



HAL
open science

Les difficultés des petites collectivités à intégrer la notion d'efficacité énergétique comme un des nouveaux enjeux des politiques locales

Marie-Christine Zélem

► **To cite this version:**

Marie-Christine Zélem. Les difficultés des petites collectivités à intégrer la notion d'efficacité énergétique comme un des nouveaux enjeux des politiques locales. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2007, La ville dans la transition énergétique, 103, pp.171-179. hal-01763201

HAL Id: hal-01763201

<https://hal.science/hal-01763201v1>

Submitted on 10 Apr 2018

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.

Paru dans Les Annales de la Recherche Urbaine, n°103, pp. 171-179

Les difficultés des petites collectivités à intégrer la notion d'efficacité énergétique comme un des nouveaux enjeux des politiques locales

Aujourd'hui, les questions énergétiques sont au cœur des problématiques de développement durable. Mais, mobiliser les élus locaux sur ces questions ne semble pas aller de soi. Le mouvement reste relativement minoritaire, comme réservé aux grandes collectivités ou bien à des communes pilotées par des maires fortement engagés vis-à-vis des questions environnementales. Pour quelles raisons les petites collectivités ont-elles du mal à faire de la gestion de l'énergie et de l'efficacité énergétique¹ une vraie priorité de l'action publique locale ?

Dans un premier temps, il importe de préciser le poids du contexte politique lié à l'urgence climatique dans la désignation des collectivités locales comme acteurs clefs de la transition énergétique. Nous verrons alors de quels outils elles disposent en matière de politique publique pour infléchir les choix opérés jusque là dans le domaine de l'énergie. Puis, après avoir montré quel rôle central elles peuvent effectivement jouer, nous nous attacherons à rendre compte des difficultés récurrentes des politiques publiques locales à s'adapter à la nouvelle donne énergétique. Pourtant, nous verrons également qu'il existe des dispositifs, ainsi que des outils d'aide à la décision, qui ont pour fonction d'accompagner les collectivités dans des démarches de développement durable en général et dans des entreprises relatives à la gestion de l'énergie en particulier. Pour terminer, nous évoquerons les contraintes tout à fait pragmatiques que rencontrent les élus des petites communes face à ce nouvel impératif sociétal.

Si notre propos vise à interroger les relations complexes que cette catégorie d'élus entretient avec la problématique de l'énergie en général, et avec celle des économies d'énergie et des énergies renouvelables en particulier, il vise aussi à mettre en perspective les inégalités de traitement de la question environnementale, en lien avec un jeu combiné d'influences de propriétés sociales, de ressources, de trajectoires, de réseaux sociaux, de contextes sociopolitiques, d'ancrages territoriaux.....

1. Un contexte sociétal et des politiques publiques propices à l'engagement des collectivités

Le contexte international (épuisement des ressources fossiles, augmentation des émissions de gaz à effet de serre, changements climatiques...), ainsi qu'une série de plans déclinés à l'échelle nationale, offrent un cadre qui facilite la participation des collectivités dans une prise en compte des défis environnementaux dans leur gestion.

1.1. Le défi de la lutte contre le changement climatique

Le dernier rapport du GIEC² est catégorique : les changements climatiques sont une réalité. La responsabilité humaine en la matière est avérée. Le GIEC a alerté sur les nécessités de réfléchir aux modes de développement, aux modes de consommation énergétique et aux politiques publiques qui doivent accompagner un changement notable des activités humaines impactant l'environnement. L'idée que l'on peut se permettre de retarder la lutte contre le réchauffement climatique au nom du développement futur de technologies adaptées est désormais totalement écartée. L'inertie du climat et les conséquences de plus en plus visibles des activités humaines rendent la situation quasi irréversible et confèrent un caractère d'urgence à mettre en œuvre des politiques publiques offensives dans le domaine, ne serait-ce que pour stabiliser à terme les phénomènes enclenchés.

¹ L'efficacité énergétique est entendue comme une réduction des consommations d'énergie, à service rendu égal, qui vise à diminuer les coûts environnementaux, économiques et sociaux liés à la production et à la consommation d'énergie, tout en permettant d'améliorer la qualité de la vie des générations actuelles, sans hypothéquer celle des générations futures.

² GIEC = Groupe International d'Etudes sur le Climat, www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/actualite

Le GIEC pose donc clairement le caractère limité des ressources disponibles et suggère fortement de changer de paradigme.³ Il s'agit notamment de repenser nos besoins et la façon de les satisfaire, sachant que le défi des prochaines décennies va consister non plus à améliorer nos technologies, élaborées sur l'idée d'une énergie abondante et peu chère, mais à réfléchir à de nouvelles façons de consommer les ressources fossiles, tout en privilégiant les ressources renouvelables. Ce changement de paradigme suppose de réfléchir à comment retrouver un équilibre entre des besoins liés à la société de consommation et les ressources disponibles, ce qui suppose de faire des choix politiques forts en matière de réorganisation sociale, en matière d'urbanisme, en matière d'habitat et pour inciter les consommateurs à changer leurs habitudes et/ou comportements énergivores. En cela, les conclusions du GIEC rejoignent les prescriptions portées depuis plusieurs années par un certain nombre de « donneurs d'alerte »⁴ : il s'agit, à confort égal, de s'orienter vers une société plus sobre dans ses besoins en énergie⁵, plus efficace dans les choix qu'elle fait en matière de systèmes techniques⁶ et « renouvelables ».⁷ C'est à ce titre que les collectivités sont convoquées.

