



Vers la transition énergétique des territoires en Europe

GÉRARD MAGNIN/MARS 2012

Gérard Magnin est délégué général de l'association Energy Cities¹, un réseau de plus de 1 000 collectivités territoriales de 30 pays européens.

Cet article est un extrait du texte qui a été rédigé à partir du rapport réalisé pour le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, Commission des questions d'actualité en mai 2011. Il a été adapté et mis à jour en mars 2012.

Les autorités territoriales ont une influence très importante sur les déterminants des consommations énergétiques – le logement, le transport ou l'urbanisme – comme des capacités à exploiter des potentiels d'économie d'énergie comme des ressources locales ou de prévenir la vulnérabilité énergétique des territoires et de leurs habitants. Elles peuvent démontrer pratiquement que d'autres voies sont possibles et ainsi influencer les politiques nationales et européennes. Tout cela a des conséquences sur le développement local, les activités économiques, les emplois, l'environnement local et global, la qualité de la vie ou encore l'attractivité des territoires.

Pour toutes ces raisons, les autorités locales et régionales doivent prendre un rôle de leadership dans une politique énergétique renouvelée, résolument décentralisée.

Elles doivent se doter des outils pour imaginer leur futur énergétique ; partager une vision commune de l'avenir de leurs territoires ; construire et mettre en œuvre une politique énergétique intégrée à tous les domaines de la vie locale ; mesurer les progrès obtenus par exemple au travers d'une certification du management énergétique, comme l'ont déjà engagé de nombreuses villes, en particulier suisses, allemandes, et françaises.

Elles doivent s'engager volontairement, comme plus de 4 000 l'ont déjà fait au travers de la Convention des Maires, à atteindre et dépasser les objectifs énergé-

[1] www.energy-cities.eu

tiques de l'Union européenne. Cela implique des changements de comportements individuels et collectifs, dont naturellement ceux des décideurs locaux, régionaux et nationaux, lesquels doivent montrer l'exemple. C'est à ce prix que l'on pourra changer la donne et traduire dans les faits une « nouvelle culture » de l'énergie.

Les synergies entre énergie durable, cohésion territoriale et qualité de vie

On pourrait penser que la transition énergétique serait une source de contraintes qui s'ajouteraient à toutes celles auxquelles nous avons déjà à faire face. Ou encore qu'il ne s'agirait que de satisfaire à des objectifs globaux (changement climatique,

La Convention des Maires : une opportunité offerte à toutes les villes d'Europe

L'Union européenne a adopté définitivement en 2008 son Paquet Energie-Climat, lequel définit des objectifs connus sous le nom des « 3 x 20 » : réduction de 20% des émissions de CO₂, accroissement de 20% de l'efficacité énergétique et 20% d'énergies renouvelables dans le bilan énergétique européen, à l'horizon 2020.

Sur cette base, plus de 4 000 villes se sont déjà engagées pour dépasser ces objectifs sur leurs territoires, de façon volontaire et unilatérale, en signant la Convention des Maires. C'est un exemple sans précédent d'une action multi-niveaux vers des objectifs communs, dans laquelle régions et provinces ont également toute leur place, en tant que Coordinateurs territoriaux. Les villes s'engagent à présenter dans un délai d'une année un Plan d'Action pour l'Énergie Durable lequel contient également un inventaire des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, une description des moyens humains et financiers affectés à la réalisation du Plan. Des dispositifs d'ingénierie financière sont associés

à cette initiative. Après trois années, les villes signataires devront rapporter sur leurs premiers résultats. De façon croissante, les objectifs de la Convention des Maires rejoignent ceux de la création d'emplois et la stimulation de nouvelles activités en tant que réponse à ce qu'il est encore convenu d'appeler « la crise », mais qui s'annonce comme un tournant irrémédiable vers un mode de développement différent.

Ouverte à tous les pays européens et même au-delà, cette initiative est à même de proposer un cadre d'action commun aux villes de tous les pays représentés au Congrès. Déjà plus d'une centaine de villes signataires n'appartiennent pas à l'Union européenne. Un Bureau vient d'être installé à Lviv (Ukraine) pour le Partenariat Oriental de l'Union. Un autre devrait l'être dans le Sud dans le cadre du Partenariat Méditerranéen. L'initiative pourrait constituer l'axe d'une coopération entre les villes européennes et chinoises.

