

COP régionales : quelle gouvernance pour accélérer les projets de transition écologique dans les territoires ?

Note du projet NECPlatform
Janvier 2025

Après un premier cycle de dialogues consacré aux Contrats pour la Réussite de la Transition Énergétique (CRTE), le projet européen NECPlatform s'est penché sur COP régionales françaises, lancées en septembre 2023.

Cette note propose une **réflexion prospective** ainsi que des pistes d'amélioration concernant l'organisation et le fonctionnement des COP régionales dans le but d'accélérer les projets de transition écologiques au sein des territoires.

Nouveau dispositif d'animation du dialogue multi-niveaux à l'échelle nationale, les COP régionales se distinguent par des caractéristiques innovantes qui méritent d'être étudiées. Le cadre européen offert par le projet NECPlatform présente un potentiel de répliquabilité dans d'autres pays européens tout en offrant une perspective plus globale, notamment dans le cadre de la révision du règlement sur la Gouvernance de l'Union de l'Énergie.

Résumé des recommandations :

Recommandation 1 : Encourager les communes, intercommunalités et leurs groupements, à prendre en compte les actions de la feuille de route de la COP régionale lors de la prochaine révision de leur planification locale.

Recommandation 2 : Proposer, sans imposer, des modélisations « Mondrian » à l'échelle des bassins de vie en lien avec les expertises locales comme les observatoires de l'environnement

Recommandation 3 : Allouer des moyens financiers aux CRTE et intégrer des discussions sur le financement public et privé des actions COP régionales dans les prochains cycles.

Recommandation 4 : Proposer une circulaire interministérielle pour renforcer les COP régionales et leur caractère intégrateur pour les programmes d'accompagnement et de financement de la transition écologique.

Recommandation 5 : Mieux accompagner les parties prenantes dans le développement de projets pour chaque action de la feuille de route régionale.



Recommandation 6 : Utiliser l'échelle départementale pour poursuivre les échanges avec les collectivités, faire remonter les informations et limiter les blocages à la mise en œuvre de la feuille de route.

Recommandation 7 : Mettre en place un comité de pilotage élargi pour les futures COP régionales avec des moyens dédiés.

Recommandation 8 : Utiliser des méthodes plus participatives pour faire de la COP régionale annuelle un moment de prise de décision et d'engagement collectif.

Recommandation 9 : Accentuer la transversalité entre les groupes de travail pour permettre un arbitrage des ressources naturelles contraintes

Recommandation 10 : Approfondir certaines thématiques et en intégrer de nouvelles.

Recommandation 11 : Choisir des indicateurs de progression avec les observatoires régionaux de l'environnement et mieux intégrer les leviers et indicateurs liés à la préservation des ressources

Le projet NECPlatform

Le projet européen LIFE NECPlatform a pour objectif de renforcer le dialogue multi-niveaux sur les politiques énergie-climat en organisant des dialogues dans six pays membres de l'Union Européenne, dont la France. En France les activités sont pilotées par Energy Cities.

1. Introduction

Inspiré par les travaux de plusieurs régions françaises¹, le gouvernement a lancé en septembre 2023, les Conférences des Parties (COP) régionales dans les 13 régions métropolitaines et 5 territoires ultramarins. Ces COP ont pour objectif de « *permettre aux territoires de s'approprier l'exercice de planification écologique, de prendre leur part dans les objectifs nationaux et de les traduire en projets concrets à l'échelle du bassin de vie de chaque citoyen.*² »

Coanimées par les préfet.e.s de région et les président.e.s de région, les COP régionales visent à « *définir régionalement les leviers d'actions alignés avec les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité du pays* »³. La méthode repose sur 4 étapes : (1) diagnostic, (2) débat, (3) partage à l'échelle des territoires infrarégionaux et (4) élaboration d'une feuille de route régionale à horizon 2030, couvrant six thématiques : mieux se loger, mieux se nourrir, mieux se déplacer, mieux consommer, mieux produire et mieux préserver et valoriser nos écosystèmes.

Initialement prévue pour l'été 2024, la finalisation des feuilles de route a été retardée en raison des élections législatives nationales. En janvier 2025, sept COP régionales ont publié leur feuille de route⁴ mais nombreuses devraient le faire début 2025.

L'exercice des COP régionales représente une nouvelle étape de la territorialisation de la planification écologique en France. Il peut favoriser une plus grande transversalité entre les secteurs de la transition écologique, encourager des dialogues constructifs orientés vers l'action dans chaque région, et améliorer la connaissance et l'accompagnement des projets territoriaux.

Inscrite dans une démarche multi-partenariale, cette note répond à plusieurs interrogations soulevées par les parties prenantes des COP régionales : quelle suite donner à ce processus pour accélérer les projets de transition écologique dans les territoires ? Comment créer une dynamique durable sur l'ensemble du territoire ?

AVERTISSEMENT

Cette note s'inscrit dans une démarche prospective visant à conforter et améliorer les futurs cycles de COP régionales. Elle n'a pas pour objectif de dresser un bilan du contenu ou de l'ambition des feuilles de routes des COP régionales.

Consciente que chaque région a configuré sa COP selon un processus unique, adapté aux spécificités et au contexte de son territoire, cette note ne cherche pas à définir un modèle standardisé de COP régionale. Elle vise plutôt à proposer des recommandations et des exemples destinés à inspirer les équipes organisatrices, tant au niveau régional que national.

