



HAL
open science

L'agence locale comme outil d'une politique d'efficacité énergétique ? Deux études de cas en Grande-Bretagne

François-Mathieu Poupeau

► **To cite this version:**

François-Mathieu Poupeau. L'agence locale comme outil d'une politique d'efficacité énergétique ? Deux études de cas en Grande-Bretagne. *Politiques et Management public*, 2007, 1, pp.1-23. <halshs-00309058>

HAL Id: halshs-00309058

<https://shs.hal.science/halshs-00309058v1>

Submitted on 5 Aug 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

**« L'agence locale comme outil d'une politique d'efficacité énergétique ?
Deux études de cas en Grande-Bretagne »**
François-Mathieu Poupeau⁽¹⁾

Introduction

Parmi les moyens mis en oeuvre par les villes européennes pour contribuer à une plus grande efficacité énergétique⁽²⁾, les agences locales de l'énergie ont connu un réel succès depuis une décennie. Soutenues par la DG TREN et son programme SAVE, près de deux cents structures ont essaimé en Europe. Elles couvrent un large spectre d'activités par leurs domaines (économies d'énergie, développement des énergies renouvelables...), cibles (ménages, entreprises, collectivités locales...), territoires (villes, régions...) et moyens d'action (subventions, information, conseil, mise en relation d'acteurs...). Deux principes fondamentaux ont présidé à leur création. Le premier est celui d'un ancrage territorial fort, matérialisé par la mise en place d'un partenariat étroit avec les collectivités territoriales. Il fait écho à l'idée qu'en matière de développement durable, l'échelon local est tout particulièrement pertinent pour mettre en oeuvre les engagements souscrits au niveau international (Marvin, Guy [6]). Le second est la volonté de ne pas doter ces structures de ressources stables au-delà d'une période de lancement de trois ans mais, au contraire, de les inciter à être innovantes et « proactives » en trouvant par elles-mêmes leurs propres sources de financement. A travers la création des agences, c'est donc une forme d'action publique originale qui se donne à voir, et qui puise dans des registres nouveaux, quelque peu en rupture avec des « modes de faire » plus traditionnels.

Afin de saisir la portée de cette innovation institutionnelle, cet article s'appuiera sur l'étude approfondie de deux agences pour lesquelles on dispose d'un recul suffisant. Notre ambition n'est pas de faire une évaluation « substantielle » de l'action de ces nouvelles structures, qui consisterait à jauger leurs résultats et leur efficacité à l'aune des moyens employés, notamment financiers. Elle est de mener ce que nous pourrions appeler une évaluation « institutionnelle », qui s'attache plutôt à rendre compte de la manière dont ces nouveaux acteurs se sont insérés dans le paysage local qui les a vu naître et à qualifier le type d'action publique qu'elles tendent aujourd'hui à produire. Elle repose sur une analyse qui privilégie les mécanismes d'action, les processus, la construction d'une légitimité, le « comment » (Perret [10]), plus que l'attention portée aux résultats quantifiés produits par ce type d'organisation, tâche au demeurant difficile à réaliser⁽³⁾.

⁽¹⁾ chargé de recherches au CNRS (LATTS). Cet article s'appuie sur les résultats d'un programme de recherche en cours portant sur quatre agences, dirigé par François-Mathieu Poupeau (CNRS, LATTS) et réalisé conjointement avec Fabien Schlosser pour la partie britannique. Il a bénéficié du soutien financier de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), que l'auteur tient à remercier vivement

⁽²⁾ L'« efficacité énergétique » est une notion large, qui ne se réduit pas à la seule question des économies d'énergie. Elle vise à s'assurer que l'ensemble des secteurs consommateurs d'énergie ou ayant une influence sur celle-ci s'efforcent d'intégrer une utilisation plus rationnelle. Elle a donc vocation à s'étendre à des domaines aussi divers que les transports, l'urbanisme, la politique du logement...

⁽³⁾ une telle évaluation « substantielle » se heurte au moins à une difficulté majeure, à savoir le caractère souvent diffus des effets produits par les programmes mis en oeuvre par l'agence. Lorsqu'il s'agit de sensibiliser des citoyens, des entreprises, des décideurs aux questions énergétiques, il est difficile d'apprécier à leur juste valeur les efforts déployés par l'agence, qui sont souvent indirects et différés dans le temps

Pour ce faire, cet article s'appuiera sur l'étude de deux agences situées en Grande-Bretagne : la Leicester Energy Agency (LEA) et la Milton Keynes Energy Agency (MKEA). Le choix de la Grande-Bretagne nous a semblé judicieux car représentant un terrain d'investigation très en phase avec la philosophie mise en avant par la Commission Européenne. D'une part, la Grande-Bretagne est une « terre de partenariat » ancienne en matière d'environnement (Blowers [1]). Désireuses de reconquérir une légitimité mise à mal par l'intervention accrue de l'Etat dans les affaires locales (Ward [12], Marvin, Guy [6]), se voyant confier la mise en œuvre d'une grande partie des engagements internationaux souscrits à l'occasion du protocole de Kyoto, les collectivités locales anglaises ont eu largement recours à de multiples partenariats ces dernières années, dont les agences de l'énergie ne sont qu'une des modalités. D'autre part, l'action publique locale britannique est très fortement marquée par une volonté de rompre avec le modèle bureaucratique wéberien traditionnel, lui préférant des modes de coordination et d'allocation des ressources novateurs, comme le marché ou le partenariat, principes que l'on retrouve dans le programme SAVE.

Le choix des deux agences obéit quant à lui à deux partis pris méthodologiques forts. Le premier a été de partir des agences elles-mêmes et du type de stratégie et de positionnement qu'elles ont choisi d'adopter, plutôt que sur un ensemble de variables exogènes, que l'on aurait pu faire jouer entre elles (taille de la ville, nature du tissu socio-économique, couleur politique, spécificité des problèmes environnementaux...). La mise en œuvre de la nouvelle « gouvernance environnementale locale » promue par la Commission européenne nous semble être en effet avant tout un « problème d'organisation », dont le succès passe par la capacité des nouvelles structures à apporter des réponses durables aux questions suivantes : comment faire, quand on est une agence, pour pérenniser son action et pallier l'incertitude du lendemain ? quels types de liens développer avec son environnement institutionnel, dont la ville ? quels choix opérer entre la diversité des solutions qui s'offrent en terme de cibles, de domaines et de moyens d'action ? Partant, il est essentiel de s'intéresser de près aux agences, en mobilisant notamment les outils de la théorie des organisations (Morgan, [8]). C'est sur la base de l'étude approfondie de l'agence, des conditions de sa création, des questions qu'elles se posent, des problèmes qu'elle rencontre et de la façon dont elle tente d'y répondre que nous avons intégré l'ensemble des acteurs du système institutionnel pour dresser la configuration d'action dans laquelle elle se situait⁽⁴⁾.

Le second parti pris a été de travailler sur deux types de positionnement particulièrement contrastés et qui, sur la base d'un rapide tour d'horizon des différentes agences et des conseils de quelques praticiens bien informés, représentent les bornes d'un continuum de situations dans lequel s'inscrivent les agences de l'énergie britanniques⁽⁵⁾. Les deux agences ont en effet ceci d'intéressant qu'elles représentent deux façons très différentes de « faire » de l'efficacité énergétique et du développement durable. Dans le premier cas, incarné par Milton Keynes (« modèle gestionnaire »), l'agence se positionne essentiellement comme un « fournisseur de services » aux acteurs

⁽⁴⁾ ce parti pris explique la « lourdeur » du dispositif d'enquête : entre 30 et 40 entretiens ont été menés sur chacun des deux terrains auprès du personnel de l'agence mais aussi des autres acteurs avec lesquels l'agence est ou non en contact. Les résultats ont été restitués aux deux agences voire, dans le cas de Leicester, diffusés à la ville, ce qui a permis de tester la robustesse de nos analyses

⁽⁵⁾ les deux agences ont été choisies suite à des discussions avec Jean-Pierre Vallar d'Energie Cités et surtout Don Lack, alors directeur de l'agence de Leicester et animateur du réseau britannique des agences locales de l'énergie (une douzaine environ). Nous tenons à remercier tout particulièrement ce dernier pour sa grande disponibilité, son ouverture d'esprit et son aide pour l'ouverture des deux terrains

du territoire (information, conseils, expertise). Dans le second cas, celui de Leicester (modèle « entrepreneurial »), l'agence se voit plutôt comme une organisation à vocation plus globale, sorte de bureau d'études qui agit plutôt comme facilitateur, intermédiaire et monteur de partenariats locaux.