1.2. Les collectivités locales : des acteurs mis au devant de la scène

Lors du sommet mondial du développement durable de Johannesburg (août 2002), le chapitre 28 du Programme Agenda 21 a consacré le rôle des collectivités territoriales, considérées comme des acteurs essentiels pour parvenir aux objectifs fixés par le développement durable : « *Les villes et les territoires ruraux sont en effet directement touchés par un développement non durable (...). Cet état de fait confère aux élus locaux des responsabilités accrues comme l'ont souligné les Déclarations des Maires de France lors des sommets Habitat II et Habitat II + 5* ».

Forts de ce constat, les signataires de la Déclaration des collectivités locales et territoriales, se sont engagés au cours de ce sommet mondial, à accélérer la mise en œuvre des principes du développement durable par la promotion et la réalisation d'Agendas 21 ou d'autres démarches, au titre desquelles on trouve notamment : la promotion « *d'une gestion raisonnable des territoires et des ressources minérales, énergétiques, faunistiques et floristiques fondée sur l'économie, le recyclage, la valorisation (...)* » ; la recherche de « *l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies locales et renouvelables, par une mise en œuvre de cet objectif sur le patrimoine bâti (...)* ; par l'élaboration (...) des conditions nécessaires à cet objectif, notamment par des actions d'information, de promotion et d'aide aux entreprises et aux particuliers souhaitant installer des systèmes faisant appel aux énergies renouvelables ».

De manière à réduire les émissions de gaz à effet de serre, l'accent est mis sur la diminution de la part de l'automobile, ainsi que sur celle des poids lourds. Pour ce faire, il est préconisé de développer les transports en commun, les déplacements doux, le transport de marchandises par le rail, les voies maritimes et fluviales. Cette promotion de modes de déplacement non polluants est supposée contribuer à la protection de la santé, grâce notamment à des actions d'information et de sensibilisation.

1.3. L'étiquetage énergétique des bâtiments et la réglementation thermique : deux outils qui confortent le rôle des collectivités locales dans le Développement Durable

En France, plusieurs plans visent à faciliter la prise en compte des enjeux climatiques et de la Maîtrise de la Demande d'Énergie (MDE) dans le domaine de la construction neuve et ancienne. Ces plans s'accompagnent d'une série d'outils réglementaires ou incitatifs conçus pour favoriser l'engagement des collectivités dans une démarche plus responsable.

Le Plan National Habitat Construction Développement Durable (PNHCDD), présenté en janvier 2002, s'inscrit dans la lignée du PNLCC⁸ et du PNAEE⁹ quant à la mise en œuvre de

³ www.rac-f.org (Réseau Action Climat)

⁴ Association Négawatt, WWF, Greenpeace ... par exemple.

⁵ Préférer les douches aux bains, éteindre les pièces non occupées, chauffer à une température raisonnable et ne pas chauffer inutilement...

⁶ Substituer ses ampoules à incandescence par des lampes basse consommation, utiliser des économiseurs d'eau, opter pour un éclairage public éco-performant, préférer les modes de déplacements doux à l'automobile, développer les transports en commun...

⁷ Utiliser autant que faire se peut l'énergie solaire, éolienne ou géothermique, opter pour la construction bioclimatique, utiliser des matériaux naturels moins énergivores dans le bâtiment...

⁸ Plan National de Lutte contre le Changement Climatique.

⁹ Plan National d'Amélioration de l'Efficacité Énergétique.

l'efficacité énergétique et environnementale dans le secteur du bâtiment. Les actions prévues concernent principalement un renforcement de la réglementation sur le neuf, des mesures d'accompagnement pour l'amélioration du parc existant, l'augmentation de la part du bois comme matériau, la mise en place d'accords volontaires avec les professionnels, la réalisation d'actions d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments de l'Etat et la sensibilisation des donneurs d'ordre.

Le Plan Climat 2004 résulte pour sa part de deux constats¹⁰ : le peu d'effectivité des mesures préconisées dans le Plan National de Lutte contre le Changement Climatique (moins de 10% des mesures prévues ont été réellement mises en œuvre) et la place très insuffisante des collectivités locales, comparée à leur pouvoir d'action pour réduire les émissions de GES. C'est pourquoi, outre la campagne de sensibilisation grand public (« faisons vite, ça chauffe »), le Plan Climat comporte une batterie de mesures peu coûteuses et faciles à mettre en œuvre au niveau local. En particulier, il intervient dans le secteur du bâtiment¹¹ à travers l'action « écohabitat et bâtiment ». Présentée comme une action à la fois sociale et écologique, il s'agit de diffuser l'intérêt d'isoler les logements, en chassant les déperditions énergétiques. L'étiquetage énergétique des bâtiments est annoncé comme un moyen d'information sur les travaux à réaliser pour réduire les factures d'énergie et présenté comme un outil fortement incitatif dans le domaine de la rénovation. « *Les collectivités locales auront également la possibilité d'inciter fiscalement, par une réduction de taxe foncière, les travaux des propriétaires qui amélioreront leur étiquette énergie* »¹². Ainsi, parmi les actions phares de ce Plan, on trouve les plans climat territoriaux conçus pour optimiser et amplifier les politiques locales de lutte contre les changements climatiques.

De son côté, en cohérence avec la signature du protocole de Kyoto qui engage la France à ramener en 2010 les émissions des gaz à effet de serre au niveau de celles de 1990, la nouvelle réglementation thermique RT 2005¹³ répond à la stratégie énergétique nationale énoncée par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique française : réduire par 4 les émissions de CO² de ce secteur d'ici 2050, abaisser la consommation énergétique maximale autorisée, limiter le recours à la climatisation et favoriser la maîtrise de la demande en électricité. Cette nouvelle réglementation thermique traite de la performance énergétique des bâtiments, aussi bien neufs qu'existants. Elle introduit notamment des exigences de caractéristiques thermiques minimales en ce qui concerne les réhabilitations des bâtiments. Elle est confortée par l'obligation d'un diagnostic de performance énergétique à la construction, à la vente, mais aussi à la location.

