

30 Un DGS a étudié dans le secteur de l'hydraulique et une personne dans le secteur de l'informatique. Sachant que deux personnes sur les onze ingénieurs de formation n'ont pas souhaité spécifier la spécialité de leur formation

## Parcours professionnel : une recherche de profils ayant multiplié les expériences en collectivités

Parmi les DGS de syndicats, un profil de parcours professionnel se distingue nettement : celui de personnes ayant une longue expérience dans le monde des collectivités territoriales. Ces expériences sont d'ordre très varié : conseil départemental, communes, région, mais aussi syndicats d'énergies autres que celui dans lequel le directeur est en poste<sup>31</sup>. Au mieux, les directeurs possèdent des expériences professionnelles dans plusieurs types de collectivités. En outre, on retrouve à plusieurs reprises des personnes ayant occupé un poste de management à responsabilité, couplé à des enjeux environnementaux. Une remarque spontanée d'un directeur vient renforcer ces conclusions :

« Et donc le but de mon détachement c'était de faire évoluer cette collectivité en syndicat départemental d'énergie... donc en intégrant un certain nombre de problématiques énergétiques et ne plus être sur le côté réducteur de l'électrification. »

(Un directeur de syndicat d'Occitanie)

Cette dominance des expériences en collectivités nous laisse donc entrevoir deux caractéristiques du recrutement des directeurs. Premièrement, ce n'est pas, ou plus, l'expérience interne au syndicat qui prime. Bien qu'important, le profil d'un DGS ayant progressivement évolué dans un syndicat pour finalement en prendre la direction n'est pas le plus fréquent (30 % d'évolution en interne contre 50 % d'expériences en collectivités autres que le syndicat). Au contraire, les candidats au poste de DGS qui peuvent se prévaloir du statut de fonctionnaire public, de la connaissance du fonctionnement d'autres collectivités et des contacts associés, sont privilégiés. À cela s'ajoute une connaissance des enjeux du développement durable qui peut être un atout supplémentaire. Ces qualités viennent renforcer l'évolution des missions de DGS de syndicat comme nous le donne à entendre ce témoignage :

« Le rôle de DGS est devenu plus stratégique... Stratégie, voies nouvelles à explorer... plus que de l'organisation de procédures. »

(Un directeur d'un syndicat de la région Auvergne-Rhône-Alpes)

Au vu de ces résultats, les compétences recherchées pour un directeur de syndicat confirment les changements propres aux structures elles-mêmes. C'est d'abord la prise en compte de problématiques plus larges que la pure gestion des réseaux électriques qui s'intègre au poste de DGS de SDE. C'est ensuite l'ouverture à un plus grand nombre d'acteurs institutionnels que par le passé. Les recrutements de DGS ont ainsi pu se faire de manière soit à initier un changement au sein de la structure, soit à renforcer un changement déjà impulsé.

### 4.5. Diversification des ressources politiques

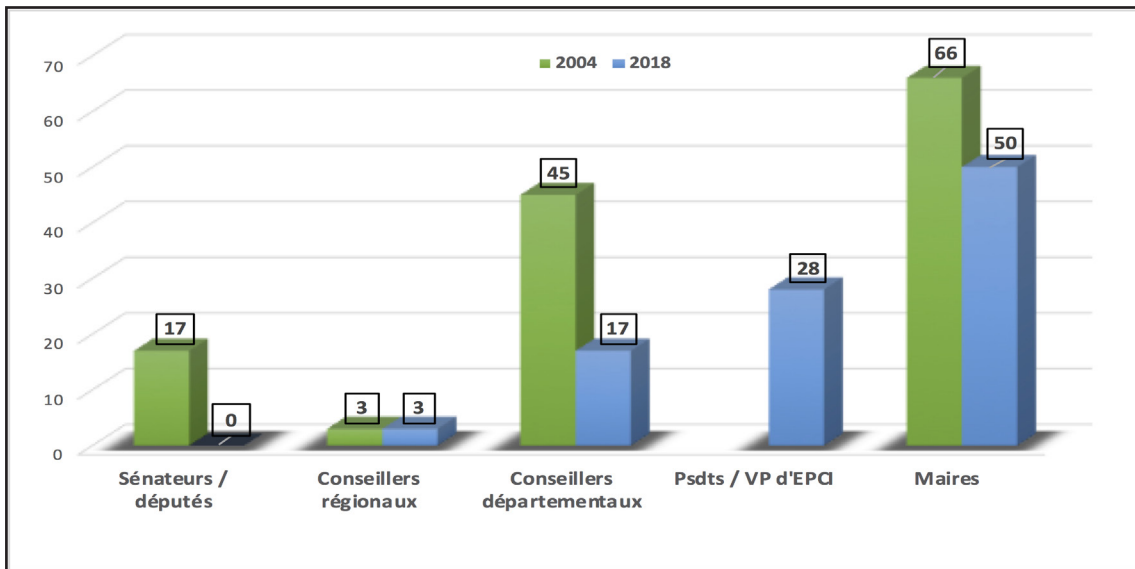
Le dernier des indicateurs que nous avons isolé pour pouvoir dresser le portrait des syndicats d'énergies était celui des ressources politiques dont ces derniers disposent à ce jour. Pour ce faire, nous avons répertorié les mandats politiques passés ou présents des présidents de syndicats d'énergies, que nous avons par la suite comparés avec les données collectées par Bouvier en 2004 (Bouvier, 2005).

Le premier constat qui peut, au premier abord, paraître surprenant est que le nombre global de mandats politiques des présidents de syndicats d'énergies autres que celui de maire est en baisse par rapport à 2004. En 2018, on recense en effet 48 mandats nationaux, régionaux,

<sup>31</sup> Ce cas n'est néanmoins pas dominant au sein des directeurs aux profils professionnels orientés collectivités territoriales. Il concerne seulement deux des huit personnes concernées.

départementaux ou encore intercommunaux, contre 65 mandats en 2004 (Bouvier, 2005). C'est en particulier le nombre de présidents de syndicats d'énergies ayant un mandat sénatorial, parlementaire ou encore départemental qui a fortement diminué. Par opposition, le deuxième constat est que les présidents de syndicats d'énergies détiennent un nouveau type de ressources politiques puisqu'ils sont 28 % à occuper la présidence ou la vice-présidence d'intercommunalités à fiscalité propre. En 2004, aucun président de SDE n'investissait ce type de mandat.

**Figure 6 : Évolution des mandats de présidents de SDE entre 2004 et 2018**



Source : Auteure, selon rapports d'activité 2015, 2016, 2017 des 87 SDE étudiés, et données récoltées par Bouvier en 2004.

Or, le fait que les Présidents de syndicats d'énergies ne disposent plus à ce jour de ressource politique nationale est dû à l'entrée en vigueur en 2017 de la loi organique du 14 février 2014 qui interdit le cumul d'un mandat de sénateur ou de député avec celui, notamment, de président de syndicat d'énergies. En prenant en compte l'effet de cette loi, la baisse globale du nombre de mandats politiques de présidents de SDE devient beaucoup moins significative. En effet, le nombre total de mandats intercommunaux, départementaux et régionaux de directeurs de syndicats est exactement le même en 2018 qu'en 2004.

En l'espace de quatorze ans, les ressources politiques des syndicats d'énergies ont donc significativement changé et ce de manière plus qualitative que quantitative. Premièrement, les présidents de syndicats d'énergies ne peuvent plus s'appuyer sur un mandat politique national. Deuxièmement, la diversification des activités de syndicats n'a pas, pour le moment du moins, conduit à une plus grande attractivité politique des syndicats<sup>32</sup>. Enfin, le fait que leurs présidents soient pour quasiment un tiers d'entre eux des élus à la tête d'intercommunalités atteste d'une intégration croissante des EPCI au sein des syndicats. Les intercommunalités à fiscalité propre ne seraient ainsi pas seulement un nouveau destinataire de leurs actions. Elles en deviendraient de véritables constituants, représentées très souvent dans le plus haut poste de décision des syndicats.

<sup>32</sup> Selon toutes probabilités, les prochaines élections régionales et départementales de 2021 devraient être une période plus adaptée pour tester l'attractivité politique des SDE. Au vu des résultats apportés par ce rapport, nous émettons notamment l'hypothèse qu'un nombre croissant de présidents et vice-présidents de SDE, ayant engagé leur syndicat dans des opérations de transition énergétique, souhaiteront faire valoir leurs actions et leur expérience pour obtenir un mandat au sein d'une Région devenue de par la loi de 2015, « chef de file de la transition énergétique ».

## Conclusions intermédiaires

Bien que nous nous soyons efforcés de dresser une typologie des syndicats d'énergies, il ne nous a finalement pas été permis d'identifier plusieurs groupes dont les caractéristiques nous permettraient de déduire un engagement plus ou moins fort en termes de transition énergétique. Certains ayant acquis un très grand nombre de compétences liées à cette transition ont des budgets et des effectifs très développés. Mais d'autres peuvent être tout autant impliqués dans la transition et avoir des budgets sensiblement moindres. De même, on a certes observé une tendance des syndicats à créer des services transition énergétique, maîtrise de l'énergie et services énergie lorsqu'ils étaient fortement impliqués dans des actions de transition. Mais l'absence de tels services ne signifie pas qu'un syndicat ne met pas en œuvre des actions environnementales. Nous en avons conclu que différents modèles d'organisation des budgets et des services étaient en cours d'expérimentation, et qu'ils seront peut-être amenés à s'homogénéiser dans un futur proche.

Pour autant, cette recherche a été l'occasion de tirer plusieurs enseignements d'un point de vue plus global. Elle a pu démontrer à quel point la majorité des syndicats a diversifié ses domaines d'activités, se muant ainsi en véritables syndicats d'énergies au pluriel. Les compétences de transition dans lesquelles ils sont le plus investis ont pu être identifiées. Il s'agit de l'optimisation de l'éclairage public, de l'installation et la gestion des bornes pour véhicules électriques et du conseil en maîtrise de l'énergie. En outre, une augmentation générale des budgets et des effectifs de syndicats a pu être mise au jour par rapport à 2011. Cette dernière s'explique très souvent par la captation de subventions ou encore par la mise à contribution des adhérents de SDE.

De plus, les syndicats d'énergies ne sont plus à considérer comme étant uniquement des « équipementiers » puisque le nombre de leurs activités de conseil a augmenté de manière conséquente. Ils se laissent alors redéfinir en tant qu'intercommunalités à maille départementale proposant tant des biens que des services pour la mise en œuvre de la transition énergétique. Ils n'abandonnent pas pour autant leur mission historique de contrôle du concessionnaire et d'investissement sur les réseaux ruraux. De fait, ces activités constituent toujours au moins deux tiers des budgets de SDE.

Le public auquel les syndicats s'adressent a lui aussi évolué puisqu'il comprend maintenant dans beaucoup de cas les intercommunalités à fiscalité propre. Ceci s'observe aussi bien à l'aune de plusieurs adhésions d'intercommunalités qu'au nombre de présidents de SDE occupant un mandat d'élu d'EPCI. Ce résultat laisse déjà entrevoir l'ouverture institutionnelle qui s'opère chez eux et que nous développerons dans la partie qui suit. Enfin, les syndicats d'énergies disposent à la fois d'une forte expertise technique et administrative. Ceci leur permet d'être plus crédibles aux yeux d'autres partenaires. Eu égard à tous ces critères, les syndicats apparaissent donc outillés pour soutenir la transition énergétique à l'échelle d'un département et inclure les zones plus rurales dans ce mouvement.

## 5. RECOMPOSITIONS DE LA GOUVERNANCE LOCALE INDUITES PAR LES SYNDICATS D'ÉNERGIES

Dans ce qui suit, nous présenterons une analyse des recompositions de la gouvernance locale ayant lieu en région Occitanie et en région Auvergne-Rhône-Alpes. Il s'agira de questionner tout particulièrement la portée des deux ententes régionales de syndicats d'énergies qui ont été créées. Ces ententes ne sont pas un cas isolé puisqu'on en dénombre huit en 2018. La première a été créée en 2009 en région Centre et la plus récente en région Île-de-France en 2017. L'entente de la région AURA (l'USÉRAA) ayant été créée en 2012, elle appartient au groupe des plus anciennes. Celle dénommée Territoire d'Énergie Occitanie (TEO) a été créée fin 2016 et appartient donc au groupe des plus récentes. Ces deux ententes regroupent la totalité des SDE de leurs régions. Elles n'ont pas de budget dédié et leur présidence est assurée de manière tournante par l'un des présidents des SDE membres.

### 5.1. Fonctions des ententes régionales.

Nos deux études de cas font ressortir que les deux ententes jouent principalement un rôle d'influence et de contrôle. Le regroupement régional est ainsi perçu par les syndicats comme nécessaire pour faire valoir leurs intérêts face à deux acteurs majeurs : le concessionnaire Enedis et le conseil régional.

#### Un positionnement d'influence vis-à-vis de la région

##### L'entente Territoire d'Énergie Occitanie et le conseil régional d'Occitanie

L'utilité première de l'entente TEO est de pouvoir s'adresser à la région, chose que les syndicats interrogés ne considèrent pas comme possible dans le cas où il n'existerait pas de tel groupement à l'échelle régionale. La création de Territoire Énergie Occitanie permet avant tout de placer en face de la région un « *interlocuteur unique* » représentant les syndicats d'énergies dans leur ensemble (entretien avec un directeur de syndicat de la région Occitanie). Comme nous l'explique un autre directeur de syndicat de cette région, cette nécessité s'est fait ressentir à partir du moment où la région Occitanie a adopté l'ambition de devenir une région à énergie positive :

« Donc la vocation principale c'était évidemment d'échanger, d'être un lieu de coordination entre nous, mais c'est aussi un lieu ... La Région Occitanie a une grosse ambition en matière d'énergie positive, donc l'idée c'était de pouvoir parler d'une même voix et donc de se fédérer dans cette entente pour tout simplement avoir le même son de cloche, faciliter, je dirais, les positionnements. Et puis encore une fois faire du lobbying, exister. Parce que c'est sûr que naturellement une région va s'adresser à une communauté de communes, une communauté d'agglo ou autre, mais pas nécessairement à un syndicat d'énergie. »

Le conseil régional, qu'il adopte une ambition importante en termes de transition énergétique ou non, a été désigné par la loi TECV comme « chef de file » de la transition énergétique. De par cette fonction, il est amené à allouer des subventions pour différents projets ayant pour but de baisser les consommations énergétiques ou de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Il représente donc un interlocuteur stratégique pour les syndicats qui souhaitent s'engager dans des projets de chaufferies-bois ou de production d'énergies renouvelables. Dans cette optique, le regroupement régional des syndicats doit permettre, selon ces derniers, de ne pas devenir des oubliés des subventions régionales.

Ce positionnement de l'entente TEO a donné lieu à la signature d'une convention de partenariat en 2017 qui pourrait laisser croire que le conseil régional et les syndicats ont intensifié leur collaboration. Dans cette convention, une ambition commune est reconnue par les deux parties : « *permettre à la région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée de devenir la 1<sup>ère</sup> région à énergie positive* »<sup>33</sup>. Ce but commun comprend à la fois des actions en faveur de la maîtrise des consommations d'énergie et des actions en faveur du développement des énergies renouvelables. Or, en région Occitanie, la compétence « production d'EnR » est peu développée par les syndicats, à l'exception de Hérault Énergie et du SYADEN. En parallèle, plusieurs syndicats occitans ont engagé une réflexion sur un engagement plus intense dans la compétence EnR. C'est le cas de celui de Tarn-et-Garonne, qui réalise les premières études de faisabilité pour le développement d'une filière bois-énergie. C'est le cas également de celui du Lot, qui envisage la création de sa propre SEM. Pour la majorité des autres syndicats, le mode d'intervention privilégié reste la mise à disposition de conseillers en énergie partagée et de diagnostics énergétiques. La convention évoque donc dans ses objectifs des actions dans lesquelles les syndicats se sont déjà en partie engagés. Ce sont par ailleurs des activités qu'ils pourraient être à même de développer plus amplement, notamment en profitant de l'expérience des membres plus avancés de l'entente. Étant donnés les objectifs fixés par la convention, le conseil régional d'Occitanie pourrait donc en principe inciter les syndicats, par exemple financièrement, à homogénéiser leurs actions en faveur de la transition.

