



Floriane Hamon
4^{ème} année
Section Service Public

Année 2007-2008

L'européanisation d'une politique énergétique locale

L'apprentissage de l'Europe par la mise en œuvre
du projet transnational PRACTISE en Ille et Vilaine

Mémoire réalisé sous la direction de Romain PASQUIER

Séminaire « l'Europe Autrement »

Je tiens à remercier mon directeur de mémoire, Monsieur Pasquier, pour son écoute et ses conseils.

Mes remerciements vont également à tous les professionnels pour le temps qu'ils m'ont accordé. Je remercie particulièrement Christine Chupin du Conseil général d'Ille et Vilaine avec qui je me suis entretenue à plusieurs reprises.

Ce travail doit enfin beaucoup au soutien de mes proches pour leurs encouragements, leur confiance et pour la relecture qu'ils ont bien voulu faire de ce texte.

Avertissement

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur.

Sommaire

Introduction.....	7
L'Environnement et l'Europe.....	8
Etat des lieux de la législation française dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.....	11
Les évolutions concernant les compétences des collectivités locales en matière énergétique.	13
Terrain de recherche.....	16
• Le programme Energie Intelligente Europe (EIE).....	16
• Le projet PRACTISE	18
Champ d'analyse : l'europeanisation.....	19
Difficultés rencontrées.....	23
I. Une appropriation stratégique des ressources européennes par les acteurs locaux.....	24
A) Les financements européens : fenêtre d'opportunité saisie par les acteurs	24
1) Le cadre budgétaire du Conseil Général	25
2) Les conditions d'émergence de la variable européenne.....	28
B) L'Europe : moyen de légitimation de la politique publique locale	34
1) Emergence d'un dynamisme local autour de l'enjeu énergétique.....	34
2) Une socialisation locale renforcée	39

II Un degré faible d'européanisation cognitive des acteurs locaux.....	50
A) Des interactions européennes insuffisantes	50
1) Une socialisation faible dans un réseau européen superficiel	50
2) Une externalisation des compétences européennes à une instance spécialisée	56
B) Des changements amenés à perdurer ?	64
1) Des changements par incrémentalisme	64
2) Les résistances internes au changement.....	66
Conclusion	71
Liste des entretiens.....	74
Bibliographie.....	75
Annexe : Présentation du projet PRACTISE.....	77

Introduction

“Dans nos scénarios habituels, à l’horizon 2030, près de 70% de l’énergie consommée dans l’Union européenne sera importée. La demande énergétique devrait croître de 1 à 2% par an et la part des combustibles fossiles dans notre approvisionnement énergétique pourrait atteindre près de 90%, augmentant considérablement les émissions de gaz à effet de serre”¹

La maîtrise de l’énergie est devenue l’un des secteurs les plus innovants de l’action publique. La prise de conscience du réchauffement climatique, qui se déroule depuis quelques années, l’augmentation constante du prix du pétrole amènent les instances politiques à se positionner en faveur d’un développement durable et à en inventer les contours et les actions. Les différents niveaux de gouvernance - européen, national et infranational - sont concernés par ce nouvel enjeu.

Dans une série de propositions soumises le 10 janvier 2007, la Commission a mis en avant son projet de s’engager *«unilatéralement»* à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d’ici 2020. *« Le paquet énergie »* propose essentiellement :

- un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % à l’horizon 2020
- une amélioration de 20 % de l’efficacité énergétique pour 2020 (conformément au plan d’action pour l’efficacité énergétique lancé en octobre 2006)
- un objectif de 20 % d’énergies renouvelables à l’horizon 2020.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, l’Union européenne a besoin du concours des Etats-membres mais aussi des instances infranationales. Andris PIELBAGS déclare : *«l’Union Européenne est prête à être chef de file, le paquet énergétique qu’elle propose en*

¹ Extrait de l’allocution prononcée par le Commissaire à l’Energie, Andris Pielbags, lors de la 16e rencontre de la Conférence sur la charte européenne de l’énergie, Bruxelles, 9 décembre 2005: “The external dimension of the European Union’s Energy Policy”

est une preuve, mais pour cela nous avons besoin des autorités locales pour procéder à un changement total des esprits»².

L'Environnement et l'Europe

Les questions d'environnement sont au cœur de l'actualité depuis près d'une décennie. Pourtant, la préoccupation de la Communauté européenne puis de l'Union européenne sur ces questions remonte aux années 70. La conférence au sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de 1972 à Paris est le point de départ de la mise en œuvre d'une politique commune en matière de protection de l'environnement.

La mise à l'agenda européen des problèmes environnementaux arrive « *à un moment où l'intégration européenne est généralement décrite comme connaissant un temps d'arrêt, voire un recul* »³. Au-delà de la prise de conscience liée aux problèmes écologiques, la volonté de la Communauté était de trouver des solutions communes pour éviter de fausser la concurrence sur le marché commun. En effet, un Etat qui imposerait des mesures « anti-pollution » sévères à son industrie risquerait de la pénaliser sur le marché européen. Dès lors, la Communauté se saisit de ce problème puisque qu'elle se considère mieux placée que les gouvernements pour avoir une vue à long terme dans ce secteur non-rentable.

La politique environnementale qui n'était pas prévue dans les premiers traités trouve sa première base juridique dans l'Acte Unique de 1986 avec l'introduction d'une sous-section entièrement dédiée aux objectifs de l'Union en matière d'environnement⁴. Elle est, par la suite, réaffirmée dans le traité de Maastricht de 1992 avec l'adoption d'un programme d'action « vers un développement soutenable », première manifestation de la

² Intervention lors des 8^{ème} assises de l'énergie, 30, 31 janvier et 1^{er} février 2007, Alpeexpo Grenoble.

³ Smith A, *Le gouvernement de l'Europe*, une sociologie politique, Paris, LGDJ, 2004

⁴ Acte Unique, signé en février 1986, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, sous section VI, article 25

volonté d'intégrer la politique environnementale aux autres politiques de l'Union. L'article 2 du traité sur l'Union Européenne est modifié à Amsterdam en 1997 :

« L'Union se donne pour objectif de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale (...) »⁵.

Il place désormais la poursuite d'un « *développement équilibré et durable* » parmi les objectifs principaux de l'Union.

La notion de développement durable, traduction de « sustainable development » proposée en 1987 dans le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur le développement et l'environnement permet d'englober les préoccupations environnementales dans toutes les politiques communes de l'Union.

Au fil des décennies les sujets de désaccord entre les Etats-membres de l'Union sont de plus en plus nombreux mais la stratégie commune pour un développement durable, elle, s'intensifie. L'inscription de l'environnement est de plus en plus importante au sein du budget européen. Désormais une partie des fonds structurels européens est affectée à la résolution de problèmes environnementaux. Les actions « environnement » de l'Union européenne qui ne représentait guère que 1% du budget dans les années quatre-vingt, atteignent maintenant près de 10% du budget. ⁶

Depuis sa consécration au deuxième sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, la notion de développement durable est largement médiatisée devant le grand public. Elle est ici entendue comme un développement devant satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Si l'un des enjeux principaux est, bien sûr, le respect de l'environnement, la question de l'exploitation des ressources naturelles vitales est aussi au cœur du projet de

⁵ Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, article 2

⁶ Lascoumes P, *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris L'Harmattan, 1999.

développement durable. La gestion de l'énergie, qui figure parmi les ressources rares, s'est donc rapidement posée comme problème environnemental au niveau européen.

Bien que les préoccupations environnementales ne soient mises à l'agenda politique européen qu'en 1972, l'élaboration d'une politique européenne de l'énergie est, elle, à la base du projet européen, avec les traités CECA (traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier) en 1951 et Euratom (traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique) en 1957.

Au vu des changements économiques et géopolitiques survenus depuis, la politique de l'UE en matière d'énergie a pris une nouvelle orientation avec la concentration des efforts sur les énergies renouvelables. Ce choix, s'il répond à des exigences environnementales, est aussi fait dans un souci d'indépendance énergétique sur le long terme. En effet, près de 80 % de la consommation d'énergie de l'Union européenne est assurée par des combustibles fossiles — pétrole, gaz naturel et charbon. Or, une part importante et croissante de ces combustibles provient de l'extérieur de l'Union, rendant celle-ci vulnérable aux diminutions d'approvisionnement et aux hausses de prix.

En 2001, le 6^{ème} programme d'action communautaire en faveur de l'environnement fixe quatre sujets prioritaires pour la période 2001-2010, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre suivant les objectifs du protocole de Kyoto. Les efforts de baisse de consommation se concentrent sur deux secteurs principaux : les transports et l'énergie. Ainsi, l'UE s'est fixé un objectif ambitieux d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20% dans son bouquet énergétique global d'ici 2020.

La communication de la Commission du 10 janvier 2007, « feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables », montre que les progrès enregistrés par les Etats-membres sont partiels et inégaux :

« l'absence d'objectif contraignant et les lacunes du cadre juridique communautaire dans le domaine des énergies renouvelables n'ont permis de réels progrès que chez les Etats dont la détermination a été plus forte que les priorités politiques. »⁷

Pour améliorer ce résultat, la Commission encourage une utilisation optimale des instruments financiers existants. Le programme « Energie Intelligente Europe » va dans ce sens en soutenant l'adoption de sources d'énergie nouvelles et renouvelables, une plus large pénétration sur le marché de ces sources d'énergie et la réduction de la consommation énergétique finale. En outre, il est doté de 730 millions d'euros à consacrer entre 2007 et 2013 au soutien de recherches portant sur les économies d'énergie, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les aspects énergétiques du transport.

Etat des lieux de la législation française dans le domaine de l'environnement et de l'énergie

Le premier « *ministère de la protection de la nature et de l'environnement* » fut créé en 1971 avec Robert Poujade en charge du portefeuille. La prise de conscience des problèmes environnementaux, initiée par les pays du Nord de l'Europe, émerge au même moment au niveau européen et français.

Les influences entre politique européenne et politique française de l'environnement sont donc croisées et nombreuses : la construction de la politique européenne a contribué à façonner la politique française et vice-versa. Selon une enquête du Conseil d'Etat publié en 1995, en France, le droit communautaire est à l'origine de 90% des normes de protection de l'environnement (Aubin SICARD, l'impact du droit communautaire de l'environnement en France, Thèse de droit public, Université de Nantes, 1995, p3).

⁷ Communication de la Commission, du 10 janvier 2007, intitulée: « *Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au 21e siècle: construire un avenir plus durable*» [COM(2006) 848 - Non publié au Journal officiel]

Selon Pierre Lascoumes, « *la politique européenne affecte non seulement la mise sur l'agenda politique des problèmes environnementaux mais également le contenu des politiques environnementales* »⁸.

Les directives européennes permettent de déclencher ou d'accélérer des processus déjà initiés en France. L'Union européenne étant très impliquée dans les actions concernant l'environnement et le développement durable, elle apporte son soutien aux ministères des Etats-membres vis-à vis des populations concernées, des élus, de la société civile et surtout vis-à vis des autres ministères :

« *Lorsqu'une directive européenne est en jeu, l'action du ministère de l'environnement apparaît plus légitime aux yeux du ministère de l'Industrie, de l'Agriculture ou encore pour celui des Finances* ».⁹

L'environnement est un secteur d'actions publiques propice à l'émergence de la variable européenne. D'autre part, l'autorité et la légitimité du ministère de l'Environnement est renforcée depuis 1991 par la création de services déconcentrés et par la coordination de la mise en œuvre de certaines politiques avec d'autres ministères. C'est le cas notamment de la politique énergétique que l'actuel ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables partage avec le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

En ce qui concerne l'énergie, la France dispose de réserves très limitées. Dans ce contexte, la satisfaction de ses besoins énergétiques a toujours présenté un risque qu'il convient de maîtriser. La politique énergétique est entendue comme « *l'action des pouvoirs publics destinée à assurer l'adéquation entre les formes de la demande d'une population en énergie et les modalités de sa satisfaction* »¹⁰.

⁸ Lascoumes P. *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris-L'Harmattan, 1999

⁹ Op. Cit.

¹⁰ Bégué M-C., Fialaire J., *Développement urbain durable et politique énergétique locale : éléments juridiques d'un défi majeur*, Les collectivités territoriales et l'énergie, annuaire 2007 des collectivités locales, CNRS Editions.

La politique énergétique de la France, relevant essentiellement du pouvoir réglementaire, se définit par une tradition centralisatrice depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Cela s'explique par le fait que l'approvisionnement énergétique de la France est réalisé en grande partie par l'énergie nucléaire et le pétrole. Or, un rapport publié en 1982 développe l'idée que « *les grandes énergies classiques (charbon, pétrole, nucléaire) sont difficilement décentralisables(...). Par contre, la gestion des économies d'énergie et des énergies renouvelables peut être confiée aux instances régionales, départementales ou municipales* »¹¹.

Les législations communautaires introduisant les notions de subsidiarité et de proximité ont fait évoluer graduellement ces caractéristiques françaises. D'autre part, la loi semble prendre un peu plus d'importance dans ce secteur. Désormais les orientations de la politique énergétique sont fixées dans la loi de programme du 13 juillet 2005.

Celle-ci s'articule autour de quatre objectifs principaux dont « *la construction d'un développement énergétique durable, c'est-à-dire respectueux de l'environnement et des générations futures en luttant par exemple efficacement contre l'effet de serre* »¹². L'article premier de la loi du 13 juillet 2005 fait explicitement référence à l'échelon européen et territorial : « *l'Etat veille à la cohérence de son action avec celle des collectivités territoriales et de l'Union européenne* »¹³.

Les évolutions concernant les compétences des collectivités locales en matière énergétique.

Les collectivités locales participent depuis longtemps à la politique énergétique de la France mais de façon limitée, leurs compétences étant concentrées essentiellement

¹¹ Rapport Bourjol- Le Lamer, *Energie et démocratie*, Paris la Documentation française, 1982, p35

¹² Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163, 14 juillet 2005 p 11570

¹³ Article 1^{er} de la loi précitée

sur la distribution. La loi la plus ancienne date de 1906 et a pour objet de confier aux collectivités territoriales la gestion de la distribution de l'électricité et du gaz :

« la concession d'une distribution d'énergie est donnée soit par la commune soit par le syndicat formé par plusieurs communes, si la demande ne vise que le territoire de la commune ou du syndicat, ou par le département dans l'étendue de celui-ci, soit par l'Etat dans les autres cas »¹⁴.

Finalement, ces compétences sont réduites en 1946 avec la nationalisation d'EDF, qui obtient le transfert des droits et obligations des entreprises privées concessionnaires. De plus, la politique énergétique française axée autour du nucléaire au sortir de la seconde guerre mondiale ne favorise pas non plus l'émergence des collectivités locales en tant qu'acteurs dans ce secteur.

Pourtant celles-ci sont confrontées à l'énergie sous divers angles : en tant que consommatrices, distributrices, productrices ... Il faut attendre la pression internationale et européenne récente face aux enjeux du changement climatique pour que certains textes donnent de nouvelles prérogatives aux collectivités territoriales. C'est en effet dans le cadre du respect des objectifs de développement durable que l'on reconnaît le rôle important des collectivités locales dans la conduite de la politique énergétique dans son ensemble.

Les législations destinées à mieux intégrer les objectifs de la protection de l'environnement et de l'exploitation des ressources naturelles locales ont donc été le levier nécessaire à l'intégration des collectivités territoriales dans la politique énergétique.

L'exemple le plus significatif est la loi d'orientation sur l'énergie du 13 juillet 2005. Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des orientations fait l'objet d'une annexe au texte de loi, celui-ci est étendu en ce qui concerne la maîtrise de la demande en énergie, le développement des énergies renouvelables ou encore la question de la solidarité entre les consommateurs. Avec cette loi d'orientation, une nouvelle porte est ouverte, combinant énergie et développement durable. Ainsi les collectivités locales peuvent légitimer diverses actions publiques de développement durable dans le secteur

¹⁴ Article 6 de la loi du 15 juin 1906, JORF, 17 juin 1906

des transports ou de l'urbanisme avec pour objectif la maîtrise de l'énergie. Marie-Cécile Bégué et Jacques Fialaire donnent plusieurs exemples :

« Les collectivités peuvent imposer des économies d'énergies aux délégataires d'électricité, de gaz ou de chaleur afin d'éviter le renforcement des réseaux. Dans le cadre de leur politique d'urbanisme, elles s'attachent à favoriser la densification urbaine afin d'éviter un étalement urbain énergivore. Les politiques de déplacements devront intégrer cet objectif de réduction des consommations d'énergies liées aux transports (...) »¹⁵.

