

Communication colloque Hammamet

Les politiques énergétiques de l'Etat et des collectivités territoriales dans le
cadre du bâti et de la ville en France :

Place et rôle des acteurs économiques

Nadine ROUDIL
Sociologue

Université Paris Est
Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, CSTB
Département Economie et Sciences humaines

Paris

Résumé :

Cette communication aura pour objet de présenter les dynamiques d'acteurs impulsées en France au niveau national et régional autour de la question de la limitation des émissions de gaz à effet de serre et des économies d'énergie. Il s'agira de montrer comment se développe le jeu d'acteurs autour de dispositifs organisationnels en réponse à l'impulsion d'une politique territoriale. D'autre part, cet exposé visera à analyser plus particulièrement la place et le rôle des acteurs économiques dans les actions qui assurent la promotion du recours aux énergies renouvelables et à l'amélioration énergétique des bâtiments au niveau national et régional.

Le Grenelle de l'environnement a su mobiliser en France les acteurs économiques du bâtiment afin d'atteindre les objectifs de facteur 4. Par ailleurs, en région la multiplication des incitations, subventions et aides aux collectivités et particuliers a permis la création de filières innovantes en matière d'énergies renouvelables qui constituent des bassins d'emplois importants, mobilise les acteurs économiques de manière inédite et crée des pôles de compétitivité autour de la question de l'énergie.

A travers cette communication et l'article proposé pour ce colloque, je montrerai comment l'investissement de l'enjeu énergétique par la puissance publique renvoie à des mécanismes de gouvernance novateurs où désormais les acteurs économiques ont une place non conventionnelle. La recette du succès des actions publiques en matière énergétique repose sur la capacité des gouvernants à penser leur politique en interaction avec celle des acteurs économiques. Un mode de gouvernance original en émerge, vecteur de changement et de transformation en matière de consommation énergétique, permettant de faire bouger les lignes politiques et de permettre l'émergence de bassins d'emplois nouveaux.

Communication :

La tenue du Grenelle de l'environnement atteste du nouvel enjeu que représente désormais la question énergétique en France. La mobilisation des associations, groupements et institutions ayant « à faire » avec la question énergétique a eu ceci de particulier qu'elle a mis à jour l'incroyable diversité des acteurs, notamment économiques, se présentant ou étant désignés comme relevant de ce domaine. Le Grenelle a révélé la complexification récente de la question énergétique à l'échelle du territoire national. En effet, en focalisant une partie des débats sur la consommation d'énergie, le Grenelle de l'environnement a bipolarisé l'enjeu que représente l'énergie en France. Désormais à côté d'une politique de production, chasse gardée historique, l'Etat cherche à encadrer et règlementer les modes de consommation à l'échelle de

la ville, du bâtiment et des transports avec la volonté de modifier les usages et les comportements des individus.

La loi dite *de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*¹ peut être considéré comme l'acte de fondation d'une action politique en matière d'énergie menée par l'autorité publique soulignant une volonté de règlementer les consommations. La loi a pour objet de traiter une situation qui s'est muée en véritable « problème » depuis l'augmentation des prix des matières premières et la raréfaction attestée des ressources.

La présence importante de l'Etat dès la mise en place des comités opérationnels du Grenelle à travers la constitution de collèges où figurent ses représentants, atteste d'une volonté de structurer l'action publique afin de maîtriser les consommations dans les secteurs les plus consommateurs d'énergie. La présence publique dans ce domaine n'est pas originale. Elle doit être rattachée à une politique énergétique que les chocs pétroliers ont rodée et qui jusqu'alors avait pour caractéristique essentielle la production de pétrole et d'électricité électronucléaire. Cette politique s'est construite à partir des liens privilégiés que l'Etat a tissé avec les grands groupes pétroliers français (ELF et Total). Elle repose également, sur le développement d'une technologie nucléaire civile qui a débouché sur la mise en service de cinquante huit réacteurs répartis sur dix neuf centrales qui produisent 50% de l'énergie nécessaire au pays. L'action de l'Etat en matière de production d'énergie est organisée autour d'acteurs traditionnels bien identifiés et dont le rôle est solidement associé aux enjeux nationaux et géopolitiques en matière d'approvisionnement et de production d'énergie.