Après avoir présenté les deux agences, étudié la trajectoire qu'elles ont épousée depuis leur création, qualifié leur mode d'organisation, nous montrerons qu'en dépit des différences qui les séparent, les modèles qu'elles incarnent mettent en évidence un type de positionnement dans le champ local assez comparable. Celui-ci repose sur une logique de développement que nous pourrions qualifier d'« extensive » et « pacifiée », dans la mesure où l'action des deux agences se juxtapose plus qu'elle ne s'articule aux politiques publiques locales menées dans des champs – l'aménagement, les transports, le logement, le développement économique... - dont la contribution aux questions d'efficacité énergétique est pourtant décisive. L'intérêt d'une approche consistant à rentrer dans la « boîte noire » des agences est de montrer que ce cloisonnement n'est pas le seul fait de facteurs « exogènes », à savoir la réticence – somme toute assez traditionnelle – des acteurs existants à intégrer la dimension de l'efficacité énergétique dans leurs pratiques. Il tient également aux effets - directs et indirects - des stratégies déployées par les agences pour assurer leur survie dès la fin des financements communautaires. La mise à jour de ces dynamiques « endogènes » permet d'évaluer d'une autre manière l'action de ces structures et de montrer les limites inhérentes au modèle d'action publique communautaire dans sa prétention à diffuser plus en profondeur les questions d'efficacité énergétique.

I – La LEA, un « modèle entrepreneurial » d'agence

La création de la LEA en 1996 ne marque pas le début de l'intérêt porté par la ville de Leicester aux questions énergétique et environnementale. Celle-ci est une préoccupation déjà ancienne, qui se manifeste dès les années 1970, suite à la crise pétrolière. Après s'être, dans un premier temps, focalisée sur les économies d'énergie, la ville s'engage dans une voie plus volontariste au tournant des décennies 1980-1990. Ce changement de cap s'explique avant tout par l'existence d'une volonté politique forte. Considéré, comme ailleurs, comme l'un des moyens de redorer le blason de la municipalité à une période où sa légitimité est mise à mal par les réformes introduites par le gouvernement central et de faire de la ville une vitrine à l'échelle internationale, l'environnement fait désormais partie des priorités affichées. Une association, Environ, est créée à la fin des années 1980 pour promouvoir les questions énergétiques à destination des particuliers, cible qui ne rentre pas dans les compétences de la ville. Mais surtout, un *energy action plan* est défini pour toute la ville et fixe deux objectifs ambitieux : réduire d'une part la consommation énergétique de la ville en 2025 de moitié par rapport à 1990, d'autre part ses émissions de CO₂ en 2025 de moitié par rapport à 1990. Ces actions, embryons d'une politique publique locale, valent à Leicester d'obtenir le label de première Environment City en Grande-Bretagne (1990) et d'être présente à la conférence de Rio de 1992.

La création de la LEA : une pièce maîtresse dans la stratégie de la ville d'une prise en compte globale de l'énergie.

C'est dans ce contexte, exacerbé par les mesures de dévolution d'un certain nombre de compétences prises par le gouvernement en matière d'efficacité énergétique et de respect de ses engagements internationaux⁽⁶⁾, que deux nouvelles organisations voient le jour : l'Energy Efficiency Advice Center (EEAC) (1995), financé par l'Energy Saving Trust⁽⁷⁾, et la Leicester Energy Agency (1996). La ville de Leicester ne disposant d'aucune ressource financière dédiée, notamment pour la mise en œuvre de ses obligations HECA, le recours au partenariat est considéré comme un levier essentiel de la mise en œuvre de sa politique environnementale. Aussi, lorsque la Commission Européenne lance le programme SAVE II, dont l'un des volets est l'incitation à la création d'agences de l'énergie, la ville y voit un moyen de compléter les dispositifs existants et de mettre en œuvre sa stratégie dans des domaines jusque là peu touchés par les actions existantes : le grand public et le milieu économique.

Hormis l'Union Européenne, qui assure pendant trois ans 40% du financement de l'agence à travers son programme SAVE II, deux partenaires président à la création de la LEA : le Leicester City Council (LCC) d'une part, l'université De Montfort d'autre part. La LEA revêt une forme originale par rapport à d'autres agences européennes car elle n'est ni une association, ni une entreprise. Elle se présente comme un simple partenariat et ne jouit d'aucune personnalité morale ni juridique, ce qui l'empêche de gérer elle-même ses fonds ou de signer des contrats. Ceux-ci transitent par le LCC qui joue le rôle de banquier et de prestataire de services administratifs, assumant *in fine* la responsabilité financière en cas de difficulté. D'emblée, la LEA est donc intimement liée à la ville de Leicester et elle est dotée d'un conseil d'administration dont le président est un adjoint au maire. D'ailleurs, le personnel qui la compose – trois postes et demi au départ - est majoritairement issu du LCC.

Cinq objectifs principaux sont alors assignés à l'agence, qui épousent les priorités que la ville s'est fixées⁽⁸⁾. Le premier, global, reprend l'*energy action plan* de 1990 : réduire la consommation énergétique de la ville en 2025 de moitié par rapport à 1990. Les deux suivants sont plus précis : améliorer l'efficacité énergétique d'environ 5000 entreprises et 4000 maisons. Enfin, deux derniers objectifs complètent les buts assignés à l'agence : créer cinq petites et moyennes entreprises sur le marché local de l'efficacité énergétique et une entreprise de fourniture d'énergie proposant une offre intégrant des services en matière d'économies d'énergie.

Conçue par la ville comme un instrument lui permettant de mettre en œuvre sa politique environnementale, l'agence jouit d'emblée d'un fort soutien politico-administratif. Celui-ci repose surtout sur le couple formé par le maire de la ville et le directeur en charge des questions environnementales. Le maire, qui est issu du parti travailliste et qui a participé au sommet de Rio en 1992, a fait, nous l'avons vu, de la cause

⁽⁶⁾ en 1995 notamment, le Home Energy Conservation Act (HECA) oblige les villes à mettre en oeuvre des politiques d'efficacité énergétique en ce qui concerne le secteur résidentiel public et privé, avec un objectif d'amélioration de 30% sur 15 ans. Ces objectifs font l'objet de rapports annuels envoyés au gouvernement central (Jones, Leach [3])

⁽⁷⁾ équivalent de l'ADEME. Les structures EEAC sont en quelque sorte des centres d'appels destinés à fournir des informations et conseils à destination du grand public pour l'aider à mieux maîtriser ses dépenses d'énergie

⁽⁸⁾ Leicester Energy Agency / Barnagel, European Commission, DG XVII, Final report, December 1999

environnementale une vitrine politique non seulement sur le plan local mais aussi dans le monde entier. Ce soutien politique est relayé en interne par le directeur en charge des questions environnementales, qui bénéficie d'une grande légitimité. Bénéficiant des effets stabilisants de cette « coalition verte », l'agence conforte sa position au sein de l'appareil administratif, en particulier vis-à-vis d'un service comme le logement (*housing*), qui a déjà en charge la mise en œuvre du HECA et qui voit d'un œil sceptique la création d'une agence pouvant le concurrencer à terme.

Au cours de ces premières années, l'agence concentre son action sur le territoire de la ville afin d'atteindre les objectifs du contrat SAVE II. Bien loin de profiter de ce soutien politique pour s'imposer face aux autres organisations en place, les fondateurs de l'agence choisissent au contraire de se fondre avec pragmatisme dans le paysage institutionnel existant. De par l'implication précoce de la ville dans les questions d'efficacité énergétique puis environnementales, celui-ci est loin d'être vide. Au contraire, plusieurs organisations occupent des segments qui pourraient théoriquement rentrer dans le champ des missions assignées à l'agence. Les services transports, déchets et aménagement, qui constituent un pan considérable de la problématique énergétique, sont sous la coupe du directeur chargé de l'environnement et du développement, auquel l'agence est très liée⁽⁹⁾. En ce qui concerne les volets économie d'énergie et énergies renouvelables, les forces en présence sont nombreuses. L'EEAC, Environ et, du côté de la ville, le service Environnement et l'Energy Management Team (EMT), le service logement et les services techniques du *ressources department* en charge de la maintenance des chaudières de la ville interviennent déjà. Plutôt que de rentrer ouvertement en conflit avec ces acteurs, les dirigeants de l'agence, majoritairement issus de la ville, préfèrent adopter une attitude plus conciliante, avec une volonté de coopération variable suivant les institutions.