Par ailleurs, une lecture plus fine de la convention montre qu'elle équivaut principalement à une déclaration d'intérêts. Les syndicats et la région Occitanie y annoncent reconnaître leur existence respective et leurs intérêts communs, mais ne détaillent à aucun moment les partenariats concrets qu'ils souhaiteraient mettre en place. L'engagement par lequel se conclut cette convention se limite à « *des diagnostics et états des lieux partagés* », « *des échanges de données* » et « *des outils financiers* »<sup>34</sup>. Or, la direction régionale de la transition énergétique et l'entente ne se rencontrent que peu de fois<sup>35</sup>. Ces échanges relativement rares n'ont, de plus, pas permis jusqu'à présent de tracer un chemin commun<sup>36</sup>.

Cette absence de collaboration effective peut être due à plusieurs facteurs. Premièrement, le conseil régional d'Occitanie ne souhaite pas être dépendant des syndicats départementaux pour le portage de ses politiques énergétiques à une échelle plus locale. Il considère pouvoir mettre en œuvre sa politique de manière plus autonome en étant proche des associations, des entreprises ou des intercommunalités de projet. Ce faisant, il ne reconnaît pas aux syndicats d'énergies la fonction de mise en cohérence entre la politique régionale de transition énergétique et l'animation des actions de transition sur le territoire départemental. Ce faisant également, il considère que les syndicats ont un prisme qui diffère de leur politique, et par lequel ils ne souhaitent pas devoir passer. D'autre part, les syndicats d'Occitanie n'ont pas fait remonter d'enjeux énergétiques de leurs territoires départementaux comme propositions au SRADDET occitan, ce qui aurait potentiellement facilité le rapprochement. Si ces facteurs ne sont pas complètement éclaircis, il n'en reste pas moins que l'entente TEO ne permet pas aujourd'hui aux syndicats d'Occitanie de jouer le rôle de vecteur d'intensification des subventions régionales vers leurs territoires. Lorsque des subventions sont apportées par la région Occitanie aux SDE, c'est au cas par cas, à la suite des demandes individuelles. L'entente ne joue donc pas ce rôle de vecteur collectif. Elle ne joue pas non plus de rôle de mise en cohérence entre les politiques régionales et l'action des syndicats. Enfin, elle ne permet pas de coordonner les politiques régionales avec les actions portées par les EPCI.

33 Convention de partenariat, 2017 : p. 2

34 Convention de partenariat, 2017 : p. 5

35 Lorsque la direction régionale de la transition énergétique entre en lien avec les syndicats pour discuter de projets de collaboration, cela a bien plus souvent lieu de manière individuelle, avec un syndicat spécifique, qu'entre la direction régionale et l'entente (Source : entretiens avec plusieurs acteurs de la région).

36 Source : entretiens avec plusieurs acteurs de la région.

Pour autant, elle a certainement permis aux syndicats d'être reconnus comme des acteurs de la transition énergétique à part entière. L'entente a donc par là même contribué à ce que la région Occitanie commence à mieux connaître les syndicats en tant que syndicats d'énergies et non plus seulement en tant que syndicats d'électrification.

### **L'USéRAA et le Conseil régional d'AURA**

Lorsque l'on met en regard l'Occitanie avec la situation en région AURA, il apparaît tout d'abord que la manière dont les SDE perçoivent leur entente USéRAA est elle aussi étroitement associée à une mission d'influence en direction du conseil régional. Le type de relations entretenu avec le conseil régional d'AURA diffère néanmoins de manière sensible.

Tout d'abord, plusieurs syndicats mentionnent effectivement parmi les rôles qu'ils attribuent à leur entente, la capacité à les faire « *exister aux yeux de la région* » (extrait d'entretien avec un directeur de syndicat). Cependant, le regroupement régional USéRAA apparaît bien moins souvent qu'en Occitanie comme une condition essentielle à l'intensification des relations avec le conseil régional. Il est possible d'identifier plusieurs facteurs à même d'expliquer cette conception différente du rôle de l'entente TEO. Tout d'abord, deux des treize présidents de syndicats de l'USéRAA sont conseillers régionaux, tandis qu'aucun président n'occupe en région Occitanie de mandat régional. Aux dires de deux DGS de syndicats, cette ressource politique faciliterait considérablement les relations avec le conseil régional :

« Quand on est avec le conseil régional, on voit directement avec les élus du CR c'est-à-dire le VP Éric Fournier [qui est VP] à la transition énergétique [et] la présidente de la commission énergétique, Michèle Sedra. [...] Et puis nous on a un président de syndicat d'énergie qui est également conseiller régional ».

(Un directeur de syndicat de la région AURA)

« Maintenant notre président est conseiller régional donc c'est vrai qu'on n'a pas du tout la même relation avec le conseil régional, mais ce n'est pas parce que on a pris ces compétences-là. »

(Un directeur de syndicat de la région AURA)

De plus, les syndicats en région AURA sont de longue date membres de l'Agence régionale environnement énergie (AURAE). Ils sont en particulier très présents au sein de son conseil d'administration. Or cette agence est un opérateur technique de la région pour l'accompagnement des projets de transition énergétique. Elle est de plus perçue par le conseil régional d'AURA comme son « *bras armé* » sur les enjeux énergétiques (entretien avec le conseil régional). Il est donc très probable que, de par cette présence forte au sein de l'agence régionale, les syndicats d'énergies se conçoivent déjà en partie comme des vecteurs de l'action régionale. En comparaison, la région Occitanie vient à peine de créer sa propre agence régionale énergie climat (AREC). Les syndicats n'y sont pour le moment pas autant impliqués qu'en région AURA. Enfin, les syndicats d'énergies de la région AURA ont activement participé au groupe de travail dédié à l'énergie dans le cadre de l'élaboration du SRADDET. À cette occasion, ils ont fait, au titre de l'entente USéRAA, plusieurs propositions concrètes relatives au futur mix énergétique de la région AURA.

Ces éléments nous montrent par conséquent que, dans le cas de la région AURA, les relations entre les syndicats d'énergies et le conseil régional sont plus étroites que ce que nous pouvions observer en Occitanie. Ce type de relation s'explique par un certain nombre de facteurs dont plusieurs ne sont pas liés à l'existence de l'USéRAA. Ceci a pu conduire les syndicats à ne pas nécessairement associer à l'USéRAA une mission principale d'influence du conseil régional.



Néanmoins, il est nécessaire de remarquer que l'existence de l'entente USéRAA a été déterminante dans l'implication des syndicats aux groupes de travail sur le volet énergie du SRADDET de la région AURA. Ce que nous explique un acteur impliqué dans l'élaboration de ce document :

« On ne voulait pas non plus inviter les douze syndicats d'énergies parce que le but ce n'était pas non plus d'avoir une position, j'allais dire individuelle de chacun et des besoins de chacun. Ça, on considérait que les syndicats avaient eu l'opportunité de s'exprimer dans nos concertations territoriales auxquelles ils étaient conviés. On voulait avoir quelque chose de fédérateur pour travailler à l'échelle régionale à ce qu'on a appelé grosso modo, un mix énergétique. »

Ces propos peuvent laisser penser que si aucun groupement régional de syndicats n'avait existé au moment du lancement des groupes de travail, les syndicats n'auraient pas été impliqués plus avant dans l'élaboration du SRADDET.

C'est donc également un rôle d'influence en direction du conseil régional qui est pris en charge par l'entente USéRAA. Dans ce cas, cette structure est un moyen parmi d'autres pour les syndicats de négocier leur place dans la politique régionale de transition. Une forme de collaboration non formalisée a donc déjà débuté. Cette collaboration n'implique pas d'actions concrètes de partenariat entre la région et l'USéRAA. Mais elle démontre, là encore, des efforts soutenus des syndicats départementaux pour renforcer la reconnaissance par la région de leur pertinence dans la transition énergétique. Enfin, la signature d'une convention-cadre est ici aussi recherchée, mais n'avait pas encore été concrétisée au moment de nos entretiens. Cette tentative de conventionner avec la Région apparaît alors plutôt comme un moyen de renforcer des relations préexistantes que comme un processus de reconnaissance, la liaison ayant déjà été établie par d'autres biais.

## **Une certaine forme de contrôle régionalisé du concessionnaire**

### **En région AURA**

En comparaison avec les observations faites en Occitanie, c'est plutôt la fonction de contrôle du concessionnaire Enedis qui est d'emblée associée comme raison d'être de l'entente USéRAA par les syndicats d'AURA. Cette entente doit permettre, selon la majorité des DGS interrogés, de renforcer le contrôle des concessionnaires. L'entente USéRAA est utile à ce contrôle renforcé puisqu'elle permet une plus forte mutualisation des informations. Au travers de l'entente, il s'agit avant tout pour les syndicats d'AURA de s'informer plus facilement des discours tenus par le concessionnaire dans d'autres départements que le leur. Ce qui, par la suite, leur permet d'avoir des moyens de comparaison au moment de la renégociation de leurs contrats de concession. Ceci est pour eux d'autant plus crucial qu'une majorité des syndicats d'AURA sera bientôt, ou est déjà dans certains cas, confrontée à la renégociation des contrats de concession.

L'entente régionale apparaît alors comme un moyen de s'adapter à la nouvelle structuration régionale d'Enedis :

« Mais bien évidemment on regarde aussi ce que les autres font et on essaie de mettre en place des actions qui soient le plus transversales possibles et les plus identiques possibles. Parce que, par exemple, en face de nous vous avez au niveau des réseaux ENEDIS et GRDF qui se sont structurés au niveau des régions et qui ont fait remonter un certain nombre de missions par exemple au niveau régional. [...] »

(Un directeur de syndicat)

« Là, aujourd'hui, toute discussion avec ENEDIS de la part d'un syndicat est rapportée à l'ensemble des membres de l'entente. Pour ne pas subir la logique de diviser pour mieux régner. »

(Un directeur d'un autre syndicat)

L'entente USéRAA est également le moyen d'échanger plus amplement au sujet du raccordement de producteurs en énergies renouvelables. Ces discussions peuvent porter sur les conditions que les syndicats sont à même d'imposer au concessionnaire pour faire baisser les prix de raccordement, mais aussi sur le partage de la maîtrise d'ouvrage des raccordements. Pour autant, il n'y a pas à ce jour de position commune qui se soit forgée au sein de l'entente USéRAA sur ce sujet.

Lorsqu'elle souhaite s'adresser à Enedis, l'entente USéRAA peut rencontrer les trois directeurs régionaux de la région AURA ou s'adresser à chacun d'eux individuellement. Ces directeurs ont été désignés par Enedis comme les interlocuteurs de l'entente USéRAA. L'influence de cette dernière est ainsi en partie limitée puisqu'elle n'est pas en mesure d'exprimer des demandes à un interlocuteur unique. Par effet de comparaison, l'entente Territoire d'Énergie Occitanie dispose quant à elle d'un interlocuteur unique en la personne du directeur régional Midi-Pyrénées Sud.

Par ailleurs, les rencontres trimestrielles, au titre de l'entente USéRAA, entre les seuls syndicats d'énergies peuvent permettre à ces derniers de se forger des positions à proprement parler « régionales ». De fait, certains syndicats considèrent l'entente comme le moyen de porter des revendications à un autre niveau que celui de la FNCCR :

« Vis-à-vis d'ENEDIS, l'USéRAA nous apporte une puissance qu'on ne peut pas avoir, même [avec] la FNCCR. La FNCCR, elle est à Paris, c'est compliqué, elle est plus à travailler avec France Urbaine. Avec ENEDIS, il y a un travail à trois. Je dirais [à propos de] la FNCCR, que c'est compliqué que toutes nos préoccupations ne soient pas remontées. »

(Un directeur de syndicat d'AURA)

Ce constat selon lequel la FNCCR ne parviendrait pas à défendre certains intérêts des SDE n'est pas un cas complètement isolé. Elle a été formulée spontanément à plusieurs reprises au cours des entretiens, sans qu'elle ne soit exprimée par une majorité des DGS. Le besoin d'exercer un contrôle sur le concessionnaire, différent en certains points de ce que peut proposer la FNCCR, émerge donc parmi les SDE. Ceci ne résulte non pas d'un sentiment de mauvaise représentation par la FNCCR, mais plutôt d'un besoin de compléter les négociations ayant lieu à l'échelle nationale par des négociations menées à l'échelle régionale.

Les exemples de ce que nous appelons des « positions régionales » comprennent notamment l'exigence d'accès à des données précises relatives au réseau de distribution électrique qu'Enedis est le seul à détenir. Pour les obtenir, l'entente USéRAA procurerait alors aux syndicats d'énergies un pouvoir plus important, en particulier du fait qu'elle représente « plusieurs millions de citoyens, [ce qui] vous donne effectivement un poids que vous n'avez pas si vous êtes isolé. [...] Quand l'USéRAA parle à ENEDIS, ça « cogne » un peu plus que quand c'est un petit syndicat » (un directeur de syndicat d'AURA). En région AURA, les positions régionales incluent également un certain contrôle mutualisé du concessionnaire. Ceci ne signifie pas que les contrats de concession sont rédigés en commun. La compétence d'autorité concédante demeure à l'échelle départementale et non régionale. Mais pour ce qui est du contrôle des cahiers des charges, les SDE de l'entente USéRAA organisent un appel d'offre commun :

« Au départ, [l'entente] a été faite pour mutualiser, pour créer une force efficace et dynamique je vais dire contre ENEDIS, même si je n'ai rien contre ENEDIS,

d'accord ? [...] Donc elle a été faite pour ça. Donc aujourd'hui, elle est relativement efficace dans le sens où on a un contrôle de concession relativement en commun. On a un appel d'offres, on a un groupement de commande. Donc c'est le même BE [bureau d'études] qui fait les contrôles de concession pour tous les syndicats de l'entente. Donc ça, c'est une bonne chose. »

(Un directeur de syndicat d'AURA)

Il ne faudrait pourtant pas se méprendre. L'entente USéRAA ne recherche pas fondamentalement à s'accorder sur tous les sujets ayant trait à la relation concédant-concessionnaire. Du moins, nous n'observons pas de telle tendance pour le moment. Au contraire, c'est bien plutôt le partage d'informations qui prévaut dans cette forme de contrôle en partie régionalisée du concessionnaire. À titre d'illustration, nous citerons un des DGS de SDE de la région AURA :

« Cette position commune si on peut l'avoir, savoir ce qu'il se passe, bien sûr ! Pouvoir avancer en commun, profiter des avancées d'autres syndicats qui travaillent plus spécialement sur le sujet. Oui, il y a tout ça. »

Ces revendications régionales sont donc limitées dans leur envergure. Il ne s'agit à aucun moment pour les syndicats de la région AURA d'envisager la régionalisation de la compétence d'autorité concédante. Cette compétence est de fait toujours très ancrée dans les représentations des SDE comme devant être nécessairement gérée à l'échelle départementale.