¹ La région Centre Val de Loire a lancé les travaux de sa COP en 2019. La Région Bretagne a lancé en 2019 la Breizh COP qui a défini la stratégie régionale bretonne dans le cadre d'un premier cycle de 3 ans.

² [Plan National Intégré Energie-Climat, Juillet 2024](#)

³ [Circulaire n° 6420-SG du 29 septembre 2023 - Territorialisation planification écologique](#)

⁴ Les COP des Régions [Grand Est](#), [Auvergne-Rhône-Alpes](#), [Région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#), [Occitanie](#), [Normandie](#), [Pays de la Loire](#), [présentée](#) mais pas publiée en Guadeloupe.



Méthode

Cette note repose sur une série de 20 entretiens menés auprès de fonctionnaires des Régions, de conseils régionaux, de secrétaires généraux des COP (préfectures de région), de collectivités locales et d'associations les représentant. Elle s'appuie également sur les échanges issus des deux dialogues organisés par le projet NECPlatform en septembre et novembre 2024, auxquels ont participé des représentants du Secrétariat Général à la planification écologique, de l'ADEME, l'ANCT, des associations nationales de collectivités territoriales, des agences régionales de l'énergie et de l'environnement ainsi que des think tank.

2. Notre lecture des COP régionales

Les échanges et entretiens menés au cours de ces derniers mois ont mis en évidence plusieurs points positifs ainsi que des tensions ou incertitudes, issues du premier cycle des COP.

Bien que chaque COP régionale soit unique dans son mode d'organisation, plusieurs invariants se sont dégagés :

- **Méthode** : Les outils de modélisation par région dits « Mondrian » développés par le Secrétariat Général à la Planification Écologique (SGPE), ont suscité l'intérêt. L'identification de leviers de décarbonation et le choix d'indicateurs pragmatiques ont permis des discussions plus approfondies. La plupart des COP régionales les ont utilisés comme point de départ. Cependant, les services de l'État (DREAL, DDT) et les conseils régionaux ont souvent manqué des outils techniques nécessaires pour proposer des alternatives à l'issue des discussions. Par ailleurs, le questionnaire adressé aux collectivités locales sur les leviers de la planification écologique⁵, a été jugé trop technocratique, bien qu'utile pour mobiliser les collectivités et recueillir des informations. Il a parfois nécessité un accompagnement renforcé des services de l'État. De manière générale, il est regrettable que les associations représentant des collectivités locales, les départements, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ainsi que les agences locales et régionales de l'énergie, du climat ou de la biodiversité n'aient pas été consultés.
- **Itération** : Le caractère itératif et perfectible des COP régionales n'a pas été clairement communiqué lors de leur lancement. Cette incompréhension a généré des déceptions quant à la qualité perçue des COP régionales, et parfois des frustrations chez certain.e.s participant.e.s.
- **Aire géographique vs conseil régional** : le caractère « régional » des COP, censé désigner l'aire géographique concernée, a souvent été compris comme une initiative relevant de l'autorité publique régionale. Par conséquent, les collectivités territoriales infrarégionales (départements, Pays/PETR, intercommunalités, communes...) ne se sont pas toujours senties associées ou concernées.
- **Mobilisation et incertitude sur la pérennité** : la mobilisation des parties prenantes, notamment des collectivités locales, a souvent été très satisfaisante pour les COP de lancement. Cependant, les interruptions liées au calendrier électoral (période de réserve) et les incertitudes quant à la pérennité du projet ont entravé un engagement soutenu. Aussi, les collectivités locales craignent que les COP régionales perdent l'impulsion politique initiale et finissent, comme d'autres initiatives nationales, par rester lettre morte. Enfin, l'engagement du secteur privé reste inégal selon les régions, certaines regrettant de ne pas avoir pu mobiliser davantage ces acteurs, notamment sur des thèmes tels que l'emploi et la formation.
- **Calendrier** : le calendrier, annoncé en septembre 2023 avec une échéance initiale à l'été 2024, s'est avéré trop contraint pour permettre une mobilisation collective optimale des collectivités locales et du secteur privé. Des processus concomitants, tels que le zéro artificialisation net

⁵ Une synthèse des retours est disponibles ici :

<https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/10/a267a2ab2f768a1cc1d6f60807b27d443eef72ac.pdf>

(ZAN) et les zones d'accélération des ENR ont concurrencé les COP régionales alors que les équipes élues et techniques des collectivités locales sont déjà fortement sollicitées.

- **Passage à l'action et lien avec la planification existante** : les collectivités locales, conscientes que les feuilles de route des COP régionales ne sont pas des outils réglementaires comme les SRADDET, s'interrogent sur leur atterrissage à des niveaux infrarégionaux et sur leur articulation avec la planification existante. Le sentiment d'un processus « top-down » est partagé par de nombreux acteurs issus du bloc local et régional. Des doutes persistent également quant au financement des actions proposées.
- **Transversalité** : La transversalité, annoncée comme valeur ajoutée des COP régionales, est saluée par les parties prenantes. La COP aborde conjointement la décarbonation et la préservation des ressources naturelles, offrant une vision intégrée. Toutefois, cette transversalité reste davantage un objectif qu'une réalité dans certaines COP régionales. Certaines COP continuent à travailler en silos sur des sujets comme la biodiversité, l'eau ou l'ingénierie. De plus, la coordination et l'arbitrage des résultats des groupes de travail restent difficiles, notamment pour éviter que les leviers identifiés par un groupe ne contredisent les objectifs d'un autre.
- **Le vocabulaire des COP** : la coordination au sein d'une région semble permettre aux acteurs d'adopter un vocabulaire commun et des référentiels partagés.