Les liens les plus forts se nouent avec l'EEAC et l'EMT, ne serait-ce que parce que ces deux entités sont placées, comme l'agence, sous l'autorité de l'*energy manager* de la ville et sont installées depuis 1998 dans un même bâtiment isolé des autres services de la ville. La relation est fondée sur la confiance et la mise en place progressive d'une forte complémentarité entre les trois organisations. Créée notamment pour attaquer la cible des ménages et des entreprises, la LEA se concentre rapidement sur les entreprises, pour lesquelles elle s'efforce de trouver des financements européens. En revanche, elle délaisse quelque peu le segment des ménages, qu'elle sous-traite en grande partie à l'EEAC. Cette « partition » des tâches, qui se fait en bonne intelligence au fil des années, procure en retour un « avantage compétitif » indéniable sur le marché des financements. En effet, tout en se prévalant de son expertise en ce qui concerne les entreprises, la LEA peut également jouer de celle de l'EEAC (ménages) et de l'EMT (bâtiments communaux) pour capter un plus grand nombre de fonds, qu'elle peut redistribuer sous forme de sous-traitance. Elle peut également proposer une offre intégrée sur certains projets, auxquels chaque équipe peut apporter sa pierre à l'édifice. De plus, pour répondre à un appel d'offres, il est possible de se positionner en tant qu'institution (LCC, EEAC ou LEA) ayant le plus de chances de réussite (même si la LEA du fait de sa réputation est fréquemment la mieux placée). Enfin, sur un plan plus quotidien, l'alliance apporte une flexibilité appréciable en terme financier et opérationnel : on peut jouer sur les surplus de certains budgets pour se venir en aide ponctuellement (entre l'EEAC et la LEA), on se donne des coups de main pour des

⁽⁹⁾ rappelons que celui-ci a été l'un des fondateurs de l'agence

projets difficiles ou exigeant plus de temps que prévu (organisations d'évènements, réponses aux appels d'offres...), on se fournit des conseils mutuels...

L'après SAVE II : faire « feu de tout bois »

Lorsque la fin du programme SAVE II se dessine et qu'il s'agit de trouver des sources de financement nouvelles, les dirigeants de la LEA font un choix décisif pour l'avenir de leur structure. Plusieurs options très différentes pourraient être prises, ainsi qu'en témoigne la diversité des positionnements des autres agences européennes. Une première voie pourrait être qualifiée de « malthusienne », l'agence se concentrant sur quelques cibles et objectifs précis – en particulier les entreprises - en sélectionnant fortement les financements auxquels elle peut prétendre. C'est l'option qui sera choisie, on le verra, par la MKEA, dans un contexte différent il est vrai. Une autre voie, assez opposée, consisterait au contraire à « faire feu de tout bois » en choisissant de couvrir un large spectre d'activités pouvant contribuer à l'objectif global fixé par la ville et donc de postuler à tout appel d'offres, programme, projet pouvant rentrer dans ce cadre. C'est ce dernier choix, avalisé par la ville, qui est retenu. Il a notamment pour avantage de ne pas remettre en question le partage du territoire qui s'était opéré durant les premières années de fonctionnement de l'agence. Au contraire, il positionne désormais celle-ci comme un « rabatteur » de financements qui peuvent être ensuite redistribués aux autres acteurs du système institutionnel local. De plus, ce choix a l'avantage de ne pas restreindre le territoire de l'agence à la ville de Leicester, ce qui accroît les possibilités de financement.

La révision des objectifs assignés à l'agence témoigne de ce nouveau choix. Si des ambitions globales et de long terme sont maintenues - la réduction des émissions de CO₂ à hauteur de 50% à l'horizon 2025 par rapport au niveau 1990 -, contrairement à la période précédente, aucun objectif sectoriel n'est fixé, qui permettrait d'évaluer à un horizon de plus court terme le travail de l'agence. L'objectif principalement assigné à la LEA est donc bien de mettre en mouvement tout le système institutionnel local en englobant un maximum de problématiques ayant trait à l'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables.

Cette stratégie de positionnement tous azimuts s'avère rapidement payante. Forte de ses liens avec l'EEAC et l'EMT notamment, l'agence grossit considérablement en l'espace de quelques années pour atteindre une douzaine de personnes en 2003, une dizaine actuellement. Bénéficiant de l'appui d'une « coalition environnementale » forte au sein de la ville fondatrice, d'un directeur ayant une grande légitimité locale doublée d'une renommée internationale sur les questions énergétiques, la LEA arpente des champs d'action de plus en plus vastes, ce qui lui permet de multiplier les partenaires potentiels et, ce faisant, de réduire l'incertitude d'un brusque arrêt des financements dans un domaine donné. Ses activités reposent sur des actions de conseil (entreprises, collectivités locales), de stratégie (mise en relation d'acteurs pour mettre en œuvre des actions à plus large échelle en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables) et de coopération internationale (benchmarking, aide à la création d'autres structures...).

De même, son territoire est très vaste, à la fois local (Leicester), régional (East Midlands), national et européen, comme peut en rendre compte le tableau suivant qui résume les actions menées par la LEA en 2003-2004 :

Fig. 1. Projets menés par la Leicester Energy Agency en 2003-2004

| Projets | Cibles | Echelon territorial | Mode d'action | Financeurs |
|---|-----------------------------------|--|---|---|
| Objective II Clean Technology Grants | PME | Leicester | Subventions à hauteur de 15% des investissements en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables | UE (FEDER) Ville de Leicester |
| Electric Bus | Local Community | Leicester | Outil ambulant de promotion, de conseil et de formation en matière d'efficacité énergétique | Energy Saving Trust East Midlands Electricity (opérateur) |
| SMEEAC | PME | East Midlands | Enquêtes et conseils | EST CarbonTrust |
| CRI | Local communities and authorities | East Midlands | Conseils, formation, conduite de projets et financement d'études de faisabilité pour le développement de projets à énergie renouvelable | DTI DEFRA Forestry Commission EST |
| UK HECA Secretariat | Energy conservation authorities | UK | Information du réseau par le biais d'internet et de forums (législation, nouveautés, etc...) | EST |
| Cities for Climate Protection Software | 13 collectivités locales | UK | Développement d'un logiciel pour mesure les émissions de carbone | DETR |
| Enthuse | Local governments | UK | Dissémination de bonnes pratiques dans le champ des énergies renouvelables (séminaires et ateliers) | UE (Altener) |
| Asia Pro Eco | Local Communities | Mondial (une ville anglaise, une ville portugaise, une ville indienne) | Echanges d'information et bonnes pratiques (séminaires) | UE (Asia Pro Eco) |
| EU-Sol | Local communities | Europe | Unités de démonstration et forums en matière d'énergie solaire | UE |
| Pro Bio Energy | Local Communities | Europe (région de la mer du Nord) | Information (marketing, ...), implantation de technologie (documentation sur les meilleures pratiques...), unités de démonstration (création de centrales à biomasse), développement d'infrastructures commerciales (par le biais de sites internet) en matière de biomasse | UE |

A l'heure actuelle, le budget annuel de la LEA est d'environ 300.000 £ (450.000 €), soit un montant trois fois plus élevé par rapport à la période 1996-1999. Comme le tableau précédent le laisse entrevoir, ce budget se caractérise par la prépondérance de financements sur projets, la plupart des programmes menés par la LEA n'étant assurés que pour un an ou deux, rarement plus. Hormis les incertitudes qu'elle entraîne pour le personnel, hormis les contraintes qu'elle induit en matière administrative⁽¹⁰⁾, cette « tyrannie du court terme » oblige l'agence à être en perpétuelle quête de financements et à faire montre d'un souci constant d'innovation. Au fil des années se met ainsi en place une forme d'organisation que l'on pourrait qualifier d'« adhocratique » (Mintzberg [7]), très proche, dans sa culture et son mode de fonctionnement, d'un bureau d'études ou d'un cabinet de consultants. Très marquée par un rapport au temps fondé sur l'efficacité et la rentabilité, la LEA aime se qualifier de structure

⁽¹⁰⁾ le montage des dossiers est une activité difficile, nécessitant un vrai savoir professionnel. Une personne y est employée à plein temps. Les dirigeants de l'agence vont même jusqu'à dire que, pour certains projets européens, le temps, l'énergie et l'argent consacrés au montage de dossiers peuvent parfois excéder les ressources allouées dans le cadre des appels d'offre

« proactive », qui essaie d'inventer de nouveaux produits pour rester compétitive sur le marché des financements. Pour ce faire, elle peut s'appuyer sur un mode d'organisation souple, qui laisse aux employés – tous dotés d'un bon bagage académique - une large autonomie dans leur travail, le directeur se concentrant sur la recherche de financements et de partenariats. Dans le quotidien, les tâches sont peu codifiées et une grande latitude est laissée dans la gestion du temps et des objectifs. Au final, c'est donc une organisation très différente des services administratifs de la ville qui se construit au sortir du programme SAVE.