Un des objectifs de cette nouvelle réglementation thermique est d'améliorer d'au moins 15% la performance énergétique de la construction neuve actuelle, « avec une perspective de progrès tous les 5 ans, pour atteindre au moins 40% en 2020 ». Il s'agit d'intégrer progressivement les principes de la construction bioclimatique (amélioration du confort d'hiver (diminution des besoins de chauffage) et du confort d'été, prise en compte de l'inertie réelle du bâtiment grâce à l'emploi de matériaux plus éco-performants...). Elle met en avant les énergies renouvelables en les introduisant en tant que référence. Elle appuie la promotion des labels de performance énergétique (HPE et THPE¹⁴) mais aussi celle des labels basse consommation¹⁵.

Ces dispositions réglementaires visent à inciter les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre à réaliser de véritables diagnostics énergétiques de façon à intégrer la notion de coût de fonctionnement dans les coûts globaux. Cela suppose en amont, de la part des collectivités locales, une réelle réflexion sur les possibilités d'amélioration de la performance énergétique des constructions à rénover et les solutions techniques envisageables tant en ce qui concerne le comportement énergétique du bâtiment, qu'en ce qui concerne l'intégration des énergies renouvelables.

¹⁰ www.ecologie.gouv.fr

¹¹ Secteur le plus gros consommateur d'énergie qui représente plus de 43% des consommations énergétiques, et près de 25% des émissions de CO² nationales (source : ADEME).

¹² www.ecologie.gouv.fr

¹³ Réglementation Thermique 2005 est entrée en vigueur en septembre 2006, www.logement.gouv.fr

¹⁴ Haute Performance Energétique et Très Haute Performance Energétique pour les constructions dont les consommations conventionnelles sont respectivement inférieures à 10% et 20% des consommations de référence et dont les productions de chauffage ou d'eau chaude sanitaire sont assurées par une énergie renouvelable.

¹⁵ Pour les constructions dont la consommation conventionnelle est inférieure à un seuil compris entre 30 et 50 KWh/m²/an.

1.4. Les effets structurants du nouveau Code des marchés publics et du Plan national d'action pour les achats publics durables

Enfin, à travers le nouveau Plan national d'action pour les achats publics durables¹⁶, la commande publique devient potentiellement un véritable instrument du changement aux mains des collectivités. Celles-ci peuvent désormais « *intégrer dans leur marché (spécifications techniques, cahier des charges, conditions d'exécution) ou dans la procédure de passation (sélection des candidatures ou critères de sélection des offres) des exigences en termes de développement durable* ». Le texte met l'accent sur la formation et la sensibilisation des acheteurs publics et, plus largement, de tous ceux qui participent à l'acte d'achat (élus, autorités de conseil et de contrôle, etc.).

Entré en vigueur le 10 janvier 2004, le nouveau Code français des marchés publics conforte ce Plan. Son article 53 notamment stipule que la personne publique se fondera sur des critères de performance en matière de protection de l'environnement pour attribuer le marché. Ces critères de choix peuvent désormais constituer un élément central de comparaison. Ainsi, la collectivité peut influencer directement sur les caractéristiques environnementales (ou énergétiques) des systèmes énergétiques ou constructifs commandés lors de la définition de ses besoins.

L'utilisation de la commande publique semble être un cadre propice à l'orientation des choix technologiques. Elle offre aux collectivités l'occasion de montrer l'exemple et d'afficher un axe politique prioritaire en s'inscrivant dans une démarche globale autour d'un ou plusieurs champs d'action privilégiés (transports, éclairage public, chauffage des bâtiments municipaux, sensibilisation à la maîtrise des consommations d'énergie, conception des futurs bâtiments publics ...).

2. Des collectivités toutes consommatrices d'énergie, mais diversement engagées dans la recherche de solutions

Le cadre législatif et incitatif étant posé, il est alors clair que le respect des engagements de l'Etat aux niveaux européen et international repose sur « *l'appropriation et la déclinaison de la problématique des changements climatiques par les acteurs locaux (principalement collectivités locales, entreprises, organismes professionnels et consulaires)...* » qui en sont, de fait, une condition indispensable¹⁷. Mais, si toutes les collectivités consomment de l'énergie, on observe d'importantes disparités tant dans les usages qui en sont faits, que dans les modes d'accès aux technologies et énergies alternatives. On constate par ailleurs de grandes différences dans la manière d'appréhender la question de la MDE : les petites communes sont à la fois celles qui consomment le plus d'énergie (en proportion), mais aussi celles qui lui accordent le moins d'importance.

2.1. Le rôle central des collectivités locales dans la politique globale d'efficacité énergétique

Les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer dans la politique globale visant à préserver les sources d'énergies fossiles et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elles sont consommatrices d'énergie pour leur propre patrimoine bâti, mais elles sont aussi aménageuses : elles construisent des bâtiments publics, des logements, elles peuvent concevoir des cahiers des charges « *habitat environnement* »¹⁸ à destination de certains quartiers.... Elles définissent la politique des déplacements urbains. Elles ont par ailleurs toute autorité sur les modalités de gestion des réseaux d'énergie sur leur territoire. Ce sont là autant d'opportunités pour montrer l'exemple, mettre en œuvre des dynamiques de réduction des consommations d'énergie et susciter l'intérêt des énergies renouvelables, voire celui de produire de l'énergie décentralisée. Les collectivités locales peuvent par ailleurs inciter leurs habitants à maîtriser leurs propres consommations d'énergie en engageant des actions de sensibilisation, en proposant des primes à l'adoption de systèmes techniques moins énergivores, en engageant des actions pédagogiques autour des économies réalisées par la collectivité suite à la mise en œuvre de projets en éco-construction ou suite au recours à d'autres technologies par exemple.