3. Nos recommandations

3.1. Le lien avec la planification réglementaire existante

Les avis divergent quant à la nécessité d'articuler les feuilles de route des COP régionales avec les outils réglementaires existants au niveau régional, notamment le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), le Plan Régional Santé Environnement (PRSE) ou encore la Stratégie Régionale pour la Biodiversité (SRB) ou au niveau du bloc local (PCAET, le SCoT, PLPDMA, ABC, PLUH, SDAGE, SAGE⁶...).

Niveau régional

La distinction semble relativement bien établie : le SRADDET est l'outil réglementaire qui fixe les objectifs, tandis que la feuille de route issue des COP est une démarche volontaire visant à organiser les actions permettant d'atteindre ces objectifs.

Certaines régions ont amorcé la révision de leur SRADDET en parallèle des travaux des COP régionales en s'appuyant sur les échanges des COP (Bretagne, La Réunion), d'autres s'appuient un SRADDET existant (Occitanie, Hauts de France), mais la plupart n'établissent pas de lien direct même si une révision est parfois en cours (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine, Grand Est,

⁶ Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET), Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA), Atlas Biodiversité Communale (ABC), Plan Local Urbanisme et de l'Habitat (PLUH), Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Bourgogne-Franche-Comté, Sud-Provences-Alpes –Côte-d’Azur, Pays de la Loire). Seule la région Centre-Val-de-Loire fait cohabiter les deux démarches en parallèle (avec une COP planification et une COP mobilisation). Les SRADDET devront par ailleurs être révisés avec l’adoption d’une nouvelle stratégie nationale bas carbone (SNBC) et planification pluriannuelle de l’énergie (PPE). Ce sera donc l’occasion, d’autant plus si les objectifs fixés dans la feuille de route régionale sont plus ambitieux que ceux des SRADDET, de les réviser.

Niveau local

La question se pose davantage au niveau du bloc local : faut-il articuler les planifications locales existantes avec les feuilles de routes régionales ? Pour certains acteurs, cette cohérence est essentielle afin d’éviter des divergences entre les priorités régionales et locales et de garantir un alignement des ambitions et des leviers d’action.

Cependant, le manque de ressources humaines, tant au niveau régional que local, complique cette articulation. Comparer les feuilles de route régionales avec les documents réglementaires régionaux et locaux existants, vérifier leur comptabilité et assurer une cohérence globale requiert des moyens que les collectivités peinent à mobiliser.

Certaines organisations considèrent que cette mise en cohérence est une perte de temps et un gaspillage de ressources humaines déjà limitées. Selon elles, il est préférable de concentrer les efforts sur l’action et la dynamique territoriale : par effet d’entraînement les prochaines révisions des planifications locales incluront naturellement des éléments des feuilles de routes régionales.

Recommandation 1 : Encourager les communes, intercommunalités et leurs groupements, à prendre en compte les actions de la feuille de route de la COP régionale lors de la prochaine révision de leur planification locale.

→ *Collectivités locales, Régions, départements et services de l’Etat dans les territoires, CEREMA*

Bien que les avis divergent, il apparaît essentiel de ne pas imposer une « déclinaison » descendante, dans un calendrier contraignant et rigide. Il est préférable de favoriser une articulation souple et d’encourager les territoires à valoriser les projets existants, qui concourent déjà à la réalisation des actions identifiées dans les feuilles de route régionales.

Si ces feuilles de routes régionales sont suffisamment inclusives, chaque territoire devrait pouvoir inscrire ses projets sous une des actions définies. Certains territoires disposant d’une ingénierie mieux dotée, notamment les Métropoles, seront probablement plus rapides à identifier les actions prioritaires à intégrer dans leur planification locale (notamment SCoT, PLUI, PLUH, plan biodiversité, SDAGE et SAGE), PCAET) et à y inclure, si nécessaire, de nouvelles actions.

Les futurs cycles des COP pourraient, notamment au niveau départemental, ajouter une action d’accompagnement pour les collectivités locales volontaires afin d’aider ces dernières à intégrer des projets alignés avec les feuilles de route régionales dans leur planification locale.

Recommandation 2 : Proposer, sans imposer, des modélisations « Mondrian » à l'échelle des bassins de vie en lien avec les expertises locales comme les observatoires de l'environnement

→ SGPE

L'utilisation des outils proposés par le SGPE doit rester à la discrétion du bloc local. Ces outils doivent être développés en bonne coordination avec les dispositifs de suivi déjà en place.

Par ailleurs, il est important que la méthode de ces modélisations soit discutée avec les organisations représentant les collectivités locales concernées et qu'elle s'appuie sur des institutions existantes comme les Observatoires Régionaux de l'Énergie et du Climat (OREC), des Déchets et de l'Économie Circulaire (ORDEC) et de la Biodiversité (ORB).