Une tendance à l'éparpillement et à la « déterritorialisation » qui compromet les relations avec la ville

Le choix stratégique adopté en 1999 marque aujourd'hui encore très fortement le mode d'insertion local de l'agence, en particulier son rapport avec la ville de Leicester, qui a été à l'origine de sa création. Durant la période correspondant au programme SAVE II, l'agence était globalement dans une logique « locale-productive ». Ayant des objectifs quantitatifs précis au-delà de la finalité large de réduction de la consommation énergétique de la ville, elle concentrait son action sur le territoire de Leicester et puisait dans le marché des financements surtout pour y trouver des programmes permettant de mettre en œuvre sa stratégie. Même lorsqu'ils émanaient de l'Union Européenne, ceux-ci (FEDER, Thermie B) avaient une finalité très précise, avec des objectifs quantitatifs aisément évaluables.

La situation change progressivement à partir de 1999, après la fin de SAVE II, période durant laquelle s'opère, une double mutation.

La première évolution tient *au périmètre d'action* de l'agence. Depuis la fin des années 1990, ce dernier s'est considérablement élargi. Le niveau régional et les actions à vocation internationale y ont pris une place grandissante, comme le montre l'engagement de l'agence dans des actions de coopération avec d'autres pays. Disposant de moyens d'action et de relais territoriaux limités, la région des East Midlands tout comme la Commission européenne ont vu assez rapidement dans l'agence une sorte de « service déconcentré » à même de mettre en œuvre un certain nombre d'actions pour lesquelles elles ne disposent d'aucun opérateur attitré. Cette tendance à la « déterritorialisation » est une conséquence logique de la stratégie de 1999 de « faire feu de tout bois » et du souhait de ne pas voir l'agence concurrencer les autres organisations déjà en place à Leicester. Ce souci invite les dirigeants de l'agence à suivre le marché des financements et à arpenter des territoires et champs d'investigation leur laissant une plus grande latitude d'action et sur lesquels elle peut faire valoir son expertise locale.

Cet élargissement du périmètre d'intervention s'accompagne – et c'est là une seconde évolution fondamentale – d'un glissement progressif des *modes d'action* de l'agence : de « productifs », ceux-ci tendent à aller vers le « stratégique » et le « communicationnel ». Ce glissement, fruit en grande partie de l'évolution du marché des financements, confère de nombreux avantages car il entérine une division du travail profitable à tous et qui euphémise les phénomènes de concurrence entre organisations. D'un côté, l'EEAC, l'EMT, Environ ou le service logement continuent de travailler sur le registre « productif », soumis à des objectifs précis et chiffrés de la part de leur tutelle. De l'autre, à l'échelon local ou régional, l'agence peut s'appuyer sur ces

organisations pour se positionner comme un interlocuteur crédible, disposant de relais importants. Elle peut également « vendre » l'expérience de Leicester à des services de la Commission qui font précisément du benchmarking, du partage d'expérience la matière première de nombreux programmes.

Cette évolution, qui correspond à une manière parmi d'autres de faire du développement durable, ne serait pas en soi une difficulté si elle ne s'accompagnait pas d'une fragilisation des relations entre l'agence et son environnement local, que montre notamment l'effritement progressif de la relation avec la plupart des services de la ville partenaire, au premier rang desquels le puissant service du logement (*housing*). Alors que, durant la période SAVE II, les opportunités de dialogue existaient encore, qui atténuaient les rivalités, tout oppose aujourd'hui ce département et la LEA. A une LEA de culture très « entrepreneuriale », qui se veut orientée vers l'innovation, le mouvement, le marketing, la communication et, désormais, l'international, le service du logement oppose une autre culture, en tout point opposée : celle d'un modèle bureaucratique profondément renouvelé par les réformes du New Public Management. Le département a ses propres financements, quasi-garantis par l'Etat. Il a une stratégie bien définie d'amélioration – notamment énergétique - de l'habitat. Il a un périmètre strictement délimité et circonscrit au territoire de la ville. Il est soumis à des règles de comptabilité et de financement rigides. Il est surtout l'un des services de la ville qui sont aujourd'hui les plus soumis à la pression sur les performances exercée par l'Etat central via la best value et, plus récemment, la comprehensive performance assessment (Harries, Vincent-Jones [2] ; Le Galès [4] ; McEldowney [5]). Ce faisant, les reproches se multiplient à l'égard d'une agence suspectée de passer trop de temps en voyages, de ne pas avoir d'objectif précis et surtout de ne pas suffisamment s'inscrire dans les priorités de la ville. Contrairement à une « coalition environnementale » qui partage assez largement les options stratégiques de l'agence, le service du logement souhaiterait ainsi davantage recentrer la LEA sur la ville et sur ses propres priorités.

Ce sentiment s'étend progressivement à d'autres acteurs du champ local, en particulier à d'autres départements de la ville, longtemps plus proches de l'agence, comme les transports ou les déchets, car placés sous une même tutelle hiérarchie. Même si les liens entre le directeur de la LEA et les responsables de ces départements restent très cordiaux, la coopération peine à se concrétiser sur un plan opérationnel, du fait notamment de la propension de l'agence à ne pas assurer une réelle continuité dans l'action. Nous avons déjà mentionné la logique de court terme qui prévaut dans l'ensemble des programmes financés par l'agence et qui tire sa source de la stratégie de 1999 de se positionner comme opérateur de projets. Si elle présente l'avantage d'inciter à la remise en question permanente, à l'innovation, la « tyrannie du court terme » rend malaisée une certaine continuité dans l'action. Passant d'un contrat à un autre, abandonnant, faute de relais financier suffisants, certaines cibles et modes d'action qu'elle avait pu développer avec un programme particulier, l'agence éprouve de réelles difficultés à inscrire son action dans le temps et ce d'autant plus qu'en matière d'énergie, les partenaires sont toujours difficiles à convaincre. Cette contrainte est d'autant plus importante qu'elle se double d'une autre spécificité du marché des financements par projet, à savoir la multiplicité des donneurs d'ordre et l'absence de coordination entre eux. La région, qui pourrait jouer un rôle de synthèse entre ces différents financeurs, n'est guère en mesure de le faire actuellement, et ce malgré la volonté de l'Etat central de lui donner une importance croissante (Stephenson, Poxon [11]). En l'absence d'une telle instance d'intégration, l'agence doit donc constamment

essayer de faire elle-même le lien entre la dizaine de financeurs avec lesquels elle travaille, exercice d'autant plus difficile qu'ils ont souvent chacun leur propre conception de la manière de promouvoir l'efficacité énergétique. Ainsi donc, sur ce qui pourrait apparaître comme une même cible, les modes d'action sont différents, de même que les objectifs et les façons d'évaluer. Il en résulte une grande difficulté pour l'agence à assurer sur le terrain un semblant de cohérence, constat particulièrement visible en ce qui concerne l'action de l'agence en direction des PME⁽¹¹⁾.

Ainsi donc, nonobstant la personnalité forte du directeur de l'agence, nonobstant les liens étroits qu'il peut entretenir avec la ville et un certain nombre d'acteurs locaux agissant dans les domaines de l'environnement ou du développement économique, les critiques se font plus nombreuses à l'égard de la LEA. Les projets se multiplient pour essayer de mettre un terme à l'inflation des projets qu'elle mène et l'obliger à se concentrer un peu plus sur le territoire de Leicester. Si certaines arrières-pensées stratégiques ne sont pas à exclure (tout particulièrement de la part d'un service du logement soucieux de récupérer une bonne partie de l'activité de la LEA), l'écho que ces initiatives peuvent recevoir de la part d'un grand nombre d'élus et de fonctionnaires locaux atteste bien de la difficulté de l'agence à inscrire son action en profondeur dans son environnement local.

II - La MKEA, un « modèle gestionnaire » d'agence

La trajectoire de la MKEA suit une voie diamétralement opposée à celle de la LEA. Cette différence tient en grande partie aux orientations initiales que lui donnent sa ville partenaire, Milton Keynes, au moment de sa mise en place, en 1998. De création récente (1967), Milton Keynes jouit d'un statut de ville nouvelle, ce qui influence fortement la façon d'appréhender les questions énergétiques et environnementales dans l'agglomération. Ces questions sont essentiellement prises en charge par un *quango*, la Milton Keynes Development Corporation (MKDC), qui joue un rôle décisif dans la politique ambitieuse qui est menée dans la ville dès les années 1980 en matière de maîtrise de l'énergie. La MKDC, qui n'est pas placée sous la tutelle du conseil municipal, lance la construction de logements économes en énergie, impose des standards aux nouvelles habitations supérieurs de 30% à la législation en vigueur et met au point avec l'*open university* de la ville un outil unique au monde de mesure de l'efficacité énergétique dans les logements, l'*energy cost index*. Elle s'efforce également de mieux intégrer les questions paysagères et environnementales dans la planification urbaine. Ces innovations font de Milton Keynes une ville pionnière et lui valent d'accueillir une exposition internationale sur l'efficacité énergétique dans l'habitat en 1986 puis de participer activement à la création de la National Energy Foundation en 1990. Cette organisation reprend alors à son compte le concept d'*energy cost index*, jusque là développé par la MKDC, qui est dissoute, et qu'elle commercialise sur tout le territoire du Royaume-Uni.