### En région Occitanie

En comparaison, les syndicats d'Occitanie interrogés font moins souvent référence que ceux de la région AURA au rôle de contrôle du concessionnaire de l'entente TEO. Cette fonction de l'entente est évoquée, mais moins fréquemment. Quand il y est fait référence, c'est dans une optique similaire à celle de l'USéRAA, c'est-à-dire de partage d'informations entre syndicats ayant pour but de mieux connaître l'activité du concessionnaire à l'échelle régionale. De même que pour l'USéRAA, l'entente TEO :

« a [pour les syndicats] vocation à être plus forts. Que ce soit vis-à-vis de la région ou vis-à-vis d'Enedis, vis-à-vis des acteurs nationaux ou de périmètre pluri-départemental. »

(Un directeur de syndicat)

La recherche de « *postures communes* » (selon l'expression d'un directeur de syndicat de la région) vis-à-vis du concessionnaire est elle aussi évoquée à plusieurs reprises par les SDE d'Occitanie. Cependant, ces postures communes ne semblent pas encore aussi stabilisées qu'en région AURA. Il n'y a pas, par exemple, de groupement d'achat commun organisé pour le contrôle des cahiers des charges.

En ce qui concerne enfin la thématique du raccordement des producteurs en énergies renouvelables, ce sujet est lui aussi discuté au sein de TEO. De manière similaire à l'entente USéRAA, nous ne constatons pas de consensus à l'échelle régionale sur la position à adopter vis-à-vis du concessionnaire. Certains syndicats d'Occitanie considèrent un positionnement fort des SDE sur les raccordements comme un enjeu majeur voire une nécessité :

« Ça a deux vocations. C'est premièrement parce que, si on veut exister demain dans la distribution publique de l'électricité, bon à un moment donné, il faut s'occuper des sujets de production d'électricité. Sans quoi notre maîtrise d'ouvrage va fondre comme peau de chagrin. Donc ça, c'est la première chose. L'autre, c'est qu'à un moment donné sur les enjeux de territoire, la région nous attend sur ces sujets-là. Parce que, dans le partenariat, [il] y avait les raccordements quand même qui étaient mis en

exergue. Donc l'idée c'est de pouvoir avoir un droit de regard renforcé et pourquoi pas de la co-maîtrise d'ouvrage au niveau des raccordements producteurs. »

(Un directeur de syndicat d'Occitanie)

D'autres syndicats au contraire, ne mentionnent pas particulièrement ce thème ou n'ont pas de position aussi tranchée.

Au vu de ces résultats, il est donc permis de comprendre les ententes régionales comme des fédérations de représentation des intérêts des syndicats. Ces intérêts sont différemment priorisés selon les régions. Vis-à-vis d'Enedis, il s'agit plus d'ériger un contre-pouvoir. Vis-à-vis des conseils régionaux, il s'agit de jouer un rôle clé de vecteur des politiques régionales vers le territoire départemental. En ce sens, les ententes étudiées témoignent du caractère tout à fait politique du rôle des syndicats d'énergies qui, là encore, ne se limitent plus à des activités de gestion d'équipements. Ces ententes témoignent également d'une représentation des intérêts des syndicats qui n'a plus exclusivement lieu à l'échelle nationale de la FNCCR.

### **Afficher l'unité, dans la diversité**

La troisième fonction qui peut être attribuée aux ententes de syndicats est celle d'une forme d'unification des syndicats départementaux à l'échelle régionale. Cette unification est déjà en partie réalisée, étant donné les buts communs d'influence et de contrôle que se fixent les syndicats départementaux dans leurs groupements régionaux. Néanmoins, il convient de souligner que les ententes n'ont que très peu unifié l'action concrète des SDE. Bien que la mutualisation d'actions entre SDE ait débuté, ce sont bien plutôt de « sous-ententes » qu'il faudrait parler.

La formation de ces sous-groupes s'observe aussi bien dans l'entente TEO que dans celle USéRAA. Dans le premier cas par exemple, bien que le regroupement de plusieurs syndicats occitans pour l'achat d'énergie soit cité à maintes reprises comme l'un des sujets les plus consensuels de l'entente, tous les SDE n'en font pas partie. De plus, ce groupement d'achat est antérieur à la création de l'entente. De manière similaire, le groupement de dix syndicats occitans sur treize pour l'achat d'IRVE ne peut pas être considéré comme le fait de l'entente régionale. Cette forme de collaboration était plus ancienne.

On observe des tendances semblables au sein de l'USéRAA, alors même que celle-ci a été créée quatre ans avant l'entente TEO. Il est alors peu probable que le caractère relativement jeune de l'entente TEO explique complètement le peu de collaborations existant entre SDE d'une même région. De fait, lorsque l'on demande aux DGS des syndicats de la région AURA quelles sont, selon eux, les réalisations concrètes de l'entente USéRAA, peu d'entre eux nomment des actions de gestion commune. La majeure partie des DGS se réfère plutôt à la tentative commune de conventionner avec le conseil régional ou encore au contrôle commun du concessionnaire. Quant aux quelques collaborations régionales qui ont pu être évoquées, elles concernent le déploiement des IRVE, la mutualisation des CEE et les groupements d'achat d'énergie. Pour ce qui est des bornes IRVE, le sujet est cité par l'un des DGS de syndicat comme une initiative de l'entente qui n'a pourtant pas pu aboutir dans sa portée régionale :

« Au départ c'est l'ensemble de l'USéRAA qui est parti sur les bornes pour, au final, arriver à ce qu'il n'y ait que la moitié des syndicats de l'USéRAA. Plus un qui n'est pas dans l'USéRAA, qui est dans les Hautes-Alpes [...]. Donc c'est grâce à l'USéRAA que les bornes se sont faites sur ces cinq départements. Même si, au final, ce n'est pas sur le périmètre de l'USéRAA que eBorn s'est constitué. Mais c'est grâce à l'USéRAA au départ. »

Un dernier exemple est cité plus souvent que d'autres comme projet commun à l'USÉRAA : il s'agit du développement de l'outil de prospective énergétique Prosper sur lequel nous reviendrons en détail dans une dernière partie.

On constate ainsi, que ce soit en région AURA ou Occitanie, des dynamiques internes et plurielles au sein même des ententes. S'il est bien important de comprendre qu'il n'y a pas une seule forme de mutualisation ni un seul groupe complètement unifié de syndicats d'énergies, ces dynamiques internes sont tout de même la preuve d'une mutualisation en cours de développement. En principe, elle pourrait conduire à une plus grande homogénéité des SDE. La faiblesse de la poursuite de ce but prouve alors d'autant plus que les objectifs principaux des ententes USÉRAA et TEO sont la recherche de reconnaissance de la part de la région et le contrôle accru du concessionnaire Enedis.

## **5.2. Les syndicats d'énergies et la multiplication de leurs parties prenantes**

L'exposé de la fonction d'influence pratiquée par les ententes régionales de syndicats auprès des conseils régionaux avait déjà été l'occasion d'en offrir un aperçu : les parties prenantes des syndicats d'énergies s'élargissent. Auparavant impliqués dans des relations qui se limitaient aux communes membres et aux concessionnaires, les syndicats se tournent désormais vers une multiplicité d'acteurs de leurs territoires. Ces derniers comprennent en premier lieu la région, comme nous avons pu le voir. Mais ils incluent également des intercommunalités à fiscalité propre, dont deux métropoles dans le cadre du groupement pour l'installation et la gestion de bornes pour véhicules électriques Révéo. Ils entretiennent enfin des relations plus ou moins étroites avec les Agences locales de l'énergie et du climat (Alecs), l'ADEME et les parcs naturels régionaux. Cette ouverture à des acteurs institutionnels et associatifs bien plus large que par le passé est donc, de nouveau, preuve de dynamisme pour les syndicats. Il s'agit néanmoins de bien différencier le type et l'intensité des relations qui se mettent en place.

### **Le groupement régional de bornes Révéo en Occitanie, démonstration de l'expertise technique des syndicats aux Métropoles**

En règle générale, les syndicats d'énergies ne sont pas particulièrement impliqués dans une démarche de rapprochement avec les métropoles. Pourtant, le projet d'installation de bornes pour véhicules électriques à l'échelle quasi-régionale dénommé *Révéo* a su inclure aussi bien la métropole de Montpellier que celle de Toulouse. À cette occasion, ce sont les syndicats départementaux d'énergies qui ont pris l'initiative de proposer aux deux métropoles une adhésion à leur groupement. Plusieurs raisons sont invoquées par les DGS de SDE pour l'expliquer : le fait que les métropoles prennent en charge des thématiques transport, un contexte d'opportunités en 2014 avec l'échec du déploiement des bornes par le prestataire choisi par Toulouse Métropole, mais aussi l'assurance d'interopérabilité du réseau. Une raison se démarque des autres : démontrer une fois de plus les capacités, notamment l'expertise technique, des syndicats d'énergies. Ce qui est très clairement exposé par un directeur de syndicat dans le passage qui suit :

« C'est un vrai souhait d'avoir les métropoles. Déjà, c'est le sens de l'histoire. Mais nous, notre fierté, c'est de se dire que nos petits syndicats d'énergies qui sont plutôt catalogués comme étant des syndicats à dimension un peu rurale (rire) et avec des activités plus basées sur les petites communes, tout simplement [vont] pouvoir intéresser les grandes métropoles ou en tout cas les collectivités d'une taille importante. [...] Donc voilà, ça, c'est aussi un point important. »

Inclure les métropoles dans leurs projets participe par conséquent pour les syndicats du renouvellement de leur image et d'une recherche de reconnaissance accrue. Inversement, le regroupement interdépartemental des syndicats d'énergies présente plusieurs avantages pour une métropole comme Toulouse. Par effet de comparaison avec l'échec du choix d'un prestataire privé en 2014, les syndicats d'énergies apparaissent à Toulouse Métropole « *à la fois plus efficace et à la fois plus maîtrisable qu'avec un grand groupe privé* » (VP transport de Toulouse Métropole). Un autre apport du groupement des syndicats, dans sa gestion de l'appel d'offres des bornes, est de permettre d'obtenir des prix plus bas que ce qui aurait été le cas sans le groupement. Enfin, l'expertise technique des syndicats est largement reconnue par la métropole de Toulouse : « *et puis [cela nous apporte] une expertise, c'est-à-dire qu'on a la possibilité d'échanger et donc de partager nos expériences, et ça c'était plutôt très, très bien.* » (VP transport de Toulouse Métropole).

La plus-value des syndicats d'énergies dans le dossier du groupement de bornes Révéo a donc été réelle pour deux métropoles : Montpellier et tout particulièrement Toulouse. Le contexte y était particulièrement favorable, avec des syndicats s'étant préparés sur le sujet et une métropole, dans le cas de Toulouse, qui venait d'essayer un échec. Mais ce qu'il faudrait avant tout retenir est le caractère très « technique » de cette collaboration. En tout et pour tout, il s'agissait finalement de trouver un prestataire correct, à prix réduit et correspondant aux exigences techniques du réseau :

« C'est eux qui ont défini le choix en cause. Et donc on a eu des réunions techniques, les techniciens ont été rencontrés à plusieurs reprises, les responsables du syndicat. Mais ça s'est très bien passé ».

(VP Transport de Toulouse Métropole)

L'unique cas de collaboration fructueuse que nous avons pu identifier entre des syndicats et des métropoles s'explique donc principalement par l'opportunité pour celles-ci de déléguer une tâche au caractère très technique. Pour les syndicats au contraire, cette collaboration leur permet un affichage politique fort : être à même « *d'intéresser* » (d'après l'expression d'un directeur de syndicat) des collectivités urbaines densément peuplées. Pour le moment cependant, il n'y a pas d'autres signes de partenariats envisagés entre Toulouse, Montpellier Métropole et les syndicats d'Occitanie.

## **La genèse d'interactions avec les intercommunalités à fiscalité propre**

Si l'on élargit maintenant le spectre à l'intercommunalité à fiscalité propre, on observe un rapprochement des syndicats et des communautés urbaines (CU), communautés d'agglomération (CA) et communautés de communes (CC), plus répandu que dans le cas des métropoles. Ces intercommunalités sont intéressées soit par une adhésion aux compétences liées à la transition énergétique des SDE, soit par un partenariat sur des actions ciblées. En Occitanie par exemple, la CA du Grand Narbonne tout comme la CC Castelnaudary Lauragais-Audois ont choisi de faire appel aux conseillers en énergie partagée du syndicat audois d'énergies par le biais de contrats de partenariat. Mais c'est également par le soutien aux PCAET sur le volet énergie que plusieurs intercommunalités sont intéressées. Une remarque d'un DGS de syndicat est à ce sujet particulièrement éclairante :

« Alors les grosses comme l'agglo' de X, on travaille souvent ensemble, mais pour les petites intercommunalités, elles ont trop de soucis, trop de problèmes pour se pencher sur ces problématiques. Et d'ailleurs les Plans Énergie Climat, elles ont demandé aux Pays de les porter. »

Le besoin de faire appel aux syndicats d'énergies ne se fait donc pas ressentir par toutes les intercommunalités de la même manière. Dans le cas du soutien à l'élaboration du PCAET, ce

sont les grandes intercommunalités de type communautés d'agglomération qui manifestent un plus grand intérêt à l'égard des syndicats que les petites intercommunalités.

En région Auvergne-Rhône-Alpes, on constate de même un soutien des syndicats d'énergies à l'élaboration des PCAET des intercommunalités. Qui plus est, certaines d'entre elles apparaissent intéressées par les groupements d'achats de gaz ou d'électricité proposés par les syndicats. Enfin, leurs systèmes d'information géographique (SIG), ou encore les systèmes de suivi de consommation des bâtiments peuvent intéresser les moyennes communes. C'est le cas notamment dans ce département :

« Et le deuxième axe, c'est effectivement développer une culture de gestion des consommations, et ce n'est pas évident. Moi j'ai été surpris, je pensais que c'était surtout les petites communes qui avaient besoin d'assistant cartographique pour appuyer sur une touche et voir les consommations de leurs bâtiments de l'an dernier, et se rendre compte que l'école, en changeant d'instituteur, elle s'est mise à consommer deux fois plus. [...] Et finalement, on se rend compte qu'en travaillant même avec des villes moyennes de 10 ou 20 000 [habitants], mettre des outils de gestion c'est important. Même s'ils ont tous les éléments contacts qu'ils peuvent sortir, c'est l'accessibilité de l'information qui est compliquée à organiser. »

(Un directeur de syndicat)

Que l'on se situe en région AURA ou en région Occitanie ne change donc pas l'observation selon laquelle les intercommunalités à fiscalité propre de nos deux études de cas manifestent un intérêt croissant pour les services des syndicats. Ces derniers leur délivrent avant tout des conseils relatifs à leurs consommations énergétiques ou encore au volet énergétique des PCAET (quand ils ont acquis ces compétences au préalable). Les syndicats d'énergies sont ainsi plus liés aux intercommunalités par les services qu'ils proposent que par les équipements dont ils ont la gestion. Néanmoins, les liens entre ces deux acteurs sont encore très variables et non systématiques. Enfin, nous n'avons pas découvert de relationnel privilégié entre les syndicats et une taille spécifique d'intercommunalité.