¹⁶ www.leMoniteur-expert.com : « *La commande publique passe au vert* », 9 avril 2007.

¹⁷ www.comite21.org : Lutte contre les changements climatiques. Comité 21, 2003, p. 44

¹⁸ A l'image de la ville de Pamiers (Ariège) qui impose ce type de cahier des charges à l'ensemble d'un quartier qui devra se raccorder au réseau de chaleur et respecter un certain nombre de nouvelles contraintes (isolation des bâtiments par l'extérieur, conception bioclimatique, éclairage en lumière naturelle, vitrages à faible émissivité...).

2.2. La place de l'énergie dans la gestion d'une collectivité

La dernière enquête « énergie et patrimoine communal » (ADEME, 2000) montre que ce sont les bâtiments communaux¹⁹ qui représentent le poste de consommation le plus important (74%), puis l'éclairage public (18%), suivi par les carburants (8 %). Si le gaz naturel est l'énergie privilégiée pour le chauffage des bâtiments (46 %), suivi par l'électricité (28%) et le fioul (16 %), c'est l'électricité qui représente le poste de dépense le plus important (53%), contre 26% pour le gaz et 14% pour le fioul.

Les petites communes, et notamment les communes rurales, ont la particularité de ne pas être desservies par le gaz naturel. Elles sont donc captives des deux autres types d'énergie, ce qui explique en partie, le poids de ce poste dans leur budget global. De même, si l'éclairage public représente en moyenne 45% des consommations d'électricité (et 37% de leurs dépenses d'électricité), ce poste reste important pour les petites communes qui n'ont généralement pas encore eu recours aux lampes à sodium. Les énergies alternatives n'y sont quasiment pas utilisées comme carburants pour faire fonctionner le parc automobile. Les lampes à économie d'énergie, tout comme la télégestion restent peu répandues. Quant aux opérations d'isolation des bâtiments, de rénovation ou de régulation du chauffage, elles restent rares. Les petites villes sont par ailleurs peu impliquées dans des démarches HQE ou Agenda 21.

2.3. Des potentiels d'économie d'énergie diversement appréciés...

Si les collectivités peuvent potentiellement jouer un rôle pour relever le défi énergétique, elles ne sont pas toutes égales face à cet enjeu. Non seulement elles ne disposent pas toutes des mêmes moyens (tant techniques, qu'humains ou financiers) pour s'impliquer dans cette démarche, mais l'énergie ne représente pas du tout les mêmes enjeux selon qu'il s'agit d'une grosse collectivité ou d'une petite collectivité : plus la commune est petite et plus la part de l'énergie dans le budget de fonctionnement est importante (5,2% en moyenne). L'enquête « *Energie et patrimoine communal* » (ADEME, 2000) fait apparaître par ailleurs que, bien que les grandes villes soient encore loin d'avoir toutes entrepris des démarches d'utilisation rationnelle de l'énergie (« *leur patrimoine n'apparaît ni suffisamment connu, ni suffisamment diagnostiqué* »), dans l'ensemble, paradoxalement, plus la taille de la commune augmente, plus les actions de maîtrise de la demande d'énergie sont répandues. Observation plus éloquentes encore : si les villes de plus de 10.000 habitants disposent d'un responsable « énergie » ou d'un directeur des services techniques (ou bien d'un directeur général des services), les élus des villes de 2000 à 10.000 habitants se partagent la gestion énergétique avec le directeur des services techniques. Par contre, ce sont souvent les secrétaires de mairie ou les élus, quand ce n'est pas le maire lui-même, qui s'en occupent dans les communes de moins de 2000 habitants. En outre, si les gisements d'économies restent théoriquement importants, la majorité des communes estiment à seulement 10 % environ les économies possibles sur leur budget énergie ; ce qui au fond révèle une méconnaissance générale des potentiels d'amélioration de l'efficacité du poste énergie.

2.4. ... malgré une panoplie de dispositifs

Pourtant, les communes sont loin d'être démunies pour entreprendre une démarche d'efficacité énergétique. Elles peuvent en effet se tourner vers les CAUE²⁰ qui ont pour vocation de conseiller les communes pour leurs projets d'équipements, construction, rénovation ou aménagement de bâtiments publics, de les accompagner dans leur prise de décision en matière de maîtrise d'ouvrage publique. Ils peuvent mettre à leur disposition une série de « boîtes à outil territorial » qui visent à aider par exemple à la mise en œuvre d'agendas 21 locaux, de démarches HQE, de PLU²¹, de PLH²²... Les CAUE qui accueillent un Espace Info Energie offrent des expertises ciblées en matière d'énergie et peuvent orienter les collectivités vers les partenaires ou professionnels adéquats.

Les associations des maires ont un rôle essentiel dans la formation de la pensée des élus. Elles ont en effet une véritable légitimité pour organiser des réunions d'information, des visites sur le terrain, ou orienter vers les partenaires adéquats. Il semble cependant que la comptabilité énergétique

¹⁹ Les établissements scolaires constituent le premier poste : Ecoles (34,5 %), bâtiments socioculturels (21%), piscines (10 %), autres équipements sportifs (14,5%), bâtiments administratifs (9%), locaux techniques (4 %), autres bâtiments (7%).

²⁰ Conseil Architecture Urbanisme Environnement.

²¹ Plan Local d'Urbanisme.