Par le biais de l'environnementalisation des politiques locales, les préoccupations énergétiques trouvent leur place dans les territoires locaux. Ceci est notamment visible dans la rédaction des Agendas 21 locaux où la thématique environnement-énergie est présente.

Cependant, l'évolution la plus significative reste la participation attendue des collectivités locales à la production énergétique. Bien que la production de masse nucléaire nécessite des infrastructures lourdes et coûteuses, les énergies renouvelables sont, elles, souvent qualifiées d'énergies locales ou décentralisées. Cela s'explique par le fait que les énergies solaire photovoltaïque, éolienne, hydraulique et géothermique sont irrégulières, difficilement stockables et transportables. Il s'agit bien de développer une production énergétique localisée pour bénéficier d'une plus grande indépendance et diminuer le taux d'émission de gaz à effet de serre.

Pour atteindre les objectifs ambitieux du protocole de Kyoto et ceux fixés par l'Union européenne, le niveau national français incite donc fortement les collectivités locales à diminuer les consommations énergétiques et à développer les énergies renouvelables. Le Plan Climat de juillet 2004 rappelle à plusieurs reprises la responsabilité des collectivités territoriales dans la réalisation des objectifs de Kyoto.

¹⁵ Bégué M-C., Fialaire J., *Développement urbain durable et politique énergétique locale : éléments juridiques d'un défi majeur*, Les collectivités territoriales et l'énergie, annuaire 2007 des collectivités locales, CNRS Editions.

De plus, la compétence de production d'énergies renouvelables est reconnue aux collectivités locales dans le Code général des collectivités territoriales. Elles ont la possibilité d'exploiter des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables ou des technologies performantes sur le plan environnemental, « *lorsque ces nouvelles installations se traduisent par une économie d'énergie et une réduction de la pollution atmosphérique* »¹⁶.

Il est donc clair que les évolutions du rôle des collectivités territoriales vont dans le sens d'une plus grande participation à la politique énergétique. Cette situation est le résultat d'un mouvement environnementaliste qui s'est accéléré depuis deux décennies autant au niveau européen, national que local. Il existe un consensus évident entre ces différents échelons sur les objectifs à atteindre face aux enjeux environnementaux liés à toute politique énergétique.

Ce discours commun est la conséquence plus ou moins directe de l'engagement fort de l'Union européenne dans la politique environnementale. L'institutionnalisation des normes européennes en matière d'énergie est bien entamée au niveau national. Si l'impact de l'Europe sur la formulation des objectifs est avéré, qu'en est-il de son impact sur la mise en œuvre des politiques au niveau local ? L'objet de ce mémoire est d'étudier l'influence de l'Union européenne sur la mise en œuvre d'une politique énergétique locale et sur les acteurs impliqués.

Terrain de recherche

- **Le programme Energie Intelligente Europe (EIE)**

C'est un instrument financier de la politique énergétique européenne qui appartient au programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP).

Il s'inscrit dans le cadre de toute une série d'objectifs européens visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, de l'amélioration de l'efficacité énergétique et de

¹⁶ Article L2224-32 du code général des collectivités territoriales

l'utilisation d'énergies renouvelables et vise à répondre à ces objectifs ambitieux de façon concrète. Il est divisé en trois secteurs :

- Efficacité énergétique et utilisation rationnelle des ressources (SAVE)
- Ressources énergétiques nouvelles et renouvelables (ALTENER)
- Efficacité énergétique et utilisation de sources d'énergie nouvelles et renouvelables dans les transports (STEER)

Le programme est non-technologique, il ne finance pas d'actions de recherche, ni la construction de nouvelles infrastructures. Il cherche à surmonter les barrières qui existent encore pour favoriser une pénétration des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) à grande échelle, dans une perspective « marché ».

Il est donc orienté sur les études, la sensibilisation, l'information, l'analyse des politiques et la formation. Il se concentre sur cinq types d'activités :

- Les changements institutionnels. Il s'agit de favoriser les politiques et les stratégies incitant l'utilisation d'énergies renouvelables
- La transformation du marché de l'énergie afin de contribuer à la compétitivité européenne.
- Les changements de comportement, en développant les connaissances au sein de la population sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables.
- L'accession des particuliers aux financements par la création de financements innovants.
- La formation sur les énergies renouvelables. Elle concerne principalement les techniciens, les élus et professionnels.

Il s'agit donc principalement de catalyser les changements en terme socio-économiques, de marché, réglementaires, de politiques ou institutionnels.

- **Le projet PRACTISE**

PRACTISE est un projet transnational de promotion des énergies renouvelables dans les collectivités locales (Promoting Reproducible Actions in the Communities To Improve Sustainable Energy), issu du programme Energie Intelligente Europe. Il concerne quatre collectivités locales en Europe :

- La ville d'Alessandria en Italie qui est le coordinateur du projet
- La ville de La Corogne en Espagne
- La ville de Ploesti en Roumanie
- Le département d'Ille et Vilaine

Le projet vise à créer une Communauté d'Energie Durable (Maîtrise de l'énergie et Energies Renouvelables). Dans cette communauté, l'ensemble des acteurs locaux (politiques, économistes, urbanistes, constructeurs immobiliers, citoyens) coopèrent activement afin :

- de développer la fourniture d'énergies décentralisées,
- d'augmenter l'autonomie énergétique des territoires au regard des énergies fossiles,
- de favoriser les énergies renouvelables
- de développer les mesures d'efficacité énergétique.¹⁷

En Ille et Vilaine, les actions principalement menées sont :

- la sensibilisation importante de la population sur les économies d'énergie et les énergies renouvelables.
- la formation des élus et des techniciens des collectivités sur ces thématiques.
- le diagnostic énergétique du territoire c'est-à-dire faire un bilan des consommations énergétiques dans le département, élaborer des solutions pour faire des économies dans certains secteurs et introduire la production d'énergies renouvelables sur le territoire.

¹⁷ Présentation du projet sur le site <http://www.energypractise.eu/>

Le Conseil général collabore avec diverses structures pour mettre en place le projet. L'un des volets du projet concerne la gestion énergétique du patrimoine immobilier des communes du département. Aile (Association d'Initiatives Locales pour l'Energie et l'Environnement) est chargée d'élaborer une méthodologie de diagnostic énergétique adaptée aux territoires ruraux de l'Ille et Vilaine. Deux territoires pilotes ont été définis pour tester la méthodologie :

- la Communauté de communes de la Bretagne Romantique. Elle comprend vingt-quatre communes soit 24 000 habitants
- le Pays des Vallons de Vilaine. Il comprend deux Communautés de communes qui regroupent vingt-cinq communes soit un territoire de 49 000 habitants.

Le dernier partenaire est le CIELE (Centre d'Information sur l'Energie et l'Environnement). Il est chargé de la communication auprès de 4 publics : collectivités, entreprises, grand public et enfants scolarisés.

L'objet de ce mémoire est d'analyser l'impact de ce projet sur les différentes structures présentées. L'accent sera mis sur le Conseil général qui est l'organisme à l'initiative du projet et les deux territoires-test qui représentent l'échelon « le plus bas » de mise en œuvre du projet.

Champ d'analyse : l'eupéanisation

Afin d'analyser les changements issus de la participation à PRACTISE, ce travail de recherche s'inscrit dans le cadre théorique de l'eupéanisation :

« Processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de savoir-faire, de normes et croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union »

européenne puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national »¹⁸.

Cette théorie a été développée au sein des études sur les politiques européennes dans les années quatre-vingt dix. Elle présente une rupture avec les travaux réalisés auparavant qui se concentraient sur l'intégration européenne c'est-à-dire les processus au sein des instances nationales qui ont poussé les Etats à mettre en commun leur souveraineté. Autrement dit, ils analysent les processus ascendants : des Etats-membres vers l'Union européenne.

L'europanisation souligne, quant à elle, l'imbrication entre les systèmes politiques nationaux et l'Union européenne. « *L'europanisation implique à la fois l'impact « vertical » des politiques et de la politique européenne sur les Etats-membres, et des processus plus « horizontaux » de diffusion, d'imitation et d'émulation entre Etats membres, l'Union européenne jouant alors le rôle de contexte, de plate-forme de diffusion ou d'agent de socialisation* »¹⁹.

On peut alors distinguer deux modèles de recherche :

- l'approche top-down dont l'idée principale est qu'il doit y avoir un décalage (*misfit*) entre l'Union européenne et les politiques nationales afin que l'UE exerce une pression à l'adaptation sur les Etats membres.²⁰
- l'approche bottom-up dans laquelle il s'agit d'étudier au niveau national les acteurs, les problèmes, les ressources les styles et les discours afin d'évaluer comment l'Union européenne produit du changement au sein du système d'interactions national.

¹⁸ Radaelli C., *Europanisation* dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Mayenne, Preses de Sciences Po, 2004, p191

¹⁹ Radaelli C., *Europanisation* dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p192

²⁰ La logique de l'enchaînement des pressions adaptatives a été proposé par Börzel et Risse dans Featherstone et Radaelli, *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, 2003. La pression à l'adaptation entraîne des changements et des réactions au niveau national, suite à l'intervention de variables.

Dans le domaine de l'énergie, le décalage entre législation européenne et française est faible. Ainsi la pression à l'adaptation par la traduction de directives est quasi-absente. Mais l'UE diffuse aussi un certain nombre de normes d'action publique selon des instruments relativement inédits. L'apparition de *soft-law* au niveau européen - en opposition aux *hard-law* que sont les règlements et les directives - crée de nouvelles structures d'opportunités pour les acteurs nationaux et locaux. Ils ne sont en rien une obligation pour les Etats membres mais sont sources d'opportunité d'apprentissages et d'utilisation de l'Europe par les acteurs.

Le programme EIE est un instrument financier qui appartient à cette catégorie de *soft-law*. L'approche analytique privilégiée dans ce travail est donc l'approche par les acteurs. L'objectif est d'étudier les « usages de l'Europe » fait par les acteurs, les logiques d'appropriation de normes, de croyances, d'idées, de façons de faire européennes à l'œuvre au niveau local. Il s'agit aussi d'analyser la capacité des acteurs à mobiliser ces ressources européennes et à les intégrer à des stratégies locales au regard des contraintes existantes dans les structures dans lesquelles ils évoluent.

Il est important de souligner que l'eupéanisation est un cadre théorique qui permet de mobiliser divers concepts liés à l'étude des politiques publiques. Ainsi la notion d'apprentissage devient le fil rouge de ce travail de recherche sur l'eupéanisation. Ce terme provient de la psychologie cognitive et a été utilisé dans l'analyse des politiques publiques par Hugh Hecho²¹. Il part du principe qu'une politique publique n'est pas seulement le fruit de rapport de force mais résulte aussi de nouveaux savoirs et d'expertise. Ainsi les acteurs sont amenés à prendre en compte de nouvelles informations et de nouvelles idées qui tendent à modifier la conduite de la politique publique. Hugh Hecho donne la définition suivante de l'apprentissage :

²¹ De Maillard J., *Apprentissage*, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p192

« L'apprentissage peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience ; habituellement cette modification est considérée comme un changement en réponse à des stimuli perçus »²²

Il s'agit, ici, d'identifier quels sont les acteurs de l'apprentissage de l'Europe et qui sont les « stimuli », les vecteurs de cet apprentissage. D'autre part, il est important d'analyser la portée de cet apprentissage c'est-à-dire la pérennité des changements induits par l'apprentissage de l'Europe.

On distingue généralement deux types d'apprentissage :

- Il peut se limiter aux moyens de mise en œuvre de la politique. On parle alors d'apprentissage instrumental. Il s'agit de modifier son comportement et ses pratiques afin d'atteindre plus efficacement des objectifs.

- Il peut porter sur le contenu même de la politique publique. Le système de croyance des acteurs est modifié par un apprentissage cognitif. Les effets de l'apprentissage touchent les façons de penser l'action publique, et les modes de raisonnement des acteurs.

Ces deux composantes de l'apprentissage sont ici analysées afin d'évaluer le « degré d'eupéanisation » des acteurs locaux.

Dans quelle mesure la participation à un projet européen concourt-elle à l'eupéanisation des acteurs locaux ? Comment modifie-t-elle la mise en œuvre de la politique énergétique au niveau local ainsi que le comportement des acteurs impliqués ?

Ce mémoire est bâti sur l'étude de trois hypothèses :

- le financement et l'échange de bonnes pratiques au sein du réseau transnational permettent une mise en place efficace de la politique publique. Les acteurs locaux ont une vision utilitariste des programmes européens.
- l'implication de l'Union Européenne dans ce projet donne un appui supplémentaire aux acteurs -notamment aux élus locaux- face aux citoyens et aux professionnels du

²² Heilo Hugh, *Modern social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1974 dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p60

secteur de l'énergie. Le choix de la politique publique locale est légitimé du fait de sa dimension européenne.

- la participation au projet permet l'acquisition de nouveaux savoir-faire (professionnels et administratifs) ainsi qu'une socialisation locale et/ou européenne par le travail en réseau.

Difficultés rencontrées

Ce mémoire conjugue analyse théorique et recherche de terrain à partir d'entretiens semi-directifs. Ces deux aspects ont été source de difficultés.

L'eupéanisation est un champ émergent au sein des études européennes. De nombreux travaux tentent d'en tracer les contours, mais le fait que l'eupéanisation soit entendue comme un processus, nécessite un usage souple de la notion. Ainsi, la recherche d'outils analytiques adaptés à la dynamique des changements en cours en Ille et Vilaine a été une étape difficile de ce mémoire.

Je souhaitais au départ baser mon étude sur les interactions au sein du réseau transnational. Il était cependant difficile de se déplacer dans les quatre pays afin d'avoir des points de vue différents selon les nationalités. Bien que l'analyse des relations au sein du réseau soit traitée dans ce mémoire, elle n'est pas assez importante pour représenter la base de ce travail. J'ai dû « changer de focal » pour m'intéresser à la mise en œuvre du projet en Ille et Vilaine et à son intégration dans les stratégies locales des acteurs.

D'autre part, la mise en place récente du projet ne permet pas d'avoir un recul important sur les changements apportés mais plutôt une impression « à chaud » des acteurs. Les résultats de ce travail seraient probablement différents au terme des trois ans d'expérimentation.

Enfin, ce mémoire manque de témoignages d'élus. Leur emploi du temps chargé en période de campagnes électorales pour les municipales et les cantonales ne m'a pas permis des les rencontrer. Il manque essentiellement l'avis de Madame Sauvée, élue en charge des énergies au Conseil général et qui est à l'origine du projet.

I. Une appropriation stratégique des ressources européennes par les acteurs locaux

La variable européenne apporte des ressources supplémentaires aux acteurs. Celles-ci ont pour caractéristiques d'ouvrir un espace favorable à une évolution des marges de manœuvre des acteurs au niveau local. L'objectif de cette partie est d'étudier la capacité des acteurs à faire usage des opportunités européennes. Il s'agit de montrer de quelle manière les acteurs s'approprient les ressources européennes pour conforter leur stratégie locale.

Parmi les ressources mobilisées par les acteurs en Ille et Vilaine, on trouve un élément classiquement attaché aux politiques communautaires : les capacités financières dégagées par les fonds européens (A). D'autre part, on observe l'emploi de ressources moins aisément identifiables comme l'utilisation de « méthodes européennes » ou la justification d'une politique en invoquant la participation au projet transnational PRACTISE. Ces ressources moins quantifiables concourent à la légitimation de la politique énergétique locale (B).