Accédez au site de la *Convention des Maires* : www.eumayors.eu



préservation des ressources fossiles), certes indispensables, mais qui n'impactent pas positivement sur les court et moyen termes la qualité de vie des populations des pays européens.

C'est plutôt le contraire qui est vrai : la transition énergétique est susceptible d'apporter une série d'opportunités inédites ayant un effet bénéfique sur la qualité de vie des citoyens, le développement économique local et l'attractivité des territoires. Qui en effet pourrait soutenir qu'un territoire attractif serait caractérisé par une consommation énergétique débridée, l'impossibilité pour les familles de payer leurs factures énergétiques et donc de vivre dans le dénuement, une circulation marquée par des embouteillages sans fin, l'impossibilité pour piétons et cyclistes de circuler en toute sécurité, des flux financiers qui s'échappent des territoires pour payer des approvisionnements énergétiques exogènes, une pollution locale et globale élevée, des déchets mal gérés, etc. ?

Voici quelques exemples :

- Isoler thermiquement les logements et améliorer leurs équipements, c'est réduire la facture énergétique des habitants, les mettre à l'abri de la précarité énergétique, leur donner un droit à l'énergie grâce à une faible consommation pour un bon niveau de confort. C'est une solution durable qui a plus d'avenir que la poursuite de subventions aux tarifs là où elles existent encore. C'est aussi créer des emplois durables dans le bâtiment avec des PME (Petites et Moyennes Entreprises) et TPE (Très Petites Entreprises) actives.
- Optimiser les consommations d'énergie des bâtiments, c'est créer des nouveaux métiers et de nouvelles activités telles que les sociétés de services énergétiques (Energy Service Company, ESCOs en anglais) et impliquer le système bancaire dans le financement des investissements, stimulant ainsi une offre de services locaux.
- Utiliser davantage de ressources renouvelables locales, c'est stimuler l'économie locale en « gardant à la maison » l'argent que l'on dépense pour l'énergie, c'est optimiser l'intelligence locale, c'est offrir des revenus aux agriculteurs et forestiers, ainsi qu'aux installateurs d'équipements et à toutes les entreprises qui peuvent apporter leur savoir-faire.
- Planifier les territoires pour éviter l'étalement et l'émiettement urbains, c'est intégrer les lieux d'habitations et de bureaux, des services publics et privés de la vie quotidienne, c'est faciliter la vie des gens ainsi que leur accès aux transports publics tout en limitant les déplacements contraints de la vie quotidienne.
- Favoriser les modes doux de déplacement (marche, vélo), c'est à la fois consommer moins pour se déplacer et permettre des activités physiques qui ont un impact positif sur la santé.
- Consommer moins d'énergie, c'est en produire moins et donc limiter les émissions polluantes locales qui impactent la santé, comme celles qui impactent le climat.
- Utiliser de nouvelles technologies, inventer des modes de gouvernance nouveaux sont de puissants stimulants pour l'innovation, la recherche et l'emploi.
- Etc.



Bâtiment à Bristol (Grande-Bretagne).
Photo de Yan Watkins <http://www.flickr.com/photos/energie-cites/4049602116/in/photostream/>

Tout cela concourt à une meilleure cohésion territoriale, c'est-à-dire à une meilleure harmonie, à de meilleurs équilibres territoriaux basés sur les attentes des habitants et la qualité de leur vie à long terme. L'expérience montre que les villes européennes les plus attractives, par exemple scandinaves, sont aussi celles qui sont les plus économes en ressources et maximisent l'utilisation des ressources locales. Un réseau de villes comme *Energy Cities* a développé le concept de « Ville à basse consommation d'énergie et à haute qualité de vie pour tous » afin de résumer ce désir de prendre en compte une diversité de dimensions lorsque l'on traite de l'énergie.

La nécessité d'une vision prospective pour éviter les erreurs de court terme

Bien sûr, les modèles ancien et nouveau vont cohabiter durant une longue période, le nouveau prenant progressivement plus d'importance pendant que l'ancien cédera progressivement sa place. Les systèmes énergétiques se construisent sur des décennies. Ils ne se changent évidemment pas du jour au lendemain. C'est la modification de la trajectoire qui est à l'ordre du jour.