Étant donné ces intérêts variables des EPCI pour les services offerts par les syndicats, il n'est pas donné aux SDE, pour le moment, d'opérer une réelle mise en cohérence des actions ou des planifications de transition énergétique sur leur territoire départemental. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 leur reconnaissait pourtant un rôle de coordination au travers de la Commission consultative paritaire pour l'énergie (CCPE). Elle devait être modérée par les syndicats départementaux, tout en incluant les intercommunalités à fiscalité propre. Or, si les syndicats ont effectivement créé leur CCPE, ils commencent à peine à mieux connaître les intercommunalités, et inversement :

« Après, en matière de transition énergétique et comment nous nous positionnons sur ce thème-là, nous avons bien sûr saisi l'occasion qui nous avait été offerte par la loi sur la transition énergétique, c'est-à-dire de composer notre fameuse Commission paritaire transition énergétique. [Commission] au sein [de laquelle] on associe l'ensemble des EPCI en leur qualité propre, [dont les] communautés de communes. On a saisi cette opportunité et on ne le regrette absolument pas parce que c'étaient des interlocuteurs que nous ne connaissions pas, avec lesquels on n'était pas habitué de travailler. »

(Un directeur de syndicat de la région Occitanie)

« En fait leur image [celle des syndicats], même si eux n'ont pas complètement changé, leur image n'a pas encore vraiment changé dans l'esprit des partenaires et notamment des collectivités locales. Les EPCI les connaissent peu finalement. Puisque, encore une fois, ce sont les communes qui sont en général membres et donc les EPCI les connaissent généralement assez peu, eux connaissent assez peu les EPCI. »

(Un acteur travaillant en Occitanie)

Les intercommunalités à fiscalité propre sont donc des acteurs avec qui les syndicats départementaux n'ont que récemment commencé à tisser des liens. Ces liens sont encore lâches et divers, ce qui ne permet pas pour le moment aux syndicats de remplir la mission de mise en cohérence requise par la loi TECV. Il semblerait néanmoins, au vu des adhésions de certaines intercommunalités aux compétences des syndicats, des partenariats qui se sont noués, et des échanges occasionnés par la CCPE, que les interactions entre EPCI et syndicats soient amenées à s'intensifier. Cette conclusion est d'ailleurs renforcée par plusieurs remontées de terrain, dont celle de ce directeur de syndicat de la région AURA :

« Nous, [nos membres] ce ne sont que des communes aujourd'hui, même si je pense qu'on évoluera dans les prochaines années [vers] un syndicat mixte fermé, [...]. Donc on a de plus en plus de relations avec les intercommunalités qui fait qu'on va de facto devoir évoluer. »

### **Syndicats d'énergies comme appuis aux efforts de rénovation de l'éclairage public engagés par les parcs naturels régionaux**

Si les parcs naturels régionaux (PNR) ne comptent pas parmi les premiers interlocuteurs des syndicats d'énergies, ils méritent tout du moins d'être cités. Ils sont en effet quelques-uns à s'appuyer sur leurs compétences.

Les syndicats sont amenés à plusieurs reprises à entrer en contact avec les PNR (non nécessairement TEPCV<sup>37</sup>) situés sur leurs territoires. Dans ces cas, les syndicats sont la plupart du temps missionnés sur des rénovations d'éclairage public à l'initiative des PNR<sup>38</sup>. On peut citer comme exemple la contribution du syndicat du pays catalan (SYDEEL 66) à la rénovation des luminaires suite à la demande du PNR des Pyrénées catalanes. Le SYDEEL 66 agit alors comme maître d'ouvrage des travaux et se fait reverser par le PNR les subventions TEPCV correspondantes. De même, le syndicat de la Haute-Loire opère, à la suite d'une demande de la part du PNR du Livradois-Forez (TEPCV également), des opérations de renouvellement d'éclairage public.

Par ailleurs, il peut arriver que des partenariats avec les PNR concernent de plus nombreux domaines de compétences des SDE que la simple gestion et optimisation de l'éclairage public. C'est le cas du partenariat entre le SYDEEL66 et le PNR des Pyrénées catalanes. Ce dernier appuie financièrement des programmes d'installation de bornes de recharge ou encore des activités de conseil en énergie partagée portés par le syndicat.

Ce sont donc à la fois les activités de services et d'équipement des syndicats qui présentent une attractivité pour les PNR. En contrepartie des services rendus aux PNR, les syndicats reçoivent quant à eux un financement qui ne leur était pas directement destiné au départ, comme c'est le cas des subventions TEPCV.

### **Interactions avec les Alecs : entre partage des tâches et concurrence**

Au cours de nos deux études de cas, nous avons mené respectivement un entretien avec le coordinateur de l'agence locale de l'énergie et du climat de l'Aude, Pôle Énergies 11, et un entretien avec celle de l'Ain, l'Alec 01. Les résultats présentés pour ce type d'acteurs ne sont donc pas représentatifs des relations entretenues entre Alecs et syndicats départementaux d'énergies. Ils donnent néanmoins une première impression de ce que peuvent être leurs interactions.

<sup>37</sup> Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte

<sup>38</sup> De manière à éviter toute confusion, nous souhaitons rappeler que la compétence en éclairage public est une compétence communale pouvant être transférée à un syndicat d'énergies. Bien que plusieurs PNR se soient investis ces dernières années dans des opérations de rénovation de l'éclairage public, les luminaires restent la propriété des communes.



Les agences locales de l'énergie (Alecs) sont des associations ayant notamment pour mission de sensibiliser les particuliers, les entreprises et les collectivités concernant les actions d'efficacité énergétique. De plus, leur champ d'action peut comprendre le soutien aux collectivités dans l'élaboration des projets de planification territoriale, ce qui comprend les PCAET. En tant que telles, on perçoit donc déjà des recoupements possibles entre leurs actions et celles de certains syndicats d'énergies. Par ailleurs, les destinataires des actions des Alecs sont plus larges que ceux des SDE, puisqu'ils comprennent les entreprises et les particuliers.

Dans le cas de Pôle Énergies 11, Alec qui entre temps a cessé ses activités, un partage des tâches très net s'était opéré avec le syndicat audois d'énergies (SYADEN). Ceci s'observait en particulier pour l'activité de conseil en maîtrise de l'énergie. Pôle énergies 11 s'occupait des particuliers et des entreprises, tandis que le SYADEN conseillait les collectivités. Qui plus est, tous deux ont porté collectivement une mission bois-énergie devant favoriser l'émergence de réseaux de chaleur. Une fois de plus, on constate dans cette collaboration un partage des tâches tout à fait net. Le SYADEN et Pôle Énergies 11 avançaient ensemble avec pour objectif la mise en service de chaufferies bois. Ce faisant, le travail commun était mis en avant par un logo commun. Enfin, le SYADEN accompagnait uniquement les collectivités, et Pôle Énergies 11 les entreprises et associations.

Dans le cas de l'Ain, le SIEA est membre du conseil d'administration de l'Alec01. De plus, le SIEA et l'Alec01 avaient déjà depuis quelques années des conventions de partenariat pour accompagner des projets de rénovation énergétique et d'installations d'EnR. Récemment pourtant, deux sujets ont fait l'objet d'une action séparée : la mise en place d'un service de conseillers en énergie partagée et le soutien aux collectivités pour l'élaboration de leurs PCAET. Dans ces deux cas, des collaborations avaient d'abord été envisagées pour élaborer une offre commune à l'Alec01 et au SIEA, s'adressant aux collectivités. Elles n'ont néanmoins pas abouti, les deux structures en venant à proposer chacune leur service propre destiné à un même public.

Bien qu'il ne nous soit pas donné de généraliser ces observations, il est alors permis de formuler l'hypothèse selon laquelle des Alecs choisissant de s'adresser uniquement à des particuliers et entreprises auraient plus de facilités à coopérer avec les syndicats d'énergies. D'autre part, la concurrence qui a pu être constatée dans un des cas peut laisser penser à un besoin particulièrement fort de certains SDE d'être clairement reconnus et identifiés comme les seuls responsables de certaines actions de transition énergétique.

### **L'ADEME, canalisateur de l'implication des syndicats dans la transition énergétique en Occitanie**

Le 14 décembre 2017, les treize syndicats d'énergies ont signé avec la direction régionale d'Occitanie de l'ADEME un accord-cadre de partenariat pour 2017-2021. Cet accord-cadre représente pour eux une nouveauté dont ils n'ont pas eu l'initiative puisque c'est l'ADEME Occitanie qui leur en a fait la proposition. Elle est qui plus est une spécificité de la région occitane, les syndicats de la région AURA n'ayant pas conventionné avec l'ADEME.

Il se trouve que la relation qui s'est établie avec l'ADEME Occitanie est principalement à mettre au compte de la création de l'entente des syndicats TEO. Auparavant, l'ADEME Occitanie avait certes des échanges avec les syndicats, mais les partenariats s'organisaient plutôt de manière individuelle, au cas par cas selon les besoins et demandes des syndicats. C'est seulement une fois la convention de 2017 signée que l'ADEME Occitanie commence à organiser des rencontres avec l'ensemble des syndicats d'énergies. L'accord-cadre prévoit plusieurs réunions selon une fréquence d'environ six par an, avec pour chaque réunion un thème différent, comme le raccordement des énergies renouvelables aux réseaux de distribution, les réseaux intelligents, les manières de communiquer sur les bornes pour véhicules électriques,

de faciliter leurs usages, et la maîtrise de l'énergie. La relation qu'a nouée l'ADEME Occitanie avec les syndicats au titre de l'entente a, ce faisant, deux objectifs principaux : favoriser la mutualisation des informations entre les syndicats départementaux d'énergies et développer des stratégies communes à l'ADEME et aux syndicats.

Il pourrait paraître surprenant au premier abord que la mutualisation des informations soit l'un des objectifs principaux de l'accord-cadre. De fait, le regroupement régional des syndicats Territoire d'Énergie Occitanie affiche déjà une telle ambition. Ainsi, les DGS de syndicats nomment très souvent cette mutualisation comme l'un des apports principaux de leur entente régionale. L'objectif de « mutualisation des informations » tel que le perçoit l'ADEME Occitanie est alors plutôt à comprendre comme une tentative de renforcement des échanges entre syndicats :

« Oui alors notre accord-cadre vise plusieurs, plusieurs objectifs, mais effectivement l'un des objectifs est effectivement de mutualiser les informations. Sachant que les syndicats peuvent le faire d'eux-mêmes au travers l'entente. Mais c'est vrai que s'il y a un accord avec un outil technique comme l'ADEME, ça leur permet aussi d'échanger entre eux, via une structure extérieure. Et du coup ça leur donne des obligations, on va dire, de participer à des réunions par exemple. »

(Un acteur de l'ADEME)

À cela s'ajoute que l'accord-cadre permet de favoriser les rencontres entre les syndicats et des experts des thématiques touchant aux réseaux de distribution et à la transition énergétique. C'est le cas par exemple d'une réunion s'étant déroulée entre l'association HESPUL, spécialisée dans le développement de l'énergie solaire photovoltaïque, et les treize syndicats d'Occitanie. Cette réunion a pu favoriser des apports d'information supplémentaires sur le sujet, notamment concernant le fonctionnement de la prise à vide<sup>39</sup>. Mais elle peut aussi être considérée comme un apport nouveau pour les syndicats, du simple fait qu'elle facilite les échanges entre une association telle qu'HESPUL, qui soutient une vision décentralisatrice de la transition énergétique, et des syndicats historiquement défenseurs d'une administration centralisée de la distribution d'électricité (Poupeau, 2004a)<sup>40</sup>.

Développer des stratégies communes aux syndicats et à l'ADEME Occitanie est le second objectif de cet accord. Est cité comme exemple, le soutien des syndicats à l'opération *Le jour de la nuit*. Cette opération de sensibilisation aux économies de lumières était soutenue par l'ADEME depuis plusieurs années tandis que les syndicats n'y participaient pas nécessairement auparavant. Est citée également le développement d'une stratégie commune à l'ADEME et aux syndicats sur la manière dont les SDE pourraient être mieux à même d'influencer l'opérateur Enedis pour faire baisser les coûts de raccordement au réseau de distribution.

L'entente a donc fonctionné comme une forme de signal pour l'ADEME Occitanie, signal selon lequel les syndicats étaient prêts à travailler de manière collective à l'échelle régionale. Elle a pu également être un signe du dynamisme des syndicats et de leur volonté de s'impliquer plus avant dans la transition énergétique. En termes de bénéfices qu'est à même d'apporter ce partenariat, les syndicats reçoivent une reconnaissance de la part d'un nouvel acteur

39 Les prises à vide équipent les nouveaux transformateurs haute et basse tension (20kV/400V) et « permettent d'augmenter la tension de 0 %, 2,5 % ou 5 % par rapport à 400 V » (Présentation d'HESPUL, *Intégration des EnR au réseau électrique*, Sept. 2017 : p. 11). Elles participent à une meilleure intégration des énergies renouvelables au réseau électrique.

40 Cette défense d'une administration centralisée de la distribution d'électricité s'illustre notamment dans les positions défendues par la FNCCR au moment de la renégociation des contrats de concession et des discussions sur la loi de modernisation du service public du 10 février 2000 : « Très éloignés d'une conception « autonomiste » des pouvoirs publics qui s'inscrirait dans une tradition politique « antiétatique » et décentralisatrice, ses dirigeants [de la FNCCR] défendent au contraire un modèle d'intervention plus discret. Il se fonde sur l'idée qu'il serait illusoire de remettre en question une centralisation qui serait appelée à se renforcer et qu'il est préférable de développer une plus grande capacité d'influence sur l'État, EDF et l'ensemble des opérateurs de service public. » (Poupeau, 2004a : p. 110).

institutionnel. De manière plus concrète, cette collaboration leur apporte des informations extérieures sur des sujets qui les intéressent. Pour ce qui est de l'ADEME, cet accord-cadre est principalement un moyen de facilitation de la diffusion des bonnes pratiques entre syndicats. Ce faisant, l'ADEME Occitanie a implicitement reconnu leur implication et leur potentiel dans des actions de transition énergétique.

### **5.3. Prosper : un outil de prospective énergétique, miroir du positionnement des syndicats d'énergies dans la gouvernance locale**

Nous clôturerons cet exposé des recompositions de la gouvernance locale à l'œuvre en régions Occitanie et AURA par le décryptage d'un objet d'étude plus technique. Il s'agit de Prosper, outil de prospective énergétique conjointement développé par le syndicat de la Loire (SIEL) et le bureau d'études Énergies Demain. Créé en 2014, l'outil Prosper a comme objectif principal l'élaboration de scénarios de consommations énergétiques à des horizons de plus ou moins long terme. Il permettrait avant tout à ses utilisateurs de mieux se représenter les conséquences de leurs choix politiques aux horizons 2020, 2030 et même 2050 (plaquette Prosper, 2015). Au premier abord, le fait qu'un syndicat départemental d'énergies ait pris l'initiative de développer un tel outil peut paraître étonnant et particulièrement ambitieux. À nouveau, son existence témoigne du dynamisme des syndicats d'énergies. Qui plus est, l'analyse du fonctionnement technique de Prosper combinée à l'analyse de sa diffusion permet de renforcer les conclusions avancées dans les parties précédentes. Comme nous le présenterons en deuxième sous-partie, il est possible, dans l'objet technique Prosper, de « lire » plusieurs des comportements de repositionnement de syndicats sur l'échiquier institutionnel.