A) Les financements européens : fenêtre d'opportunité saisie par les acteurs

Afin de comprendre en quoi l'aide financière de l'Union européenne a été déterminante dans la conduite de la politique énergétique du Conseil général, il est important de rappeler le cadre d'action du département. Celui-ci a été déterminé par les lois de décentralisation successives. Le département dispose aujourd'hui de prérogatives importantes dans l'action sociale, le transport et l'éducation. Le cadre budgétaire est donc essentiellement concentré sur ces trois domaines.

1) Le cadre budgétaire du Conseil Général

Les compétences du département découlent essentiellement de la loi Defferre du 2 mars 1982²³. Depuis cette réforme, on a vu se multiplier les interventions du législateur relatives à la décentralisation, élargissant les champs de compétences des collectivités territoriales, notamment celles du département. Les principales attributions du département concernent l'action sociale, l'éducation avec la gestion des collèges et le transport.

On reproche souvent au département d'être une circonscription artificielle. Or cette réflexion paraît injuste dans le sens où le découpage s'est basé sur les Provinces du Royaume existantes avant 1790. D'autre part, le département jouit maintenant d'une réalité sociologique de deux siècles d'existence. Enfin, on estime souvent que les nouvelles interventions législatives se feront au détriment du département et c'est généralement le contraire qui se produit. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 Août 2004 a transféré, entre autre, au département la gestion du RMI, l'essentiel du réseau routier national et le logement social.

Les collectivités territoriales doivent disposer de moyens (en termes de personnels, de biens et de ressources financières) pour exercer les compétences transférées. Le problème essentiel et le plus délicat concerne les ressources financières. Le principe est, évidemment, la corrélation entre le transfert des compétences et les ressources financières nécessaires à leur exercice. Techniquement, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales s'opèrent par le biais de subventions. Pendant longtemps, celles-ci ont été le meilleur moyen de l'Etat pour mettre sous tutelle les collectivités locales. Avec la loi de 1983, la globalisation des subventions, sous forme de dotation, a constitué un progrès certain.

A côté des deux dotations versées aux collectivités locales – la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d'équipement – on a créé une *dotation générale de décentralisation* destinée, au moins en principe, à compenser intégralement les charges financières correspondant aux compétences transférées. Même si l'Etat a bien transféré aux

²³ Rivero J, Waline J, *Précis de droit administratif*, 20^e édition, Dalloz

collectivités locales les crédits que lui-même consacrait aux compétences transférées, ceux-ci étant notoirement insuffisants, les collectivités locales, soucieuses d'un bon exercice de leurs nouvelles compétences, ont dû abonder très largement les crédits de l'Etat en puisant dans leurs ressources propres. La décentralisation est donc un important vecteur de transfert de charges financières de l'Etat sur les collectivités locales. Le problème ne peut se résoudre que par un remaniement complet tant de la fiscalité d'Etat que de la fiscalité locale, impliquant un transfert de certains impôts d'Etat aux collectivités locales.

La réforme opérée par la loi du 28 Mars 2003 « *relative à l'organisation décentralisée de la République* » innove sur certains points et élève au rang de « règles constitutionnelles » certains principes admis. Elle est considérée comme le deuxième volet de la décentralisation. Un des objectifs de cette réforme est de définir et organiser des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, dans le but de faire émerger « *une République des proximités* », tout en veillant à satisfaire l'exigence de cohérence dans l'action publique. Le problème de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales n'a pas été résolu par la réforme de 2003. Or, ces dernières années, la marge d'autonomie financière n'a cessé de se réduire, l'Etat supprimant des impôts bénéficiant aux collectivités territoriales pour les remplacer par des compensations, pas toujours intégrales, des pertes de recettes ainsi provoquées. Dans une décision du 12 juillet 2000, *loi de finances rectificative pour 2000*, le Conseil constitutionnel a érigé en principe que les règles posées par la loi « *ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration* »²⁴. Mais ce n'est toujours pas le cas dans la pratique.

A côté de ces transferts de compétences, le département possède une clause générale de compétence comme l'énonce l'article L.3211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), « *le Conseil général règle par ses délibérations les affaires*

²⁴ CC, décision *loi de finances rectificatives pour 2000*, 12 juillet 2000

du département »²⁵. Il faut ajouter à cette formule celle de la loi du 7 janvier 1983 qui confie aux départements « *les affaires de leur compétence* ». Ainsi le département dispose d'une habilitation générale à se saisir de tout problème sur son territoire. Les politiques locales exercées dans le domaine de l'environnement relèvent essentiellement de cette clause générale de compétence car il existe peu de textes législatifs dans ce secteur qui confèrent des attributions précises aux collectivités. La responsable du service valorisation des énergies et des déchets du Conseil général explique que « *les compétences du département en terme environnemental concernent les espaces naturels sensibles et la planification départementale de la collecte et de la gestion des déchets mais seulement la planification et non la collecte en elle-même. Le reste, c'est de la compétence facultative* »²⁶.

Ainsi, si la loi d'orientation sur l'énergie du 13 juillet 2005 réaffirme le rôle des collectivités locales dans la politique énergétique nationale, elle ne transfère aucune attributions obligatoires et surtout aucuns crédits aux collectivités territoriales. Celles-ci voient leur capacité à intervenir dans le domaine de la maîtrise de l'énergie étendue, mais elles les mettent en œuvre si elles le souhaitent.

Il est évidemment difficile pour un Conseil général de se lancer dans une politique environnementale de grande envergure car il existe des contraintes budgétaires fortes. Le budget 2008 du Conseil général d'Ille et Vilaine a été voté du 13 au 15 février 2008. Il montre que les principaux postes de dépenses correspondent aux trois compétences obligatoires : l'action sociale, l'éducation et le transport. Les crédits alloués aux autres secteurs sont donc restreints.

Le budget voté est à hauteur de 880 millions d'euros. Les crédits alloués à la solidarité sont les plus importants : 255 millions d'euros. Ils comprennent les aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées ainsi que les aides à l'insertion. Le deuxième pôle de dépense, « *Égalité des chances* » s'élève à 254,7 millions d'euros. Il comprend les dépenses concernant les collèges, l'enfance, la famille, la culture et le sport. Ensuite, il y a les dépenses pour « *l'équilibre territorial* » c'est-à-dire les routes et infrastructures, le

²⁵ Article L.3211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

²⁶ Entretien Responsable du service Energie du Conseil Général, 28 mars 2008

transport par cars, le logement et le développement des territoires qui correspondent à 172,8 millions d'euros. Ainsi, l'essentiel du budget se retrouve dans ces trois catégories. Les sommes attribuées à la politique environnementale sont limitées : 24,6 millions d'euros.

2) Les conditions d'émergence de la variable européenne

Les programmes communautaires disposent de mécanismes de soutien financier afin de mettre en œuvre leurs politiques dans les Etats-membres. Le programme Energie Intelligente Europe contribue à accélérer la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto, de participer à la mise en place de la stratégie énergétique de l'Union Européenne en matière d'énergie durable. Destiné à soutenir des actions non technologiques, le programme cofinance des initiatives d'organismes nationaux, infranationaux, publics ou privés. Il est, pour le Conseil général d'Ille et Vilaine, une structure d'opportunité importante dans la mise en œuvre de la politique énergétique.

a) Le concept de fenêtre d'opportunité

Le modèle de la fenêtre d'opportunité a été introduit par John W. Kingdon²⁷. Il a pour but d'expliquer les conditions et le contexte d'émergence d'un problème à l'agenda politique. Il cherche à agencer le rôle des acteurs, des récits, des hasards et des incertitudes sur le processus de mise à l'agenda.

Kingdon considère que la sphère politique est divisée en trois courants possédant chacun un développement autonome selon une logique de calendrier propre à chacun :

²⁷ Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984 dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004,

- Le premier courant est celui des problèmes (problem stream). Selon Kingdon, on peut parler de problèmes politiques, dès lors que « *les gens sont convaincus que quelque chose peut être fait pour améliorer la situation* » [1984, p.119]. Trois mécanismes permettent de rendre visibles les situations problématiques : les indicateurs, les événements et les feedbacks.

- Indépendamment se développe le courant des solutions (policy stream) dans lequel de nombreuses alternatives concurrentes circulent, portées par des entrepreneurs au sein de communautés de politiques publiques (policy communities). Ces solutions ne sont pas initialement pensées pour résoudre des problèmes. Elles « flottent » à la recherche de problèmes auxquels elles viennent s'accrocher, ou d'événements qui les rendent soudain plus visibles. Ces alternatives doivent être techniquement possibles, compatibles avec les valeurs dominantes de la policy community et capables d'envisager les contraintes futures.

- Dans le dernier courant (political stream), les événements évoluent selon des règles et un calendrier propre à la vie politique. Plus précisément, ce courant comprend l'opinion publique et ses revirements (swings of national moods), la politique électorale, les changements dans le gouvernement et l'administration et les actions des groupes de pression.²⁸

Ainsi lorsqu'un événement rend le contexte politique favorable ou qu'un problème capte l'attention du gouvernement, il faut trouver une solution au sein des alternatives du policy stream.

C'est alors que les entrepreneurs politiques entrent en jeu. En effet, « *le modèle de Kingdon n'est pas un modèle désincarné où des solutions flottent et des courants se croisent sans que l'on en connaisse les acteurs. Il leur fait au contraire une grande place, en particulier à ceux qui portent les propositions : les entrepreneurs politiques.* »²⁹

²⁸ Ravinet Pauline, *Fenêtre d'opportunité* dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p219.

²⁹ Op. cit. p221

Ceux-ci sont des acteurs qui se mobilisent auprès des décideurs politiques pour défendre une alternative, Pour avoir les moyens de promouvoir leur solution, les entrepreneurs doivent avoir trois qualités essentielles : être reconnu ou entendu, avoir des qualités de négociateur et être persévérant.³⁰

*« Une fenêtre d'opportunité est la rencontre conjoncturelle des intérêts de différents types d'acteurs qui travaillent de façon indépendante et qui vont tirer profit d'un événement pour collaborer ».*³¹

Ici, le contexte international de réchauffement climatique est l'évènement qui capte l'attention du Conseil général. La Commission joue le rôle d'entrepreneur politique en proposant ses programmes de financement. Il faut souligner l'importance du service « Europe » du Conseil Général, acteur intermédiaire qui parle de cette solution au service « Valorisation des Energies ».

b) Les conséquences des financements européens dans la mise en œuvre de la politique énergétique du Conseil Général

La politique énergétique du Conseil général d'Ille et Vilaine est apparue suite aux élections de 2004. Celles-ci entraînent un changement de majorité au sein du Conseil général. Le programme de la gauche, qui prend la tête de la présidence du Conseil général, s'engage clairement dans la voie du développement durable. Les élus sont très motivés par l'idée de travailler sur les problèmes énergétiques du département. Le département se trouve en première ligne pour la relance d'une politique active de maîtrise de l'énergie, du fait de sa connaissance des territoires et de sa proximité avec les habitants. Il constitue le relais parmi les plus appréciés des citoyens. Il est le vecteur privilégié pour sensibiliser, informer sur les enjeux de la maîtrise de l'énergie et inciter à des nouveaux comportements.

³⁰ Ravinet Pauline, *Fenêtre d'opportunité* dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p221

³¹, Op. cit., p219

Un premier volet d'action est proposé. Il concerne le diagnostic énergétique du patrimoine immobilier des communes du département. Le but est d'engager un conseiller en énergie qui intervient dans les communes pour évaluer le niveau de consommation et étudier comment les communes peuvent faire des économies d'énergie. Pour une mise en place efficace de ces actions, il faut l'embauche de deux techniciens en énergie. Or, le cadre budgétaire du département ne le permet pas. Ainsi, le problème de financement se pose très vite.

« Avec le budget restreint attribué à l'environnement, on ne pouvait embaucher qu'un seul technicien. Bon, c'est déjà bien mais c'est une goutte d'eau dans la mer quand on voit le nombre de communes sur le département »³².

Dans le cadre de la politique énergétique du Conseil général, les financements européens vont apparaître comme la fenêtre d'opportunité d'une mise en œuvre efficace des actions. Dans le dossier déposé à la Commission est inscrit l'obligation d'embauche de deux techniciens afin d'assurer un bon déroulement de la mise en place du projet. L'octroi de financements européens constitue donc une gamme de ressources très appréciable pour le département qui cherche à augmenter sa marge de manœuvre. La conséquence principale qui découle de cette augmentation du budget alloué à la politique énergétique est la rapidité et l'efficacité de sa mise en œuvre.

« L'Europe apporte des moyens pour défendre des projets qui tiennent la route. Sans cela, toutes les actions en matière d'énergie ne se seraient pas faites. La prise de conscience du Conseil général n'aurait pas été aussi rapide. De plus, la mise en place du projet va forcément influencer les autres secteurs du Conseil général. L'habitat et le transport ne sont pas les plus faciles à convaincre dans le cadre du développement durable. »³³

D'autre part, l'un des points positifs du projet européen est l'obligation de mener le projet à son terme car des crédits européens sont engagés. Cela permet de s'affranchir des alternances politiques qui cessent parfois certaines politiques ou du moins en diminuent

³² Entretien responsable du service Energie du Conseil général, 28 mars 2008

³³ Entretien élu de la Communauté de communes de la Bretagne Romantique, 20 mars 2008

la portée. « *Un grand nombre d'études de cas ont pu montrer comment les capacités financières dégagées par les fonds européens, notamment par les fonds structurels avaient pu accompagner les politiques de réforme entreprises au niveau local, en permettant de s'affranchir de la tutelle financière et fiscale à l'égard de l'Etat central* »³⁴.

c) L'importance des financements européens pour les associations locales

Parmi les acteurs participant au projet, on trouve deux associations locales : le Centre d'Information sur l'énergie et l'environnement (CIELE) et l'Association d'Initiatives Locales pour l'Energie et l'Environnement (AILE).

AILE est une agence locale de l'énergie. Elle a été créée en 1995 dans le cadre du programme SAVE de l'Union Européenne par l'ADEME Bretagne et les CUMA (Coopératives d'Utilisation de Matériels Agricoles) de l'Ouest. Dans le cadre de programmes européens, AILE est mandatée pour expérimenter différents projets dans le domaine des énergies renouvelables, de la maîtrise des énergies et ceci dans le cadre de projets de développement local.

Au sein de PRACTISE, cette dernière est chargée d'établir une méthode de diagnostic énergétique adaptée aux territoires ruraux, en s'appuyant sur les deux territoires pilotes, puis d'examiner dans quelle mesure cette méthode est reproductible sur d'autres territoires. La participation au projet a eu un impact important au sein de l'association puisqu'elle a permis de créer un nouveau poste. Les financements européens augmentent de manière substantielle le budget de l'association. Celle-ci aurait de nombreuses difficultés si elle ne demandait que des subventions aux instances régionales. En outre, l'agence a été créée grâce à une initiative communautaire, elle a donc pour habitude de participer à des projets européens.

³⁴ Le Galès P., *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993 dans, Palier B, Surel Y., *L'Europe en action, l'europeanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007

Le CIELE a été créé en 1986. Il émane de l'association « les Amis de la Terre », présente en Bretagne à partir de 1977 pour lutter contre le projet de centrale nucléaire de Plogoff. Les Amis de la Terre prenant des engagements politiques avec la candidature de Brice Lalonde aux élections présidentielle de 1981, une association indépendante est créée : le CIELE.

Dans le cadre de PRACTISE, le CIELE est chargé du volet sensibilisation du public. Il avait participé auparavant à un projet européen dans le domaine des déchets. La responsable du CIELE expose très clairement l'intérêt principal des projets européens pour l'association :

«Je ne voudrais pas dire que l'Europe ça nous permet d'avoir une bourse financière mais c'est un peu ça quand même. »

L'objectif, pour 2009, est de trouver un programme européen pour continuer les actions lancées par PRACTISE. L'association souhaite établir un nouveau projet qui ne concerne plus la sensibilisation du public mais finance des travaux HQE (Haute Qualité Environnementale) dans les communes. Elle veut élaborer à partir de ce projet un réel plan d'action sur les cinq à dix ans à venir. Le but est d'aider les collectivités à mettre en place des politiques d'incitation pour les particuliers

Les associations environnementales ont de nombreuses difficultés à trouver des subventions locales ou nationales, elles subsistent grâce aux financements européens en répondant à des appels à projet ou en participant à des projets européens. Elles sont à la fois sollicités et à la recherche de projets européens car ce sont, pour elles, des ressources budgétaires importantes.