De ce fait, les conflits entre les objectifs de long terme et les priorités de court terme sont plus que probables, comme cela est le cas dans tous les domaines. Nous devons les dépasser. Par exemple, l'utilisation du gaz est préférable au charbon du point de vue des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution, mais si la pénétration du gaz devait se faire au prix du démantèlement des réseaux de chaleur au profit d'une multitude de chaudières individuelles, on se priverait de toute possibilité de développer l'utilisation massive de biomasse ou de chaleur récupérée. Nous devons prioritairement éviter de commettre des erreurs stratégiques, comme cela a été ou est encore parfois le cas : les villes françaises des années 1950 a détruit ses infrastructures de tramways considérant qu'elles étaient un obstacle à la circulation automobile pour les reconstruire aujourd'hui ; un nombre significatif de villes est-européennes détruisent leurs réseaux de chaleur, alors que ce système est le plus efficace pour optimiser les consommations d'énergie et utiliser des énergies renouvelables et de récupération à grande échelle, comme le montre par exemple la Suède ; on continue à construire des logements de mauvaise qualité énergétique et sans prévoir la flexibilité de leur approvisionnement énergétique durant leur durée de vie, alors que nous disposons aujourd'hui des connaissances et des techniques pour consommer très peu.

De tels comportements conduisent à payer deux fois : l'une pour « faire mal » et une autre pour réparer ce qui a été « mal fait », alors que les autorités locales et régionales peinent à trouver les ressources suffisantes pour leurs politiques. Nos critères de décisions quotidiens sont trop souvent établis à partir de notre



connaissance du passé et du présent, alors même que nous préparons un avenir (incertain) très différent de notre passé. Se projeter/projeter son territoire dans un avenir à l'horizon de 2030 ou 2040 (une génération) permettrait d'éviter des erreurs aujourd'hui et redonner confiance à l'action politique qui peut ainsi proposer d'aller vers un horizon enthousiaste plutôt que de subir la fatalité en tentant d'en limiter ses dégâts². Une vision partagée d'un futur désirable et durable à l'échelle territoriale est indispensable. C'est aussi un exercice qui revigore la démocratie. Le champ d'action des autorités locales et régionales permet d'agir de façon intégrée. Chaque autorité locale et/ou régionale est tout à la fois :

- Consommatrice d'énergie.
- Planificatrice de l'espace urbain et investisseur.
- Productrice et distributrice d'énergie.
- Incitatrice vis-à-vis de la population et des acteurs locaux.

Les autorités locales et régionales consomment de l'énergie

Les autorités locales et régionales consomment de l'énergie pour les bâtiments dont elles sont propriétaires et gestionnaires (qu'ils soient administratifs, scolaires, culturels, sportifs, sanitaires ou encore d'habitation), pour l'éclairage public, les équipements relatifs à la production et la distribution d'eau, pour l'assainissement ou la gestion des déchets, le parc de véhicules qu'elles gèrent. Elles doivent offrir le meilleur service et la meilleure qualité de vie à leurs habitants en minimisant leur propre consommation et donc leurs dépenses énergétiques. Les municipalités paient les dépenses énergétiques occasionnées par ses consommations. Elles sont donc intéressées très directement aux économies à réaliser. Elles doivent être des modèles dans leur gestion énergétique, disposer d'équipes d'efficacité énergétique, afficher au public leurs performances énergétiques. Les autorités locales et régionales, nombreuses, qui se sont engagées dans cette voie ont souvent diminué leurs consommations de 50% ou plus. Le recours aux sociétés de service énergétique peut sous certaines conditions, apporter de bons résultats (Dobrich, Bulgarie).

Les autorités locales et régionales sont responsables de l'urbanisme et des politiques de déplacement et de transport, elles investissent et planifient

A l'occasion de décisions importantes relatives à l'aménagement d'un quartier, de la ville toute entière, à l'extension urbaine, à l'organisation des transports régionaux, le soutien aux activités économiques et à la recherche, mais aussi par une multitude de décisions quotidiennes, tels que les permis de construire, des choix sont arrêtés. Ils vont surdéterminer les consommations énergétiques futures des habitants et des différents agents économiques. La plupart des villes sont encore loin d'intégrer une dimension énergétique dans les choix d'urbanisme : énergie et plan d'occupation des sols ou schéma d'aménagement régional sont généralement des domaines qui s'ignorent, sauf peut-être pour les réseaux de chaleur.