#### **Fonctionnalité technique : une aide à l'investissement des élus dans leurs PCAET**

« À un moment donné s'est posée la question : « oui c'est bien beau, mais si on continue à faire ces actions, est-ce qu'on est dans la cible ? Est-ce qu'en 2050, 2030, 2020, on est dans la cible ou on est complètement en dehors des clous ? » Le logiciel PROSPER permet d'évaluer l'impact des actions d'aujourd'hui et de demain sur les grands objectifs de réduction de conso' et de gaz à effet de serre. Donc, pour moi j'allais dire, c'est une labellisation des actions, une évaluation de la politique publique énergétique. Parce que sinon on ne sait pas... »

(Le directeur d'un syndicat utilisateur de Prosper)

Les lois Grenelle 1 et Grenelle 2, promulguées respectivement le 3 août 2009 et le 12 juillet 2010, ont constitué le cadre de réflexion au développement de Prosper. Ces deux lois rendaient obligatoire pour les régions, les départements et les communautés de plus de 50 000 habitants la prise en compte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet et des baisses des consommations énergétiques. La loi exigeait ainsi que les impératifs environnementaux soient intégrés à deux documents programmeurs d'aménagements du territoire : les plans climat énergie territoriaux (PCET) pour les intercommunalités et les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie pour les régions (SRCAE). Plus précisément, les ambitions des PCET et des SRCAE doivent être chiffrées et correspondre aux objectifs européens dits des « 3\*20 », soit une baisse de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation de la production d'énergies renouvelables de 20 %, et l'augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique d'ici 2020. Ils doivent également respecter l'objectif français de division des émissions des gaz à effet de serre par quatre, entre le niveau de 1990 et celui de 2050. Modifiés par la loi pour la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, les PCET sont désormais dénommés PCAET (plans climat air énergie territoriaux), et les SRCAE sont renommés SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement

durable et d'égalité des territoires). L'élaboration des SRADDET incombe toujours à la région. La conception des PCAET doit quant à elle être assurée par un plus grand nombre d'intercommunalités qu'en 2010, le seuil étant désormais de 20 000 habitants.

L'outil Prosper permet alors aux intercommunalités, mais aussi aux communes, de visualiser un certain nombre de scénarios futurs des consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre de leur territoire. Ces scénarios peuvent être calculés à des horizons proches, comme 2020, ou à des horizons plus lointains, comme 2050. En produisant un tel outil, le SIEL (syndicat intercommunal d'énergies de la Loire) intégrait donc tout à fait les objectifs de développement durable fixés au préalable par l'Union européenne et par la France. La raison principale avancée par le SIEL en entretien est d'ailleurs l'anticipation :

« Et pourquoi PROSPER ? Parce qu'effectivement, nous, en tant que propriétaires du réseau, encore une fois, on s'est posé la question, en se disant justement : « Il faut qu'on anticipe ».

En outre, les scénarios produits par Prosper se fondent sur les données de l'INSEE pour l'évolution démographique, sur les données énergétiques des observatoires régionaux de l'énergie et des gaz à effet de serre, ainsi que sur les hypothèses d'évolution présentes dans les SRADDET. Les scénarios peuvent être calculés pour huit secteurs distincts, à savoir ceux de l'agriculture, de l'industrie, du résidentiel, du tertiaire, de la mobilité, du fret, de l'éclairage public et de la production d'énergies. En cela, Prosper adopte une démarche multisectorielle.

Partant de ces données, l'outil Prosper propose tout d'abord un diagnostic énergétique du territoire concerné. Ce diagnostic est réalisé pour trois indicateurs : les émissions de GES, les consommations énergétiques et la qualité de l'air, soit « *une photo à l'instant t* » (entretien avec le SIEL). Le deuxième élément produit par Prosper est un « scénario tendanciel ». Ce dernier permet de visualiser graphiquement aux horizons 2020, 2030 et 2050, ce que deviendraient les consommations énergétiques, GES et la qualité de l'air si les élus ne menaient aucune action de transition énergétique. Ce scénario produit généralement une courbe linéaire croissante, pouvant légèrement diminuer du fait de l'anticipation par l'outil des évolutions réglementaires s'appliquant par exemple aux constructeurs de bâtiments.

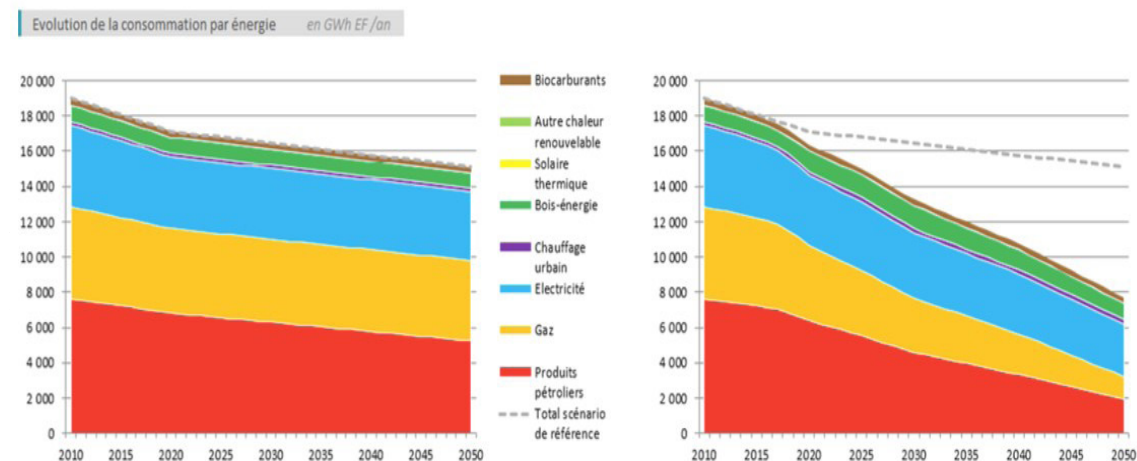
Vient enfin la possibilité pour un élu utilisant Prosper de choisir parmi 105 actions ce qu'il envisage de mettre en œuvre sur son territoire pour infléchir les consommations énergétiques, les GES et améliorer la qualité de l'air. Le tableau qui suit représente 25 des 105 actions offertes au choix des élus utilisant Prosper. La première colonne en partant de la gauche indique à quel secteur (Tertiaire public local, Logements, Industrie, Agriculture, Transport de marchandises, Mobilité) appartient une action. Puis vient une deuxième classification des actions dans la colonne du milieu. Enfin, la dernière colonne à droite répertorie plus précisément toutes les actions de transition énergétique possibles.

Figure 7 : Capture d'écran d'une partie des 105 actions de transition énergétique proposées par Prosper

402	Tertiaire public local	Conseiller en énergie partagé	Réglages et optimisation du chauffage
410	Logements	Actions de sensibilisation	Espace Info Energie (particuliers)
411	Logements	Actions de sensibilisation	Famille à Energies positives (particuliers)
500	Tertiaire public local	Eclairage public	Rénovation de l'éclairage public
501	Tertiaire public local	Eclairage public	Dispositifs d'optimisation de l'éclairage public
502	Tertiaire public local	Eclairage public	Extinction nocturne de l'éclairage
510	Industrie	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation d'électricité
511	Industrie	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation de produits pétroliers
512	Industrie	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation de gaz
520	Industrie	Substitution énergétique	Substitution d'énergies fossiles par des énergies renouvelables (hors bois)
521	Industrie	Substitution énergétique	Substitution d'énergies fossiles par de la chaleur fatale
530	Agriculture	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation d'électricité
531	Agriculture	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation de produits pétroliers
532	Agriculture	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation de gaz
540	Agriculture	Substitution énergétique	Substitution d'énergies fossiles par du bois-énergie
541	Agriculture	Substitution énergétique	Substitution d'énergies fossiles par du solaire thermique
542	Agriculture	Substitution énergétique	Substitution d'énergies fossiles par d'autres EnR (hors méthanisation)
550	Transport de marchandises	Efficacité énergétique	Réduction de la consommation de carburants
560	Transport de marchandises	Substitution énergétique	Substitution de carburants par du biogaz
561	Transport de marchandises	Substitution énergétique	Substitution de carburants par de l'électricité
601	Mobilité	Véhicules électriques et GNV	Bornes de recharge électrique - Borne privée lente
603	Mobilité	Véhicules électriques et GNV	Bornes de recharge électrique - Borne publique accélérée
604	Mobilité	Véhicules électriques et GNV	Bornes de recharge électrique - Borne publique rapide
611	Mobilité	Véhicules électriques et GNV	Acquisition de véhicules - Véhicules électriques
612	Mobilité	Véhicules électriques et GNV	Acquisition de véhicules - Véhicules GNV

Source : Tableau Excel transmis par le SIEL en juillet 2018

Figure 8 : Capture d'écran d'un scénario tendanciel et d'un autre scénario de Prosper



Source : Plaquette explicative de Prosper transmise par le SIEL en juillet 2018

De plus, les échelles intégrées dans l'outil sont plurielles. La première est la maille communale ou encore intercommunale, première échelle à laquelle Prosper propose des scénarios prospectifs. Les publics cibles associés comprennent donc aussi bien les communes que les communautés de communes, communautés d'agglomération, TEPOS et collectivités volontaires dans l'élaboration de PCAET. La deuxième échelle est la maille départementale, avec une agrégation possible des calculs de scénarios à l'échelle communale pour ensuite pouvoir les visualiser à l'échelle départementale. Étant donné que toutes les intercommunalités ne choisissent pas d'utiliser Prosper, des compromis sont trouvés avec les intercommunalités en question pour pouvoir recueillir les données nécessaires à la production de *scenarii* à l'échelle départementale :

« On propose d'utiliser l'outil PROSPER. Certains le prennent, d'autres préfèrent utiliser d'autres outils. Chacun est libre. On est en train de monter on va dire en compétences et en ressources humaines en interne au niveau du syndicat. Pour les collec-

tivités qui n'ont pas utilisé PROSPER, elles sont prêtes à nous donner les résultats de leur plan climat, qu'on intégrera nous-mêmes et pour avoir la vision départementale.»

(Un agent du SIEL)

Enfin le SIEL ambitionne l'utilisation de Prosper à une échelle régionale pour le suivi du SRADDET, également par agrégation des différents scénarios départementaux, ce qui permettrait une représentation régionale des consommations énergétiques et émissions de gaz à effets de serre. L'une des conditions nécessaires à ce suivi étant néanmoins que tous les syndicats départementaux d'énergies d'une même région aient acquis Prosper.

Prosper permet donc aux élus de se projeter sur le long terme et d'intégrer les objectifs aussi bien nationaux qu'europeens dans leurs politiques, tout en ayant une meilleure connaissance concrète des conséquences de leurs actes. De plus, Prosper est un outil dynamique, au sens où il doit être régulièrement alimenté par des données actualisées de l'état du territoire concerné. L'outil adapte en retour les *scenarii* aux nouvelles données. Ceux produits au cours d'une première simulation ne sont donc nullement figés dans le marbre, l'outil permettant de produire des graphiques prospectifs autant de fois que la collectivité souhaite le faire. Enfin, l'outil Prosper s'inscrit dans une dynamique de multiplication de « *l'offre d'outils numériques d'aide à la décision ayant un objectif de contribution à la TEE<sup>41</sup>, pour la planification, multi scalaires et multithématiques, [...] ces dernières années.* »<sup>42</sup>. Il évolue donc dans un contexte concurrentiel et doit s'imposer pour exister, face à des offres concurrentes développées par des bureaux d'études ou encore des associations.

### **Fonctionnalités politiques : gagner en visibilité et jouer collectif**

Les objectifs de Prosper, tout comme la manière dont l'outil se diffuse, confirment un certain nombre de tendances observées chez les syndicats d'énergies. La première d'entre elles est leur inclination à développer de plus en plus d'activités de service. Prosper en constitue une belle illustration, dans la mesure où son utilité principale est plutôt de fournir des informations concernant les baisses de consommations énergétiques, de GES et l'amélioration de la qualité de l'air. On peut alors l'assimiler à une activité de conseil prodiguée par les syndicats d'énergies à leurs adhérents. Il est d'ailleurs bienvenu de remarquer que les syndicats trouvent ici un rôle complémentaire à celui des intercommunalités. L'offre de l'outil Prosper ne constitue pas un empiètement sur le domaine de compétences des intercommunalités. Il vient plutôt soutenir, supporter et faciliter leurs choix en termes de stratégies énergétiques.

Deuxièmement, cet outil s'adresse tout particulièrement aux intercommunalités à fiscalité propre, étant donné qu'elles sont dans l'obligation de réaliser des PCAET. Le développement d'un service ayant pour cible ce public témoigne donc à nouveau d'un élargissement des acteurs partenaires des syndicats d'énergies, élargissement qui, dans ce cas précis, revient à l'initiative des syndicats.

Qui plus est, même s'il n'est pas certain que l'outil ait été pensé dès le départ comme devant proposer des *scenarii* à l'échelle régionale, le fait est qu'aujourd'hui le syndicat de la Loire (SIEL) le souhaiterait fortement :

« Ça permet d'agréger à l'échelle du département l'ensemble des communes et aujourd'hui, on a par exemple tous les Départements d'Auvergne-Rhône-Alpes qui sont en train de déployer PROSPER. Et donc l'objectif à terme, c'est d'utiliser PROSPER pour faire le suivi du fameux SRADDET, donc pour agréger l'ensemble des résultats à l'échelle de la Région. »

(Un agent du SIEL)

<sup>41</sup> Transition énergétique.

<sup>42</sup> ADEME, *Outils numériques d'aide à la décision pour la planification territoriale stratégique, l'urbanisme et l'aménagement opérationnel : comment choisir ?*, Déc. 2016 : p. 3.

C'est donc une fois de plus avec le conseil régional que les syndicats d'énergies d'AURA souhaitent intensifier leurs relations. Ce faisant, ils se situent dans une quête de reconnaissance et de meilleure visibilité institutionnelle que nous avons pu identifier à plusieurs reprises dans ce qui précédait.

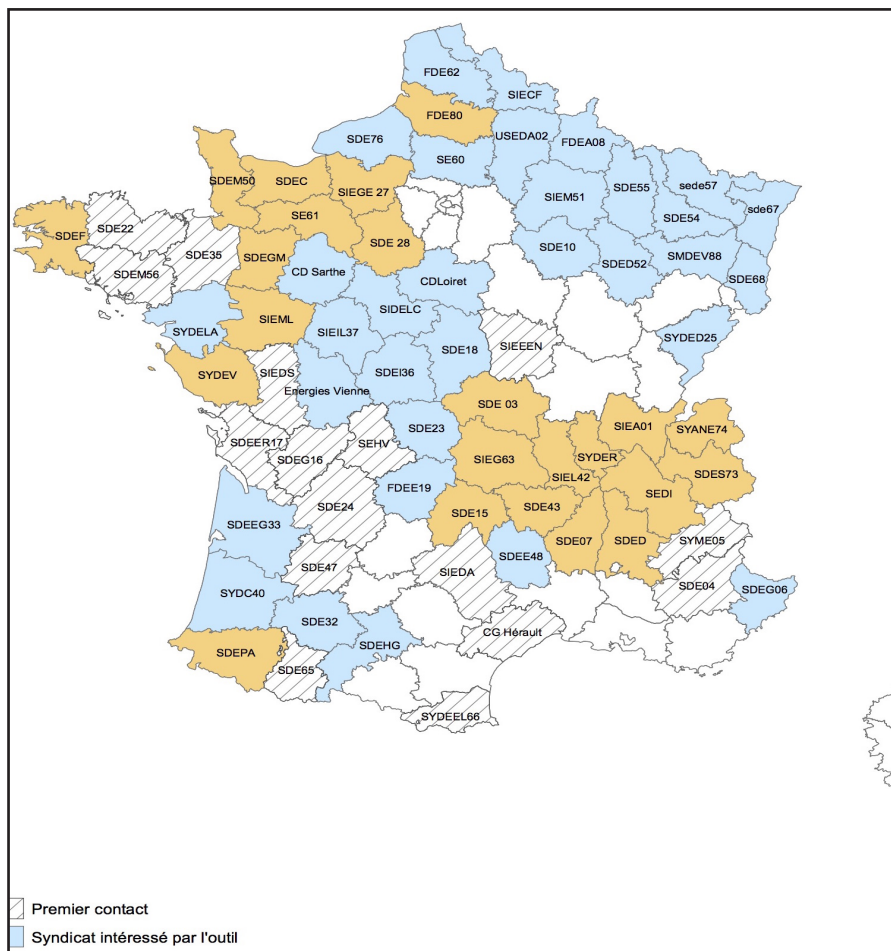
La troisième tendance institutionnelle à laquelle la diffusion de Prosper fait écho est celle de l'affichage d'une entente USéRAA unie. Prosper est tout d'abord le sujet commun le plus fréquemment cité dans les entretiens avec des DGS de syndicats d'AURA. Il est donc perçu, en partie du moins, comme l'une des réalisations de l'entente, bien que le développement de l'outil ait été concrètement fait par le SIEL. Ce qui explique cette perception est le fait que la diffusion du logiciel ait été entreprise au titre du collectif de l'USéRAA. Aujourd'hui, une carte produite par le SIEL montre que l'acquisition de Prosper (en orange sur la carte ci-après) a été obtenue pour tous les syndicats de la région AURA. La diffusion de Prosper passe dans un premier temps par les syndicats d'énergies, qui l'achètent au SIEL. Puis ces syndicats le proposent aux communes et intercommunalités. La décision de demander aux communes ou intercommunalités une cotisation pour l'acquisition de l'outil dépend de chaque syndicat, certains n'en imposant pas.