Encadré 1 : Le rôle des observatoires régionaux de l'environnement dans les COP régionales et le suivi de leur action

Les Observatoires régionaux de l'environnement (de l'énergie et du climat « OREC », des déchets et de l'économie circulaire « ORDEC », ou de la biodiversité) sont des espaces coopératifs mandatés et financés l'Etat et les Régions pour capitaliser la donnée environnementale et partager une vision du territoire sous forme d'indicateurs, de tableaux de bord et de datavisualisations dynamiques. Ils basent leur travail sur des méthodologies transparentes et cohérentes entre les régions, des moyens d'ingénierie mutualisée pérennes et un objectif de maîtrise publique de la donnée, à visée de pilotage des politiques publiques de transition écologique.

Ces observatoires, à l'interface de l'échelle régionale et territoriale, sont les interlocuteurs de confiance des collectivités et fournissent la donnée de référence en termes d'état des lieux (notamment, selon les observatoires : production et consommation d'énergie, émissions de gaz à effet de serre, effets du changement climatique, flux de déchets en sortie des collectivités et modalités (installations) de traitement, stocks des espèces surveillées, état des espaces fragiles, suivi des actions mises en place par les collectivités etc.)

Dans plusieurs régions les observatoires ont été mobilisés pour appuyer l'État et les pilotes régionaux des COP dans l'établissement de priorités d'actions cohérentes avec les enjeux spécifiques de chaque territoire, sur la base de leur connaissance fine des enjeux locaux et régionaux croisés à la vision COP proposée (« Mondrian » notamment). Cela permet de s'assurer que les messages envoyés aux collectivités sont cohérents, à l'heure où celles-ci sont soumises à une forte pression pour programmer et planifier leur action en faveur de la transition.

Au niveau national, le Réseau des Agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE) qui coordonne les OREC et les ORDEC a déjà engagé un travail d'articulation avec le Commissariat Général au Développement Durable sur les indicateurs disponibles pour la planification écologique.

Pour aller plus loin, **les observatoires ont vocation à être associés au suivi des actions mises en place** afin de contribuer à faire remonter les données au national et accompagner les services de l'Etat et pilotes régionaux des COP à définir des indicateurs de suivi.

3.2. Renforcer le passage à l'action

Pour éviter que le travail des COP régionales ne reste lettre morte, il est essentiel de réfléchir aux conditions du passage à l'action.

La question des moyens financiers alloués à la mise en œuvre des actions des COP régionales en est un aspect essentiel qui n'a été qu'assez peu traité dans les COP régionales autant du côté de l'investissement public que privé. La circulaire de la Première Ministre⁷ de 2023 mentionne les Contrats pour la Réussite de la Transition Énergétique (CRTE) comme l'outil de mise en œuvre des leviers d'actions identifiés dans les feuilles de route des COP régionales. Le Fonds Vert est également cité comme un moyen de financer les projets des collectivités locales, notamment en alimentant les CRTE. Les coupes sur le fonds verts réalisés sur l'année 2024 sont extrêmement conséquentes (1,5 milliards d'euros au total) et envoient un signal négatif, alors que les besoins d'investissement climat des collectivités locales sont estimés à 11 milliards d'euros supplémentaires par an et en moyenne d'ici 2030 d'après L'institut de l'Economie pour le Climat (I4CE) et la Banque Postale⁸.

Au-delà des financements, le passage à l'action doit aussi s'organiser en offrant le cadre national et régional à l'éclosion de projets locaux (identification des barrières, accompagnement technique etc.).

Recommandation 3 : Allouer des moyens financiers aux CRTE et intégrer des discussions sur le financement public et privé des actions des COP régionales dans les prochains cycles.

→ Etat, Agences, opérateurs et établissements de l'Etat

Le projet NECPlatform a déjà produit une note sur le CRTE disponible sur le site d'Energy Cities⁹. Les coupes budgétaires envisagées fin 2024 renforcent encore plus le sentiment de coquille vide. Sans financements associés, ces contrats risquent de ne plus mobiliser les collectivités locales. Les échanges dans le cadre de ce projet indiquent clairement la nécessité de revaloriser les fonds et crédits attribués au financement des CRTE.

Dans le cadre des COP régionales, les entretiens et échanges menés nous indiquent que :

- Les CRTE permettent de mobiliser de nombreux financeurs autour d'une même table, ce qui constitue leur principal avantage. Cependant, cette intégration n'est pas totale et des programmes (de la région, des agences de l'Etat) continuent de se faire concurrence sur le calendrier, les thématiques, les conditions d'accès (écoconditionnalité ou non) ce qui peut créer des effets d'aubaines et limiter l'efficacité de la dépense de cet argent public. De plus, la plupart des régions ont un système de contractualisation propre et le CRTE n'est pas le seul outil utilisé (à l'exception de la Région Grand Est où les Pactes territoriaux

⁷ Circulaire N°6420/SG sur la mise en œuvre d'une conférence des parties (COP) à l'échelle régionale du 29 septembre 2023

⁸ I4CE, La Banque Postale, Panorama des financements climat des collectivités locales, Septembre 2024. https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/09/Panorama-des-financements-climat-des-collectivites-locales_V1.pdf