⁽¹¹⁾ certes, l'agence ne subit pas totalement la « loi du marché ». Elle peut parfois dégager des marges financières et du temps sur certains programmes mieux dotés pour les consacrer à d'autres projets. De même, par sa position d'organisation reconnue sur les plans régional, national et international, elle peut « faire de l'entrisme » auprès de certains financeurs et coproduire certains types de programmes. Ces possibilités, qui relèvent d'un pari quasi quotidien, demeurent toutefois limitées et ne permettent pas d'échapper significativement aux contraintes du marché. Preuve en est l'absence de toute stratégie opérationnelle pour l'agence, celle-ci ne disposant d'aucune visibilité pour penser son action à un horizon supérieur à un ou deux ans

Ce rôle de pionnier en matière énergétique est plus imputable à la MKDC qu'à la ville. Celle-ci apparaît en effet beaucoup plus en retrait que son homologue, Leicester, dans les domaines de l'efficacité énergétique et de l'environnement. Se reposant principalement sur le partenariat avec la MKDC, elle ne développe aucune compétence interne en matière de gestion de l'énergie. Le premier *energy manager* en charge des bâtiments communaux est nommé en 1997, suite notamment au transfert de bâtiments issus du comté, qui était, quant à lui, plus avancé sur cette question. De même, Milton Keynes ne mène aucune action particulière en direction du grand public ou des entreprises. Contrairement à ce qui se passe à Leicester où une équipe entière est dédiée à ces questions, le service du logement ne dispose d'aucune compétence forte lorsque la ville se voit confier la mise en œuvre de l'HECA en 1995.

La création de la MKEA : un outil servant à mettre en œuvre les obligations de la ville en matière d'efficacité énergétique

Cette absence de compétence interne motive, pour l'essentiel, la création d'une agence en 1998. Le conseil municipal estime en effet préférable, notamment pour des questions financières, de confier la mise en œuvre des mesures contenues dans l'HECA à un organisme extérieur plutôt que de créer une équipe interne dédiée à cette question, comme c'est le cas à Leicester. En contrepartie d'une somme annuelle de 55.000 £ (83.000 €), l'agence a donc pour objet essentiel d'assurer les missions imparties par le HECA, à savoir améliorer la maîtrise de l'énergie dans les logements publics et privés. Elle rédige chaque année pour le compte de la ville le rapport destiné au gouvernement central. Elle se voit également confier la gestion du South Midlands Local Energy Advice Center (LEAC), grâce au soutien apporté par la National Energy Foundation, l'autre partenaire local principal de l'agence. Cette structure pilote, qui préfigure les futurs EEAC, lui permet d'emblée d'avoir un levier d'action puissant pour mettre en œuvre les objectifs de la ville afférents au HECA. Elle renforce donc l'agence dans ses missions de conseil, d'information, de mise en place de partenariats avec des installateurs et des fabricants de chaudière et d'ampoules à basse consommation pour mieux équiper les ménages ou favoriser une meilleure isolation.

En revanche, même si elle se voit attribuer d'autres missions plus générales, notamment un rôle de conseil auprès de la ville, l'agence n'est guère conçue comme un outil mis au service d'une politique d'efficacité énergétique au sens large. Bien que porteuse d'une démarche d'agenda 21 local, la ville de Milton Keynes ne fait pas de cette question une véritable priorité. Devant faire face à un développement urbain important, ayant à digérer son passage de *district* à *unitary authority* et, avec lui, l'intégration de multiples compétences nouvelles⁽¹²⁾, elle s'en tient tout au long des années 1990 à des mesures sporadiques mais qui ne constituent pas en elles-mêmes une stratégie. Il faut plutôt attendre le début des années 2000 et l'intensification de la pression du gouvernement central pour que la ville s'engage de manière plus significative dans la voie du développement durable. C'est donc dans une perspective étroite, mettre en œuvre les missions HECA dévolues à la ville (sous l'angle essentiellement des économies d'énergie), qu'est créée l'agence. Contrairement à la LEA, celle-ci n'a pas vocation à s'intéresser au monde de l'entreprise. Elle n'agit guère dans le champ des énergies renouvelables, celui-ci étant déjà occupé par une NEF soucieuse de préserver cette

⁽¹²⁾ L'octroi de ce nouveau statut s'accompagne de prérogatives nombreuses autrefois dévolues au comté, comme l'éducation ou les transports

activité. Elle n'a enfin aucun objectif en matière de réduction des émissions de CO₂, dans une perspective de lutte contre le changement climatique.

C'est sur la base de ce « pacte fondateur » que l'agence se développe progressivement pendant et après le programme SAVE II. A la différence de la LEA, pour laquelle la sortie du financement européen avait été décisive, la MKEA poursuit son développement sans grande rupture. Conscients de la nécessité de trouver d'autres partenaires que la ville et la Commission européenne pour assurer une certaine croissance⁽¹³⁾, les dirigeants de l'agence privilégient une expansion géographique. Celle-ci se fait de deux façons. La première est l'intégration de nouveaux EEAC, en 1998 et 2000, la MKEA se retrouvant à l'heure actuelle à gérer trois de ces structures, sur des comtés adjacents à celui de Milton Keynes. Progressivement, l'EST devient ainsi le premier financeur de la MKEA, devant la ville de Milton Keynes⁽¹⁴⁾. La seconde forme de l'expansion est la mise en place de partenariats avec d'autres collectivités locales, dans le cadre de ces EEAC. Que ce soit pour mettre en œuvre l'HECA ou fournir des conseils en matière énergétique, une série de Local Service Agreements (SLA) complètent l'action de la MKEA.

Si cette expansion géographique introduit de nouveaux équilibres territoriaux, elle ne modifie en rien le « modèle fondateur » de la MKEA. Au contraire, celui-ci se trouve conforté par la mise en place de nouveaux EEAC, par la passation de contrats avec les collectivités locales, qui ancrent l'agence dans une logique « locale-productive » pour reprendre un terme déjà utilisé. Quelques nouveaux domaines non explorés au départ sont progressivement abordés, comme la cible des entreprises, via le programme SME EEAC initié par l'EST⁽¹⁵⁾ ou le programme Renewable Energy for Sustainable Tourism (REST) de l'Union Européenne. Mais ils ne remettent guère en question l'orientation résolument « conseil » et « service » que prend l'agence.

Une agence bien ancrée auprès de nombreux acteurs opérationnels

Aujourd'hui, quatre ans après la sortie du programme SAVE II, la MKEA apparaît comme une structure très stable et bien ancrée dans le territoire qu'elle couvre. Disposant d'un budget total de 170.000 £ (255.000 €) en 2004, elle emploie 9 personnes : un directeur et une personne chargée du marketing ainsi que de diverses autres tâches, 2 personnes chargées de la cible des entreprises et 6 autres réparties dans les deux EEAC dont l'agence a la charge. Ses financeurs sont beaucoup moins nombreux et surtout plus stables que ceux de la LEA, les deux principaux contributeurs étant la ville de Milton Keynes et l'EST. Ce n'est que de manière assez marginale que l'agence participe à quelques programmes européens, en ce qui concerne les entreprises, le secteur des entreprises et peut-être bientôt les écoles.

⁽¹³⁾ à sa création, l'agence est financée à 45/55 par la ville et par le programme SAVE II. Toutefois, il faut préciser qu'elle reçoit également un soutien matériel de la NEF, qui lui procure certains locaux

⁽¹⁴⁾ en 2005, l'EST et la ville de Milton-Keynes représentent respectivement 50% et 25% du budget de l'agence, le reste étant constitué de projets ou de prestations diverses

⁽¹⁵⁾ un peu sur le modèle des EEAC pour les particuliers, le SME EEAC (Small and Medium sized Enterprises Energy Efficiency Advice Center) prévoit la mise en place de centres d'appels destinés à prodiguer informations et conseils aux petites entreprises

Sa force principale réside dans la capacité qu'elle a eue à développer des liens étroits avec une bonne partie de son environnement local. Cette insertion se fait sur un mode très différent de celui de Leicester. Il s'appuie plus sur une collaboration au quotidien autour des prestations de l'agence que sur le montage stratégique de projets permettant de postuler à des appels d'offre puis de répartir le travail. Au fil des années, dans les domaines qui l'intéressent, à savoir le conseil et l'information aux particuliers, l'agence entretient ainsi des relations fréquentes non seulement avec les collectivités locales mais aussi avec bon nombre d'associations ou de communautés locales. Ceux-ci jouent une fonction essentielle pour l'agence : celle de « rabatteurs » de « clients » potentiels. En orientant vers les EEAC des individus et groupes d'individus qu'ils connaissent, ces partenaires permettent à l'agence de justifier un niveau d'activité minimal auprès de l'EST, l'un de ses principaux financeurs. Elles lui offrent également la possibilité d'avoir des ressources supplémentaires, les EEAC recevant des compléments de financement pour toute action de formation à des groupes spécifiques⁽¹⁶⁾. Soucieuse de pérenniser son action, l'agence a ainsi pu construire depuis sa création un réseau de personnes et d'institutions relais efficace. Ce réseau lui vaut d'être reconnue et lui permet aussi de démarcher les collectivités locales pour leur proposer des services complémentaires.