[2] C'est le sens de l'initiative IMAGINE – le futur énergétique de ta cité, lancé en 2005 par Energy Cities <http://www.energy-cities.eu/IMAGINE,89> (FR) / <http://www.energy-cities.eu/IMAGINE> (EN)

Cette attitude conduit à un étalement urbain effréné qui gaspille le sol (ressources non renouvelable) et rend les habitants captifs des déplacements automobiles. Mais un nombre croissant d'autorités locales et régionales modifient leur approche et accordent une attention croissante aux impacts énergétiques de leurs décisions : par exemple, faire l'effort de construire des logements à très faible consommation énergétique, voire « zéro énergie » n'a de sens que si leur localisation ne nécessite pas de parcourir 50 km par jour pour se rendre à son travail et dépenser ainsi davantage en carburant que ce que l'on consommerait pour se chauffer dans un bâtiment mal isolé. Ou si, faute de services, de commerces ou d'école à côté de chez soi, on soit obligé d'utiliser son véhicule automobile pour n'importe quel déplacement. L'organisation de la mobilité, des déplacements et des transports est essentielle et les autorités locales doivent permettre de circuler à pied, en vélo et en transports publics sur des infrastructures permettant de circuler de façon confortable, en toute sécurité. Des villes telles que Freiburg Im Breisgau en Allemagne, se sont résolument engagées dans cette voie.

Les autorités locales et régionales produisent et distribuent de l'énergie, par elles-mêmes ou par l'intermédiaire de partenariats public-privé

Qu'il s'agisse de production et de distribution de chaleur et parfois de froid, de distribution de gaz ou encore de production d'électricité, les autorités locales et régionales ont la responsabilité d'améliorer l'efficacité des systèmes (par exemple en réhabilitant les réseaux de chaleur, en favorisant la cogénération à haut rendement, y compris de petite et moyenne taille), d'encourager l'utilisation efficace de l'énergie qu'elle délivre et de valoriser les ressources locales : énergies renouvelables (dont la biomasse, la géothermie, le biogaz, le solaire, l'hydroélectricité ou l'éolien), énergies issue des déchets urbains ou de la récupération de chaleur issue de processus industriels, dans la perspective d'atteindre les objectifs énergétiques précités. La Ville de Växjö³ en Suède a décidé en 1996 d'être « zero fossil fuel » en 2010 et elle est proche d'y parvenir, comme l'est déjà la petite ville autrichienne de Güssing.

Les autorités locales et régionales informent les citoyens et les acteurs locaux et les incitent à économiser l'énergie et à utiliser des énergies renouvelables

Parce que proches du terrain, elles ont une responsabilité essentielle pour faire de la question énergétique un sujet qui devient l'affaire de tous et non des seuls spécialistes énergétiques. Il peut s'agir des ménages et plus largement des habitants, des organismes de logement, des commerces, des banques, des artisans, des établissements scolaires et universitaires, des administrations, des établissements de santé, des entreprises industrielles, des sociétés de services ou de transports, des associations diverses (habitat, environnement, transport, de quartier, etc.), des syndicats et des associations professionnelles, et bien sûr des agences régionales et nationales de l'énergie, des entreprises énergétiques, etc. Les autorités locales ont pour responsabilité de faire converger les actions de tous ces acteurs, qui ont

[3] Retrouvez l'article *Retour sur le cas exemplaire de la ville Växjö (Suède). Résultats, blocages et leviers d'action*. Sylvie Lacassagne, dans ce numéro, p. 109 (NDLR).



des motivations différentes, vers les objectifs d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de limitation des émissions de gaz à effet de serre⁴. Les pratiques de participation de la population aux actions énergie-climat se développent de façon importante aujourd'hui dans certains pays. Par ailleurs, de nombreuses régions ont pris l'initiative de stimuler les actions locales via différents moyens en fonction de leurs compétences, y compris d'incitation financière.

Il ne s'agit pas de se contenter de réaliser des actions ponctuelles relevant de ces différents champs d'action, mais de concevoir une politique qui intègre ces différentes composantes de façon synergique et coordonnée.

Renforcer les capacités humaines au niveau local et régional : une nécessité

Si l'on veut prendre le tournant d'une société économe en énergie, il faut absolument améliorer la qualification de la main-d'œuvre à tous les niveaux. En effet, pour faire face aux évolutions permanentes et complexes dans les domaines du droit, de la technologie, des TIC⁵/Internet, de la finance et d'autres, il faut des compétences professionnelles solides afin d'anticiper, de préparer et de suivre les changements en recherchant des solutions innovantes.