B) L'Europe : moyen de légitimation de la politique publique locale

Dans cette partie, l'objectif est rendre compte de quelle manière les acteurs sociopolitiques locaux se saisissent concrètement de l'enjeu européen et le traduisent dans leur stratégie locale. La mobilisation de ressources européennes concourt à la légitimation de la politique énergétique.

1) Emergence d'un dynamisme local autour de l'enjeu énergétique

a) Création d'un nouveau service au Conseil Général

Comme il a été expliqué dans la première partie, le changement de majorité au sein du Conseil Général d'Ille et Vilaine a eu un impact fort sur la conduite de la politique environnementale au niveau du département. Les élus avaient beaucoup d'idées et de projets concernant la thématique énergétique. Nous avons vu comment l'obstacle financier a conduit le Conseil Général à se tourner vers les financements européens. Un autre effet de la participation au projet PRACTISE est d'avoir permis au tout récent service « valorisation des énergies et des déchets » d'acquérir une certaine légitimité en interne.

Suite aux élections de 2004 une mission « énergies renouvelables » est créée en octobre 2005 au sein de la direction de l'environnement et des infrastructures. Au cours de l'année 2007, la mission se transforme en service « valorisation des énergies et des déchets ». La maîtrise de l'énergie passe essentiellement par des économies dans le transport et dans le bâtiment. Il est d'ailleurs prévu, dans le projet Practise, que le Conseil Général agisse sur son propre patrimoine immobilier en termes de réduction de la consommation d'énergie.

En invoquant PRACTISE, le service « valorisation des énergies et des déchets » a donc pu être associé à des projets de construction menés par le service du Patrimoine, dans un souci de maîtrise des énergies. En effet, le Conseil général souhaite répartir les équipements et les services sur l'ensemble du département. Cette territorialisation se traduit par l'implantation de sept nouvelles agences. Certaines d'entre elles vont être achetées, d'autres louées et trois construites. En ce qui concerne les nouvelles

constructions, l'année 2007 a consisté à sensibiliser, en interne, aux problématiques de la maîtrise de l'énergie et le service « valorisation des énergies » a finalement été consulté sur les projets liés à la territorialisation : « *Au début on y allait un peu sur la pointe des pieds, il ne fallait pas heurter la sensibilité des services du Patrimoine, on a été associé petit à petit et finalement on a réussi à intégrer au projet de construction d'une agence de 16 000 m² les exigences de maîtrise de consommation énergétique* »³⁵.

De plus, les participants au projet PRACTISE ont eu l'occasion de se rendre à Fribourg, considérée comme la ville allemande la plus écologique. Les élus et les techniciens du service Patrimoine ont été invités à ce voyage afin de découvrir des actions concrètes de maîtrise de l'énergie dans le bâtiment. L'expérience a été très porteuse puisque l'un des bâtiments du conseil général va être construit en préfabriqués bois, technique découverte à Fribourg.

Le projet PRACTISE est mis en avant afin de légitimer les interventions du service Energie de manière transversale dans les projets des autres services. Il est une matrice importante pour le service « valorisation des énergies et des déchets ». C'est une ressource qui apporte une grande crédibilité à ce jeune service

b) Besoin d'une relance de la politique environnementale dans les territoires

On retrouve dans les deux « territoires-tests » la même dynamique en termes de politique environnementale. Les premières actions dans ce domaine ont commencé en 1999-2000 à l'initiative du Conseil Général d'Ille et Vilaine avec le Contrat Eau-Paysage-Environnement (CEPE). Le but de ce contrat est d'inciter les groupements de communes à mettre en place une politique locale, globale et cohérente de l'environnement.

- La communauté de communes de la Bretagne Romantique

Dans la communauté de communes de la Bretagne Romantique, le CEPE a permis la création d'un poste emploi-jeune afin de réaliser un diagnostic environnemental

³⁵ Entretien Responsable du service Energie du Conseil général, 28 mars 2008

du territoire puis d'établir un programme d'action. La communauté de communes a utilisé son propre cadre d'actions à partir du CEPE. La sensibilisation, la communication, l'éducation du grand public correspondent un volet important du programme. Les interventions ont surtout eu lieu en milieu scolaire : les écoles primaires en 2004, les collèges en 2005. Les agriculteurs ont été un public privilégié au niveau de la sensibilisation. Suite à de nombreuses rencontres, la communauté de commune a choisi de développer des plantations de haies bocagères pour reconstituer partiellement le bocage. Enfin, six haltes nautiques sur le canal d'Ille et Rance ont été aménagées dans un souci de développement durable.

Il a aussi fallu convaincre les élus du rôle essentiel de cette politique dans la communauté. L' élu en charge de l'habitat et de l'environnement, vice-président de la communauté de communes pendant douze ans, souligne l'importance du travail fait auprès des élus :

« Quand on parlait d'environnement aux soixante-sept élus en 2001, ils souriaient. S'agissant d'environnement, ils ne se sentaient pas concernés. Et tout le travail qui a été fait au cours de ces sept ans, le rappel constant des actions menées sur le terrain, a fait que progressivement il y a eu une oreille plus attentive de la part des élus sur les problèmes environnementaux. Et je crois que sur les sept ans, c'est ce que je considère vraiment comme une réussite. A tel point que l'on est parvenu à faire voter les élus pour la construction d'un centre environnemental à l'unanimité moins une voix. »³⁶

Il est donc clair que le Contrat Eau-Paysage-Environnement a permis d'asseoir la politique environnementale de la communauté.

En ce qui concerne l'énergie, les actions avaient plutôt lieu au niveau du pays de Saint-Malo avec la création d'un centre sur le dérèglement climatique et l'installation d'un champ de six éoliennes à Tréméheuc. L'arrivée du projet Practise s'est faite à point nommé dans la communauté de communes puisque le plan d'actions du CEPE arrive à sa fin. Les élus

³⁶ Entretien élu de la Communauté de communes de la Bretagne Romantique, 20 mars 2008

souhaitent désormais se concentrer sur les énergies, selon la chargée de mission de la communauté :

« On a... enfin les élus ont une volonté de travailler sur les énergies, sur les économies d'énergies et les énergies renouvelables, ils sont très porteurs et notamment Madame Sauvée qui a lancé le projet au niveau du Conseil Général. Elle a proposé à la communauté de communes qui avait déjà une réflexion dans ce domaine là de correspondre à un territoire-test. »³⁷

La participation au projet a permis de donner un cadre d'action aux élus désirant travailler sur cette problématique.

- Le pays des Vallons de Vilaine

L'association du Pays des Vallons de Vilaine est née de la volonté des élus des cantons de Bain de Bretagne, Guichen et le Sel de Bretagne suite à la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) datée du 25 juin 1999. Cette loi a pour ambition d'associer la société civile à une réflexion globale pour un développement durable du territoire à dix ans. En avril 2000, l'association du Pays des Vallons de Vilaine est créée par l'adoption de la Charte du pays. Celle-ci doit contenir l'état des lieux du territoire, un diagnostic prospectif précisant les évolutions du territoire qui se profilent pour les dix prochaines années, et les orientations que les acteurs auront retenues pour conduire le développement du territoire qui se doit durable et réfléchi. Le projet de territoire du pays des Vallons de Vilaine a pour premier enjeu *« agir en faveur de l'environnement »*. Ainsi, l'environnement a toujours été un fil directeur des actions.

Suite au diagnostic environnemental du territoire, le premier plan d'action est établi en 2002. Comme pour la communauté de communes de la Bretagne Romantique, les actions sont établies dans le cadre du Contrat Eau-Paysage-Environnement du Conseil Général. Dès le départ, il existe un volet énergie qui se décline en deux types d'action. Tout d'abord, la sensibilisation de la population aux économies d'énergie s'effectue par le

³⁷ Entretien chargée de mission environnement, Communauté de communes de la Bretagne Romantique, 4 mars 2008

financement de projets pilotes comme l'extension du bâtiment de la Communauté de Communes du canton de Guichen qui a été construit selon la démarche HQE (Haute Qualité Environnementale) c'est-à-dire en respectant, entre autre, la maîtrise de la consommation d'énergies. Ensuite, le pays souhaite produire des énergies renouvelables. Ainsi, elle détermine des zones de développement éolien sur les communes du Pays avec l'appui d'associations.

Le problème, selon le chargé de mission environnement du pays, est que le diagnostic établi en 2000 est obsolète maintenant et pas assez concentré sur les énergies. Les actions mises en place dans ce domaine étaient ponctuelles, pas vraiment innovantes et sans fil directeur sur l'ensemble du territoire. Il explique à propos de Practise :

«L'intérêt de PRACTISE, c'est l'étude de programmation énergétique qui permet de connaître précisément les principaux postes de consommation d'énergie. Dans le pays, le transport est égal à 50% de la consommation et l'habitat 25% car il y a eu une forte augmentation au niveau des constructions ces dernières années. L'intérêt est donc de travailler dans ces deux secteurs et un peu moins au niveau des entreprises et des agriculteurs. On peut mieux cibler les actions prioritaires sur le territoire grâce à cette étude. »³⁸

Le diagnostic a donc vraiment permis de trouver de nouvelles pistes de réflexion et d'action dans le domaine de l'énergie : *« On arrivait un peu à bout de souffle avec le plan d'action qui existait depuis 2002 »³⁹*. Le second apport de l'Europe, selon le chargé de mission du pays, réside dans une expérience de voyage fait dans le cadre de Practise. Les élus et les techniciens se sont rendus à Fribourg en Allemagne. Cela a permis de donner un nouvel élan à la politique environnementale du pays. Les élus, comme les techniciens, ont découvert de nombreuses pistes d'actions réalisables sur leur territoire. Un regain d'enthousiasme et d'idées est apparu suite à cette visite. De plus, *« les attentes et les envies*

³⁸ Entretien chargé de mission environnement du Pays des Vallons de Vilaine, 13 mars 2008

³⁹ Entretien, 13 mars 2008, précité.

sont les mêmes de la part des élus et des fonctionnaires, ce qui n'est pas souvent le cas dans les collectivités. »⁴⁰

Il convient de souligner en conclusion le rôle joué par l'expertise dans cette nouvelle dynamique locale. Le travail effectué pendant la première année de mise en place du projet s'est essentiellement concentré sur la création d'un modèle de diagnostic énergétique pour les territoires. Comme l'explique le chargé de mission du pays des Vallons de Vilaine, cette expertise est très importante dans le sens où la politique énergétique se serait probablement concentrée sur d'autres secteurs en l'absence de ce diagnostic. En effet, dans ces territoires ruraux, les actions environnementales ont tendance à être dirigées vers l'agriculture. Or ces dernières années, ces territoires ont connu une expansion démographique forte avec une augmentation importante des constructions de maisons individuelles et des flux de voitures entre Rennes et les communes du Pays. C'est donc dans ces deux secteurs mis en lumière par le diagnostic que la politique énergétique va mettre en place les actions principales.

Ce diagnostic, dont la méthode est reproductible, va être mis en place dans tous les territoires d'Ille et Vilaine afin d'avoir une vision claire des priorités au niveau du département et de construire une politique énergétique globale et cohérente. Bien que le diagnostic soit essentiel pour une politique énergétique efficace, cette expertise n'aurait pas été possible sans le soutien de l'Europe car il n'existe pas, au Conseil général, de crédits alloués à ce genre d'études.

2) Une socialisation locale renforcée

a) Une sensibilisation ciblée à la maîtrise des énergies au niveau local

La référence au développement durable s'est imposée dans le discours des responsables politiques (comme l'ont montrées les listes des candidats aux municipales de 2008), des institutions internationales et des médias. Mais la notion subit aussi un effet de

⁴⁰ Entretien, 13 mars 2008, précité.

mode qui entraîne des confusions et des incompréhensions au sein de la société civile. Le concept de développement durable implique un changement de référentiel dominant : passer d'une société de gaspillage à une société d'économie. Le concept de référentiel se réfère à la représentation de la réalité.

Selon l'approche cognitive des politiques publiques, « *les politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts, mais elles sont aussi le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu* »⁴¹. Un changement de référentiel passe donc par une communication importante et un apprentissage cognitif des populations.

Dans le programme PRACTISE, le CIELE est chargé de la communication auprès de quatre publics : collectivités, entreprises, grand public et scolaires. Au départ elle s'est appuyée sur les actions existantes. La Communauté de communes de la Bretagne Romantique a lancé une semaine du développement durable en 2007. Ainsi, le CIELE a animé un débat suite au visionnage du film d'Al Gore, *Une vérité qui dérange*. Ce fut l'occasion de présenter le projet Practise au public présent. En ce qui concerne les scolaires, des actions d'éducation aux économies d'eau et d'énergies avaient déjà été entreprises en 2004-2005 dans les communes de la Communauté de la Bretagne Romantique. Le projet Practise va venir renforcer ce qui a déjà été fait en primaire et va aussi s'adresser aux collégiens.

Dans les pays des Vallons de Vilaine, le programme environnemental du pays rencontre, dès le départ un soutien fort de la population grâce à l'existence du salon Ille et Bio qui a lieu tous les ans, depuis dix-sept ans. C'est au départ un salon qui a pour but la promotion de l'agriculture et des produits biologiques. Le succès du Salon a fait qu'il s'est peu à peu élargi à d'autres secteurs. On trouve désormais des exposants sur tous les thèmes en relation avec le développement durable dont l'habitat écologique et les énergies renouvelables. Ce salon est organisé par l'association Culture Bio, organisation très présente sur le territoire et qui fait partie du conseil de développement du Pays des Vallons de

⁴¹ Muller P., *Référentiel*, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004

Vilaine. Pour l'édition 2007, le CIELE disposait d'un stand d'exposition afin de faire découvrir le projet PRACTISE.

La chargée de mission du CIELE souligne que l'un des avantages de PRACTISE est de pouvoir sensibiliser les populations à la thématique énergétique de manière très pragmatique, en s'appuyant sur le diagnostic énergétique et les problèmes concrets qui en découlent. Pour elle, l'intérêt de PRACTISE réside dans le fait qu'il permet de travailler dans des territoires de taille adéquate : « *La notion de communauté de communes c'est un bon cadre pour parler d'énergie. On a plusieurs communes qui ont des projets qui coexistent et qui sont pertinents pour parler d'énergie. De plus, les gens sont intéressés parce que ce sont des projets qui les touchent dans leur vie quotidienne.* »⁴². Afin d'évaluer les connaissances de la population sur les énergies renouvelables, un questionnaire est envoyé aux habitants chaque année au mois de mars. Il permet d'apprécier l'évolution des connaissances mais aussi le nombre de personnes qui se sentent concernées par les problèmes énergétiques.

La nouveauté apportée par PRACTISE est l'approche d'un secteur peu informé : l'entreprise. En 2007, l'objectif a été de prendre contact avec les têtes de réseau au niveau du département : la chambre de commerce, les syndicats et la chambre des métiers. L'approche de ce secteur est primordiale puisque les entreprises ont des besoins énergétiques importants et ne se livrent pas facilement sur leur consommation, les problèmes qu'ils rencontrent... Ainsi le projet PRACTISE apporte des journées de sensibilisation et des formations adéquates au monde de l'entreprise.

Enfin, la partie la plus importante du travail de sensibilisation se fait au niveau des élus du Pays et de la Communauté de communes. La formation des élus est essentielle pour le projet car ce sont eux les relais au niveau des communes. Ils connaissent bien leur territoire et les projets qui s'y mettent en place. De plus, il y a eu un renouvellement important des élus suite aux élections de mars 2008. Il faut donc reprendre le travail qui avait été effectué avec les élus précédents. La formation se concentre sur les élus car l'animatrice du CIELE a besoin d'une étroite collaboration de ceux-ci pour faire avancer le projet dans les territoires.