L'autre caractéristique du Grenelle est qu'à travers la mise en place des divers comités opérationnels, l'état a permis, en orchestrant les débats, l'émergence d'une nouvelle scène énergétique. Les acteurs chargés de placer le pays sur une trajectoire de réduction des consommations sont désormais autant des industriels issus des grands groupes que des sociétés plus récemment investies dans la production d'énergies renouvelables, d'entreprises d'ingénierie chargées de diffuser les solutions techniques et technologiques permettant de réduire les consommations que des bureaux d'études, des associations de professionnels et de prévention ou des ONG.

L'activité issue mais aussi précédant le Grenelle de l'environnement montre que la sociologie des acteurs économiques investis dans la question énergétique au sens large a évolué.

Cette réalité illustre une évolution importante en matière d'organisation et en termes de composition sociologique des métiers chargés de rénover les secteurs du bâtiment et de la ville afin de transformer les pratiques en matière d'énergie.

A travers cette communication, je souhaite examiner en prenant l'exemple du secteur du bâtiment, comment l'investissement de l'enjeu énergétique par la puissance publique renvoie à des mécanismes de gouvernance novateurs susceptibles de déboucher sur une action publique fédératrice dont l'objet principal est de structurer un nouveau bassin d'emplois lié à la question de la rénovation énergétique des bâtiments et de la ville. Des prises de décisions politiques créent les conditions de l'émergence d'un secteur économique inédit, reflet d'une véritable « situation d'innovation » où de nouveaux acteurs transforment les pratiques des professionnels de l'énergie.

Cette réflexion m'a amené à étudier l'articulation entre action politique et énergie au niveau national et local en France en questionnant les actions initiées localement en matière d'énergie par les acteurs économiques du monde de la construction, de l'artisanat mais aussi de l'industrie.

La situation d'innovation qui en découle n'est pas le fait unique des élus mais est également le fruit d'une dynamique locale, associative, économique, industrielle ou entrepreneuriale. C'est

¹ Projet de loi adopté par l'assemblée nationale en première lecture le 21 octobre 2008.

l'articulation entre les deux dimensions socio-économique et politique de l'action qui sera présenté ici à travers l'originalité de la région Rhône-Alpes.

L'analyse prend en considération le rôle des « gouvernants » dans l'organisation de l'action économique. Il s'agit de comprendre la portée et les effets de l'action publique à l'échelle locale mais également d'analyser les interactions entre acteurs afin de faire émerger les facteurs et les caractéristiques d'un changement affectant les secteurs économiques ayant « à faire » avec la question énergétique dans toute la variété que cette assertion implique.

L'hypothèse majeure qui sera présentée ici consiste à dire que, de la mise en place de politiques énergétiques, émerge une recomposition du pouvoir local qui vient transformer la place et le rôle des acteurs économiques et crée une situation d'innovation renouvelant considérablement les pratiques professionnelles du secteur de l'énergie. En effet désormais des acteurs originaires des secteurs du bâtiment s'emparent de la question énergétique et en renouvellent considérablement l'approche.

L'existence d'une culture de l'énergie est partie prenante des mutations sociales et idéologiques. Elle existe chez nombre d'acteurs économiques locaux Rhône-Alpins en termes de consommation, de rénovation ou de production alternative d'énergie. Elle influence en retour la mise en œuvre de politiques locales relatives à l'énergie aussi diverses qu'originales. Les modes d'exécution du pouvoir et l'aspect idéologique qui les fondent sont apparus articulés à des dynamiques de territoires ayant une dimension sociale, économique et environnementale forte.

La prise en considération du jeu d'acteurs qui s'organise autour de la question énergétique débouche sur une vision systémique des jeux d'influence mais également sur des enjeux en termes de changement social qui vont transformer durablement le visage de la ville.

Le terrain d'enquête

L'exemple de la région Rhône-Alpes comme terrain d'enquête est privilégié dans cette présentation. Cette région est un espace de production énergétique important. Quatorze réacteurs produisant de l'électricité électronucléaire sont répartis sur les quatre centrales de Bugey dans l'Ain, de Saint-Alban dans le Rhône, de Cruas-Meysses dans l'Ardèche et du Tricastin dans la Drôme. A elle seule la région produit 39% de l'hydroélectricité de la France. Par ailleurs, la région regroupe 10% des installations en énergies renouvelables de l'ensemble du territoire.