Pour atteindre les objectifs d'un nouveau paradigme énergétique, les collectivités locales et régionales doivent disposer de certains atouts :

- *Du personnel qualifié en interne.* Par exemple des représentants élus, des gestionnaires et des experts de l'énergie qui sont chargés des prises de décisions concernant les priorités politiques et le budget, la définition d'une vision à long terme basée sur une approche territoriale intégrée, la préparation des contrats (passation de marché à composante écologique), la coordination et la coopération avec des agents locaux, des partenaires privés .
- *Du personnel qualifié de proximité.* Par exemple, par le biais d'agences locales et régionales de l'énergie, des questions climatiques et du développement et ou de régions locales chargées de l'assistance professionnelle aux décideurs et gestionnaires d'énergie, de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'actions et de programmes d'investissement en faveur de l'énergie durable, de l'interface avec la société civile .
- *Des experts externes* dans les entreprises du bâtiment, les institutions bancaires et financières, les pouvoirs publics, les agences de communications, associations ou encore ONG facilitant le travail en réseau, qui sont chargés de mettre en œuvre des actions dans le cadre des plans d'actions et programmes d'investissement en faveur de l'énergie durable.

Aujourd'hui, toutefois, la carence de main d'œuvre très qualifiée dans le domaine de l'énergie durable demeure un obstacle de taille pour accélérer la transition

[4] Retrouvez l'article *Le soutien public dans la construction résidentielle. le cas d'Austin* dans ce numéro, p. 101 (NDLR).

[5] Technologies de l'information et de la communication (NDLR).

énergétique à grande échelle. La demande se fait déjà sentir de plus en plus pour des gestionnaires de l'énergie et du climat, ainsi que pour des agences locales de l'énergie et climatiques, pour des planificateurs de l'urbanisme connaissant l'économie énergétique urbaine, pour des architectes et entreprises du bâtiment capables de concevoir des bâtiments à basse consommation ou passifs, pour des ingénieurs financiers et des juristes pouvant monter des programmes financiers innovants et des partenariats public-privé, pour des entreprises produisant et installant des technologies à faible consommation d'énergie renouvelable (par exemple dans le transport public vert), pour des experts en communication, en processus participatif et en changement des comportements, ou encore pour des experts de l'éducation.

Conclusion : un nécessaire dialogue multi-niveaux et un travail en réseau

Il est évident que la transition vers une Europe économe en énergie ne sera l'affaire d'aucun niveau à lui-seul.

Il ne suffira pas de la décréter puis d'attendre que cela se produise. Si les États ou les instances internationales peuvent et doivent offrir des cadres appropriés pour préparer un avenir durable compatible avec la survie de l'humanité sur la planète, leurs seules décisions n'y suffiront pas dès lors que les résultats relèvent de millions d'acteurs dispersés.

A l'inverse, des actions locales régionales isolées, bien qu'elles soient absolument indispensables pour inventer, expérimenter sur le terrain, puis disséminer, ne suffiront pas à régler le problème si des politiques énergétiques locales durables ne sont pas favorisées par les gouvernements.

Les solutions ne résideront donc pas dans une sorte de « partage des tâches » entre niveaux mais par une collaboration active bi-directionnelle entre ces niveaux. C'est de la mobilisation de l'ensemble des niveaux autour d'objectifs communs dont nous avons besoin, ce qui est l'esprit de la *Convention des Maires*. Pour y parvenir, les autorités locales et régionales doivent s'organiser pour travailler en réseau, afin d'échanger leurs expériences, de tirer parti des pratiques déjà réalisées ailleurs, des succès comme des échecs, ainsi que pour exprimer collectivement des points de vue et faire valoir leurs propositions auprès des institutions nationales et internationales. Il est, en effet, indispensable que le rôle des autorités locales et régionales soit mieux reconnu, que des cadres législatifs et incitatifs les encouragent dans les domaines de l'urbanisme, de la construction, de la réhabilitation des constructions et des infrastructures de chauffage et de transport, les financements selon des mécanismes appropriés, des instruments fiscaux, etc. et dans l'autonomie des décisions qui garantissent les possibilités d'initiative et d'expérimentation. Cela ne se fera pas tout seul. Une coopération constructive entre les territoires est indispensable

Cela peut se faire au travers de leurs associations nationales ou régionales généralistes et bien sûr des réseaux spécialisés tels qu'Energy Cities qui ont acquis une grande expérience depuis maintenant plus de 20 ans.