⁴² Entretien responsable du CIELE, 6 mars 2008

L'association CIELE devient, grâce au projet PRACTISE, un agent de socialisation important dans les territoires. Elle entame un processus d'apprentissage et d'adaptation des individus à un nouveau mode de gestion des énergies et à des comportements économes. D'une manière très diffuse, le CIELE apporte des connaissances sur les exigences européennes en matière d'énergie. L'animatrice du CIELE conclut l'entretien par cette phrase : « *Moi ce que je peux vous dire c'est que l'Europe ça nous permet de faire une bonne animation auprès des différents groupes. Nul ne pourra ignorer l'existence de l'association CIELE dans ces territoires* »⁴³. La position du CIELE en tant qu'agent de socialisation est renforcée. L'association devient un acteur important de la politique énergétique locale.

b) Une démarche participative

Le projet PRACTISE vise à créer une Communauté d'Energie Durable (Maîtrise de l'énergie et Energies Renouvelables).

« Dans cette communauté, l'ensemble des acteurs locaux (politiques, économistes, urbanistes, constructeurs immobiliers, citoyens) coopèrent activement afin de :

- *développer la fourniture d'énergies décentralisées,*
- *d'augmenter l'autonomie énergétique des territoires au regard des énergies fossiles,*
- *de favoriser les énergies renouvelables*
- *de développer les mesures d'efficacité énergétique »*⁴⁴.

La mise en place du projet est basée essentiellement sur une démarche participative. C'est une des exigences fortes de la « méthodologie européenne » de développer l'association des acteurs privés à la politique publique. Comme dans la plupart des programmes communautaires, la Commission propose un « *cercle vertueux du partenariat permettant aux acteurs de construire collectivement des problèmes sur la base de diagnostics partagés. Cette construction collective de connaissances doit déboucher sur la*

⁴³ Entretien responsable du CIELE, 6 mars 2008

⁴⁴ Présentation du projet sur le site <http://www.energypractise.eu>

stabilisation de rapports de confiance entre parties prenantes (autorités publiques de différents niveaux, associations, habitants, secteurs économiques, etc.) censée pouvoir garantir à la fois l'innovation politique, la mobilisation de différents types de ressources (financières, cognitives ou politiques) et une meilleure coordination des interventions »⁴⁵.

La réussite du projet dépend donc en partie de la capacité de réaction et de la volonté d'intégration au projet de la société civile. On observe que cette méthode participative est plus ou moins bien assimilée dans les territoires et qu'elle est fonction du contexte local et de la structure locale qui diffuse le projet.

- Le Pays des Vallons de Vilaine

Le territoire des Vallons de Vilaine fonctionne depuis sa création sur une démarche participative du fait de sa structure. En effet, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a pour ambition d'associer la société civile aux décisions du territoire. Cette association se fait par le Conseil de développement qui est un organe de consultation, un lieu de propositions et d'initiatives du Pays. Il est composé de soixante-deux personnes réparties ainsi : cinquante-deux représentants du monde socioprofessionnel, huit élus et deux membres associés. Les acteurs privés du monde économique, social, associatif... représentent donc une large majorité au sein de cet organe qui est consulté sur tous les projets du pays, en groupe de travail puis en assemblée plénière.

Les objectifs de PRACTISE ont donc été largement intégrés aux initiatives locales sur le territoire des Vallons de Vilaine. La démarche participative étant déjà ancrée dans les pratiques locales, PRACTISE n'a fait que valoriser et renforcer un mode de gouvernance associant élus locaux et société civile. La structure du Pays est un cadre de réception

⁴⁵ Pasquier R., Pinson G., *Politique européennes de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie*, Politique européenne n°12, hiver 2004 *L'Europe au microscope du local* p 45

favorable à l'objectif n°1 du projet : la création d'une « communauté locale d'énergie durable » du fait de son mode de fonctionnement au sein du conseil de développement. Le pays en tant qu'institution facilite la diffusion de « la méthodologie européenne » auprès des acteurs locaux.

- La Communauté de communes de la Bretagne Romantique

A l'inverse, la communauté de la Bretagne Romantique rencontre plus de difficultés dans la diffusion du projet. Le mode de fonctionnement d'une Communauté de communes est différent de celui d'un Pays dans le sens où l'association des acteurs privés à l'élaboration de la politique publique n'est pas une exigence de la structure. A la tête d'une communauté de commune, se trouve placé un Conseil communautaire, organe délibérant qui joue le même rôle que le Conseil municipal dans une commune. A la différence du Conseil municipal, le Conseil communautaire n'est pas directement issu du suffrage universel, mais composé de délégués de chaque commune. La démarche participative est donc moins développée dans cette institution qu'elle ne l'est dans le Pays des Vallons de Vilaine.

L'impulsion vient essentiellement de quelques élus qui souhaitent placer le développement durable au cœur des priorités de la communauté de communes. La chargée de mission environnement de la Bretagne Romantique reconnaît qu'elle a plus de difficultés à diffuser le projet que dans le territoire des Vallons de Vilaine :

« Il est très net que l'autre territoire est bien plus investi et plus avancé dans cette démarche, à la fois parce qu'ils ont une concertation plus suivie au niveau du territoire, et aussi parce qu'il y a des agriculteurs plus engagés dans une démarche de développement durable. C'est beaucoup plus difficile ici de travailler sur cette thématique »⁴⁶.

L'organisation structurelle de la communauté de communes est un point de véto concernant la diffusion de la méthodologie européenne. Les interactions entre les

⁴⁶ Entretien chargée de mission environnement, Communauté de communes de la Bretagne Romantique, 4 mars 2008

représentants du secteur privé et la communauté de communes sont peu fréquentes, il est donc plus ardu pour la chargée de mission de mobiliser la société civile dans une démarche participative. Cette méthode n'est pas ancrée dans les pratiques et il n'existe pas de structure de rencontres, de débat, équivalente au conseil de développement dans un Pays.

c) l'institutionnalisation d'un réseau local de l'énergie

A terme, l'idée est de construire un réseau d'interdépendance entre les différents acteurs du territoire impliqués dans le secteur de l'énergie.

- La notion de réseau

Les premiers travaux sur les réseaux de politiques publiques, dans les années 1960 et 1970 s'intéressent aux relations entre les groupes d'intérêt, entendus au sens large (associations professionnelles, syndicats, entreprises, etc.) et la figure de l'Etat. Deux approches se distinguent alors.

La première développe l'idée que « *les politiques publiques sont inscrites dans des secteurs bien délimités- tels l'agriculture ou la défense-, et fabriquées au sein d'ensembles, ou de systèmes, qualifiés de « sous-gouvernements » (subgouvernements), et constitués d'acteurs identifiés dont la participation est stable.* »⁴⁷. Dans cette vision, les réseaux sont des « communautés de politiques publiques » qui agissent dans des secteurs de l'action publique clairement définis dans le but de défendre un intérêt commun.

La deuxième approche voit « *le processus de policy-making comme fragmenté et divisé en différents « réseaux sur enjeux » (issue network), composés d'un grand nombre d'« activistes » (policy activists) spécialistes et compétents sur un enjeu de politiques publiques particulier, et issus de groupes d'intérêt, de l'appareil gouvernemental, du milieu académique*

⁴⁷ Thatcher M., Réseau, dans Bousaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, Mayenne*, Preses de Sciences Po, 2004, p 385

ou d'experts indépendants »⁴⁸. Ainsi le réseau se forme autour d'un intérêt particulier mais n'est pas stable car les acteurs changent régulièrement et il est difficile d'identifier les acteurs dominants.

Face aux limites de ces définitions, de nouveaux travaux proposent des typologies. David Marsh et Roderick A. W. Rhodes distinguent cinq catégories, en allant des réseaux les plus lâches aux réseaux les plus intégrés. Ils évaluent alors le degré d'intégration, d'adhésion et de distribution des ressources entre les membres comme caractéristiques du réseau.

- Les réseaux sur enjeux
- Les réseaux de professionnels
- Les réseaux intergouvernementaux
- Les réseaux de producteurs
- Les communautés de politiques publiques

Le réseau en construction en Ille et Vilaine correspondrait plutôt à une communauté de politiques publiques. L'idée est réellement de créer un réseau stable avec des acteurs provenant de tous les milieux socioprofessionnels du territoire. Le nom de « Communauté d'Énergie durable » montre que la volonté est d'établir un réseau intégré.

La première action pour former le réseau a été de mettre en place dans chaque territoire un comité de pilotage « Practise » pour faire participer les élus, les animateurs des territoires, les associations, des personnes ressources, des habitants... Cela permet d'avoir des relais locaux mais aussi de dynamiser le programme en augmentant les échanges, en étant plus à l'écoute des attentes des territoires. Dans le Pays des Vallons de Vilaine, cette approche est facilitée par la motivation de certains groupes d'intérêt. L'association Ille et Bio s'est tout de suite impliquée dans le projet en participant au comité technique.

⁴⁸ Thatcher M., *Réseau* dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004. p385

L'idée de ce réseau est aussi de rapprocher les élus entre eux, notamment pour une meilleure coopération entre le Conseil général et les structures intercommunales. Les liens entre ces institutions se sont d'abord établis avec la cellule du CEPE (Contrat Eau Paysage Environnement), Practise vient renforcer les contacts, notamment avec la cellule énergie. Une collaboration étroite entre ces deux niveaux de décision est primordiale pour atteindre les objectifs du projet.

D'autre part, les acteurs intermédiaires comme le Conseil général ou le CIELE diffusent les normes européennes dans le domaine de l'énergie à travers les formations et les réunions du réseau. L'apprentissage est d'abord centré sur les questions énergétiques et les problématiques de développement durable au niveau local mais les exigences de l'Union européenne sont aussi abordées par ces acteurs.

Les ressources européennes sont donc exploitées au profit des stratégies des acteurs locaux. Les territoires et le CIELE ont saisi l'opportunité du projet pour légitimer leur participation à la définition de la politique énergétique départementale. La méthodologie européenne permet à des acteurs non-élus de participer à la mise en œuvre d'une politique publique. Il s'agit pour le Pays des Vallons de Vilaine et la Communauté de communes de la Bretagne Romantique d'une légitimation de la politique par les outputs.

En effet, ces deux structures, qui mettent en place le projet au niveau local, ne sont pas directement élues par les citoyens. Même si les élus présents dans une Communauté de communes et un Pays sont des représentants des conseils municipaux, il résulte souvent pour le citoyen une impression de distance et d'opacité, une représentation diluée qui ne correspond pas aux exigences de la démocratie. La légitimation pour les outputs est donc liée non pas au statut de l' élu, « représentant du peuple », mais « aux effets de l'action publique perçus positivement par la communauté concernée, un acteur étant ici légitime pour autant que son action soit vue comme ayant contribué au bien commun »⁴⁹.

⁴⁹ Palier, B. et Surel Y., L'Europe en action, L'Européanisation dans une perspective comparée, Paris, l'Harmattan, 2007

La légitimation passe donc par l'intégration du plus grand nombre d'acteurs possibles à la mise en œuvre de la politique. C'est en fait la reproduction d'une technique mise en place au niveau européen. La Commission fait régulièrement appel à un certain nombre d'experts pour concourir à la définition d'une politique publique. Pour des structures politiques non élues démocratiquement, la légitimation de la politique passe par l'adhésion du plus grand nombre à la définition de celle-ci.

Il y a bien une utilisation stratégique des ressources européennes par les acteurs, que ce soit en termes de financement ou en termes de méthodes. Mais la dimension européenne du projet est très peu mise en avant auprès du public. L'accent est, bien sûr, mis sur la dimension locale de l'exploitation des énergies renouvelables. L'aspect européen reste important pour les élus qui sont des européistes convaincus. Mais la majorité d'entre eux n'a que des connaissances très partielles des mécanismes européens. La plupart a découvert l'existence des programmes de financement européen par la participation au projet PRACTISE.

« Je suis un européen convaincu. Quand j'ai été élu maire de Tinténiac, j'ai tout de suite créé un comité de jumelage avec une ville en Angleterre. (...) J'ai découvert les financements européens grâce à PRACTISE. Je trouve ça bien de montrer aux gens que l'Europe peut apporter quelque chose de concret chez nous »⁵⁰.

La diffusion des connaissances sur les mécanismes européens aux populations à travers le projet PRACTISE est donc limitée. La dimension européenne du projet est mise en avant seulement au niveau des acteurs dominants dans le réseau et auprès des élus.

L'usage utilitariste des ressources européennes entraîne une mise en place plus rapide et plus efficace des objectifs de la politique énergétique du département. Les enjeux européens en termes d'énergie s'inscrivent nettement au sein d'une grammaire préexistante. Autrement dit, ils sont introduits au sein de stratégies locales de

⁵⁰ Entretien élu de la Communauté de communes de la Bretagne Romantique, 20 mars 2008

développement durable. PRACTISE a donc généré des apprentissages instrumentaux parmi les acteurs locaux.

La deuxième partie s'attache à présenter l'eupéanisation cognitive des acteurs impliqués dans le projet. Il s'agit d'analyser les apprentissages cognitifs développés par PRACTISE parmi les acteurs. Autrement dit, il s'agit d'évaluer si la participation au projet a permis un changement dans les modes de raisonnement des acteurs.

Quelle est la teneur des apprentissages cognitifs des acteurs au sein du réseau transnational ? Quels sont les points de véto au sein des structures qui empêchent la diffusion des savoir-faire européens ?

II Un degré faible d'européanisation cognitive des acteurs locaux

A) Des interactions européennes insuffisantes

L'idée première de ce travail de recherche était d'analyser les apports du réseau européen, exigence de la commission pour tout projet européen. En effet, les actions soutenues par le programme Energie Intelligente Europe doivent comporter trois aspects obligatoires :

- un projet avec au minimum trois organisations partenaires provenant de trois pays différents,
- une période de financement de trois ans maximum,
- un budget généralement compris entre 0,5 et 2,5 millions d'euros.

On peut s'attendre alors à une européanisation des pratiques et des manières de faire avec des échanges importants, une façon de penser en réseau, un territoire à géométrie variable. Mais les entretiens avec les acteurs ont montré que la notion de réseau est assez fictive dans le cadre de PRACTISE.

1) Une socialisation faible dans un réseau européen superficiel

a) Un réseau transnational superficiel

Bertrand Badie définit les relations transnationales comme « *toutes les relations sociales qui, par volonté délibérée ou par destination, se déploient sur la scène mondiale au-delà du cadre étatique national et qui se réalisent en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des Etats* »⁵¹.

⁵¹ Badie B. dans *L'Europe au microscope du local*, revue Politique européenne, n°12, hiver 2004

L'objectif du réseau européen est de créer une politique publique qui associe des territoires, des cultures politiques et des nationalités différentes. Il permet d'expérimenter concrètement la dimension européenne qui est souvent perçue comme lointaine par les acteurs locaux. Il a pour but de confronter des manières de faire et des façons de penser l'action publique dans un domaine donné. A termes, le résultat attendu est l'établissement de liens forts entre les partenaires afin de les insérer dans une dynamique européenne. Les interactions au sein du réseau formé par le projet Practise sont-elles suffisantes pour créer des situations d'interdépendance et une diffusion des ressources européennes ?

Les définitions développées précédemment concernant la notion de réseau s'appliquent difficilement au « networking européen ». Dans les années 90, les analyses sur les réseaux se sont enrichies avec de nouvelles définitions. Les différents concepts liés au réseau ont été articulés avec d'autres modèles d'analyse du processus de policy-making.⁵² Dans ces travaux, les réseaux sont analysés « *comme des institutions, en ce qui concerne notamment leur capacité à établir des règles et des schémas de relations sociales durables pour les interactions dans le processus de politiques publiques* »⁵³.

L'apport de ces nouveaux travaux est de voir les acteurs dans leurs relations horizontales, sans appartenir à une seule hiérarchie organisationnelle :

« *Ils sont en partie interdépendants mais, également, en partie autonomes ; leurs relations sont basées sur l'échange, produisant ainsi des réseaux de politiques publiques, et combinent des éléments de conflit et de coopération* »⁵⁴.