⁹ Fonds Territorial Climat et CRTE : Réinventer la contractualisation Territoires -Etat pour assurer moyens et perspectives de long-terme aux collectivités locales https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2024/06/Note_Reinventer-Contractualisation-Etat-collectivites_30.06.2024.pdf

- de relance et de transition écologique (PTRTE) sont tripartites État, Région, porteur de projets au niveau local).
- La nouvelle méthode en « mode revue de projet » des CRTE semble adaptée au rythme des COP régionales annuelles permettant d'intégrer chaque année de nouveaux projets dans les CRTE. Cependant une vision de long terme sur les financements disponibles est nécessaire pour permettre aux collectivités locales de se projeter et de faire des investissements.
 - Dans certaines régions, les projets des CRTE seront labellisés « COP régionale » lorsqu'ils seront en cohérence avec les actions de la feuille de route régionale. Il est important de rassurer les collectivités locales sur le caractère non excluant de ce « label » : si un projet de CRTE ne peut pas être rattaché à une action de la feuille de route régionale mais contribue néanmoins à la transition écologique au niveau du bassin de vie, il devrait être tout de même éligible aux mêmes financements. Cela devrait plutôt indiquer une action manquante dans la feuille de route régionale.
 - Les prochains cycles des COP régionales pourraient inclure une discussion sur les leviers de financement public et privé nécessaires aux actions identifiées, en détaillant des pistes spécifiques pour chaque action.

Recommandation 4 : Proposer une circulaire interministérielle pour renforcer les COP régionales et leur caractère intégrateur pour les programmes d'accompagnement et de financement de la transition écologique.

➔ *Etat*

Cette circulaire doit permettre de :

- Réaffirmer l'importance des COP régionales dans la territorialisation des objectifs climat et énergie comme incitative intégratrice alors même que les objectifs de la nouvelle PPE doivent être régionalisés en 2025. Cela devrait permettre de limiter la sur sollicitation des collectivités locales dans des calendriers concurrents.
- Encourager la coopération des services de l'Etat avec ceux des régions pour animer les COP régionales. Il est en effet essentiel que les régions, cheffes de fil en matière de protection de la biodiversité, du climat, de la qualité de l'air, de l'énergie et du développement durable de leur territoire, s'approprient autant que les services de l'Etat, cet outil. Dans beaucoup de COP régionales cette coopération s'est faite au niveau technique durant la première année des COP¹⁰ et doit être structurée et encouragée pour perdurer.
- Inscrire dans la logique des COP régionales les programmes d'accompagnement et de financement développés par les régions, agences, établissements et opérateurs de l'État (ANCT, ADEME, CEREMA, OFB, Agences de l'eau, établissements publics fonciers, ARS...). Ceux-ci pourraient être nourris des besoins identifiés dans les COP régionales et leur ateliers départementaux. Certaines régions envisagent une *Taskforce* Services de l'Etat-Région pour mieux coordonner notamment les programmes existants d'accompagnement et de financement dans le cadre de leur COP régionale

¹⁰ La feuille de route de la COP Occitanie mentionne par exemple page 91 « la dynamique partenariale forte » et un « groupe de travail dédié (réunissant la DRAAF, la DREAL, la Région, ORCEO) ». https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/irecontenu/telechargement/123908/917834/file/feuille_de_route_cop.pdf

Recommandation 5 : Mieux accompagner les parties prenantes dans le développement des projets pour chaque action de la feuille de route régionale

→ *Préfectures et services de l'Etat en Région et Régions*

Les feuilles de route doivent accélérer l'éclosion de projet au niveau local. Pour cela :

- **Les actions¹¹ des feuilles de route régionales doivent être aussi opérationnelles que possible.** Le SGPE conseille déjà aux COP régionales d'identifier pour chaque action de la feuille de route les responsables (organisme ou personne) pour chaque action, les partenaires impliqués, le calendrier et les moyens alloués. Les entretiens menés vont plus loin en encourageant à ce que l'intitulé de cette action soit déjà très opérationnel (voir exemple dans l'encadré ci-dessous) et à ce que des moyens particuliers soient dédiés à cette animation.
- **Faciliter l'avancée en cohorte¹² lors des futures COP régionales :** cela signifie accompagner les territoires en « grappes » pour faciliter la répliquabilité et ou massification d'un projet réussi Les Régions, départements ou services territoriaux de l'État pourraient organiser la mutualisation de ressources (expertise, personnels, études) entre les territoires, faciliter le partage de connaissance et d'information dans un club dédié ou au sein d'une structure existante, et accompagner ces territoires à développer leur projet.

Encadré 3 : Des actions régionales très opérationnelles pour faire éclore des projets

En Occitanie, les « actions régionales » sont des démarches collectives coordonnées par une partie prenante de la COP, dans le but de faciliter l'émergence des projets concrets sur cette thématique. Comme en Bourgogne Franche-Comté, les actions régionales envisagées se veulent très opérationnelles.

Par exemple, la feuille de route de la COP Occitanie a, pour le levier « Accompagner individuellement la décarbonation des gros émetteurs industriels », choisit plusieurs actions régionales opérationnelles dont la suivante :

« **Rencontre de chacun des gros émetteurs industriels de gaz à effet de serre pour identifier et accompagner leurs projets.** La DREETS et l'ADEME échangeront individuellement avec chacun de ces sites pour connaître leurs projets et les besoins et difficultés associés. L'accompagnement sera poursuivi dans le temps pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des projets décidés. Les projets seront orientés vers les outils de financement adaptés et les difficultés qui pourraient être rencontrées seront examinées au sein d'une task-force « Grands projets de décarbonation ». ¹³

Ces actions sont ensuite accompagnées d'un résumé des accompagnements qui existent déjà et de quelques idées de projets à mener sur le territoire occitan.