L'impression de stabilité tient également à la nature même du financement de l'agence. Là encore, le contraste est saisissant par rapport à la LEA. Alors que la grande majorité des (nombreux) financements de la LEA sont sur du court terme et correspondent à une logique de projet, la MKEA dispose d'une plus grande visibilité, avec deux partenaires principaux : la ville de Milton Keynes et l'EST. La quasi totalité de ses ressources est de fait reconduite chaque année, même si, nous le verrons, des incertitudes existent concernant la ville de Milton Keynes. Ayant écarté la stratégie de la LEA, qui consiste à se développer grâce à des financements par projets, la MKEA apparaît ainsi moins soumise aux aléas du marché des donneurs d'ordre. Elle est beaucoup moins exposée au risque d'une « action publique en miettes », tributaire de programmes non articulés et émanant de financeurs qui s'ignorent.

L'enfermement dans une logique de « fourniture de services » qui restreint le champ d'action de l'agence

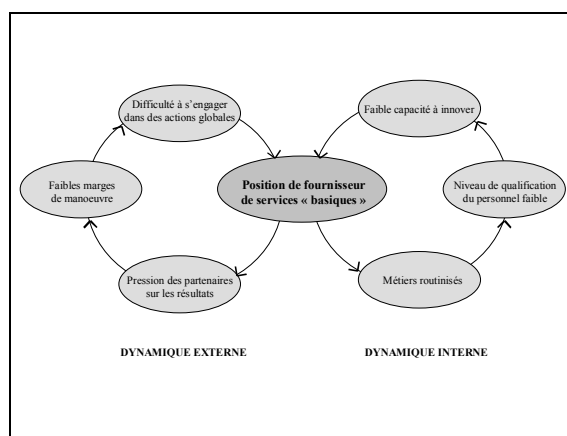
Ce mode de développement a toutefois une contrepartie non négligeable et qui apparaît aujourd'hui au grand jour : la difficulté qu'éprouve l'agence à sortir d'un modèle fondateur « gestionnaire » pour se muer en opérateur de politique publique à l'échelle locale voire régionale. L'examen plus approfondi de la nature des relations entre l'agence et son environnement local en témoigne. Certes, nous l'avons déjà souligné, la MKEA dispose de contacts fournis et réguliers avec de nombreuses collectivités locales présentes sur son territoire, y compris les comtés. Cependant, à bien les regarder, ces contacts se font surtout sur la base des services que les EEAC fournissent à la population ou aux collectivités locales : orientation des personnes ayant des difficultés financières vers des systèmes d'aides, conseil pour la mise en œuvre du HECA... En revanche, l'agence est beaucoup moins présente à des niveaux plus stratégiques,

⁽¹⁶⁾ à l'heure actuelle, les EEAC ont deux principaux objectifs. Le premier, de loin le plus important, est un quota de *home energy checks* (bilans énergétiques par ménage) fixé chaque année par l'EST. Le second, moins valorisé, est un nombre défini de présentations et de formations à faire. Si elle va au-delà de ce second objectif, l'EEAC touche des subventions supplémentaires

notamment auprès des élus, qui la connaissent peu voire souvent pas du tout. Elle n'est guère présente à l'échelle de la région, qui a pourtant une vocation de planification stratégique. De même, ses relations avec les élus et services de la ville sont assez ténues en-dehors de son champ de compétence. Mis à part quelques personnes, qui ont souvent été à l'origine de sa fondation, la plupart des directions administratives et surtout des élus connaissent peu voire pas du tout l'agence. Par exemple, les services en charge des questions de transports, de déchets et d'aménagement ont de rares relations avec une agence qui est surtout perçue comme une émanation du service du logement, dont la vocation est de gérer le HECA. Ainsi donc, l'agence ne jouit pas de la même légitimité qu'une LEA qui s'est engagée très tôt sur les questions de stratégie locale.

Si ce cloisonnement s'explique en partie par le statut de la MKEA et la composition de son équipe, qui sont très différents de la LEA⁽¹⁷⁾, les raisons principales sont à rechercher ailleurs. Elles tiennent à l'existence d'une double dynamique, que résume le schéma suivant :

Fig. 2. Les dynamiques de renforcement du « modèle fondateur »



La première dynamique est externe. En se développant quasi exclusivement sur une logique de « fourniture de services » (aux collectivités, aux particuliers), l'agence s'expose de plus en plus à une pression sur les résultats qui lui laisse peu de marges de manoeuvre pour se positionner sur d'autres « créneaux » du marché des financements. Chaque année, il faut justifier auprès des financeurs l'emploi des moyens et des ressources en personnel. Il faut arriver à des résultats minima si l'on souhaite ne pas voir le partenariat remis en question. Si l'EST se montre jusqu'à aujourd'hui un partenaire assez compréhensif⁽¹⁸⁾, la pression de la ville de Milton Keynes se fait de plus en plus forte au fil des années. Déjà, contrairement à la LEA, l'évaluation est plus précise car elle se fait sur la base d'un contrat, le Local Service Agreement (LSA), qui fixe les missions et objectifs assignés à l'agence sur le territoire de la ville : rédaction des HECA reports, travail des EEAC, nombre de présentations et de formations à réaliser sur le territoire de la ville, écriture de quelques documents d'orientation

⁽¹⁷⁾ contrairement à la LEA, qui n'a pas de personnalité morale et qui compte en son sein plusieurs anciens fonctionnaires de la ville, la MKEA a un statut de compagnie privée et ses collaborateurs ne viennent pas du monde des collectivités locales, a fortiori des services de la ville de Milton Keynes. Il est certain que cette absence de réseau personnel lié au parcours professionnel joue un rôle non négligeable dans le manque de reconnaissance de la structure

⁽¹⁸⁾ toutefois, l'amorce depuis 2004 d'une politique de plus grande rationalisation laisse peut-être présager un contrôle accru sur les performances des EEAC

stratégique (*fuel poverty strategy, home energy efficiency strategy*)... Il n'existe guère, comme c'est le cas à Leicester, d'objectif général, sur le long terme, du type pourcentage de réduction de CO₂ à réaliser. Soumis, comme dans l'ensemble des villes, à des contraintes de performance accrues ces dernières années, qui rendent crédible l'éventualité d'une privatisation pure et simple d'une partie de ses activités⁽¹⁹⁾, le département du logement cherche à réaliser d'importantes économies. Le budget annuel attribué par la ville à l'agence est devenu un objet de négociation systématique, même si, jusqu'à présent, les soutiens internes de la MKEA à la ville ont su éviter une baisse significative. Il n'en demeure pas moins qu'après avoir été assez peu contrainte par l'un de ses principaux partenaires, l'agence doit faire face à une pression supplémentaire qui l'oblige à se concentrer sur une logique de services.

La seconde dynamique, en grande partie liée à ce que nous venons d'évoquer, est d'ordre interne. Dans son mode de fonctionnement quotidien, la MKEA ressemble plus à une « bureaucratie de services » qu'à une organisation de type « adhocratique » telle qu'elle est incarnée par la LEA. Les EEAC, qui constituent le cœur de la structure, ont une activité très routinisée, le travail consistant essentiellement à orienter les personnes appelant au téléphone vers un système d'aides et à faire quelques présentations standard. L'activité requiert un niveau de qualification peu élevé, ce qui se retrouve dans le profil des individus employés. La formation antérieure, les compétences sont beaucoup moins développées qu'à Leicester et les quelques éléments plus diplômés ne restent guère longtemps, le temps de trouver un emploi plus en adéquation avec leurs aspirations. Ceci a pour conséquence de limiter fortement la capacité de l'agence à renouveler par elle-même son métier, y compris de la part de ses responsables d'EEAC. Quand ils sont en mesure de dégager du temps pour renouveler l'offre de l'agence, ces derniers, qui sont des relais importants vis-à-vis des collectivités locales, ont plutôt tendance à faire usage de leur expertise existante (fournir des conseils et services), reproduisant en quelque sorte le schéma fondateur. Ils n'ont guère le temps et surtout le savoir-faire pour répondre plus systématiquement à des appels d'offres nationaux ou européens leur permettant de compléter leur panel d'activité⁽²⁰⁾. Ce constat a d'ailleurs longtemps valu pour la direction de l'agence, qui était occupée, jusqu'en 2002, par une personne très centrée sur la logique de services et peu encline à renouveler le modèle fondateur de la MKEA. En la remplaçant par un nouveau directeur venant d'une agence réputée très active, c'est aussi, d'une certaine manière, cette dynamique que le conseil d'administration de l'agence a voulu freiner, et ce afin de donner un nouvel essor à la MKEA.