A partir de cette définition, l'analyse prend en compte des indicateurs tels que l'intensité de la communication, la réputation entre participants d'un réseau et les ressources disponibles, afin de révéler les liens entre les acteurs, selon des méthodes qualitatives et quantitatives. Les analyses inter-organisationnelles cartographient ainsi la

⁵² *Journal of theoretical politics*, « policy networks », numéro spécial, 10, 1998, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p385

⁵³ Thatcher Mark, *Réseau*, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p385

⁵⁴ Op. cit. p385

structure des réseaux et la façon dont ceux-ci influencent la capacité des acteurs à utiliser leurs ressources.

Le réseau transnational mis en place par PRACTISE est bien fait de relations horizontales entre des acteurs sans hiérarchie particulière. Même si la ville d'Alessandria a le rôle de coordinateur, cela ne lui donne aucun ascendant sur les autres partenaires. En ce qui concerne l'intensité de la communication, il semble qu'elle soit assez faible. Les partenaires se sont réunis trois fois en deux ans. En outre, la première rencontre, le kick off, ne sert qu'à régler des questions d'organisation comme la composition des différents comités, le choix des représentants au niveau local ou encore l'accord de coopération entre les partenaires. La Commission européenne opère un suivi important des projets pour s'assurer de la bonne utilisation des financements délivrés dans le cadre du projet.

« Le problème c'est qu'on passe notre temps à parler des démarches administratives avec les partenaires européens. Quand on se voit, on doit régler les questions du planning, des « livrables », des rapports financiers... Du coup, les questions de fond sont moins abordées. Peut être aussi parce qu'il est encore trop tôt pour échanger sur nos différences expériences »⁵⁵.

Enfin, les échanges par courriel se concentrent également pour l'essentiel sur des problèmes administratifs au détriment des questions de fond. L'apprentissage de l'Europe par les échanges au sein du réseau semble donc limité.

b) Des difficultés à dépasser les particularités locales

La faiblesse du réseau s'explique, entre autre, par la flexibilité des projets européens. Le dossier de candidature déposé à la Commission fixe des principes d'organisation mais laisse une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux quant au contenu des stratégies locales. Finalement, chaque partenaire met en place une politique

⁵⁵ Entretien responsable du service Energie du Conseil général, 28 mars 2008

différente. La situation est d'autant plus vraie avec le projet Practise qu'il y a peu de points communs entre les territoires partenaires.

Lorsque le Conseil général a décidé de répondre à l'appel à projet du programme EIE, il ne disposait plus que de trois mois pour monter le dossier. Le choix des partenaires européens s'est donc fait dans la précipitation. Le Conseil général a fait appel à un consultant extérieur, TTR France, spécialisé dans le développement durable et le transport. TTR France a un partenariat privilégié avec Ploiesti en Roumanie. Le responsable du service Europe du Conseil général a reçu un courrier d'un ancien collègue de la ville d'Alessandria en Italie qui était à la recherche de partenaires pour un projet sur les questions énergétiques. Alessandria possède un partenariat privilégié avec La Corogne en Espagne. L'Ille et Vilaine est un territoire majoritairement rural, Alessandria est une ville d'environ 90 000 habitants, La Corogne et Ploiesti comptent presque 250 000 habitants. Le choix des partenaires ne s'est donc pas fait selon une cohérence géographique mais plutôt au hasard des connaissances de chacun. Le réseau ne fait pas l'objet d'une grande pertinence. Le manque de temps en est la raison principale.

Dans ce cadre, il est donc difficile de trouver des méthodologies communes. Ainsi l'échange de bonnes pratiques, caractéristique de la méthodologie européenne, bien qu'il ne soit pas inexistant, reste assez faible. La personne de l'association AILE chargée du diagnostic énergétique explique :

*« Lors des réunions européennes, on met en commun les avancées, les méthodes pour envoyer les rapports à l'UE. Même si, avec les partenaires européens, on a tous le même programme et on échange sur nos méthodologies, il n'y a pas de méthodologie commune. Ce qui se passe c'est que les autres territoires sont des territoires très urbains et que nous sommes un territoire rural donc les méthodes ne sont pas forcément reproductibles. Le seul point commun pour l'instant, c'est le questionnaire d'évaluation des connaissances de la population. »*⁵⁶

⁵⁶ Entretien responsable de l'association AILE, 28 février 2008

La responsable de l'association AILE regrette aussi qu'il n'y ait pas eu plus d'échanges sur la méthodologie en amont. Cela aurait peut être été une façon de connaître des méthodes peu ou pas utilisées en France et ainsi de faire évoluer les pratiques de diagnostic telles qu'elles sont établies actuellement en Ille et Vilaine. Mais le calendrier imposé par la Commission dans le cadre du projet ne l'a pas permis. Après le lancement du projet en 2007, les premières actions du diagnostic énergétique, de sensibilisation de la population et des élus ont été mises en place directement ce qui n'a pas favorisé les discussions européennes. Le chargé de mission environnement du Pays des Vallons de Vilaine souligne :

« On a un peu pataugé au démarrage parce que toutes les actions sont menées en même temps, la sensibilisation et le diagnostic énergétique. Maintenant, le plan d'action précis commence à être défini. Grâce à celui-ci, la sensibilisation sera beaucoup plus ciblée. On pourra enfin voir si les actions menées par nos partenaires sont aussi intéressantes à mener sur notre territoire. »⁵⁷

Les partenaires ont du mal à dépasser les caractéristiques locales de chaque territoire pour en retenir les « éléments transférables et universalisables », objectif de la méthode européenne d'échange de bonnes pratiques entre pays européens. La participation à un réseau européen n'a pas encore permis un changement d'appréhension de la politique énergétique.

c) Des partenaires « champions des projets européens »⁵⁸

A la lumière des entretiens, il apparaît que les différents acteurs investis dans le projet en Ille et Vilaine ne sont pas convaincus de la dimension européenne du projet. Ils pensaient que des villes comme Alessandria ou La Corogne qui ont l'habitude des programmes européens apporteront un dynamisme, une motivation et des savoir-faire importants. Mais ils déplorent tous la faiblesse des rapports avec les partenaires européens. La responsable du CIELE déclare : « L'échange européen, moi j'y crois pas, je le verrais bien

⁵⁷ Entretien chargé de mission Environnement du Pays des Vallons de Vilaine, 13 mars 2008

⁵⁸ Expression utilisée par un élu de la Communauté de communes de la Bretagne Romantique

au bout des 3 ans, mais pour l'instant, la différence entre territoire rural et urbain me paraît trop grande pour un réel échange. En plus, j'ai l'impression que dans les autres pays européens, ils ne sont pas aussi motivés »⁵⁹.

Un élu de la communauté de communes de la Bretagne Romantique explique : *« C'est intéressant mais on s'est rendu compte qu'il existe des « spécialistes des projets européens », le chargé de mission de la ville d'Alessandria répond à tous les appels à projet dans les domaines qui l'intéressent pour pouvoir bénéficier des financements. Je n'ai pas senti chez eux un engagement aussi grand qu'au sein du Conseil général au niveau du développement durable. Alessandria et La Corogne sont des habitués des projets européens. On a quand même l'impression qu'ils répondent à de nombreux appels à projet juste pour bénéficier des financements. »⁶⁰.*

L'élu illustre son propos par la visite de la ville d'Alessandria en 2007 : *« ils étaient fiers de nous montrer leurs appartements économes en énergie financés par un projet européen. Mais on pouvait apercevoir à l'extérieur l'ajout de climatiseurs. C'est une telle incongruité ! »⁶¹.*

Il est évident que ces partenaires sont beaucoup plus avancés en termes de savoir-faire et de compétences européennes. Le chargé de mission de TTR France remarque que les collectivités territoriales françaises sont à la traîne, en termes de réponse aux appels à projet, par rapport à leurs voisins italiens et espagnols. *« En termes de participation à des programmes européens, les espagnols, les italiens et les anglais sont plus performants que les français. Dans le projet PRATICE, le coordinateur est un fonctionnaire italien de la ville d'Alessandria. Dans la cellule Europe de sa ville de 90 000 habitants, ils sont six à monter des projets européens tout le temps. »⁶²* L'apprentissage à partir des connaissances des

⁵⁹ Entretien responsable de l'association CIELE, 6 mars 2008

⁶⁰ Entretien élu de la Communauté de commune de la Bretagne Romantique, 20 mars 2008

⁶¹ Entretien 20 mars 2008 précité.

⁶² Entretien responsable TTR France, 21 mars 2008

partenaires est donc limité du fait de la faiblesse des échanges et du manque d'investissement des différents acteurs dans la dimension européenne du projet.

L'eupéanisation est un processus interactif à la fois avec le niveau de décision européen mais aussi avec les autres Etats-membres. Dans cette deuxième approche, on parle d' « eupéanisation horizontale ». Elle consiste à diffuser un apprentissage par imitation, émulation entre les pairs. Cette composante de l'eupéanisation, étudiée dans le cadre de PRACTISE apparaît donc insuffisante pour transmettre des savoir-faire européens aux acteurs de l'Ille et Vilaine. Les seuls échanges qui ont véritablement marqué les acteurs ont eu lieu en-dehors du réseau formel. Ils concernent la visite à Fribourg où les techniciens du Conseil général ont découvert des techniques de construction reproductibles en Ille et Vilaine.

« Dans le cadre de la territorialisation, on doit construire certaines agences mais les délais sont très courts. En construction classique, c'est sûr que l'on ne tiendrait pas les délais. Lors d'un déplacement en Allemagne dans le cadre de PRACTISE, on a vu un ensemble de bureau de 1400 m² en préfabrication bois, technique de haute qualité environnementale et qui fait gagner six mois. On va donc l'utiliser pour nos constructions. »

2) Une externalisation des compétences européennes à une instance spécialisée

Non seulement les interactions transnationales sont peu nombreuses, mais les relations avec Bruxelles sont aussi limitées par le recours à un consultant extérieur pour la « gestion de l'aspect européen du projet ». Lorsque la responsable du service énergie a entendu parler du programme Energie Intelligente Europe par son collègue du service Europe, elle a contacté un bureau d'étude spécialisé dans le développement durable et le transport : TTR (Travel and Transport Research Ltd). C'est un cabinet de consultants anglais créé en 1991 afin d'apporter une expertise sur les projets, publics et privés, dans le domaine du transport. Par la suite, l'entreprise s'est intéressée aux problématiques du développement durable et s'est spécialisée dans l'assistance au développement de projets

européens. TTR a ouvert un bureau en France en octobre 2004 afin de diriger deux projets de structuration territoriale des transports, urbains et suburbains, dans une perspective de développement durable.

a) La notion d'expertise

« *L'expert prolifère dans cette société au point d'en devenir la figure généralisée, distendue entre l'exigence d'une croissante spécialisation et une communication d'autant plus nécessaire* »⁶³ La valorisation de la figure de l'expert est une des caractéristiques de ces trente dernières années. Selon le CRESAL (Centre de Recherche et d'Etudes Sociologiques Appliquées de la Loire), il y a expertise lorsqu'il y a « *la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir-faire spécialisé* »⁶⁴. Brint donne une définition plus détaillée : « *situation problématique requérant un savoir de spécialiste se traduisant par un avis donné à un mandant dans un processus de décision* »⁶⁵.

Il existe plusieurs utilisations de la notion d'experts. La définition de Blint se réfère à la conception de l'expert mandaté proposée par le modèle décisionniste. « *L'expertise est plus ou moins « invisible » parce que subordonnée à l'autorité élue.* »⁶⁶. Par la suite, certaines analyses dénoncent le développement d'une technocratie du fait du recours quasi-systématique à un expert pour de nombreuses politiques publiques. C'est d'ailleurs souvent un reproche qui est fait à l'encontre de l'Union européenne. Non seulement elle fait l'objet d'un déficit démocratique mais elle fait souvent appel aux points de vue d'experts provenant de groupes de pression et *think tanks* en amont des décisions politiques.

⁶³ De Certeau (M), *L'invention du quotidien, Arts de faire*, Tome I, Paris Gallimard, 1990 in *Les métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Georgakakis G, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002

⁶⁴ Restier-Melleray, C., *Experts et expertise scientifique* Revue française de science politique, Août 1990, cité dans *le Dictionnaire des Politiques Publiques* p210

⁶⁵ Brint, S., *In an Age of Experts : The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton University Press, 1994, cite dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004. p210

⁶⁶ Saint Martin D., *Expertise*, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004. p 211

La définition qui nous intéresse cependant provient des approches cognitives de l'analyse des politiques publiques. Elles mettent l'accent sur le rôle de l'expertise dans le processus d'apprentissage et de formation de l'agenda politique.

« L'objectif est de comprendre comment les idées, les valeurs et les représentations sociales, conçues en termes de paradigme, de référentiel, de récit ou de système de croyances, influencent la décision publique. »⁶⁷

Il s'agit ici de rendre compte du rôle de TTR France dans les changements de la politique énergétique du Conseil général. La participation au projet n'aurait été possible sans le soutien technique apporté par le bureau d'étude : *« on avait très peu de temps [pour répondre à l'appel à projet] sans l'aide de TTR, on n'y serait jamais arrivé »⁶⁸*. TTR est surtout présent dans la phase de montage du dossier. Il a pour mission d'apporter ses connaissances des mécanismes européens, des techniques de réponse aux appels à projet... Il est un véritable intermédiaire entre la Commission européenne et le Conseil général. Maria Green Cowles, James Caporaso et Thomas Risse expliquent qu'il existe, dans le processus d'eupéanisation des acteurs, des « institutions médiatrices » qui fournissent aux acteurs des ressources matérielles et conceptuelles afin d'entraîner des changements structurels⁶⁹. Le bureau d'étude a bien un rôle d'interface entre l'Europe et le local, pour autant a-t-il un rôle de diffuseur des savoir-faire européens aux techniciens du Conseil général ?

b) L'Europe, « un métier en soi »⁷⁰

Le recours à un consultant extérieur pour la mise en place d'un projet européen s'explique très facilement : la première impression perçue par les acteurs est celle d'une complexité forte des mécanismes européens. L'assistance technique apparaît rapidement

⁶⁷ Saint Martin D., *Expertise*, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Sciences Po, 2004. p 211

⁶⁸ Entretien responsable du service Energie du Conseil général, 7 janvier 2008

⁶⁹ *“Facilitating institutions or mediating formal institutions: provide actors with material and ideational resources to induce structural change”*, Caporaso J., Green Cowles M. et Risse T., *Transforming Europe*, Ithaca London , Cornell University Press, 2001

⁷⁰ Expression utilisée par la responsable du service Energie du Conseil Général (7 janvier 2008)

indispensable. Le montage d'un dossier européen exige un fort degré de technicité. En outre, le recours à un consultant extérieur répond à plusieurs attentes.

- L'aspect financier

Bien que la participation à un programme européen permette d'obtenir des fonds importants pour la mise en place d'une politique publique, la volonté de répondre à un appel à projet entraîne des coûts non négligeables. Les services Europe des collectivités locales ont souvent des moyens financiers et humains limités pour répondre à tous les appels à projet qui pourraient intéresser les différents services de la collectivité. Ils se concentrent généralement sur ceux qui sont en lien avec les fonds structurels et sensibilisent les services aux programmes susceptibles de les intéresser sans pouvoir leur apporter un soutien technique. L'une des solutions pour les collectivités comme le Conseil général serait d'augmenter le budget attribué au service Europe afin d'avoir les capacités techniques pour participer à plus de projets. Mais ceci nécessiterait une volonté forte de la part des élus d'intégrer le niveau européen dans leurs différentes politiques.