Mais toujours est-il que cette diffusion, et c'est sûrement l'aspect le plus important, a très largement été favorisée en région AURA par l'argument du « collectif » et de la « solidarité » entre syndicats de l'USéRAA. D'une part, on observe que tous les syndicats de la région AURA qui ont acquis cet outil de prospective ne l'utilisent pas nécessairement, ou l'utilisent encore peu pour le moment<sup>43</sup>. D'autre part, on a déjà évoqué qu'une des ambitions du SIEL était de faire en sorte que le conseil régional d'AURA l'utilise au moment du suivi de son SRADDET. Or, l'attractivité de l'outil pour le conseil régional dépend de la capacité du logiciel à agréger les données à l'échelle régionale :

« Si la région doit choisir un outil de prospective énergétique, ils sont d'accord, mais il faut qu'il soit à l'échelle régionale. S'il n'est pas à échelle régionale, il en proposera un de son propre chef. Et ce qu'essaie de faire l'USéRAA et notamment le SIEL là-dedans, c'est de dire « écoutez, ne cherchez pas midi à quatorze heures. Il existe PROSPER. Il est aujourd'hui déployé sur un certain nombre de départements en Auvergne-Rhône-Alpes. Laissez-nous un peu de temps pour que tout le monde l'adopte et vous verrez, ça répondra bien à vos besoins ». A priori la région n'est pas contre ça. » (Un directeur d'un syndicat de la région AURA utilisateur de Prosper)

<sup>43</sup> Ces cas d'acquisition de l'outil sans utilisation ne sont pas les plus nombreux. Ils nécessitent du moins d'être cités, d'autant plus que l'adhésion à l'outil est payante.

Figure 9 : Carte de diffusion de l'outil Prosper en juillet 2018



Source carte transmise par le SIEL en juillet 2018

Dans cette perspective, les syndicats départementaux d'énergies de la région AURA ont tous acquis l'outil, bien que certains n'en avaient pas d'utilité sur le moment, ou qu'ils ne se voyaient pas encore capables d'en tirer tout le potentiel. Dans ces quelques cas, c'est l'existence de l'entente USéRAA qui a été décisive à leur adhésion. Le but était de renforcer la visibilité de tous les syndicats de l'entente vis-à-vis de la Région, de se faire reconnaître de nouveau. Mais ce but ne pouvait être atteint sans une position unie de tous les SDE d'AURA :

« Ça fait partie de la solidarité de l'USéRAA, c'est-à-dire qu'on ne peut pas être ceux qui feraient « capoter » le système en ne prenant pas l'outil. »

(Un DGS de syndicat d'AURA)

La manière dont s'est développé Prosper confirme donc plusieurs des conclusions que nous avons pu tirer précédemment. Son développement confirme tout d'abord que les services de conseil déployés par les syndicats départementaux d'énergies sont nombreux et innovants pour une structure intercommunale. Deuxièmement, ces services sont orientés de plus en plus vers les intercommunalités, ces dernières devenant de nouveaux adhérents ou partenaires ponctuels. Troisièmement, le conseil régional, en tant que chef de file de la transition énergétique et responsable du SRADDET, a clairement été identifié par les SDE comme un partenaire stratégique. Il s'agit pour eux de renforcer leurs échanges avec cet acteur, notamment par le biais de Prosper, et d'accroître leur reconnaissance auprès de lui. Ce faisant, l'entente USéRAA révèle de nouveau l'une de ses fonctionnalités premières, à savoir celle d'influence auprès de la région AURA.



## CONCLUSION

Le but de cette enquête était, tout d'abord, de préciser les ressources internes aux syndicats d'énergies de manière à mieux saisir leur implication dans des actions de transition énergétique. À l'échelle nationale, cette implication est forte pour ce qui est des actions en optimisation de l'éclairage public, d'installations de bornes pour véhicules électriques et de conseil en maîtrise de l'énergie. De plus, les syndicats ne semblent pas rencontrer de difficultés particulières dans le développement aussi bien de leurs compétences, de leurs budgets, que de leurs effectifs. Ces deux derniers sont en nette augmentation depuis 2011. Disposant aujourd'hui de 45 millions d'euros de budget en moyenne, et tout en prenant en compte qu'au moins les deux tiers de leur budget d'investissement sont destinés aux réseaux de distribution, les syndicats d'énergies sont pour la plupart outillés financièrement pour jouer un rôle dans la transition énergétique de leur territoire. Outillés, ils le sont également en termes d'expertise technique et administrative. Une expertise qui est aujourd'hui reconnue par des collectivités de plus en plus nombreuses, membres ou partenaires des syndicats. Ces derniers se positionnent alors aussi bien comme des outils de mise en œuvre de projets de transition énergétique choisis par d'autres collectivités, que comme des conseillers. Que ce soit en termes d'actions réalisées ou dans la manière dont ils s'organisent en interne, ils mêlent une culture de services et « d'équipementiers ». Les syndicats incluent en outre de manière croissante les intercommunalités à fiscalité propre, ces dernières manifestant des intérêts pour certaines des compétences liées à la transition énergétique proposées par les syndicats. Enfin, ils s'inscrivent toujours dans une logique de mutualisation des moyens puisqu'ils proposent des services et équipements à moindre coût, éléments qu'une commune aurait dû supporter seule si elle avait été complètement isolée.

Le deuxième objectif de notre enquête était de questionner la capacité des syndicats à améliorer la cohérence des politiques de transition énergétique à l'échelle locale. À la suite de la comparaison de nos deux études de cas, il a été mis en évidence que les syndicats des régions Occitanie et AURA se sont effectivement engagés sur le chemin d'une articulation des politiques de transition à l'échelle locale. Cette tentative de mise en cohérence s'observe tout d'abord par les diverses actions à travers lesquelles les SDE essaient de se rapprocher collectivement des conseils régionaux. Ce faisant, ils tentent de se faire les vecteurs de la politique énergétique régionale vers leurs départements respectifs. Pour appuyer cette stratégie, ils mettent en avant à la fois leur expertise technique et leur connaissance de l'échelon départemental. L'essai n'a cependant pas encore été transformé en actions concrètes, même quand les relations ont été plus facilement établies, comme dans le cas de la région AURA. Pour autant, ces cas d'étude témoignent d'une tentative de la part des syndicats de se faire les courroies de transmission des politiques énergétiques régionales vers leurs territoires départementaux. En outre, en région AURA où l'entente USÉRAA est plus ancienne, les syndicats ont aussi joué ce rôle de vecteur en sens inverse. Ils ont alors apporté au conseil régional d'AURA des propositions concrètes issues de leur expérience du territoire pour le SRADDET. À cette occasion, on a pu remarquer que l'existence de l'entente USÉRAA avait rempli sa fonction d'influence du conseil régional et que la participation des SDE au groupe de travail énergie du SRADDET n'aurait pas été rendue possible sans cette forme d'unité régionale. Deuxièmement, l'implication des syndicats dans un processus de coordination des politiques énergétiques de transition a pu s'observer par la multiplication des relations institutionnelles qu'ils tentent d'instaurer. Ces dernières dépassent largement le cadre de leurs communes membres, historiquement leurs partenaires privilégiés. Les nouvelles relations institutionnelles se nouent alors tout particulièrement avec les intercommunalités à fiscalité propre (à l'exception des métropoles). Elles n'en sont pourtant qu'à leurs débuts, les syndicats venant juste de commencer à tisser des liens avec des EPCI et inversement.

Les ententes régionales de syndicats ont, de plus, des apports d'importance pour les syndicats eux-mêmes. Elles leur permettent d'obtenir une reconnaissance institutionnelle qu'ils considèrent comme essentielle. Elles leur permettent également de régionaliser en partie le contrôle qu'ils exercent sur Enedis, ces ententes étant un moyen de bâtir un contrepoids plus fort vis-à-vis d'un concessionnaire lui-aussi régionalisé. Elles ne sont pas pour autant le lieu d'une unification forte des pratiques de syndicats. L'unité est plus stratégique que concrète et s'il existe des mutualisations d'actions entre syndicats départementaux, elles se réalisent plutôt au sein de groupes interdépartementaux que régionaux.

De par ces tentatives à la fois en direction des intercommunalités à fiscalité propre en charge des PCAET et des régions en charge des SRADDET, les syndicats départementaux d'énergies pourraient devenir l'un des points nodaux de la territorialisation de la transition énergétique. Pour le moment néanmoins, ce rôle de mise en cohérence des politiques de transition énergétiques n'est qu'émergent.

## RÉFÉRENCES

- Bellanger E., Poupeau F.-M. (2013), *Lumières sur la banlieue. Histoire du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPERÉC)*, Paris, Les Éditions de l'Atelier.
- Boutaud B. (2016), *Un modèle énergétique en transition ? Centralisme et décentralisation dans la régulation du système électrique*. Architecture, aménagement de l'espace, Thèse de l'université Paris Est, 495 p.
- Bouvier G. (2005), *Les collectivités locales et l'électricité. Territoires, acteurs et enjeux autour du service public local de l'électricité en France*. Géographie, Thèse de l'université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 535 p.
- Bouvier G. (2003), Enjeux géopolitiques autour de la distribution d'électricité en France, *Hérodote* 2003/3, n° 110, p. 71-87.
- Chanard C. (2011), *Territoire et énergie : politiques locales, échelles d'intervention et instruments de mobilisation, de connaissance et d'action*. Géographie, Thèse de l'université de Franche-Comté, 2011, 309 p.
- Cranois A. (2017), *De l'automobilité à l'électromobilité : des conservatismes en mouvement ? La fabrique d'une action publique rurale entre innovations et résistances*. Aménagement de l'espace et urbanisme, Thèse de l'université Paris Est, 466 p.
- Gabillet P. (2015), *Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz : des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés*. Gestion et management, Thèse de l'université Paris Est, 462 p.
- Mozol P. (2013), Le rôle des syndicats d'électrification et la gestion des réseaux publics de distribution d'électricité : entre opportunités et contraintes, *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 33, p. 79-93.
- Poupeau F.-M. (2001), Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système de distribution électrique français, *Sociologie du Travail*, vol. 43, n° 2, p. 179-195.
- Poupeau F.-M. (2004a), *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux, les métamorphoses de l'État Jacobin*, Paris, CNRS Éditions, 246 p.
- Poupeau F.-M. (2004b), Un siècle d'intervention publique dans le secteur de l'électricité en France, *Gérer et comprendre*, n° 77, p. 6-15.
- Poupeau F.-M. (2015a), La gouvernance locale des réseaux d'énergie. Entre départementalisation et métropolisation, in : Marcou, G., Eiller, A.-C., Poupeau, F.-M., Staropoli, C. (dir.) : *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales ?* Paris, L'Harmattan, p. 103-119.
- Poupeau F.-M. (2015b), Ce qu'un instrument fait à la gouvernance locale. Les contrats de concession et la régulation de la distribution publique d'électricité en France (1989-2015), *Revue Politiques et Management Public*, n° 32/3, p. 211-240.
- Poupeau F.-M. (2017), *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang.
- Sea, Conseil en stratégie (2011), *La distribution d'électricité en France, quelles évolutions ? Organisation territoriale de l'énergie et évolution des métiers*, p. 1-24.
- Stahl P. (1985), L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique, *Bulletin d'histoire de l'électricité (AHEF)*, n° 6, p. 61-74.

## **Annexe I - Liste des figures**

Figure 1 : Étendue des compétences des SDE en 2018

Figure 2 : Pourcentages de SDE impliqués dans certaines des compétences de Transition énergétique en 2018 (les moins investies par les SDE)

Figure 3 : Structuration des SDE en fonction de leurs budgets et effectifs en 2011

Figure 4 : Structuration des SDE en fonction de leurs budgets et effectifs en 2018

Figure 5 : Proportion de syndicats multipolaires et bipolaires en fonction du nombre de compétences acquises

Figure 6 : Évolution des mandats de présidents de SDE entre 2004 et 2018

Figure 7 : Capture d'écran d'une partie des 105 actions de transition énergétique proposées par Prosper

Figure 8 : Captures d'écran d'un scénario tendanciel et d'un autre scénario de Prosper

Figure 9 : Carte de diffusion de l'outil prosper en juillet 2018

## Annexe II - Liste des entretiens

### Entretiens menés en Région Occitanie (juin-juillet 2018)

#### Avec des Directeurs généraux des Services de Syndicats d'énergie

- **Syndicat Intercommunal d'Énergies du Département de l'Aveyron (SIEDA)** : M. Albespy, Président du SIEDA, 21 juin 2018 à Rodez (1h11).
- **Syndicat Intercommunal d'Énergies du Département de l'Aveyron (SIEDA)** : M. Chambert, Directeur général des Services du SIEDA, 21 juin 2018 à Rodez (1h23).
- **Syndicat audois d'énergies et du numérique (SYADEN)** : M. Tournier, Directeur général des Services du SYADEN, 2 juillet 2018 par entretien téléphonique (2h17).
- **Syndicat Départemental d'Énergies de l'Ariège (SDE09)** : M. Gonçalvès, Directeur général des Services du SDE09, 3 juillet 2018 par entretien téléphonique (2h01).
- **Syndicat d'Énergies de l'Hérault (Hérault Énergies)** : M. Cammal, Directeur général des Services d'Hérault Énergies, 4 juillet 2018 par entretien téléphonique (2h15).
- **Syndicat Départemental d'Énergies du Gers (SDEG32)** (SDEG32) : M. Walcker, Directeur général des Services du SDEG32, 9 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h05).
- **Syndicat Départemental d'Énergies et d'Électricité du Pays Catalan (SYDEEL66)** : M. Vidal, Directeur Général des Services du SYDEEL66, 17 juillet 2018 par entretien téléphonique (43 min).
- **Syndicat Départemental d'électricité du Tarn-et-Garonne (SDE82)** : Mme Bayles-Penche, Directrice générale des Services du SDE82, 19 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h15).
- **Syndicat Mixte d'Électricité du Gard (SMEG30)** : M. Roman, Directeur général des Services du SMEG30 et M. Illy, chargé des missions ayant trait à la transition énergétique (électromobilité, éclairage public), 23 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h16).

