

L'AGENCE LOCALE DE L'ENERGIE COMME OUTIL DE DEVELOPPEMENT DURABLE ? DEUX ETUDES DE CAS EN GRANDE-BRETAGNE*

*FRANÇOIS-MATHIEU POUPEAU, CHERCHEUR AU CNRS, LABORATOIRE TECHNIQUES, TERRITOIRES, SOCIETES (LATTS)

INTRODUCTION

Parmi les moyens mis en oeuvre par les villes européennes pour atteindre les objectifs de développement durable, les agences locales de l'énergie ont connu un réel succès depuis une décennie. Soutenues par la Commission européenne, une centaine de structures ont essaimé en Europe. Elles couvrent un large spectre d'activités par leurs domaines, cibles, territoires et moyens d'action. 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 villes. 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, 1997). Le second est la volonté de ne pas doter ces structures de ressources stables mais, au contraire, de les inciter à être innovantes en trouvant par elles-mêmes leurs propres sources de financement. A travers la mise en place des agences, qui ne disposent d'aucun pouvoir formel ni d'aucune compétence propre, c'est donc une nouvelle forme d'action publique, de gouvernance environnementale (Lenschow, 1999) qui se donne à voir, qui considère le partenariat et le marché comme des aiguillons favorisant la mise en place de stratégies locales de développement durable.

Afin de saisir la portée de cette innovation institutionnelle, cette contribution s'appuiera sur l'étude de deux agences situées en Grande-Bretagne, terrain d'investigation particulièrement pertinent car très en phase avec la philosophie mise en avant par la Commission Européenne¹. Ces deux agences ont ceci d'intéressant qu'elles illustrent deux façons très contrastées 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 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, qui joue un rôle de « rabatteur de financements », de facilitation, de mise en relation, de montage de partenariats locaux plus que de fournisseur de services.

A partir de la présentation détaillée de ces deux « modèles », nous porterons un regard distancé sur cette forme de « gouvernance environnementale locale » en nous attardant sur les deux principales difficultés auxquelles les agences doivent faire face. Nous verrons qu'à travers ces tensions et les tentatives de les surmonter, c'est bien la possibilité pour les agences de se construire comme un acteur relativement autonome qui semble aujourd'hui la clé de la pérennité voire de la réussite du mode d'action publique mis en avant par l'Union Européenne.

1 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 à la question 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. Une *charity*, Environ, est créée pour promouvoir les questions environnementales 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 véritable politique publique locale, valent à Leicester d'obtenir le label de première 'environment city' en Grande-Bretagne en 1990 et d'être présente à la conférence de Rio en 1992.

¹ cette communication s'appuie sur les résultats d'un programme de recherche en cours financé par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME, France). Dirigé par F.-M. Poupeau, il a été réalisé conjointement avec Fabien Schlosser pour la partie britannique

1.1 La création de la LEA : une pièce maîtresse dans la politique environnementale de la ville

C'est dans ce contexte que deux nouvelles organisations voient le jour : l'Energy Efficiency Advice Center (EEAC) financé par l'Energy Saving Trust (1995), qui a en charge des activités d'information et de conseil en efficacité énergétique auprès des particuliers, 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 HECA², 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 locales de l'énergie, la ville y voit un moyen de compléter les dispositifs existants et de mettre en œuvre sa stratégie énergétique dans des domaines jusque là peu touchés : le grand public et le monde économique.

Hormis l'Union Européenne, qui assure pendant trois ans 40% du financement de l'agence, deux partenaires essentiels 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 : n'étant ni une association, ni une entreprise, elle se présente comme un simple partenariat qui ne jouit d'aucune personnalité morale ni juridique et dont les fonds sont directement gérés par la ville. Cinq objectifs sont assignés à l'agence. Le premier, global, reprend l'energy action plan'. 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.