Le chargé de mission de TTR remarque que l'impulsion vient souvent d'un petit groupe d'élus ou de quelques techniciens et qu'il faut convaincre la majorité des élus des avantages des programmes européens. Il y a un sentiment général qu'il traduit par cette phrase : « *On n'a pas besoin de l'Europe pour faire nos trucs* »⁷¹. Finalement, le coût financier est moins élevé pour le service intéressé en sous-traitant pendant quelques mois à un bureau d'étude qu'en recrutant une personne à plein temps. Le chargé de mission de TTR illustre cette idée par l'exemple de la ville de Liverpool :

« On a un contrat cadre avec l'autorité organisatrice des transports de Liverpool qui nous paye tous les ans pour faire un rôle de veille, répondre à des projets européens... Ils nous délèguent tout, comme ça ils sont tranquilles et bénéficient de financements tous les ans. Donc l'apport d'un cabinet comme ça, pour eux, c'est de bénéficier de plusieurs millions

⁷¹ Entretien responsable TTR France, 21 mars 2008

d'euros sur quinze ans pour un investissement qui est minime finalement. Ca permet aussi de les inscrire dans une dynamique continue. »⁷²

Ainsi le recours à un consultant extérieur répond en premier lieu à des exigences budgétaires.

- Les compétences européennes

L'attente principale des collectivités est évidemment l'apport de compétences européennes en terme de management de projet. Pour une collectivité territoriale, le temps de gestion européenne correspond à 10 % du temps sur le projet, les 90% restants correspondent à l'implantation et la mise en œuvre du projet au niveau local. Pour une personne qui n'a pas l'habitude des façons de faire européennes le temps de gestion des différents rapports à fournir peut très vite augmenter.

Lorsque la Commission engage des crédits dans un projet, elle est très exigeante sur le suivi de celui-ci. Il faut envoyer régulièrement des rapports sur les avancées du projet et justifier chaque dépense dans des rapports financiers complexes. En outre, la phase de préparation du dossier à présenter à la Commission est difficile. Il manque aux techniciens du Conseil général habitués au montage de projets strictement locaux les «clés européennes»⁷³. TTR est en mesure d'apporter tous les savoir-faire en termes de rédaction, de constitution du budget, de recherche de partenaires, et de relecture en anglais. « *Notre bureau, il fait ça tout le temps donc on a des méthodologies de travail bien rôdées.* »⁷⁴ C'est un gain de temps important pour les collectivités locales, notamment pour le Conseil Général qui ne disposait que de trois mois avant le dépôt du dossier.

« J'ai entendu parler des fonds européens sur l'énergie fin octobre 2005 et le dépôt du dossier était fin janvier 2006. J'avais donc juste trois mois. Par chance, pour m'aider

⁷² Entretien responsable TTR France, 21 mars 2008

⁷³ Entretien responsable service Energie du Conseil Général, 7 janvier 2008

⁷⁴ Entretien responsable TTR France, 21 mars 2008

à monter ce dossier dans un délai aussi court, j'ai pu faire appel à un consultant extérieur, TTR France, qui a une bonne connaissance des mécanismes européens. »⁷⁵

- Une relation durable avec la DG TREN

Un autre avantage de la collaboration avec un bureau d'étude tel que TTR France est de pouvoir bénéficier de son savoir sur les institutions européennes, notamment la Commission. TTR a des contacts réguliers avec la Direction Général Energie et Transport depuis quinze ans. Il en connaît bien le fonctionnement, les manières de penser et les attentes dans les dossiers de candidature. TTR a eu un rôle déterminant dans la phase de négociation avec la Commission, une fois le dossier de Practise retenu en présélection. Le bureau d'études connaît bien les aspects de cette phase un peu difficile pour les partenaires du projet. *« Après la présélection, ils nous posent des questions qui conduisent à modifier à la marge le projet. Ils posent des tas de questions, on ne voit pas toujours bien où ils veulent en venir, ce qu'ils recherchent. Du coup, on perd du temps parce qu'on n'est pas sûr de la réponse. TTR nous a bien aidé dans cette phase parce qu'ils ont l'habitude de ce genre de négociation. »⁷⁶*

Le consultant a acquis des liens assez fort avec Bruxelles depuis plusieurs années, c'est donc un allié sûr pour les collectivités qui souhaitent déposer une candidature à un appel à projet. Il a aussi développé des actions de lobbying auprès des institutions qui lui permettent d'être plus ou moins au courant des attentes de la DG TREN dans le cadre des attributions de fonds européens. Ainsi, plusieurs clients délèguent le rôle de veille à TTR qui a pour mission de les tenir au courant de tous les nouveaux appels à projet susceptibles de les intéresser.

⁷⁵ Entretien responsable du service Energie du Conseil Général, 7 janvier 2008

⁷⁶ Entretien responsable du service Energie du Conseil général, 7 janvier 2008

- Un rôle de garde-fou

TTR a évidemment à cœur d'établir une relation de confiance avec les collectivités. En général, le recours au consultant a lieu pendant la phase de montage du dossier. Mais la plupart des collectivités demande au bureau de s'inscrire dans le consortium pour les aider tout au long du projet. Il continue alors à avoir ce rôle de conseil mais aussi de coordination technique et d'évaluation. C'est une sécurité pour les collectivités locales.

« On a un peu un rôle de garde-fou, pour voir s'il n'y a pas de problème. On est présent pour tout ce qui est relation avec la Commission. On contrôle l'écriture des rapports intermédiaires et des rapports financiers qui sont un peu compliqués »⁷⁷.

Le recours à un expert extérieur se justifie par les nombreuses exigences de la Commission sur le bon déroulement des projets.

c) Un « entrepreneur d'Europe »⁷⁸ ?

L'expression « Entrepreneur d'Europe » désigne les acteurs qui, au niveau local, construisent le sens européen. Autrement dit un acteur qui possède les compétences, les savoir-faire, les cadres de référence européens et les diffuse au niveau local.

TTR France est sans aucun doute un intermédiaire important pour le Conseil général. Le montage du projet sans ce consultant aurait été difficile voire compromis. Pour autant, son rôle en tant qu'« institution médiatrice » est assez ambigu. D'un côté, c'est à un organisme qui diffuse les savoir-faire européens aux collectivités locales et connaît bien les différents mécanismes de financement ainsi que la façon de rédiger des rapports à l'attention de la Commission. Il possède aussi des savoirs plus « relationnels » dans le sens où il possède les codes utiles pour dialoguer avec les institutions de l'Union européenne.

⁷⁷ Entretien responsable de TTR France, 21 mars 2008

⁷⁸ Expression utilisée dans l'introduction de Politique européenne n°12, hiver 2004 *L'Europe au microscope du local* p14

Mais, d'un autre côté, sa position de « sous-traitant » semble aussi être un point de véto à cette même diffusion. Les acteurs ont trouvé en TTR France, un expert compétent à qui ils externalisent l'aspect européen du projet afin de pouvoir se concentrer sur sa mise en œuvre locale. A partir du moment où les acteurs délaissent la dimension européenne pour se focaliser sur sa dimension locale, il semble difficile que leurs compétences s'europanisent. Or, les exemples développés précédemment montrent que les collectivités ont tendance à faire appel aux consultants extérieurs à la mise en place de chaque nouveau projet.

La position du bureau d'étude en tant que vecteur des enjeux européens semble donc ambiguë. Il est clair qu'il transmet des nouveaux cadres de référence et une expertise indispensable au bon déroulement du projet. Des changements sont en effet perceptibles au niveau local, comme l'a montré la première partie. Mais finalement, l'expertise européenne est toujours perçue comme « *un métier en soi* » que les acteurs locaux, en règle générale, ne cherchent pas à s'approprier par manque de temps mais aussi à cause des représentations qu'ils possèdent sur l'Europe.

B) Des changements amenés à perdurer ?

Nous avons vu les utilisations du projet PRACTISE au niveau local et de quelle manière le niveau européen a apporté un certain dynamisme, une ampleur et une cohérence à la politique énergétique départementale. Les dynamiques d'eupéanisation en cours conduisent à s'interroger sur la pérennité des changements introduits par PRACTISE dans le fonctionnement des structures étudiées. « *Ce sont les conditions politico-institutionnelles domestiques qui expliquent certaines réponses et résultats divergents de l'eupéanisation.* » (R. Pasquier). Il s'agit alors d'identifier les résistances au changement au sein des institutions.

1) Des changements par incrémentalisme

a) Notion d'incrémentalisme

Le projet PRACTISE a introduit des changements incrémentaux au sein des structures.

La notion d'incrémentalisme a été développée par Charles E Lindblom.⁷⁹ L'idée que les politiques publiques évoluent le plus souvent de façon graduelle et par un mécanisme de petits pas constitue le principe central de l'approche incrémentaliste. Ainsi les décisions politiques ne changent que rarement les objectifs globaux, elles font partie d'un processus qui évolue progressivement, sans changement radical par rapport au référentiel existant. L'étude de l'incrémentalisme repose sur cinq postulats :

- Le choix des moyens politiques à employer contribue à justifier la sélection des objectifs à atteindre.

⁷⁹ Lindblom C. E., *The Science of Mudding Through*, Public administration Review, 1959, dans dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p260

- Les décisions ne sont pas prises en fonction de leur adéquation avec des valeurs ou des objectifs précédemment fixés, mais au regard des alternatives qui sont proposées dans une situation donnée.
- Une décision politique est jugée juste si elle arrive à susciter un consensus entre plusieurs acteurs.
- Le décideur politique dispose de capacités limitées pour analyser un enjeu complexe.
- L'évolution d'une politique publique se poursuit le plus souvent de façon graduelle, par accumulation de petits pas qui se succèdent continuellement afin de réduire significativement les incertitudes.⁸⁰

L'incrémentalisme vise donc les décisions politiques qui provoquent plutôt des petits ajustements marginaux, qui ont pour objet d'améliorer une action publique existante, sans réellement la remettre en question. Néanmoins, l'ensemble de ces décisions incrémentales peut finir par produire des transformations substantielles.

b) les changements incrémentaux en Ille et Vilaine

Les problèmes de réchauffement climatique à l'échelle planétaire impliquent un changement important, voire radical de la conduite de la politique énergétique aux niveaux européen et national. Les objectifs de l'Union européenne et de la France sont d'ailleurs ambitieux dans ce domaine.

Mais les changements ne peuvent se faire que par des mesures graduelles surtout en France où le système énergétique est basé sur le nucléaire. D'autre part, il existe de nombreuses incertitudes quant à l'utilisation des énergies renouvelables. On manque d'informations, d'analyses scientifiques complètes pour déterminer l'impact effectif des énergies renouvelables sur l'environnement. Ceci pousse les décideurs politiques à prendre de petites décisions.

⁸⁰ Jönsson A., *Incrémentalisme*, dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presse de Sciences Po, 2004, p 354-361

La politique énergétique mise en place en Ille et Vilaine est basée sur les économies d'énergie. La réussite de cette politique dépend des changements de comportement des collectivités et des populations. Cela nécessite une modification du référentiel dominant de société de consommation. Or, il n'est pas possible d'attendre un changement radical de la part de la population. Les actions menées ne peuvent qu'introduire progressivement de nouvelles idées et de nouvelles façons de faire.

En outre, un traitement transversal de la maîtrise des énergies est nécessaire. Ainsi, les décisions politiques sont le résultat de négociations, de marchandages, de compromis entre différents acteurs. Au sein du Conseil général, la collaboration entre le service du transport, de l'habitat et de l'énergie est primordiale pour mener la politique énergétique. L'implication du service Energie dans des projets de construction de bâtiments est un premier pas dans le traitement transversal des problèmes d'énergie.

Enfin, il faut souligner le rôle déterminant des élus locaux. Ils sont au centre du projet PRACTISE, les changements politiques et l'intégration de la maîtrise des énergies dans les communes dépendent essentiellement de leur décision. L'implication des élus est indispensable. Le renouvellement politique suite aux cantonales de mars 2008 a entraîné une consolidation de la majorité. C'est plutôt positif pour le projet, l'objectif de développement durable dans le département ayant été réaffirmé. A l'inverse, il y a dans les territoires, des changements politiques importants, notamment au sein de la Communauté de communes de la Bretagne Romantique. Plusieurs maires qui avaient mené leur campagne électorale sur l'idée de développement durable local, en 2002, n'ont pas été réélus. Un travail de formation doit donc être lancé à l'attention des nouveaux élus.

2) Les résistances internes au changement

Les acteurs qui mettent en place la politique en Ille et Vilaine ne sont pas des électrons libres, ils dépendent d'une structure qui a des règles et une façon de faire propre. L'environnement dans lequel ils évoluent peut donc imposer certaines contraintes qui seront

un frein à l'eupéanisation. D'autre part leur trajectoire identitaire détermine leur capacité à mobiliser de nouvelles ressources

a) Des trajectoires identitaires peu imprégnées de la dimension européenne

Les acteurs impliqués dans le projet ont des parcours universitaires et professionnels divers. La plupart a une formation dans le domaine de la biologie avec des spécialisations variées dans l'aménagement du territoire. Seule la responsable du CIELE a un parcours plus atypique. Elle a étudié la gestion et en parallèle était militante écologique. C'est par ce biais qu'elle découvre l'association CIELE qui l'embauche par la suite.

Les acteurs des collectivités locales reconnaissent que la dimension européenne n'est pas très importante dans leur travail quotidien. *«Je fais un peu de travail de veille depuis qu'on participe à PRACTISE, mais juste pour me tenir au courant de ce qui se fait.»*⁸¹

La situation des deux associations est un peu différente puisqu'elles ont besoin des financements européens pour continuer leurs actions. Pour autant, il n'y a personne qui dispose de savoirs spécifiques sur les dispositifs communautaires.

Les acteurs soulignent tous qu'ils se sentent démunis devant la complexité des mécanismes communautaires. Ils sont en règle général satisfait du projet PRACTISE mais les mêmes points négatifs sont toujours soulevés : complexité des dossiers, distance importante avec l'échelon communautaire... Face au manque de lisibilité du processus européen, les acteurs se sentent pris au dépourvu, ils considèrent qu'ils ne disposent pas des codes nécessaires.

La responsable de AILE *«trouve qu'il y a un dédale de formulaires, de compte-rendu exagéré.»*⁸²

⁸¹ Entretien chargé de mission Environnement du Pays des Vallons de Vilaine, 13 mars 2008.

⁸² Entretien responsable AILE, 26 février 2008

La chargée de mission de la Bretagne Romantique s'implique au niveau local, participe aux réunions techniques mais « *le reste, pour moi, ça reste un peu nébuleux je ne vous le cache pas.* »⁸³

La responsable du CIELE témoigne: « *J'ai beaucoup de mal parfois à m'approprier PRACTISE, je trouve que parfois ce que l'on nous demande de faire c'est un peu flou.* »⁸⁴

Pour le chargé de mission du Pays des Vallons de Vilaine, la complexité des dossiers européens ne permet pas à un Pays de s'impliquer seul. « *Je suis d'accord pour mettre en place un projet porté par le Conseil général mais sinon ce n'est pas possible.* »⁸⁵

D'autre part, la langue dominante au niveau européen est l'anglais. Il est donc important de maîtriser la langue anglaise pour répondre aux appels à projet de la Commission. Toutes les phases du projet se déroulent en anglais : le dossier de candidature, les négociations, les rapports intermédiaires, les relations transnationales... Les acteurs locaux éprouvent des difficultés à travailler dans une langue étrangère. C'est pour eux un des freins principaux à la participation à un projet. Ils considèrent qu'ils perdent beaucoup de temps à rédiger en anglais, de plus, ils ne se sentent pas à l'aise pour échanger avec les partenaires européens.

Pour le consultant de TTR France, cette barrière de la langue explique la sous-représentation des français dans les projets européens – du moins dans le domaine du développement durable et du transport. Néanmoins, il estime que c'est « *une fausse barrière de la langue* »⁸⁶. Pour lui, cette difficulté se retrouve dans de nombreux pays européens – Royaume-Uni, Irlande et pays nordiques mis en part- et est bien assimilé. Il prend l'exemple des espagnols et des italiens qui n'ont pas une maîtrise parfaite de l'anglais mais qui en ont une connaissance suffisante pour répondre à des appels à projet.

⁸³ Entretien chargée de mission de la Bretagne Romantique, 20 mars 2008

⁸⁴ Entretien responsable du CIELE, 6 mars 2008

⁸⁵ Entretien chargé de mission Environnement du Pays des Vallons de Vilaine, 13 mars 2008.