#### Avec des agents d'Enedis

- **Enedis - Direction régionale d'Occitanie** : M. Lesage, conseiller aux affaires publiques à la direction régionale d'Enedis Midi-Pyrénées-Sud, 28 juin 2018 à Toulouse (1h19).
- **Enedis - Direction de la Loire** : M. de Boutray, Directeur territorial Enedis de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, 29 juin 2018 à Toulouse (1h37).
- **Enedis – Projet Smart Occitania** : Mme. Garcia-Burrel, Responsable du projet Smart Occitania, 29 juin 2018 à Toulouse (1h15).

#### Avec d'autres parties prenantes des Syndicats d'énergie

- **ADEME – Occitanie** : M. David, Chargé de mission au sein du Pôle territoires durables, Spécialisé dans les démarches territoriales énergie-climat, 12 juin 2018 par entretien téléphonique (1h32).
- **Conseil régional d'Occitanie** : Mme Vienot, Directrice adjointe à la direction de la Transition Écologique, 22 juin 2018 à Montpellier (45 min).
- **Pôle Énergies 11** : M. Moreno, Coordonnateur de l'Agence locale de l'Énergie et du Climat de l'Aude (Pôle Énergies Onze), 09 juillet 2018 par entretien téléphonique (58 min).
- **Toulouse Métropole** : M. Lattes, Vice-Président de Toulouse Métropole, en charge de la coordination des politiques de transport et de déplacement, 3 juillet 2018 par entretien téléphonique (45 min).

## Entretiens menés en Région Auvergne-Rhône-Alpes (juin-juillet 2018)

### Avec des Directeurs généraux des Services de Syndicats d'énergie

- **Syndicat Intercommunal d'Énergies du Département de la Loire (SIEL)** : M. Durieu, Directeur général adjoint des Services du SIEL et M. Delorme, Directeur Général Adjoint du SIEL, 20 juin 2018 par entretien téléphonique (1h25).
- **Syndicat des Énergies de l'Isère (SEDI)** : M. de Valon, Directeur général des Services du SEDI, 6 juillet 2018 par entretien téléphonique (57 min).
- **Syndicat de Gestion des Énergies de la Région Lyonnaise (SIGERLY)** : M. Coron, Directeur général des Services du SIGERLY, 10 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h34).
- **Syndicat Intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA)** : M. Dubost, Directeur général des Services du SIEA, 11 juillet 2018 par entretien téléphonique (38 min).
- **Syndicat Départemental d'Énergie de l'Allier (SDE03)** : M. Lenoir, Directeur général des Services du SDE03, 11 juillet 2018 par entretien téléphonique (52 min).
- **Syndicat départemental d'énergies du Rhône (SYDER)** : Mme Bour, Directrice générale des Services du SYDER, 12 juillet 2018 par entretien téléphonique (48 min).
- **Service public des Énergies dans la Drôme (SDED)** : M. Cadet, Directeur général des Services du SDED, 12 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h38).
- **Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz du Puy-de-Dôme (SIEG63)** : M. Picot, Directeur général des Services du SIEG63, 12 juillet 2018 par entretien téléphonique (57 min).
- **Syndicat Départemental d'Énergie de la Savoie (SDES73)** : M. Faivre, Directeur général des Services du SDES, 13 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h23).
- **Syndicat Départemental d'Énergies de la Haute-Loire (SDE43)** : M. Bersot, Directeur général des Services du SDE43, 17 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h16).

### Avec des agents d'Enedis

- **Enedis – Direction territoriale de la Loire** : M. Montussé, Directeur territorial Enedis de la Loire, 26 juillet 2018 par entretien téléphonique (40 min).

### Avec d'autres parties prenantes des Syndicats d'énergie

- **Conseil régional d'AURA** : M. Catrain, Référent climat air énergie du SRADDET, 14 juin 2018 par entretien téléphonique (52 min).
- **Agence Régionale de l'Énergie et de l'Environnement en Auvergne-Rhône-Alpes (AURAEE)** : M. Chateau, Directeur de l'Agence AURAEE, 5 juillet 2018 à Lyon (1h08).
- **Association HESPUL** : Mme de Joos, Chargée de projet Réseaux intelligents, 5 juillet 2018 à Lyon (1h37).
- **Agence Locale de l'Énergie et du Climat de l'Ain (Alec01)** : Mme Alexandre, Directrice de l'Alec01, 30 juillet 2018 par entretien téléphonique (1h07).

## Annexe III - Grilles d'entretiens

### Pour les Directeurs généraux de Syndicats.

<p><b>Thème 1</b></p> <p>Présentation de l'interlocuteur</p>	<p>- <b>Parcours et motivations :</b>          J'aimerais, si vous le voulez bien, que vous reveniez rapidement sur votre formation et votre parcours professionnel préalable.          Pourriez-vous m'en dire plus sur votre formation ?          Dans le cas où vous auriez eu d'autres expériences professionnelles, où avez-vous travaillé avant d'être en poste au syndicat X ?          Avez-vous toujours occupé votre fonction présente au syndicat X ou avez-vous expérimenté d'autres fonctions ?</p> <p>- <b>Fonctions, missions et moyens :</b>          Concernant le contenu de votre profession, quel type de mission prenez-vous en charge en tant que directeur général des services du syndicat X ?          De quels moyens disposez-vous pour ce faire ?</p>
<p><b>Thème 2</b></p> <p>Rôle et identité des syndicats d'énergie à ce jour en Occitanie / AURA</p>	<p>Comment s'est faite l'acquisition de vos compétences optionnelles « éclairage public – télécoms – IRVE – MDE – groupement d'achat énergie » ?          Pourquoi avoir décidé d'acquérir ces compétences précisément ?          (/ d'autres syndicats qui faisaient la même chose à ce moment-là ?          / subventions comme les PIA dans le cas des bornes ?          / réunions au sein de l'Entente ?          / messages de la FNCCR ?          / suggestions d'un autre acteur ?)          De qui ou desquelles personnes venait une telle impulsion ?          Considérez-vous aujourd'hui que l'une de ces compétences optionnelles, ou plusieurs d'entre elles, constituent une, ou des, priorités de l'action du syndicat X ?          Depuis que vous êtes montés en compétences sur le sujet de la TEE, votre relation avec Enedis en a-t-elle été changée ?          Votre relation avec le Conseil Régional d'Occitanie/AURA ?          Comment avez-vous réorganisé vos services suite à l'acquisition de nouvelles compétences optionnelles ?          Comment financez-vous les opérations en éclairage public, bornes IRVE, télécoms, MDE ?          Considérez-vous que le syndicat a gagné en expertise au cours de ces dernières années ?          Selon vous, y a-t-il une spécificité aux syndicats d'énergie d'Occitanie/AURA par rapport aux syndicats d'énergie d'autres régions ?          Quels seraient les points communs et les différences entre les différents syndicats d'énergie d'Occitanie/AURA ?          Selon vous, y a-t-il une spécificité du syndicat X par rapport aux autres syndicats d'énergie de la Région Occitanie/AURA ?          À quelles occasions rencontrez-vous les autres syndicats d'énergie ?          Les syndicats formulent-ils d'eux même des demandes à l'ADEME ? (Concernant les CEE, la maîtrise de l'énergie, les bornes pour véhicules électriques, les EnR)</p>

	<p>Font-ils partie des acteurs qui répondent particulièrement aux appels d'offre de l'ADEME ?</p> <p>Comment présenteriez-vous les syndicats d'énergie à quelqu'un qui ne les connaît pas ?</p> <p>Dans leurs rapports au territoire, à l'énergie, à l'environnement et aux autres institutions ? (Cf. dimension territoriale, énergétique, environnementale, administrative/politique)</p> <p>Comment qualifieriez-vous les avantages, si vous en voyez, à la structure des syndicats d'énergie ?</p> <p>Diriez-vous qu'ils présentent des inconvénients ? (Points positifs/négatifs - rapidité - efficacité - efficience - ressources - contraintes qui peuvent peser sur leurs actions)</p>
<p><b>Thème 3</b></p> <p><b>Acteurs</b> significatifs dans la mise en œuvre de la transition énergétique en Occitanie/ AURA</p>	<p>Quels sont les acteurs qui interagissent avec vous dans la mise en œuvre de la transition énergétique, concernant vos compétences optionnelles ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dans la catégorie Pouvoirs Publics (Conseil Régional, Métropoles Lyon / Grenoble-Alpes / Saint-Etienne, Conseil départemental)</li> <li>➤ Dans la catégorie Associations (association HESPUL spécialisée dans le développement des EnR et de l'efficacité énergétique, Alecs)</li> <li>➤ Dans la catégorie Opérateurs</li> <li>➤ Dans la catégorie Associations professionnelles patronales dans le secteur de l'énergie</li> </ul> <p>Relance : Quelles sont les ressources et les contraintes de ces différents acteurs ?</p> <p>Relance : par type d'acteurs concernant leurs poids, positionnements, rôles, moyens d'action.</p> <p>-&gt; relance en particulier concernant leurs relations avec les Alecs</p> <p>Diriez-vous que certains acteurs sont secondaires, d'autres principaux ?</p> <p>Diriez-vous enfin qu'il y a des acteurs absents ?</p>
<p><b>Thème 4</b></p> <p><b>Coordination de la Transition</b> énergétique en Occitanie / AURA</p>	<p>Quelles sont les relations qui vous unissent ou vous opposent avec d'autres acteurs ? (Coopération, concurrence, ignorance mutuelle, délégation, direction, opposition, ...) (Relance concernant des tensions éventuelles)</p> <p>Quelle forme prennent les relations de coopération lorsqu'elles existent ? (Partenariales / Contractuelles) Dominance d'une tendance parmi les formes de coopération ?</p> <p>Au sein de ce jeu d'acteurs, comment s'organise <u>le partage des informations</u> ? (Mutualisation, intensité, sujets sensibles à propos desquels certains acteurs souhaitent garder pour eux les informations qu'ils possèdent)</p>



<p><b>Thème 5</b></p> <p>La formation des syndicats en <b>union régionale</b></p>	<p>Comment l'union régionale des syndicats d'Occitanie, TEO/TEARA, s'est-elle formée ?</p> <p>Quelle est la fonction de cette Entente ? Que signifie-t-elle concrètement ?</p> <p>Quels sont selon vous les bénéfices pour les syndicats d'énergie d'Occitanie/d'AURA, (s'il y en a,) de l'accord-cadre signé entre l'Entente d'Occitanie/ d'AURA et la Région ?</p> <p>Quid de l'accord signé avec l'ADEME ?</p> <p>Comment décririez-vous les ambitions de cette Entente ?</p> <p>Avez-vous l'impression que cette Entente modifie le cadre de vos relations avec Enedis ? Avec la Région ?</p> <p>Avez- vous rencontré des difficultés au cours de la formation de cette Entente ?</p> <p>Pensez-vous que l'Entente sera amenée à devenir autre chose que ce qu'elle est actuellement ?</p> <p><u>Relance</u> : /à traiter d'autres sujets, à formuler d'autres types de revendications que ce qu'elle fait actuellement.</p>
<p><b>Thème 6</b></p> <p><b>Prosper</b></p>	<p>Connaissez-vous l'outil de prospective énergétique PROSPER ?</p> <p>En faites-vous l'usage ?</p> <p>Si oui / non, pourquoi ?</p>
<p><b>Thème 7</b></p> <p><b>Smart Occitania</b> (exclusivement pour les syndicats d'Occitanie)</p>	<p>Pourquoi le syndicat X a-t-il souhaité être impliqué dans le projet Smart Occitania ?</p> <p>Quel rôle jouez-vous actuellement dans ce projet ?</p> <p>Smart Occitania en est seulement à sa première année, sur trois. Pensez-vous que le rôle alloué aux syndicats départementaux d'énergie est en passe d'évoluer ?</p> <p>Le souhaitez-vous ? Et si oui, que souhaitez-vous plus exactement ?</p>

## Pour les agents d'Enedis.

<p><b>Thème 1</b></p> <p><b>Présentation</b></p>	<p>J'aimerais, si vous le voulez bien, que vous reveniez brièvement sur votre formation et votre parcours professionnel.</p> <p>Concernant le contenu de votre profession, quelles missions prenez-vous en charge ?</p>
<p><b>Thème 2</b></p> <p><b>Opérationnalisation de la Transition énergétique en Région AURA - et coordination</b></p>	<p>À quelles occasions et à quelle fréquence rencontrez-vous les syndicats départementaux d'énergie ? (Relance : quelles personnes ? Directeurs / Présidents / autres agents ? Quels sujets sont discutés ?)</p> <p>Rencontrez-vous uniquement le syndicat X ou bien également d'autres syndicats départementaux ? Si oui, lesquels ?</p> <p>Y a-t-il eu un changement dans la forme et/ou le contenu de vos rencontres avec les syndicats départementaux d'énergie au cours de ces trois à cinq dernières années ?</p> <p>Y a-t-il selon vous une spécificité aux syndicats d'énergie de la région AURA / Occitanie par rapport à ceux d'autres régions ?</p> <p>Une spécificité au syndicat X ?</p> <p>Suivez-vous de près la montée en compétences des syndicats sur les volets EnR, MDE, IRVE, optimisation de l'éclairage public ?</p> <p>Comment qualifieriez-vous l'état d'avancée de leurs compétences sur ces volets EnR, MDE, IRVE, optimisation de l'éclairage public ?</p> <p>Les syndicats d'énergie vous ont-ils adressé de nouvelles requêtes suite à leur montée en compétences en lien avec la transition énergétique</p> <p>Relance : liées au raccordement des Énergies renouvelables ?</p> <p>En particulier concernant le volet EnR : quel rôle jouent les syndicats d'énergie ? Sont-ils plus ou moins présents que d'autres acteurs institutionnels ou associatifs sur le sujet ?</p> <p>Expriment-ils la demande d'avoir accès à plus d'information que par le passé concernant ce dossier ?</p> <p>Leurs rapports d'activité démontrent une certaine hétérogénéité en termes d'actions concrètes pour la transition énergétique, confirmez-vous cette observation ?</p> <p>/ Considérez-vous que plusieurs groupes existent sur le volet des bornes de recharge, ou des énergies renouvelables. de syndicats départementaux d'énergie peuvent être différenciés en Région AURA / Occitanie ? / Selon quels critères ?</p> <p>Avez-vous l'impression que les syndicats de la région AURA/ Occitanie s'associent / collaborent avec plus d'acteurs que par le passé ?</p> <p>Avez-vous pu observer des problèmes de coopération entre les syndicats et d'autres acteurs institutionnels, voire associatifs ?</p> <p>Existe-t-il des conventions entre Enedis et le syndicat X ou entre Enedis et d'autres syndicats départementaux, qui sortiraient du cadre traditionnel de vos relations avec les syndicats par le biais principal des contrats de concession ?</p> <p>Je pense par exemple à de potentielles conventions qui pourraient exister sur le volet des bornes de recharge, ou des énergies renouvelables.</p>