1.2 La mise en place du « système LEA »

Au cours des premières années, l'agence concentre son action sur le territoire de la ville. Loin d'abuser du soutien politique dont elle jouit pour s'imposer face aux 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 et d'environnement, 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 important des questions liées au développement durable, sont sous la coupe du 'corporate director' chargé de l'environnement et du développement, auquel l'agence est très liée. Le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables est partagé entre l'EEAC, Environ et, du côté des services de la ville, le service énergie (EMT) et le département logement. Plutôt que de rentrer ouvertement en conflit avec ces acteurs, les dirigeants de l'agence, majoritairement issus de la ville, préfèrent adopter une attitude 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 trois entités sont placées sous une même autorité hiérarchique et qu'ils sont installés dans un même bâtiment. 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. 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, lui 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 ensuite redistribuer. Elle peut également proposer une offre intégrée sur certains projets, renforçant ainsi ses chances de remporter des appels d'offres. Enfin, sur un plan plus quotidien, l'alliance apporte une flexibilité appréciable en terme financier et opérationnel : on joue 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 projets difficiles ou exigeant plus de temps que prévu (organisations d'évènements, réponses aux appels d'offres...), on se fournit des conseils mutuels...

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 pouvant se concentrer sur quelques cibles et objectifs précis en sélectionnant les financements auxquels elle peut prétendre. Une autre voie consisterait au contraire à « faire feu de tout bois » en choisissant de couvrir un grand nombre de domaines pouvant contribuer à l'objectif global fixé par la ville et donc de postuler à tout

² le 'Home Energy Conservation Act' (HECA) de 1995 oblige les collectivités locales britanniques à mettre en œuvre des politiques d'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel public et privé, avec un objectif d'amélioration de 30% sur 15 ans (Jones, Leach, Wade, 2000)

appel d'offres 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 locaux. De plus, ce choix a l'avantage de ne pas restreindre le territoire de l'agence à la ville de Leicester, ce qui accroît ses possibilités de financement.

La révision des objectifs assignés à l'agence témoigne de cette orientation nouvelle. Si des ambitions globales et de long terme sont maintenues (réduction des émissions de CO₂), 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 assigné à la LEA est donc bien de mettre en mouvement tout le système institutionnel local en embrassant toute action susceptible d'améliorer l'efficacité énergétique et de développer les énergies renouvelables.

Cette stratégie de positionnement tous azimuts s'avère rapidement payante. L'agence grossit considérablement et atteint une dizaine de personnes actuellement. Son budget annuel est aujourd'hui de 300.000 £ (450.000 €), soit un montant environ trois fois plus élevé qu'en 1996. L'agence, qui ne dispose d'aucun fond pérenne, a donc su trouver des relais de croissance lui permettant de continuer à survivre malgré l'arrêt des fonds communautaires. Elle se présente aujourd'hui comme une organisation dynamique, qui a su mettre en place des outils très innovants comme l'« intelligent metering³ ». Elle est un acteur reconnu et très présent dans beaucoup de champs de l'environnement et de l'efficacité énergétique. Ses activités reposent sur des actions de conseil (entreprises, collectivités locales), de mise au point de plans stratégiques et de coopération internationale (benchmarking, aide à la création d'autres structures...). De même, son territoire est très large, à la fois local, régional, national et européen.

2 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 dépend de l'Etat central, non du « city council », 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 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 de participer activement à la création de la National Energy Foundation (NEF) en 1990.

Ce volontarisme 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. Il n'existe auparavant aucune fonction de gestion énergétique des bâtiments communaux. De même, forte de son succès en matière de planification énergétique, la ville ne mène aucune action particulière en direction du grand public ou des entreprises. Contrairement à Leicester où une équipe entière est dédiée à ces questions, le département logement ne dispose d'aucune compétence forte lorsque la ville se voit confier la mise en œuvre de l'HECA en 1995.

2.1 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 estime en effet préférable, notamment pour des questions financières, de confier la mise en œuvre de l'HECA à un organisme extérieur plutôt que de créer une équipe dédiée à cette question, comme c'est le cas à Leicester. En contrepartie d'une somme annuelle de 55.000 £, l'agence a donc pour vocation initiale d'assurer les missions HECA, à savoir améliorer la maîtrise de l'énergie dans les logements publics et privés. Elle rédige chaque année le rapport de la ville destiné au gouvernement central. Grâce au soutien apporté par la NEF, elle se voit également confier la gestion du South Midlands Local Energy Advice Center (LEAC). 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. Elle renforce donc l'agence dans ses missions de conseil et d'information.