¹¹ Les feuilles régionales n'auront pas toutes la même nomenclature. Certaines restent proche des leviers identifiés par le SGPE et détaillent des actions, d'autres utilisent des engagements et des actions organisés par thème, enfin certaines ont des objectifs, puis des actions régionales et enfin des projets.

¹² Les accompagnements en cohorte ont été pensé par la Fabrique des transitions qui les explique ainsi : « Réunis en groupes, les territoires sont accompagnés pendant un an à travers l'apport mutuel de connaissances, la mobilisation des quatre catégories d'acteurs (élus, agents, acteurs socio-économiques, État territorial), des diagnostics-terrain, des travaux entre pairs et le recours à des ingénieries spécialisées pour le développement de projets territoriaux (l'ADEME par exemple). Pour les collectivités territoriales de toutes tailles et leurs écosystèmes d'acteurs » Les 4 Fantastiques des territoires en Transition, La fabrique des transitions, 2022. <https://territoires-en-transition.ecologie.gouv.fr/upload/communecter/organizations/5ca1b2bb40bb4e9352ba351b/file/62a6eccbc1cd104b3b4e5ba1/60f929ff393e15550b13eafa/Les-4-Fantastiques-des-territoires-en-transition-fabrique-des-transitionscompressed.pdf>

¹³ Feuille de route de la planification écologique en Occitanie, Janvier 2024. Pages 39 et 40. Lien : https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/irecontenu/telechargement/123908/917834/file/feuille_de_route_cop.pdf

Recommandation 6 : Utiliser l'échelle départementale pour poursuivre les échanges avec les collectivités, faire remonter les informations et limiter les blocages à la mise en œuvre de la feuille de route.

→ *Départements, Préfectures et services de l'Etat en Région, Régions,*

Les prochains cycles des COP régionales doivent maintenir un dialogue soutenu et multidirectionnel avec les collectivités locales. Ces dialogues peuvent se poursuivre au niveau régional sous la forme de groupes de travail thématiques ou de discussions spécifiques avec les parties prenantes sur les leviers nécessitant une attention particulière.

Les entretiens menés, notamment avec des élu.e.s de communes rurales, ont mis en évidence la pertinence de l'échelon départemental pour impliquer les collectivités territoriales de toutes tailles. Le déploiement des COP départementales, là où des discussions à cette échelle n'ont pas encore eu lieu, apparaît donc essentiel pour mobiliser un plus grand nombre de parties prenantes. Ces échanges départementaux devraient permettre d'identifier les obstacles à la mise en œuvre des actions et de proposer des solutions adaptées. La région Bourgogne-Franche Comté envisage de mettre en place en 2025 des « forums territoriaux », dans le cadre de la COP régionales, à l'échelle des départements ou des Pays/ PETR pour faire dialoguer les collectivités locales, le secteur privé et la société civile afin de faire émerger de nouveaux projets.

Ces COP départementales ou forums territoriaux pourraient également constituer l'échelle idéale pour expérimenter l'approche en cohorte (voir recommandation 5).

Figure 3 : Le Grand Atelier des Maires ruraux pour la transition écologique

Le Grand Atelier des Maires ruraux pour la transition écologique est un dispositif, initié fin 2022 par L'association des maires ruraux de France (AMRF), qui regroupe 100 maires ou adjoints de communes rurales, c'est-à-dire des communes de moins de 3 500 habitants. Leur objectif est de réfléchir à la place du monde rural dans la transition écologique et au rôle que peuvent jouer ces territoires dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Le dispositif se structure autour de 4 sessions de travail aux cours desquelles les membres approfondissent 3 thématiques (énergies renouvelables et sobriété ; biens communs naturels et aménités rurales au service de la transition écologique ; leviers d'action et ressources pour la transition des territoires ruraux) et de 13 sous- thématiques.

Les conclusions du Grand Atelier 2023 se trouvent sur le site de l'AMRF¹⁴. Le Grand Atelier a continué en 2024 à l'échelle des départements.

¹⁴ <https://www.amrf.fr/2022/10/19/grand-atelier-des-maires-ruraux-pour-la-transition-ecologique/>

3.3. Améliorer l'animation et la méthode des COP régionales pour les installer durablement dans le paysage institutionnel

Pour s'inscrire dans le temps et arriver à fédérer autour de leur feuille de route, les COP régionales doivent encourager la mobilisation des parties prenantes actuelles et intégrer des organisations qui n'étaient pas représentées le cas échéant.

Pour l'instant ce sont essentiellement les services de l'Etat, et selon les cas les services du Conseil Régional qui se sont bien appropriés les COP en région. Pour que les COP régionales s'installent durablement dans le paysage institutionnel et deviennent un lieu central de dialogue, de décision et d'engagement pour toute une région, il faut que davantage d'acteurs du territoire s'approprient cette instance. Pour cela nous proposons une gouvernance plus collective.