<p><b>Thème 3</b></p> <p><b>Union régionale des syndicats</b></p>	<p>A partir de quand avez-vous pris connaissance de l'existence de l'Entente régionale des syndicats dénommée Territoire d'Énergie Auvergne Rhône Alpes ?</p> <p>/ Comment en avez-vous entendu parler ?</p> <p>Avez-vous eu une, ou plusieurs, occasions de rencontrer cette Entente des syndicats départementaux ?</p> <p>Qui rencontrez-vous à ces ou cette occasion(s) ?</p> <p>Y-a-t-il d'autres personnes chez Enedis qui rencontrent les représentants de cette Entente ?</p> <p>Relance si c'est le cas : Pourquoi ne pas avoir choisi d'interlocuteur unique ?</p> <p>Quelle est selon vous la fonction de cette Entente ?</p> <p>Que signifie-t-elle concrètement ?</p> <p>Quels sont selon vous les bénéfices concrets de cette Entente pour les syndicats départementaux d'énergie ?</p> <p>Pensez-vous que les syndicats de la région AURA / d'Occitanie partagent une base commune de sujets/revendications grâce à cette Entente ?</p> <p>Cette Entente a-t-elle été l'occasion pour l'Entente de vous adresser des demandes que les syndicats ne formulent pas individuellement ?</p> <p>Avez-vous connaissance de la manière dont fonctionnent d'autres Ententes régionales de syndicats départementaux dans d'autres territoires ?</p> <p>Avez-vous l'impression que la mutualisation des informations visée par l'Entente des syndicats est effective ?</p> <p>Avez-vous l'impression que cette Entente modifie vos relations avec les syndicats départementaux en général ?</p> <p>/ avec certains syndicats en particulier ?</p> <p>/ sur certains sujets particuliers ?</p> <p>Pensez-vous que cette Entente modifie le cadre des relations que le Conseil Régional d'AURA / d'Occitanie entretient avec les syndicats départementaux ?</p> <p>Est-ce cette Entente a un impact sur les négociations des contrats de concession ? Est-ce que cet impact est différencié selon les syndicats concernés ?</p> <p>Quand est-il du cas du syndicat X ?</p> <p>Est-ce que selon vous, cette Entente constitue autre chose qu'un simple lobbying politique ?</p>
<p><b>Thème 4</b></p> <p><b>Prosper</b></p>	<p>Connaissez-vous l'outil de prospective énergétique PROSPER ?</p> <p>Que pensez-vous de ses fonctionnalités ?</p> <p>/ Est-il selon vous utile ?</p> <p>Connaissez-vous d'autres outils de prospective énergétique ? / des outils de prospective énergétique dont Enedis dispose ?</p>
<p><b>Thème 5</b></p> <p>État des contrats de concession d'électricité en Occitanie</p>	<p>Quand est-il de l'état du renouvellement des contrats de concession d'électricité en région AURA / Occitanie ?</p> <p>Avez-vous dernièrement renouvelé un grand nombre de contrats de concession d'électricité ?</p> <p>Comment se sont déroulées les négociations ?</p> <p>Les syndicats d'énergie d'AURA/ Occitanie expriment-ils des demandes différentes selon les syndicats ?</p> <p>Ont-ils tous recours au modèle national de cahier des charges (proposé par la FNCCR) ?</p>

**Pour les parties prenantes des SDE, autres qu'Enedis  
(institutions, associations, agences régionales)**

<p><b>Thème 1</b></p> <p><b>Relations entre la structure interrogée et les syndicats d'énergie</b> de Région AURA/Occitanie</p>	<p>À quelles occasions et à quelle fréquence rencontrez-vous les syndicats d'énergie ?</p> <p>Quelles relations, votre structure entretient-elle avec les syndicats d'énergie ?</p> <p>Y a – t - il eu un changement dans la forme et/ou le contenu de vos rencontres avec les syndicats départementaux d'énergie au cours de ces trois à cinq dernières années ?</p> <p>Avez-vous observé un ou des changements dans l'action des syndicats d'énergie au cours de ces trois à cinq dernières années ?</p> <p>Comment présenteriez-vous les syndicats départementaux d'énergie d'Occitanie à quelqu'un qui ne les connaît pas ?</p> <p>(/ Dans leur rapport au territoire, à l'énergie, à l'environnement et aux autres institutions)</p> <p>(/ Y a – t - il selon vous une spécificité aux syndicats d'énergie de région AURA par rapport à d'autres régions ?</p> <p>Suivez-vous de près l'acquisition par les syndicats de nouvelles compétences sur les volets EnR, MDE, IRVE, optimisation de l'éclairage public ?</p> <p>/ Qu'en pensez-vous ?</p> <p>/ Comment qualifieriez-vous l'état d'avancée de leurs compétences sur ces volets EnR, MDE, IRVE, optimisation de l'éclairage public ?</p> <p>Mêmes questions que ci-dessus concernant le suivi d'une potentielle montée en compétence des syndicats.</p> <p>Leurs rapports d'activité démontrent une certaine hétérogénéité en termes d'actions concrètes pour la transition énergétique, cette observation correspond-elle à votre vécu de terrain ?</p> <p>/ Considérez-vous que plusieurs groupes de syndicats départementaux d'énergie peuvent être différenciés en région AURA/ Selon quels critères ?</p> <p>Les syndicats d'énergie vous ont-ils adressé de nouvelles requêtes suite à leur montée en compétences en lien avec la transition énergétique</p> <p>/ liées au raccordement des Énergies renouvelables ?</p> <p>/ à l'isolation et rénovation de bâtiments ?</p> <p>En particulier concernant le volet EnR : quel rôle jouent les syndicats d'énergie ? Sont-ils plus ou moins présents que d'autres acteurs institutionnels ou associatifs sur le sujet ?</p> <p>Expriment-ils la demande d'avoir accès à plus d'information que par le passé concernant ce dossier ?</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Thème 2</b></p> <p><b>Signification de l'union régionale des syndicats</b></p>	<p>A partir de quand avez-vous pris connaissance de l'existence de l'Entente régionale des syndicats dénommée Territoire d'Énergie Auvergne Rhône Alpes ?</p> <p>/ Comment en avez-vous entendu parler ?</p> <p>À quelles occasions rencontrez-vous cette Entente des syndicats départementaux ?</p> <p>Que signifie selon vous concrètement cette Entente ?</p> <p>Comment décririez-vous les ambitions de cette Entente ?</p> <p>Pensez-vous que l'Entente apporte une valeur ajoutée par rapport à l'action individuelle des syndicats départementaux d'énergie ? Si oui, laquelle ?</p> <p>Pensez-vous que la mutualisation des informations visée par l'Entente des syndicats est effective ?</p> <p>Pensez-vous que cette Entente modifie le cadre de vos relations avec les syndicats départementaux en général ?</p> <p>/ avec certains syndicats en particulier ?</p> <p>Pensez-vous que cette Entente modifie le cadre des relations que le Conseil Régional d'AURA entretient avec les syndicats départementaux ?</p> <p>Même question concernant le cadre des relations syndicats / Enedis, dans le cas où vous auriez perçu quelque chose.</p> <p>Cette Entente a-t-elle été l'occasion pour les syndicats de vous adresser des demandes qu'ils ne formulaient pas auparavant ?</p> <p>Si oui, lesquelles ?</p> <p>Est-ce que vous avez noté des difficultés rencontrées par cette Entente ?</p>
<p><b>Thème 3</b></p> <p><b>Acteurs significatifs dans la mise en œuvre de la transition énergétique en Occitanie</b></p>	<p>Quels sont les acteurs qui interagissent avec vous dans la mise en œuvre de la transition énergétique sur le territoire d'AURA ? Concernant plus précisément vos compétences relatives à la TE, la MDE / IRVE / EnR /</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dans la catégorie Pouvoirs Publics (Conseil Régional, Métropoles, Conseil départemental, etc.)</li> <li>➤ Dans la catégorie Associations (association HESPUL spécialisée dans le développement des EnR et de l'efficacité énergétique notamment, ALECs)</li> <li>➤ Dans la catégorie Opérateurs</li> <li>➤ Dans la catégorie Associations professionnelles patronales dans le secteur de l'énergie</li> </ul> <p>Relance : Quelles sont les ressources et les contraintes de ces différents acteurs ?</p> <p>Relance : par type d'acteurs concernant leurs poids, positionnements, rôles, moyens d'action.</p> <p>Diriez-vous que certains acteurs sont secondaires, d'autres principaux ?</p> <p>Diriez-vous enfin qu'il y a des acteurs absents ?</p> <p>Observez-vous des échanges entre ces différents acteurs aux sujets de la MDE, de l'électromobilité, de l'optimisation de l'éclairage public, des EnR et des Smart Grids ?</p>

<p><b>Thème 4</b></p> <p><b>Coordination de la Transition énergétique en Occitanie</b></p>	<p>Comment chacun de ces acteurs trouve-t-il sa place dans la mise en œuvre de la TE ?</p> <p>Quelles sont les relations qui vous unissent ou vous opposent avec d'autres acteurs ? (Coopération, concurrence, ignorance mutuelle, délégation, direction, opposition, ...)</p> <p>Avez-vous des désaccords avec certains acteurs ?</p> <p>Si oui, lesquels ? et à quelles occasions ?</p> <p>Quelle forme prennent les relations de coopération lorsqu'elles existent ? (Partenariales, contractuelles etc.)</p> <p>Y a-t-il une dominance d'une des formes de coopération ?</p> <p>Au sein de ce jeu d'acteurs, comment s'organise le partage des informations ? (Mutualisation, intensité, potentiels sujets sensibles à propos desquels certains acteurs souhaitent garder pour eux les informations qu'ils possèdent)</p>
<p><b>Thème 5</b></p> <p><b>Prosper</b></p>	<p>Connaissez-vous l'outil de prospective énergétique PROSPER ?</p> <p>Comment décririez-vous cet outil ?</p> <p>Que pensez-vous de cet outil ?</p> <p>Est-ce que vous avez observé sur votre territoire, le déploiement d'autres outils numériques analogues ?</p>

## Annexe IV - Quatre exemples d'organigrammes de syndicats d'énergies

### Organigramme 2016 du SYDER (syndicat départemental d'énergies du Rhône)

– première partie



## Organigramme 2016 du SYDER (syndicat départemental d'énergies du Rhône) – deuxième partie



Source : Rapport d'activités du SYDER, 2016 : 33



## Organigramme 2017 du SYDED (syndicat mixte d'énergies du Doubs).

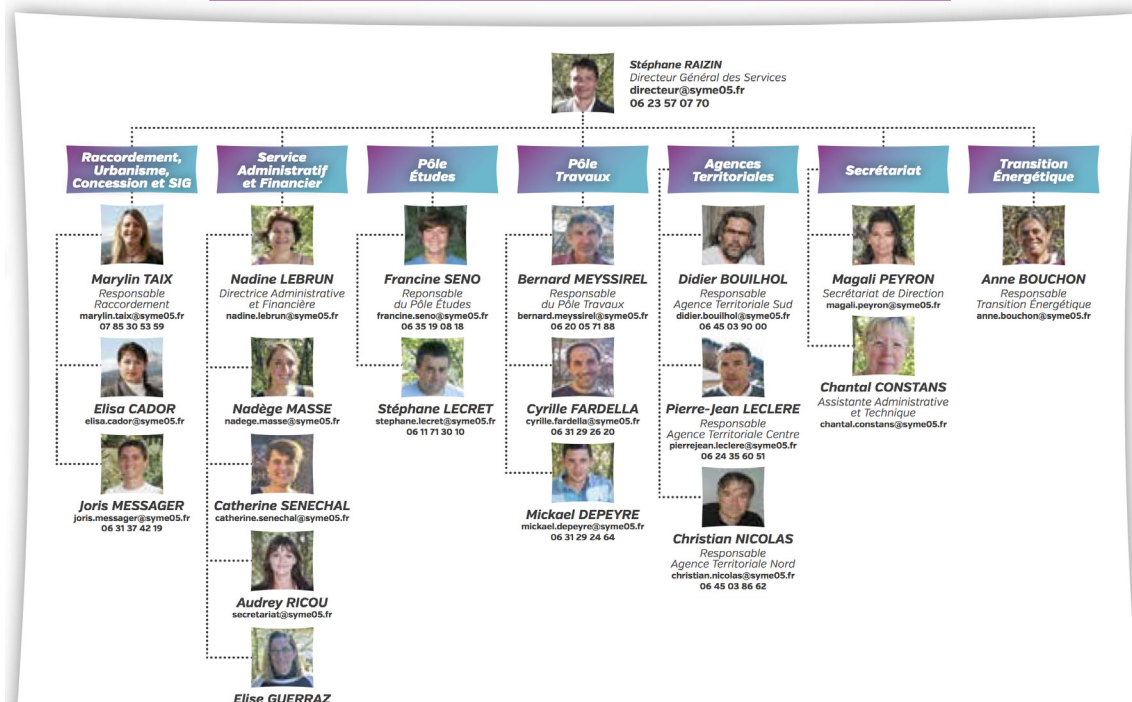


Source : Supplément d'information du SYDED, septembre 2017 : 14

## Organigramme 2016 du SYME05 (syndicat mixte d'électricité des Hautes-Alpes)

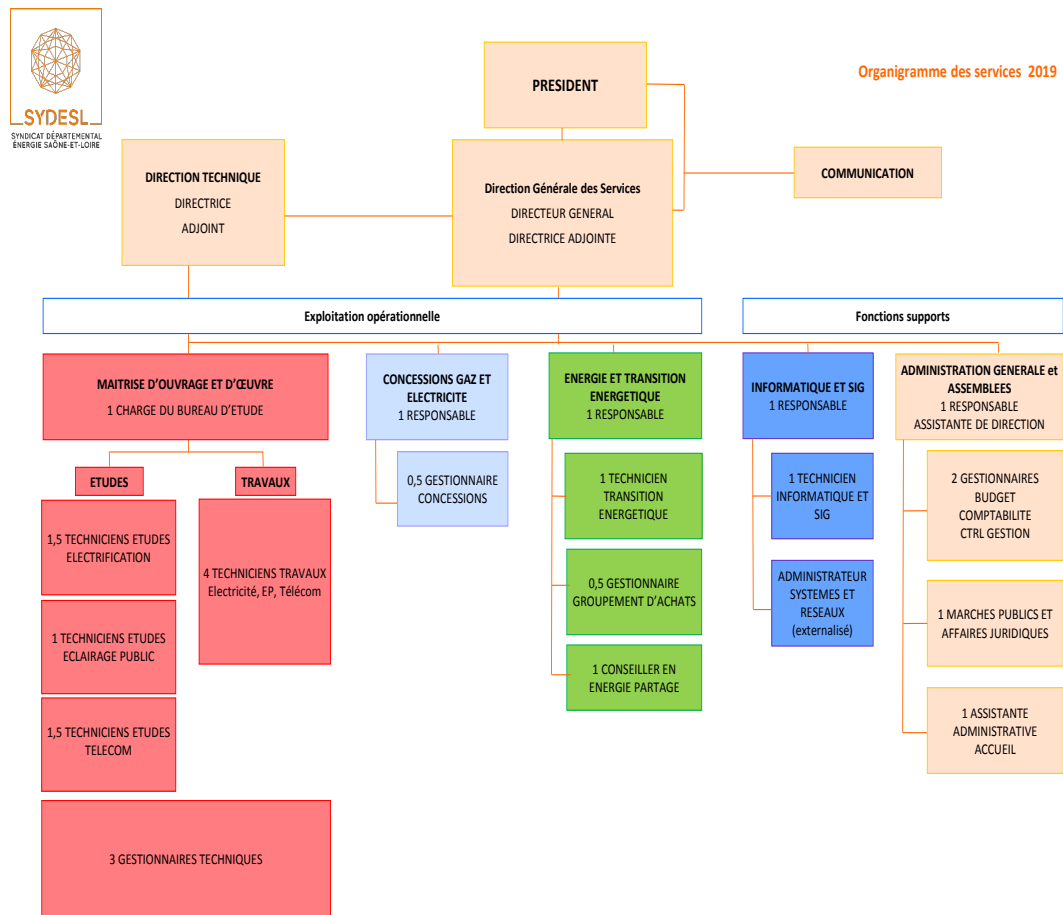
### 3.2.6 Organisation du personnel

#### • ORGANIGRAMME DES SERVICES AU 31 DÉCEMBRE 2015 :



Source : Rapport d'activités du SYME05, 2016 : 46

## Organigramme 2018 du SYDESL (syndicat départemental énergie Saône-et-Loire)



Source : Organigramme transmis par les services du SYDESL en 2018