²² Plan Local d'Habitat.

ne soit guère un thème facile à aborder. Les approches plus globales sur les Enr ou les déchets paraissent plus attractifs, mais sont traitées de manière peu opérationnelle. Les collectivités peuvent alors s'adresser aux Agences Locales de l'Energie lorsqu'elles existent. Celles-ci font du conseil en économie d'énergie partagée, des diagnostics de performance énergétique (DPE)²³, des conseils d'orientation énergétique, de l'accompagnement de projets...²⁴ Elles ont généralement pour vocation la promotion de la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables, ainsi que le développement d'une dynamique autour de la gestion de l'énergie pour créer de nouvelles activités et des emplois²⁵.

Mais les collectivités peuvent aussi avoir recours à l'ADEME, qui propose la mise en place d'accords cadre « ville pilote MDE » ou qui met par exemple à leur disposition une version « collectivités-territoires » de son Bilan Carbone®. Cet outil permet d'analyser et de quantifier l'ensemble des émissions de CO2 et autres gaz à effet de serre qui résultent de l'activité des collectivités. Encore faut-il que la collectivité ait simplement connaissance des enjeux de ce nouvel outil.....

Elles disposent aussi d'un certain nombre de guides pratiques à vocation pédagogique qui exposent les arguments principaux en faveur de l'efficacité énergétique (MEDD, 2003) : réduire ses consommations d'énergie pour diminuer ses factures tout en produisant moins de gaz à effet de serre. Mais aussi créer des emplois en développant les métiers du conseil à l'environnement, comme ceux de la conception et de l'installation d'équipements éco-performants. Contribuer au développement économique local en utilisant les ressources locales (production locale d'agro-ressources (laine de chanvre, terre crue, paille, laine de mouton, plumes de canard....) pour un usage local dans le domaine de la construction ou de la rénovation, utilisation du vent pour une production décentralisée d'électricité, valorisation de la biomasse par la mise en place de micro-filières de proximité...).

Enfin, elles peuvent s'engager de manière offensive en intégrant des démarches collectives comme la campagne européenne DISPLAY²⁶ ; destinée à encourager l'affichage volontaire des performances énergétiques et environnementales des bâtiments publics. Outre de réelles économies financières, l'enjeu pour la collectivité est d'entreprendre des actions concrètes et visibles, de donner l'exemple pour encourager les comportements éco-responsables, sensibiliser et responsabiliser les usagers et gestionnaires des bâtiments municipaux.

Toutes les Régions s'étant dotées de programmes de maîtrise de l'énergie dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, les collectivités sont par ailleurs invitées à engager des actions sur leur propre territoire de manière à exploiter tous les gisements d'économies d'énergie. De même, si toutes les communes sont propriétaires de leur réseau de distribution d'énergie et si la majorité doivent s'en remettre à EDF ou GDF pour la gestion et l'exploitation de ces réseaux, un certain nombre, comme l'agglomération grenobloise, restent seules responsables de la distribution de l'énergie sur leur territoire (réseaux de gaz, électricité, chaleur...). Cela les autorise (quand elles le savent...) à imposer à leur concessionnaire d'entreprendre des actions en direction de leurs clients pour réduire leurs factures d'énergie (promotion d'appareils de chauffage et d'appareils électroménagers économes en énergie, diffusion de LBC, information sur les économiseurs d'éclairage public, sensibilisation aux consommations des appareils en veille...).

Enfin, de manière plus ambitieuse, les collectivités peuvent s'engager dans un Plan Climat Local, dans un CLIC (Contrat Local d'Initiative Climat) à l'image de la ville de Poitiers, ou bien s'inscrire dans une démarche d'Agenda 21 local.

3. Les petites collectivités démunies face aux problématiques énergétiques

Du citoyen au politique, dans les sondages, tout le monde s'accorde à souscrire aux enjeux de ce projet de lutter contre les changements climatiques. Cependant, dès lors qu'on entend passer de l'accord de principe aux actions concrètes, on observe combien la mise en œuvre des politiques de développement durable, et plus encore celle des solutions aux problématiques énergétiques à l'échelle territoriale, est complexe.

En regardant de plus près quelles sont les représentations des élus en matière d'énergie et leurs dispositions à réfléchir à une politique énergétique communale plus en lien avec des soucis

²³ Le DPE est rendu obligatoire, concernant les logements individuels et collectifs, dès le 1er novembre 2006 pour les ventes de logements existants, le 1er juillet 2007 pour les ventes de logements neufs et les locations, le 1er janvier ou le 1er juillet 2007 selon la catégorie des bâtiments publics. Concernant la vente, le DPE doit être annexé à toute promesse de vente ou, à défaut, à l'acte authentique. Concernant la location, le DPE doit être annexé à tout nouveau contrat de location aux frais du bailleur.

²⁴ Voir par exemple Quercy Energie dans le Lot.

²⁵ Comme l'ALME de Mulhouse.

²⁶ www.display-campaign.org

d'efficacité énergétique (Zélem M.-C, 2005), on comprend mieux la difficulté à mettre en concordance discours et actions concrètes. Les résultats du « diagnostic énergie » du département du Tarn²⁷ illustrent parfaitement les contraintes politiques, cognitives et pragmatiques auxquelles se heurte l'action publique dans ce domaine.

3.1. L'action publique environnementale, une action qui se vit dans la proximité

Même si on constate que le fait d'administrer une ville renforce l'impression de détérioration de l'environnement, pour une majorité de maires, l'environnement est certes une question importante mais pas prioritaire. Pour beaucoup, les objectifs du développement durable restent éloignés, les outils (tels l'agenda 21) assez mal connus et manquant de crédibilité (ils sont considérés comme une perte de temps comparés aux autres priorités que sont l'emploi, le développement économique et les besoins de sécurité, d'éducation, de formation ou de santé). Ainsi l'environnement apparaît comme une question transversale, à traiter secteur par secteur, sans que le besoin de concevoir une politique plus intégrée ne se fasse sentir. Préserver le territoire, promouvoir les ressources locales, représentent des enjeux plus concrets, plus en accord avec une conception partagée de l'intervention publique.