Aussi, les entretiens menés sont presque tous unanimes : les COP régionales sont perfectibles et les cycles suivants doivent montrer une évolution sur leur méthode. Nous proposons ici des améliorations sur la méthode afin qu'elle corresponde mieux aux retours des parties prenantes.

Recommandation 7 : Mettre en place un comité de pilotage élargi pour les futures COP régionales avec des moyens dédiés.

→ *Préfectures et services de l'Etat en Région, Régions, départements*

Chaque région pourrait se doter d'un comité de pilotage¹⁵ comprenant des personnes représentantes des différentes administrations (région, État, départements, communes, intercommunalités et leur groupements) et parties représentées (agences, opérateurs et services de l'Etat, agences régionales, chambres de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture, syndicats, associations environnementales, société civile, observatoires régionaux de l'environnement, agences locale de l'énergie et du climat, comité de bassin ou de Commission locale de l'eau...). Les missions de ce comité pourraient notamment être : le suivi opérationnel des actions de la feuille de route avec des indicateurs dédiés, l'identification de personnes référentes pour ces actions, l'organisation de la COP annuelle et la mobilisation d'une large représentativité d'acteurs ... Ce comité de pilotage devrait être bien articulé avec les comités existants en charge de sujets liés aux COP régionales.

Cela nécessiterait des moyens humains dédiés pour s'assurer du bon fonctionnement de ce comité de pilotage.

Recommandation 8 : Utiliser des méthodes plus participatives pour faire de la COP régionale annuelle un moment de prise de décision et d'engagement collectif.

→ *SGPE, Préfectures et services de l'Etat en Région, Régions, départements*

Les COP régionales doivent être avant tout des moments d'échanges où chaque partie peut apporter sa pierre à l'édifice et prendre des engagements.

Pour ne pas alimenter une perception « descendante » des COP régionales, leur animation doit être plus participative et collaborative afin que chaque partie puisse pleinement s'engager. Pour

¹⁵ La feuille de route de la COP Occitanie indique la mise en place d'un comité de pilotage.

cela les équipes d'animation des COP régionales pourraient bénéficier d'une formation à 1) l'utilisation des outils et méthodes développés par le SGPE (par exemple, les équipes COP en région n'ont pas toujours la maîtrise des outils pour amender les propositions du SGPE notamment vis-à-vis des « Mondrian » et proposer une autre version issue des discussions des COP régionales) 2) l'animation d'échanges en intelligence collective pour permettre des échanges plus fructueux.

Recommandation 9 : Accentuer la transversalité entre les groupes de travail pour permettre un arbitrage des ressources naturelles contraintes

→ *Etat, SGPE, Préfectures et services de l'Etat en Région, Régions, départements,*

La transversalité affichée comme méthode et présentée comme une caractéristique positive des COP régionales peut être améliorée au sein des COP régionales en asseyant réellement des thématiques transversales à tous les groupes de travail (notamment biodiversité, adaptation au changement climatique, emploi, eau, financement de l'ingénierie, justice sociale...), et en équilibrant les dimensions de préservation des ressources, réduction des émissions carbone et adaptation.

Avec plus de transversalité, les COP régionales pourraient être le lieu de dialogue et d'arbitrage autour de l'usage de ressources et de leurs contraintes physiques¹⁶, en s'inspirant davantage du modèle international où chacune des parties arrive avec un mandat pour négocier ses priorités et lignes rouges. En effet, certains conflits d'usage ou controverses (biomasse, gestion de l'eau, du foncier) pourraient être abordés lorsque ces acteurs sont regroupés au moment des COP régionales en lien avec les structures déjà existantes. Cela permettrait de gagner en efficacité et d'arbitrer des décisions collectives sur la gestion des ressources d'un territoire, lorsque cela est nécessaire.

Figure 4 : Un exemple sur les besoins de gouvernance liés aux différents usages de la biomasse

Le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) a adopté un avis sur les besoins de gouvernance liés aux différents usages de la biomasse¹⁷. Le CESE anticipe des conflits d'usage sur la biomasse lié à un usage croissant de cette ressource identifié dans les scénarios français de décarbonation de ces activités. Dans cet avis il propose des recommandations de sobriété mais aussi de gouvernance pour prévenir et gérer ces conflits d'usage et notamment d'« activer et élargir les missions des Cellules Biomasse existantes au niveau des territoires (régional/département/intercommunalités), installer un dialogue entre les communautés professionnelles, faire émerger des feuilles de route de transition écologique, énergétique, industrielle et agricole entre les acteurs économiques et sociaux (Collectivités locales, Chambres d'agriculture, services déconcentrés -FranceAgriMer et ADEME-, DREAL, DRAAF et DDT au niveau du département)»

Les COP régionales pourraient être un cadre où ces dialogues entre ces acteurs des missions des cellules biomasses élargies pourraient avoir lieu.