Quatre situations d'enquête ont été privilégiées en Rhône-Alpes en 2007 et 2008. Pour rappel, Rhône-Alpes est une région vaste qui compte huit départements (43.698 km²) et 6.005.000 habitants (en 2006) soit une densité de 137 habitants/km².

La région dispose d'une grande diversité en matière de paysage et un fort contraste entre des zones urbaines très denses et des zones rurales de plaines, de moyennes et hautes montagnes.

Lyon est la préfecture et le siège du Conseil Régional.

La région Rhône-Alpes est frontalière de l'Italie et la Suisse.

Les opportunités de terrain nous ont conduit à prendre en compte des situations où les problématiques énergétiques diffèrent : (1) Chambéry et Montmélian en Savoie renvoient à une problématique Alpine (2) Grenoble et Grenoble Alpes Métropole en Isère comme (3) Le

Grand-Lyon dans le Rhône présentent une problématique fortement urbaine ; (4) Aubenas et Valgorge en Ardèche développent des problématiques rurales.

Méthode et enquête

Cette communication est le produit de deux recherches issues de l'appel à proposition du volet socio-économique du Prebat. La première portait sur l'évolution des métiers du bâtiment confronté à la diffusion des techniques d'amélioration énergétiques de l'habitat et des énergies renouvelables². La mise à plat de la filière chargée de la rénovation énergétique du bâti (artisans, industriels, distributeurs, bureaux d'études, actions publiques incitatives, banques, chambres de commerces et d'industrie, organisations patronales, syndicats, groupements de professionnel) a permis d'analyser les grandes évolutions qui touchent le secteur de la construction désormais sommé de prendre en compte la question de la consommation énergétique. Le second travail nous a conduit à examiner les conditions d'émergence de politiques énergétiques au niveau local et d'examiner combien l'action des collectivités locales étaient partie prenante du développement d'un secteur économique porteur et innovant désormais articulé à la question énergétique et au développement durable³.

Deux enquêtes qualitatives de terrain ont été menées de façon conjointe en région Rhône alpes et ont permis de réaliser une quarantaine d'entretiens semi directifs entre 2007 et 2008.

La méthodologie de l'enquête satisfait une technique classique en sciences sociales. L'enquête par entretiens auprès des acteurs locaux impliqués sur la question énergétique ainsi que la collecte de documents parfois internes aux services administratifs a permis de montrer les caractéristiques de l'émergence d'une « situation d'innovation » susceptible de répondre à la nécessité de modification des pratiques liée au risque climatique.

Cette communication se déroulera en trois parties.

La première partie de cette communication présentera à travers l'apparition récente en France de politiques énergétiques au niveau local, comment les collectivités territoriales ont pour objet, en favorisant l'émergence de nouvelles compétences, de créer un bassin économique articulé aux besoins de réduction de consommation d'énergie de la région et engagé des politiques de formations qui vont bouleverser les structures des métiers du bâtiment, de la ville et du secteur de l'énergie.

Une seconde partie montrera plus précisément comment, face aux impératifs énergétiques, les acteurs économiques agissent au niveau local, mais aussi national, en mobilisant des modes d'organisation inédits et lobbyistes et en inaugurant de nouveaux marchés lié à la rénovation du cadre bâti, à l'essor des énergies renouvelables et aux impératifs dit de développement durable.

Enfin la dernière partie de cet exposé prendra plus précisément en compte le concept de « situation d'innovation ». Elle se caractérise par les effets d'une mutation culturelle toujours cours en matière de pratiques énergétiques et par l'édiction de nouvelles règles en lien avec l'apparition d'un marché qui montre combien l'intégration des inventions a permis

² Roudil Nadine, Laumonier Chantal, Colombard-Prout Marc, Le rôle des artisans novateurs dans la diffusion des meilleures techniques énergétiques disponibles, rapport de recherche, CSTB, DESH, LSPI, 147 pages.

³ Roudil Nadine, Marchand Dorothée, Les politiques énergétiques des collectivités territoriales dans le cadre du bâti, Rapport de recherche CSTB, DESH, LSPI, 96 pages

l'innovation et l'évolution des pratiques en matière de réduction de la consommation d'énergie en France.