La gestion communale est en fait centrée sur les problèmes courants et c'est la gestion des urgences qui dicte la hiérarchisation des priorités. Ce constat confirme les résultats d'une enquête réalisée par la SOFRES auprès de parlementaires.²⁸ Il rejoint les données produites par d'autres études (C. Caraire 2002, T. Lavoux, 2002, *Eurobaromètre* n° 217) : l'opinion des maires, notamment les maires des petites collectivités, ceux des collectivités rurales et celle des maires les plus âgés et à faible certification scolaire ne se démarque guère de l'opinion de leurs administrés.

3.2. Des consommations d'énergie vécues comme des fatalités

La question de l'énergie est un sujet peu abordé dans les conseils municipaux des petites mairies. Elle est associée à chauffage, quelquefois à éclairage public, mais pratiquement jamais à comportement des bâtiments. Elle se réduit à des questions fonctionnelles ou structurelles (Zélem, M.-C., 2006).

Le budget « énergie » est le plus souvent vécu comme une fatalité, rarement discuté. C'est ainsi que plus du tiers des élus enquêtés ignorent la part que cela représente dans les dépenses de leur commune, ce qui les conduit, de fait, à considérer ce poste comme négligeable. Les dépenses dans ce domaine sont alors vécues comme nécessaires, donc elles ne sont pas discutées. La comptabilité communale ne permet en fait pas de caractériser les dysfonctionnements énergétiques. Le plus souvent, ce sont des impératifs de maintenance (défaillance technique) ou des questions de sécurité (vétusté) qui conduisent à réfléchir aux systèmes en place et aux travaux à entreprendre. Cela explique qu'en l'absence d'un réseau de partenaires suffisamment sensibilisés ou renseignés, on constate peu de prospective ou d'anticipation en la matière. Ce qui entre totalement en résonance avec les attendus des réglementations les plus récentes qui ont de fortes chances de visibiliser les besoins et de faire apparaître combien les petites communes sont démunies concernant les outils à mobiliser pour atteindre un certain nombre d'objectifs d'économie d'énergie.

3.3. Un manque de compétences et de soutien techniques

Outre ces premières constatations, on observe un certain nombre de facteurs de blocage à la mise en place de projets en lien avec l'énergie. On note en particulier un déficit récurrent en matière d'information technique et de compréhension des enjeux en matière d'économie d'énergie ; secondarisés, ces derniers sont considérés comme relevant de la responsabilité de l'Etat.

En effet, pour conduire une réflexion sur les conditions d'amélioration de l'efficacité énergétique dans un domaine donné (éclairage, chauffage, bâtiment municipal, politique des transports...) encore faut-il que la commune se donne les moyens d'identifier les enjeux environnementaux pour son territoire ainsi que les enjeux énergétiques qui lui sont propres. Cela suppose que soient identifiées les pistes d'amélioration envisageables compte tenu d'une analyse de

²⁷ Ce diagnostic, préfiguration de l'Agenda 21 départemental, a été réalisé en 2004-2005 par le Master II « Gestion Sociale de l'Environnement - Valorisation des Ressources Territoriales » du Centre Universitaire de Formation et de Recherche Jean-François Champollion d'Albi. Mis en œuvre dans le cadre du programme PRELUDE (Programme REgional de LUtte contre l'effet de serre et pour le Développement Durable), il s'est appuyé sur une enquête sociologique réalisée à partir d'entretiens semi-directifs auprès d'un échantillon représentatif d'élus du département.

²⁸ SOFRES, Enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 200 parlementaires (122 députés et 78 sénateurs) du 5 mars au 23 avril 2003.

l'existant et des choix réalisés jusque là. Cela nécessite certaines compétences, ou le recours à une expertise, de manière à mettre en perspective les avantages et les inconvénients des options disponibles (ou simplement techniquement ou financièrement envisageables), puis de réaliser une analyse comparée des différentes opportunités, des coûts induits puis des économies potentielles en terme de fonctionnement. Cela suppose de s'informer sur l'offre, puis de disposer des outils pour rédiger le marché, suivre et évaluer son exécution. Puis de se confronter aux préjugés, aux habitudes. Or, comment fixer son niveau d'exigence environnementale quand on n'a pas de compétences techniques ou de référentiels ?

On le voit, la question de l'énergie requiert des compétences qui font défaut à nombre d'élus, qui, s'ils ne peuvent s'entourer de l'expertise nécessaire en ce domaine, se trouvent bien démunis quand il s'agit de réfléchir aux intérêts tout à fait pragmatiques de trouver des solutions pour diminuer les consommations d'énergie, ou quand il s'agit de faire partager ces enjeux pour orienter les choix. Cela représente bien souvent une prise de risque, un pari sur l'avenir²⁹, que beaucoup refusent d'affronter, notamment quand ils ne se sentent pas soutenus dans leurs choix.

3.4. Une série de préjugés contre-performants

Au-delà de cette première difficulté, encore faut-il que les élus concernés n'aient pas de préjugés négatifs sur les technologies ou les dispositifs préconisés pour favoriser les économies d'énergie. Or, assez fréquemment, on observe une certaine méfiance vis-à-vis des énergies renouvelables mais aussi vis-à-vis des campagnes de maîtrise de la demande d'énergie. Ce déficit de confiance repose en particulier sur la mobilisation de représentations empruntées au passé : en référence au bois énergie notamment, les systèmes techniques Enr³⁰ sont réputés contraignants, rustiques, complexes, nécessitant une maintenance spécifique reposant sur une formation particulière. On leur attribue des risques en matière de régularité et on pense bien souvent que le SAV sera défaillant. Pour ce qui concerne les autres techniques, on les assimile parfois à des pratiques ancestrales (végétalisation des façades des bâtiments, puits provençal,...) donc archaïques, voire passéistes. Revenir à ces techniques s'apparenterait à une sorte de retour en arrière, à signer l'échec de certains progrès techniques, à refuser de rentrer dans la modernité. Les polémiques générées par les projets éoliens entachent les autres projets utilisant les énergies renouvelables. Ces contextes difficiles, politiques, incitent à la prudence et rendent pas mal d'élus frileux dans leurs choix ou/et leurs engagements dans des projets énergétiques.