Du fait de cette double contrainte, sortir du modèle fondateur est difficile. Etre davantage présent dans les réseaux décisionnels locaux, dans les programmes nationaux et européens requiert du temps et des moyens financiers. Répondre à des appels d'offres plus diversifiés, émanant notamment de l'Union Européenne, exige de se constituer une expertise propre et à plus forte valeur ajoutée que les activités sur lesquelles repose actuellement l'agence. Elle nécessite de faire davantage de communication et de

⁽¹⁹⁾ contrairement à son homologue de Leicester, le service du logement est jugé *weak* (faible) dans le processus *comprehensive performance assessment* piloté par le gouvernement central

⁽²⁰⁾ il faut rappeler que, surtout pour ce qui concerne les programmes européens, la réponse à un appel d'offres est quasiment une activité en soi, que certaines agences sous-traitent d'ailleurs à des cabinets de consultants ou à des organisations déjà bien installées. Energie-Cités fait typiquement partie de ce type de structures qui vivent de leur position d'intermédiaire entre les services de la Commission Européenne et les acteurs de terrain

marketing pour « vendre » la structure. Ne disposant que de son directeur pour assumer ces tâches, l'agence peine à se doter d'une stratégie propre. L'absence de document d'orientation générale, de *business plan* est un signe révélateur de sa difficulté à se constituer une forme d'autonomie qui lui permettrait de moins subir la logique de ses partenaires historiques.

S'il n'est pas un problème en soi⁽²¹⁾, le renforcement de ce modèle fondateur contribue aujourd'hui à déstabiliser la MKEA, notamment dans sa relation avec la ville de Milton Keynes. D'une part, nous l'avons déjà évoqué, il rend l'agence fortement tributaire des choix du service logement, qui répondent aujourd'hui plus aux contraintes sectorielles de gestion de la performance qu'à une logique à proprement parler transversale. D'autre part, il coupe un peu plus l'agence d'autres acteurs partie prenante d'une politique globale d'efficacité énergétique alors que, depuis quelques années, les demandes de la ville à l'égard de la MKEA ont évolué. Après avoir été essentiellement focalisées sur la mise en œuvre du HECA, elles sont aujourd'hui plus diversifiées et portent désormais sur de nouveaux domaines. Le premier est l'environnement, que la ville avait jusqu'à présent quelque peu négligé. S'inscrivant dans une dynamique de « pause-Go ! » faite de mesures volontaristes suivies de coups d'arrêt (Young [13]), le gouvernement central multiplie à nouveau, à la fin des années 1990, les initiatives en faveur du développement durable. Ce regain d'intérêt a pour effet d'obliger Milton Keynes à s'engager dans de multiples actions : définition d'une stratégie opérationnelle pour son agenda 21⁽²²⁾, instauration, suite au *Local Government Act* (2000), d'un *environment partnership*, mise en œuvre d'une *climate change strategy* (2004-2005)... Pour donner une impulsion nouvelle, un *energy champion* est désigné parmi les élus de la nouvelle majorité⁽²³⁾ pour porter au sein de la ville les questions d'énergie et plus généralement de développement durable. Dans un contexte où le gouvernement souhaite, via l'*English Partnership*⁽²⁴⁾, poursuivre le développement de l'agglomération, l'enjeu central pour la ville est aujourd'hui de concilier construction de logements neufs et respect d'une démarche qui se veut compatible avec le développement durable⁽²⁵⁾.

Ces nouveaux champs d'action, qui s'accompagnent de besoins importants pour la ville en matière d'expertise et de moyens d'actions, suscitent des interrogations croissantes de la part de certains élus et fonctionnaires. Bien qu'elle a déjà participé à l'élaboration de documents à portée stratégique, la MKEA est encore très souvent perçue comme trop spécialisée dans les questions ayant trait à l'HECA et au volet « économies d'énergie ». Sa stratégie d'expansion et son apport réel à la ville sont questionnés. Même si des

⁽²¹⁾ les politiques publiques en matière d'efficacité énergétique et de développement durable passent pas une gamme d'action très large, parmi lesquelles celles développées par la MKEA ont leur légitimité. Il ne s'agit donc pas tant de se prononcer sur le bien-fondé de cette action que d'apprécier ses conséquences sur l'ancrage de l'agence, question qui est, rappelons le, au cœur de cet article

⁽²²⁾ obligatoire depuis 1998

⁽²³⁾ après avoir été pendant plusieurs années travailliste, la municipalité passe en mai 2003 aux mains du parti libéral-démocrate, tout comme Leicester

⁽²⁴⁾ l'English Partnership a succédé à la Commission for New Towns qui a, elle même, pris la suite, en 1992, de la MKDC pour la planification de la ville, le gouvernement central souhaitant mieux maîtriser la politique de développement local. C'est d'ailleurs le Deputy Prime Minister qui, via son cabinet, suit directement la stratégie de planification mise en œuvre par English Partnership. Le conseil municipal de Milton Keynes, qui n'a donc toujours aucune autorité sur cet organisme, doit par conséquent négocier avec lui les modalités de la planification urbaine

⁽²⁵⁾ il faut savoir que 80 000 nouveaux logements sont prévus à Milton Keynes

divergences apparaissent entre élus et fonctionnaires⁽²⁶⁾, certains voudraient aujourd’hui que l’agence devienne un partenaire plus actif dans les domaines de l’environnement et de la planification énergétique, à même d’épauler la ville dans ses négociations avec les aménageurs. Sans donner lieu à l’heure où nous écrivons ces lignes à une crise grave, ces critiques, qui se conjuguent aux remises en questions régulières du financement par le département du logement, représentent un risque non négligeable pour la pérennité l’agence.

Conclusion

Destiné à renouveler les modes d’action publique traditionnels en mettant en avant les valeurs de marché, d’autonomie, de partenariat, de communication, de dimension transnationale, le programme SAVE a donc donné lieu à deux « modèles » d’agence contrastés dans les cas qui nous intéressent. Evoluant dans une ville déjà fortement impliquée dans les questions environnementales, la LEA invente une stratégie originale qui lui permet de concilier son action avec celle des nombreuses organisations déjà présentes. Elle se transforme au fil des années en une sorte de bureau d’études et de « courtier » en appels d’offre, ce qui lui permet d’être un acteur reconnu et qui jouit d’un réseau relationnel très large. A l’inverse, située dans une ville beaucoup moins active en matière d’environnement et d’efficacité énergétique, la MKEA a d’emblée vocation à pallier l’absence de compétence de la ville lorsqu’il s’agit de mettre en œuvre les obligations relatives à l’HECA. Comblant le quasi vide existant en matière de partenariat, elle se mue quant à elle en « groupe de services » et s’étend en fonction des opportunités aux comtés adjacents.

Comme nous l’avons montré, le choix stratégique initial a été dans les deux cas déterminant, traçant ce que la théorie néo-institutionnaliste appelle un « sillon de dépendance » (North [9]). Prise dans un certain type de marché de financement, dans un certain rapport avec sa ville partenaire, chaque agence suit une trajectoire qui lui est propre et qui l’éloigne toujours un peu plus de celle de son homologue. Cette divergence progressive conduit à forger deux organisations très différentes qui, face à une même incertitude - assurer leur pérennité au sortir du programme SAVE II -, ont bricolé deux types de modèles dont on peut résumer comme suit les caractéristiques essentielles :

Fig. 3. Les deux configurations d’agences

| | Leicester Energy Agency “Modèle entrepreneurial” | Milton Keynes Energy Agency “Modèle gestionnaire” |
|--|---|--|
| <i>Domaine d’action</i> | Sustainable energy | Energy efficiency |
| <i>Objectif principal assigné à l’agence</i> | Réduire la consommation d’énergie sur la ville et les émissions de CO2 | Améliorer l’efficacité énergétique des différents partenaires |
| <i>Principaux types d’action</i> | Montage de projets pour les partenaires locaux et régionaux Activité de conseil à l’international (soutien à d’autres structures, benchmarking...) | Information et conseil aux particuliers et aux collectivités locales |