⁸⁶ Entretien responsable de TTR France, 21 mars 2008

« Les Français ont une sorte de complexe sur leur niveau d'anglais alors qu'ils sont autant capables que les Italiens et les Espagnols. Il suffit de connaître les bases de l'anglais pour dialoguer avec les partenaires. »⁸⁷

Enfin, la formation initiale des acteurs influence aussi la diffusion du projet. La chargée de mission environnement de la Bretagne Romantique a fait un DEA géomorphologie et aménagement des littoraux à Brest puis un DESS espace et milieu. Elle a très peu de connaissances dans le domaine des énergies, notamment les énergies renouvelables. Elle se sent donc moins impliquée dans le projet et a moins la volonté de créer une dynamique importante sur le sujet dans sa Communauté de communes. *« Ce n'est pas du tout mon domaine de formation donc c'est pour ça sans doute que je suis moins à l'aise. »⁸⁸*

La trajectoire identitaire de chaque acteur est donc un frein au changement et une résistance à l'europanisation de leurs compétences professionnelles

b) Le manque de moyens financiers et humains

Le manque de moyens financier et humain est un frein important à l'europanisation des structures. Même si les acteurs trouvent une façon de contourner cette contrainte par la sous-traitance à un bureau d'études, c'est un obstacle à la pérennité des changements. Il y a un problème de compétences européennes dans les services des collectivités car il n'y a pas de réelle volonté politique pour investir ce champ. Il n'y a pas de moyens de mis en œuvre au niveau des fonctionnaires. Au Conseil général d'Ille et Vilaine, le service Europe comprend trois personnes. Ce sont des généralistes donc ils ne peuvent pas répondre à des appels à projet dans n'importe quel domaine. Ils ont avant tout un rôle de veille et de sensibilisation auprès des autres services.

Il existe plus de quatre cents programmes de financement, il n'est pas facile de faire le tri. Le service Europe a donc des priorités sur les fonds structurels, pour lesquels il a

⁸⁷ Entretien responsable de TTR France, 21 mars 2008

⁸⁸ Entretien chargée de mission de la Communauté de communes de la Bretagne Romantique, 4 mars 2008

acquis des compétences. En outre, le montage d'un projet européen est très chronophage, les fonctionnaires du service Europe ne peuvent pas répondre à plusieurs appels à projet en même temps au regard du nombre restreint de personnes dans le service. Ainsi, les services qui ne possèdent pas de compétences européennes n'ont personne vers qui se tourner en interne pour les aider.

« C'est mon collègue du service Europe et Affaires Internationales qui m'a parlé du programme Energie Intelligente Europe. Je me suis aperçue que les objectifs correspondaient à la politique que l'on souhaitait mettre en place dans le département. Mais mon collègue n'avait pas le temps de m'aider à monter le projet. (...) Par chance, pour m'aider à monter ce dossier dans un délai aussi court, j'ai pu faire appel à un consultant extérieur »⁸⁹

⁸⁹ Entretien responsable du service Energie du Conseil général, 7 janvier 2008

Conclusion

Au terme de cette étude, on s'aperçoit que le processus d'eupéanisation est largement conditionné par l'environnement dans lequel évoluent les acteurs. L'émergence de la variable européenne a lieu dans un contexte local particulier de prise de conscience de l'enjeu environnemental mais aussi de manque de moyens financiers pour la mise en place d'une politique énergétique cohérente. Ainsi, les contraintes institutionnelles sont l'une des raisons de l'émergence de l'Union européenne au niveau local.

Paradoxalement, ces contraintes sont aussi un frein important à une diffusion plus conséquente des savoir-faire européens. L'expérimentation de l'Europe à partir de PRACTISE diffuse sans aucun doute des façons de faire européennes. Mais le risque pour ces structures est que l'Europe reste une expérimentation. Bien que les acteurs voient des points positifs au projet, ils ressentent aussi le poids des contraintes administratives et les difficultés d'appropriation de savoir-faire qui leur paraissent à la fois flous et complexes. Seules les associations semblent lancées dans une dynamique de prise en compte de plus en plus importante de l'échelon européen, essentiellement à cause des besoins importants de financement.

Au niveau des collectivités territoriales et des structures intercommunales, le faible degré d'eupéanisation des institutions est surtout dû à une absence de volonté politique forte pour prendre en compte cet échelon. Au Conseil général, le service Europe ne dispose pas de moyens humains assez importants pour s'impliquer dans de nombreux projets et surtout pour diffuser aux autres services les compétences européennes nécessaires pour répondre à un appel à projet de la Commission. Cependant, le projet PRACTISE étant valorisé au sein du Conseil général, il est possible qu'il soit à l'origine d'une dynamique d'eupéanisation plus large dans des secteurs comme le transport et l'habitat qui sont actuellement au cœur du projet PRACTISE.

En ce qui concerne les acteurs directement impliqués dans le projet, il semble évident qu'ils ne voient dans l'Europe qu'un moyen stratégique de contourner les difficultés locales. Leur socialisation européenne est restreinte. D'une part il n'existe pas de dynamiques d'échanges très développées au sein du réseau transnational. D'autre part, les interactions avec Bruxelles sont faibles et limitées par l'intervention d'un intermédiaire. Comme l'explique Andy Smith, « *force est de constater que cette forme de socialisation ne semble engendrer ni des interconnaissances profondes, ni des niveaux d'engagement forts.* »⁹⁰ Il est donc clair que les acteurs infranationaux s'impliquent dans la mise en œuvre des politiques européennes « *en espérant accroître leurs propres ressources et minimiser leurs contraintes* »⁹¹

Cependant, les usages de l'Europe au niveau du département ont apporté des changements non-négligeables dans la conduite de la politique énergétique. On constate que l'utilisation de « méthodes européennes » comme la démarche participative s'ancre petit à petit dans les pratiques des territoires. Ceci permet la formation d'un réseau sur l'enjeu énergétique à l'échelle du département. D'autre part, la sensibilisation de la population, des élus, des scolaires aux problématiques énergétiques entraînent une compréhension plus grande des problèmes liés au réchauffement climatique. En outre, les projets de développement durable sont plus facilement acceptés sur le territoire puisque la population dispose de connaissances sur le sujet.

Enfin, dans le secteur de l'énergie et plus largement du développement durable, il ne faut pas négliger l'impact des facteurs domestiques et le poids des dynamiques globales. « *Si la notion d'européanisation rend possible l'identification des ajustements mutuels et répétés des politiques publiques qui sont associés à l'intégration européenne, elle ne dit rien de la part relative qu'occupent ces institutions et ces normes européennes dans les changements identifiables au niveau domestique* »⁹². Le réchauffement climatique est un problème politique inscrit à l'agenda mondial depuis quelques années. Les objectifs de Kyoto

⁹⁰ Smith A., *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004

⁹¹ Op. cit.

⁹² Palier, B. et Surel Y., *L'Europe en action, l'Européanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, 2007

ont été intégrés à la stratégie européenne. D'autre part, la médiatisation importante en France du Grenelle de l'environnement et du positionnement du gouvernement en faveur du développement durable est aussi un facteur d'explication des connaissances de la population sur cet enjeu. Les changements apportés en Ille et Vilaine par le projet PRACTISE sont donc à pondérer au regard de ces deux facteurs.

Il ne faut pas minimiser la part d'Europe identifiable dans les stratégies locales mais il semble important de la replacer dans un contexte plus large. Ce mémoire montre que les ressources européennes mobilisées par les acteurs locaux ont eu un impact important sur la mise en œuvre effective de la politique énergétique locale.

Liste des entretiens

➤ **Conseil Général d'Ille et Vilaine**

- Entretien avec Christine Chupin, responsable du service « Valorisation des Energies et des Déchets » (7 /01/2008 et 28/03/08)

➤ **Communauté de communes de la Bretagne Romantique**

- Entretien avec Céline Bourdier, chargée de mission Environnement (4/03/2008)
- Entretien avec Monsieur Rebours, élu en charge de l'habitat et de l'environnement (20/03/2008)

➤ **Pays des Vallons de Vilaine**

- Entretien avec Nicolas Boué, chargé de mission Environnement (13/03/2008)

➤ **CIELE**

- Entretien avec Catherine Gabillard, Animatrice- Documentaliste (6/03/2008)

➤ **AILE**

- Entretien avec Sophie Merle, ingénieur chargé de mission Energie et Territoire (28/02/2008)

➤ **TTR France**

- Entretien avec Thomas Gourdon, chargé de mission (21/03/08)

Bibliographie

• **Ouvrages de références**

- Baisnée O., Pasquier R, *L'Europe telle qu'elle se fait, européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS éd., 2007
- Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Mayenne, Presse de Sciences Po, 2004
- Featherstone K., Radaelli C., *The politics of europeanization*, Oxford , Oxford University Press, 2003
- Georgakakis G, *Les métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002
- Green Cowles M., Caporoso J., Risse T., *Transforming Europe, Europeanization and Domestic change*, Ithaca London , Cornell University Press , 2001
- Palier, B. et Surel Y., *L'Europe en action, l'Européanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, 2007
- Smith A., *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004
- Pasquier R, Weisbein J., *L'Europe au microscope du local*, revue Politique européenne, n°12, hiver 2004
- Rivero J, Waline J, *Précis de droit administratif*, 20^e édition, Dalloz

• **Ouvrages consultés**

- Costa O., *Une Europe des élites? , réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2007
- Flipo F., *Le développement durable*, Rosny, Bréal, 2007

- Foucher K., Romi R., *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, actes du colloque de Nantes, 9 et 10 décembre 2004, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006
- Morand-Devillier J., *L'environnement et le droit*, Politiques Locales, LGDJ, 2001
- Moussis N., *Guide des politiques de l'Europe*, Edition Mols, 8^e édition, 2006
- Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998
- Vernier Jacques, *les énergies renouvelables*, collection Que sais-je ? , Paris, Presses universitaires de France ,2007

- **Sites web**

- Conseil Général d'Ille et Vilaine : <http://www.ille-et-vilaine.fr/>
- Portail de l'Europe, politique énergétique de l'Union européenne : http://europa.eu/pol/ener/index_fr.htm
- Direction Générale du Transport et de l'Energie : http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/index_fr.html
- CIELE : <http://www.ciele.org/index.html>
- AILE : <http://www.aile.asso.fr/energie-et-territoire/practise>
- Ministère de l'écologie : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- Direction Générale Energie et Matières Premières du Ministère de l'Industrie : <http://www.industrie.gouv.fr/energie/sommaire.htm>

Annexe : Présentation du projet PRACTISE



PROJECT PRACTISE

Promoting Reproducible Actions in the Communities To Improve Sustainable Energy - IEE Programme (Intelligent Energy for Europe)

- Objectives
- Partnership
- Actions
- Expected results
- Intelligent Energy for Europe Community Programme

OBJECTIVES

PRACTISE, co-funded by EC, is a transnational project supporting the implementation of sustainable energy practices in local communities, in conformity with EU goals.

PRACTISE addresses (*Alessandria, Rennes, La Coruna, Ploiesti*) toward the creation of a Sustainable Energy Community (SEC). SEC's can be defined as Local communities in which politicians, planners, developers, market actors and citizens actively co-operate to demonstrate and develop high degrees of decentralized energy supply, favouring renewable energy sources, together with a conscientious application of energy efficiency measures in all end-use sectors.

The Target Areas of this Key Action correspond to three main axes:

- The local policy making,
- The local energy citizenship,
- The local energy market.

The project foresees the realisation of activities aimed to promote energy efficiency and alternative energy and addresses more in general to the establishment of a SEC according to HKA1 target areas:

- HKA1.1 Promoting energy citizenship and mobilising local energy actors
- HKA1.2 Local community planning for RES supply, efficient use of energy, demand side management and associated mobility

- HKA1.3 Establish favourable conditions for local energy markets and services to reach a critical mass

The main objective will be pursued by the following secondary objectives:

1. Creation of a widespread culture of energetic sustainability sharing and supporting and mobilization of energy local actors;
2. Punctual individuation and campaign against non-technological barriers which obstruct – in the reference territories of the project – a wider energetic sustainability;
3. Rationalisation of energy use and promotion of renewable energies use for public and private buildings.

PARTNERSHIP

The Practise Project involves 4 European Countries, having big differences on the energy context, but with a strong motivation in the sustainable development. The project partnership is composed by transnational and local organisations:

- Municipality of Alessandria (proposer - Italy)
- Département d'Ille et Vilaine (France)
- Municipality of La Coruña (Spain)
- Ploiesti City Hall (Romania)
- TTR (United Kingdom)
- Provincia di Alessandria (Italy)
- Università del Piemonte Orientale (DISAV) (Italy)
- AMAG (Italy)
- Collegio Costruttori Edili Alessandria (Italy)
- Ordine degli Ingegneri della Provincia di Alessandria (Italy)
- CIELE (France)
- AILE (France)

Supporters:

- Regione Piemonte (Italy)
- Ordine Architetti (Italy)
- Istituto nazionale Bioarchitettura (Italy)
- WWF – Alessandria (Italy)
- La Conchiglia (Italy)
- Bretagne Romantique (France)
- Ademe (France)

ACTIONS

The achievement of project objectives will be developed through a participative and methodologically reproducible strategy in other European contexts.

The project develops a complex of non-technological actions to favour and share in the local communities more sustainable models of energy use and production.

The implementation phase will operate on two fronts: Entity and Territory.

In order to improve the energetic performances the local entities involved directly participate in the management of its own real estate and reduce energetic consumption modifying public lighting.

Interventions on public buildings (town halls, school, theatres,...) will be an important example for the community and, moreover, will have a great impact for the rationalisation of consumptions since the real estate of public entities is very considerable.

On territory, the action will be directed to provide a set of services to the Community in order to encourage private action and modify some unsustainable behaviour.

TARGET GROUPS	ACTIONS
Stakeholders	Consultation service, participation in decision processes
Community of technicians (researchers, experts and professionals working in the energy field, trainers, teachers)	
Citizenship	

EXPECTED RESULTS

The PRACTISE project aims to:

- significantly increase the amount of local Sustainable Energy initiatives launched within territorial communities
- hugely develop the awareness of the population regarding Sustainable Energies and create an exponential synergy of actors
- create a productive network of experts of the Community in all fields of Sustainable energy
- promote reproducible participative actions of the population in the sustainable energy field
- improve the knowledge and the transferability of initiatives concerning the creation and implementation of a Sustainable Energy Community
- promote innovative and reproducible training actions for the actors of the Community
- balance the communities' territories in term of sustainable energies, especially in the more isolated areas.
- exchange best practices in sustainable energy between the different partners of the Community
- Promote a continuous improvement of the Energy Action Plan through the participation of the Community population
- Enhance the Socio-economic conditions of the Community

The achievement of project objectives will be developed through a participative and methodologically reproducible strategy in other European contexts.

The project will have a three years' duration, a total budget of 1.611.437 Eur, whose about 670.000 Eur. will be addressed to Italian partners. The EC grant will cover 49,6% of total costs.

IEE PROGRAMME

IEE supports European policies in the field of Rationale Use Energy (RUE) and Renewable Energy

Sources (RES) its objectives are:

- the reduction of energetic consumption of 1% per year;
- the increase of renewable energy consumption from 6% to 12% entro il 2010;
- raggiungere entro il 2010 il 22.1% di elettricità prodotta da fonti rinnovabili;
- incrementare la produzione di elettricità prodotta da cogenerazione by 2010;
- development of RES potential;

- promotion of the results of Kyoto Conference.

These actions should contribute to reduce the emissions of CO₂ – the gas mainly responsible of climate changes.

Programme is divided in 4 fields:

- **SAVE**, about the Energy Efficiency and RUE
- **ALTENER**, to promote new and renewable energy sources
- **STEER**, supports initiatives concerning energy efficiency and renewable energy in transport
- **COOPENER**: about initiatives on the promotion of renewable and efficient energies in developing countries.

The thematic priorities have been structured along *Key Actions*. Each Key Action is divided in

Target Areas (TA).

Key Actions which have their focus clearly in one of the fields are called *Vertical Key Actions (VKA)* whereas Key Actions which address several fields at the same time are called *Horizontal Key Actions (HKA)*.

Information:

email: Thomas.gourdon@ttr-ltd.com