¹⁶ Pour plus d'informations sur le sujet, nous vous conseillons la lecture du rapport du Shift Project « Vers des économies régionales bas-carbone, une expérimentation en Bretagne » - <https://theshiftproject.org/article/verb-rapport-final/>

¹⁷ <https://www.lecese.fr/actualites/quels-besoins-de-gouvernance-pour-les-differents-usages-de-la-biomasse-lavis-du-cese-est-adopté>

Recommandation 10 : Approfondir certaines thématiques et en inclure de nouvelles

→ Préfectures et services de l'Etat en Région, Régions, départements,

La plupart des régions ont comme projet d'aborder, dans le prochain de cycle de leur COP, les sujets qui n'ont pas pu être abordés sur ce premier cycle par manque de temps ou du fait de la conjoncture socio-économique. C'est notamment le cas de l'agriculture ou de l'emploi et formation dans certaines régions. Il semble aussi important d'intégrer les questions d'adaptation au changement climatique (déjà dans le cas dans les Départements et Régions d'outre-mer), de la transition juste et sociale, et du financement public et privé des actions identifiées comme c'est déjà le cas dans certaines régions. Enfin, il apparaît intéressant d'encourager les COP régionales et départementales à aborder des thématiques qui sont spécifiques à leur territoire, comme certaines ont déjà pu le faire dans le premier cycle, par exemple le tourisme en région Sud-Provence Alpes Côte d'Azur, la montagne en Auvergne-Rhône Alpes ou encore les bâtiments bioclimatiques ou la lutte contre les espèces exotiques envahissantes à La Réunion.

Recommandation 11 : Choisir des indicateurs de progression avec les observatoires régionaux de l'environnement et mieux intégrer les leviers et indicateurs liés à la préservation des ressources

→ SGPE, Ministère Transition Écologique, de l'Energie, du Climat et de la Prévention des risques

La méthode proposée par le SGPE a accordé une grande importance aux leviers de décarbonation exprimés en Kilo tonne équivalent de CO2 économisés et moins à ceux portant sur la biodiversité, la préservation des ressources et l'adaptation. Le SGPE pourrait donc proposer une méthodologie commune et donner les moyens aux observatoires régionaux de l'énergie, du climat et de la biodiversité pour développer des indicateurs de préservation des ressources et de la biodiversité, et adaptation, en plus de décarbonation, pour chacun des leviers des COP régionales. Une coordination avec les travaux de l'observatoire des énergies renouvelables et de la biodiversité, créé par décret tel que prévu par la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, serait souhaitable pour assurer une cohérence nationale. Ces indicateurs aideraient les parties prenantes à mesurer l'impact de chaque levier sur cet ensemble de critères et arbitrer en connaissance de cause.

Aussi, une plus grande concertation autour des outils et méthodes permettrait de les adapter au mieux aux besoins locaux. Par exemple, une concertation entre agences et services de l'Etat, et une consultation des organisations représentant le bloc local aurait permis que le questionnaire adressé aux collectivités locales¹⁸ soit plus adapté, simple et coordonné avec d'autres demandes concomitantes.

¹⁸ Une synthèse des retours des questionnaires auprès des collectivités territoriales a été partagée par le SGPE ici : <https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/10/a267a2ab2f768a1cc1d6f60807b27d443eef72ac.pdf>

4. Conclusion

Les COP régionales ont instauré un potentiel institutionnel et une dynamique collective d'acteurs publics et privés mobilisés pour l'occasion, permettant de renouer le dialogue et d'aborder avec l'ensemble des parties prenantes la décarbonation et la préservation des ressources naturelles. Pour autant, afin qu'elles prolongent la concertation amorcée, il est indéniable qu'il faille les doter des moyens nécessaires (notamment en termes de financement d'ingénierie d'animation) pour suivre l'animation des projets et trouver les moyens de financer les actions des feuilles de routes et de poursuivre le dialogue avec les collectivités.

Les COP régionales sont perfectibles et vouées à améliorer leur méthode et résultats dans leurs prochains cycles. Elles n'ont, par exemple, pas eu une logique pleinement ascendante et coordonnée et cela est l'une des pistes d'amélioration pour nourrir les prochains documents stratégiques nationaux relatifs à la transition écologique. En effet, il est regrettable que les COP régionales n'aient pas pu servir à la rédaction des stratégies nationales bas carbone, biodiversité, adaptation et planification pluriannuelle de l'énergie qui auraient pu prendre en compte les objectifs et leviers identifiés par les parties prenantes et agrégés dans les feuilles de route régionales.

La législation européenne rend obligatoire un dialogue multi-niveaux sur le climat et l'énergie¹⁹. Pourtant beaucoup d'États membres se contentent de consulter (tardivement) les collectivités locales, la société civile, le monde économique et d'autres parties prenantes au moment d'officialiser les objectifs nationaux notamment dans le cadre des plans nationaux intégrés énergie et climat. L'organisation de COP régionales est une démarche innovante qui va plus loin en s'intéressant à l'appropriation des objectifs nationaux par les niveaux infranationaux et en organisant des dialogues visant la mise en œuvre d'actions pour atteindre ces objectifs.

Ce processus s'apparente à un mécanisme national de partage de l'effort, comme il existe au niveau européen entre les États membres²⁰, pour atteindre les objectifs climat et énergie collectivement fixés. Les COP régionales peuvent donc être un mécanisme inspirant pour d'autres États européens, notamment ceux fonctionnant sur un modèle de centralisation assez proche, et aussi être un objet de réflexion dans la future révision du Règlement Européen sur la Gouvernance de l'Union de l'Énergie et de l'Action pour le Climat.

¹⁹ L'Article 11 du Règlement UE 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat détaille ce point.

²⁰ Règlement sur la répartition de l'effort (EU) No 525/2013