⁽²⁶⁾ les « soutiens historiques » de l’agence, en particulier son président, continuent à penser que la MKEA doit surtout se concentrer sur son savoir-faire en matière d’économies d’énergie, au risque sinon, selon eux, de devenir une organisation comme celle de Leicester, jugée trop dispersée dans son action

| | Leicester Energy Agency “Modèle entrepreneurial” | Milton Keynes Energy Agency “Modèle gestionnaire” |
|--------------------------------------|---|--|
| <i>Territoire couvert</i> | Ville de Leicester Région International | Ville de Milton Keynes Autres villes proches Comtés |
| <i>Type d'organisation interne</i> | Adhocratie | 'Bureaucratie de services' |
| <i>Culture</i> | Market-oriented, pro-actif, risque | Service-oriented, réactif, prudence, routine |
| <i>Mode d'évaluation¹</i> | Global (réduction du CO2) | Contrats de services (SLA) |
| <i>Statut</i> | Pas de personnalité morale (partenariat) | Company |

Ces deux « modèles », qui s'opposent sur beaucoup de points, incarnent deux manières différentes de « faire » de l'efficacité énergétique et du développement durable. La MKEA agit surtout de manière directe, par des actions de sensibilisation et de conseil destinées à modifier le comportement des acteurs qui sont la cible finale des politiques publiques (particuliers, entreprises...). Son activité correspond à une première facette, fondamentale, d'une politique d'efficacité énergétique, qui s'attaque avant tout aux comportements quotidiens des citoyens, des entreprises et de tout type d'utilisateur d'énergie, dans une perspective surtout de maîtrise de l'énergie. La LEA se veut quant à elle plus stratégique et globale dans son approche. Elle privilégie plutôt la mobilisation autour de projets et la mise en relation d'acteurs pour produire des dispositifs qui seront portés ensuite par d'autres organisations. Elle représente une autre facette, tout aussi fondamentale que la précédente, d'une politique d'efficacité énergétique, qui entend agir sur les décideurs, sur les prescripteurs en vue d'influencer un certain nombre de politiques publiques.

Malgré leurs différences, ces deux modèles mettent aujourd'hui en évidence une même difficulté pour les agences : passer d'une logique de développement « extensive » et « pacifiée », reposant sur la conquête de champs d'action et de territoires jusque là vierges, dans un esprit de consensus, à une logique « intensive », soucieuse d'influencer plus en profondeur les politiques publiques portées par les autres acteurs en place. « Bureaucratie de services » fortement appréciée par la plupart de ses partenaires, la MKEA n'est guère présente qu'en aval des décisions, se cantonnant à un rôle plus curatif que préventif. Elle n'agit pour ainsi dire pas dans la définition des choix d'urbanisme et de transports, dont l'importance est pourtant décisive dans une ville qui est aujourd'hui en plein développement démographique et économique. La LEA quant à elle, malgré un positionnement qui lui confère des relations plus larges et plus directes avec un certain nombre de décideurs locaux, peine aussi à s'inscrire dans ces réseaux d'action publique, qui lui reprochent le caractère fragmenté et peu opérationnel de ses interventions. Rentrer, comme nous l'avons fait, dans la « boîte noire » de la LEA et de la MKEA, opérateurs du mode d'action publique promue par la Commission européenne, permet de ne pas imputer ce cloisonnement à ce qui seraient des facteurs purement extérieurs aux agences, à savoir la réticence traditionnelle – qu'il ne faut pas minorer - des acteurs de l'aménagement, des transports, du logement à intégrer la dimension de l'efficacité énergétique dans leur politique publique. Si ces facteurs jouent bien évidemment, notamment au moment de la création de l'agence, il faut également rechercher l'origine de cette mise à l'écart dans les mécanismes de construction de l'agence et dans les principes qui sous-tendent son action. Considérés implicitement à travers le programme SAVE II comme une alternative souhaitable et efficace à un

¹ en-dehors de l'évaluation propre aux programmes auxquels répondent les agences

modèle de type bureaucratique, le partenariat et le marché n'ont pas que les vertus qu'on leur prête à savoir la souplesse, l'ouverture, l'incitation à la coopération, l'innovation... Ils induisent également un ensemble de contraintes pour l'action, qui jouent différemment selon la nature de l'agence et son type de positionnement. Soucieuses avant tout de passer le cap - crucial⁽²⁵⁾ - de l'« après SAVE II » et de pérenniser leur existence, les agences tendent naturellement à occuper des champs d'action vacants ou sur lesquels se dégage un consensus de la part des acteurs en place. Elles lorgnent du côté de territoires politico-administratifs vierges (petites communes, régions, Europe), créant ou soutenant une demande d'action publique non satisfaite. Ce faisant, elles se spécialisent, mettant en place un rapport à leur environnement et un mode d'organisation propre qui, de par leurs caractéristiques et leurs contraintes (compétences, montage financier...), rendent ultérieurement difficile tout changement de cap important. Elles finissent par se satisfaire bon gré mal gré d'une « division du travail » qui, certes, les relègue à un rôle souvent périphérique, curatif, en marge des politiques existantes, mais qui a pour vertu de conforter leur existence et de leur conférer une place voire un « monopole » à même de garantir leur survie. Ainsi donc, la logique de viabilité des agences a pu assez souvent primer sur une logique d'efficacité. La mise à jour de ces dynamiques « endogènes » et de ce travail continu de stabilisation institutionnelle montre les limites inhérentes au modèle d'action publique communautaire dans sa prétention à diffuser plus en profondeur les questions de l'efficacité énergétique. Elle montre bien qu'en matière énergétique, les « vieux » instruments d'action publique classique que sont la fiscalité, l'incitation économique ou les normes nationales et internationales continuent de structurer fortement l'action collective, au regard de ce que peuvent produire des formes d'action publique certes innovantes mais qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires à même de reconfigurer les réseaux d'action et les comportements existants.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] BLOWERS A. (2002), « Political Modernisation and the Environmental Question : The Case for Strategic Planning », *Local Government Studies*, vol. 28, n° 2, pp. 69-87
- [2] HARRIES A., VINCENT-JONES P. (2001), « Housing Management in Three Metropolitan Local Authorities: The Impact of CCT and Implications for Best Value », *Local Government Studies*, vol. 27, n° 2, pp. 69-92
- [3] JONES E., LEACH M. (2000), « Devolving Residential Energy Efficiency Responsibility to Local Government: the case of HECA », *Local Environment*, vol. 5, n° 1, pp. 69-81
- [4] LE GALES P. (2003), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », in LE GALES P., LASCOURMES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 237-272

⁽²⁵⁾ il faut avoir en effet à l'esprit que toutes les agences ne réussissent pas à survivre à l'arrêt des financements communautaires et que l'incertitude du lendemain pèse toujours sur elles

- [5] McELDOWNEY J. (2003), « Public management reform and administrative law in local public service in the UK », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 69-82
- [6] MARVIN S., GUY S. (1997), « Creating myths rather than sustainability: the transition fallacies of the new localism », *Local Environment*, n° 2, pp. 311-318
- [7] MINTZBERG H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall
- [8] MORGAN G. (1997), *Images of Organization*, Sage Publications.
- [9] NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge
- [10] PERRET B. (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2001
- [11] STEPHENSON R., POXON J. (2001), « Regional Strategy Making and the New Structures and Processes for Regional Governance », *Local Government Studies*, vol. 27, n° 1, pp. 109-124
- [12] WARD H. (1996), « Green arguments for local democracy », in KING D, STOKER G., *Rethinking Local Democracy*, London, Macmillan, pp. 130-157
- [13] YOUNG S.C. (2000), « The United Kingdom : From Political Containment to Integrated Thinking? », in LAFFERTY W. M., MEADOWCROFT J. (eds), *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford University Press, pp. 245-272

Annexe
Liste des sigles utilisés dans l'article

CRI : Community Renewable Initiative
DEFRA : Department for Environment, Food and Rural Affairs (Etat, Royaume-Uni)
DETR : Department of the Environment, Transport and the Regions (Etat, Royaume-Uni)
DG XVII : Direction Générale XVII chargée de l'énergie (Union européenne) à laquelle a succédé la DG TREN
DG TREN : Direction Générale Transport et Energie (Union européenne)
DTI : Department of Trade and Industry (Etat, Royaume-Uni)
EEAC : Energy Efficiency Advice Center
EMT : Energy Management Team
EST : Energy Saving Trust (équivalent de l'ADEME au Royaume-Uni)
EU : European Union
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional (Union européenne)
HECA : Home Energy Conservation Act
LCC: Leicester City Council
LEA : Leicester Energy Agency
LSA : Local Service Agreement
MKDC : Milton Keynes Development Corporation
MKEA : Milton Keynes Energy Agency
NEF : National Energy Foundation
PME : Petites et Moyennes Entreprises
REST : Renewable Energy and Sustainable Tourism
SME EEAC : Small and Medium sized Enterprises Energy Efficiency Advice Center
UE: Union Européenne
UK : United Kingdom