De leur côté, les matériaux naturels écopperformants souffrent d'un manque de notoriété (Courjault-Radé P. et al, 2007), qui explique en grande partie que les élus continuent de se tourner vers des matériaux de construction plus conventionnels. Dans tous les cas, il est un préjugé qui domine tous les autres : les dispositifs supposés favoriser les économies d'énergie sont réputés bien plus onéreux que les technologies classiques ou les matériaux conventionnels. « *C'est une affaire de communes riches* ». On parle de surcoûts, généralement considérés comme inabordables, notamment pour les petites collectivités. Il est rarement fait mention des coûts en fonctionnement des futurs systèmes ou des nouveaux bâtiments. Si rentabilité il y a, ce ne peut être que sur le long terme ; or, ce n'est guère compatible avec un mandat électoral, parce que pas rentable du tout politiquement.

3.5. Le poids des routines partenariales et le manque d'Aide à la Maîtrise d'Ouvrage

On observe par ailleurs une contrainte majeure à l'adoption de changements en matière d'énergie : il s'agit de ce qu'on pourrait nommer les routines partenariales qui confortent les habitudes en matière d'énergie. C'est en effet là que les réseaux sociaux (A. Degenne, M. Forse, 1994. *Sociologie pratique* n°6.) entrent en ligne de compte : difficile par exemple de changer de distributeur d'énergie et de modifier le contrat qui lie la commune au prestataire habituel. Socialement parlant, ce type de contrat ne peut pas être dénoncé, car il met en jeu une certaine paix sociale locale qui s'inscrit dans un jeu de dépendances interrelationnelles, d'héritages et de croisements d'espaces sociaux qui dépassent de bien loin les interrelations d'ordre purement institutionnelles (P. Grémion, 1976. S. Biarez, 1989). Ces interdépendances multilatérales sont garantes d'un fonctionnement local dont l'équilibre est fragile. Réfléchir aux problématiques énergétiques, comme le suggèrent les experts internationaux, non seulement nécessite qu'une réflexion autour du besoin local d'apporter des réponses à ces questions énergétiques fasse consensus, mais cela conduit aussi à activer des

²⁹ Pari duquel on n'exclut pas la dimension politique.

³⁰ Enr = Energie Renouvelables

processus d'apprentissage (R. Bille et al, 2003) en terme de médiation qui risquent de mettre à mal les cadres traditionnels de la régulation locale.

Pour justifier une posture le plus souvent attentiste, les élus déplorent l'absence d'interlocuteurs locaux fiables et compétents pour les accompagner dans une démarche qui ne leur est pas familière : les relais que constituent les DRIRE ou les antennes régionales de l'ADEME paraissent en effet trop éloignés. Par ailleurs, l'absence d'un engagement fort de l'Etat dans le domaine de l'efficacité énergétique ne permet pas de s'appuyer sur son exemplarité. En fait, et paradoxalement, un acteur fait généralement défaut : il s'agit d'un interlocuteur de proximité (comme les ALE) qui fonctionnerait comme centre de ressources, centralisateur des savoirs, savoir-faire et outils de développement des systèmes économes en énergie. Un acteur qui serait en capacité de transcender les dispositifs verticaux pour créer de la transversabilité et de la cohérence entre les responsables de la collectivité et les acteurs pionniers du développement énergétique durable. Une sorte d'acteur-relai capable de conférer légitimité aux élus disposés à porter des projets d'économie d'énergie.

Conclusion

Les décisions locales en matière d'énergie résultent en fait d'un jeu complexe qui combine des niveaux de connaissances discordants, des jeux de réseaux souvent opaques et des imbrications d'échelles territoriales très complexes. Ce constat est encore plus vrai pour les petites collectivités, ainsi que pour les communes les plus rurales. Un certain nombre de critères permettent toutefois de casser ces résistances au changement : le parcours professionnel de l' élu, sa formation, sa capacité à intégrer divers réseaux et à diversifier ses partenariats. On observe notamment que les collectivités engagées en matière de développement durable et de gestion de l'énergie sont pilotées par des élus moins socialement ancrés sur leur territoire, plus sujets à mobilité sociale ou/et professionnelle, plus disposés à prendre des décisions innovantes.

Il n'en demeure pas moins que les efforts à produire en matière de changement sont considérés comme trop importants (adoption de technologies innovantes, supposées plus onéreuses, changement de partenaires, prise de risque politique, conversion culturelle, crainte d'être politiquement assimilé à la mouvance écologiste réputée plus à gauche...), mal compensés par les bénéfices à tirer de l'engagement dans une démarche énergétique plus économe (économies d'énergie réelles mais reportées dans le temps, retour sur investissement tardif, impacts sur l'environnement imperceptibles, et finalement faible gain électoral). Les résultats sur l'économie, la santé ou le climat « *échappent à l'équation de la politique locale* » paraissent trop éloignés des préoccupations ressenties à l'échelle de la commune. Aussi, les enjeux d'un autre mode de gouvernance énergétique sont plutôt mal compris et mal appropriés et l'urgence d'une transition énergétique est loin de faire l'unanimité. Ce qui explique une tendance forte à considérer que les solutions passent d'abord par la mise en place de réglementations, l'échelle communale semblant pour beaucoup tout à fait inadaptée.

Bibliographie

- ADEME, (2000), « Energie et patrimoine communal. Principaux enseignements », SOFRES et Taylor Nelson.
- ADEME, (2003), Qualité environnementale. Bâtiments. Paris.
- Biarez S., (1989). Le pouvoir local. Paris, Economica.
- Bille R., Mermet L., Berlan-Darqué M., (dirs), (2003). Concertation, décision et environnement. Paris, La Documentation Française.
- Caraire C., Dobré M., (2000). La sensibilité écologique des français à travers l'opinion publique. Paris, IFEN, coll : "dossiers".
- Courjault-Radé P., Ducournau P., Lima S., Zélem M.-C, (2007), « La diffusion des matériaux naturels éco-performants dans le Bâtiment. Perceptions des acteurs et perspectives de filières territorialisées en Midi-Pyrénées : le cas du Tarn », Master II Gestion Sociale de l'Environnement – Valorisation des Ressources Territoriales, CUFR-JFC d'Albi, 297 p. + annexes.
- Degenne A., Forse M., (1994), Les réseaux sociaux, Paris, A. Colin.
- Eurobaromètre (217), (2005), Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement.
- Grémion P., (1976). Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris, Seuil.
- Lavoux T., Roy, A., (2002). Les attentes des français en matière d'environnement. *Les données de l'environnement*. Paris, IFEN.
- Légoutière P.E, « Questions énergétiques et politiques locales », *Journal des Maires*, mai 2006 – www.journaldesmaires.com
- MEDD, (2003), Mémento des décideurs. Les collectivités locales engagées dans la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre. Paris.
- Réseau Sortir du Nucléaire (2003), (Amis de la terre, France Nature Environnement, WWF, Fédération des élus écologistes, Greenpeace, Réseau Action Climat, Nature et Progrès, Confédération Paysanne...), Agir localement pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Guide pratique.
- Sociologie pratique* (2006). Les réseaux sociaux. n°6,
- Territorial. (2004). Les agendas 21, outils de développement durable, Coll : dossiers d'experts techniques, n° 430,
- Zélem M.-C, (2005), "Le rôle des élus dans la mise en place d'une politique énergétique sobre et efficace", Forum 10 : "Evolution des modes d'élaboration de la décision politique", Toulouse, Assises Nationales du Développement Durable, 25 mai.
- Zélem M.-C., (2006), « *Les contraintes sociologiques au développement de l'efficacité énergétique dans le Bâtiment* », 7èmes Assises Nationales de l'Energie, « Bâtiments d'aujourd'hui et de demain », Dunkerque, 24-26 janvier 2006.

Biographie de l'auteur :

Marie-Christine Zélem est MCF en sociologie, en délégation CNRS au CERTOP (UMR 5044) à l'Université Toulouse II. Elle est responsable du Master II « *Gestion Sociale de l'Environnement, Valorisation des Ressources Territoriales* » au CUFR Jean-François Champollion d'Albi, et enseigne la sociologie politique et l'anthropologie des techniques à l'Université de Toulouse II.

Ses domaines de recherche s'inscrivent dans une approche socio-anthropologique des modes de réception des politiques publiques environnementales (politiques de gestion de l'Eau, politiques d'efficacité énergétique, politiques de développement durable (agendas 21))

Adresse :

Zélem Marie-Christine
CERTOP-CNRS
Maison de la Recherche
Université Toulouse II Le Mirail
5 allées Antonio Machado
31058 Toulouse cedex
Tél : 06.14.08.26.47 Sec : 05.61.50.36.51
E-mail : zelem@univ-tlse2.fr

Principales publications

Zélem M.-C., 2007, La difficile mise en oeuvre des politiques d'économie d'énergie. Le cas du Programme Régional de Maîtrise de la Demande d'Énergie sur le fleuve Maroni en Guyane, *Revue Française de science politique*. (A paraître).

Zélem M.-C., 2007, "Les programmes d'efficacité énergétique peuvent-ils infléchir durablement les comportements ? Le cas du secteur résidentiel dans la province du Québec" in S. JUAN (dir). *Actions et enjeux spatiaux en matière d'environnement*. Paris, l'Harmattan. (A paraître).

Zélem M.-C., 2005, "D'une confiance aveugle dans les technologies à la nécessité d'une science en conscience", *Global Chance*, (20), "Les utopies technologiques", pp. 40-44.

Zélem M.-C., 2004, "Des pratiques agricoles qui résistent à la normalisation environnementale : le cas de la gestion des effluents d'élevage" in : Gendron C., Vaillancourt J-G., (eds), *Mouvements sociaux, démocratie et environnement*, Québec, FIDES-PUM.

Zélem M.-C., Golovtchenko N., 2003, « La place des usagers dans les politiques de réduction des pollutions automobiles », in : Gendron C., Vaillancourt J-G., (eds), *Développement durable et participation publique*, Presses Universitaires de Montréal, chap. 10 : pp. 173-205.

Zélem M.-C., 2002, "Société de consommation et maîtrise de la demande d'énergie, une mise en compatibilité complexe", *Global Chance*, (16) : "Maîtrise de l'énergie et développement durable", pp. 111-124.

Zélem M.-C., 2002, "Les contraintes sociologiques au développement des énergies renouvelables en France", *Global Chance*, (15), "Les énergies renouvelables face au défi du développement durable", pp. 83-90.

Zélem M.-C., 2001, "La difficile intégration des normes environnementales : le cas des agriculteurs confrontés à la police de l'eau", *Environnement et société*, (26) : "Normes et environnement", pp. 89-94.