³ qui permet de suivre en temps réel les consommations d'eau et d'énergie dans un bâtiment

En revanche, même si elle se voit attribuer d'autres missions plus générales, notamment un rôle d'expertise auprès de la ville, l'agence n'est guère conçue comme un outil mis au service d'une politique environnementale plus large. Bien que porteuse d'une démarche d'agenda 21 local, la ville de Milton Keynes ne fait pas de cette question une 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, 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 plus étroite qu'à Leicester que se crée 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 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 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 de nouveaux partenaires pour l'agence, les élus de Milton Keynes encouragent son expansion géographique. Celle-ci se fait de deux façons. La première est l'intégration de nouveaux EEAC. Dès 1998, année de sa création, la MKEA prend en charge une première structure. Deux ans plus tard, lorsque l'EST décide de multiplier les implantations, un nouvel EEAC vient accroître le territoire couvert par l'agence. Progressivement, l'EST devient son premier financeur, devant la ville de Milton Keynes⁴. La seconde forme de l'expansion est la mise en place de partenariats avec d'autres collectivités locales (communes, comtés), notamment dans le cadre de ces EEAC, que ce soit pour mettre en œuvre leurs obligations HECA ou leur fournir des conseils en matière énergétique.

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 de « fourniture de services » à ses interlocuteurs. Quelques nouveaux domaines sont progressivement abordés, comme les entreprises, mais ils ne remettent guère en question l'orientation résolument « conseil » et « service » que prend l'agence.

2.2 Une agence bien ancrée dans le tissu institutionnel local

Aujourd'hui, quatre ans après la sortie du programme SAVE II, la MKEA apparaît comme une structure bien ancrée dans le territoire qu'elle couvre. Disposant d'un budget total de 170.000 £ en 2004 (250.000 €), elle emploie 9 personnes. Ses financeurs sont beaucoup moins nombreux et surtout plus stables qu'à la LEA. L'agence participe enfin à quelques programmes européens, qui concernent les entreprises voire peut-être bientôt les écoles.

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 très opérationnelle 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 sur l'énergie aux particuliers, l'agence entretient ainsi des relations fréquentes non seulement avec les collectivités locales mais aussi avec un très grand nombre d'associations ou de communautés locales. Celles-ci jouent une fonction essentielle pour elle : 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. 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.

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 deux cas, le choix initial a été déterminant, traçant ce que la théorie néo-institutionnaliste appelle un 'sillon de dépendance' (North, 1990). Prise dans un certain type de marché de financement, dans un certain rapport avec sa ville partenaire, chaque agence suit en effet 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

⁴ 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

une même incertitude - assurer leur pérennité au sortir du programme SAVE II -, ont bricolé deux types de configurations dont on peut résumer comme suit les caractéristiques essentielles :

| | 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 et les émissions de CO ₂ sur la ville | Améliorer l'efficacité énergétique |
| <i>Principaux types d'action</i> | Montage de projets pour les partenaires locaux et régionaux Activité de conseil et d'expertise aux collectivités locales (plans stratégiques...) | Information et conseil aux particuliers et aux collectivités locales |
| <i>Territoire couvert</i> | Ville de Leicester Région International | Ville de Milton Keynes Autres communes proches Comtés |
| <i>Type d'organisation interne</i> ⁵ | 'Adhocratie' | 'Bureaucratie de services' |
| <i>Culture</i> | 'Market-oriented', pro-actif, risque | 'Service-oriented', réactif, prudence, routine |
| <i>Mode d'évaluation par la ville</i> ⁶ | Global (réduction du CO ₂) | Contrat de services (SLA) |
| <i>Statut</i> | Aucune personnalité morale (partenariat) | Compagnie privée |

Tableau 1. Les deux configurations d'agences

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...). La LEA se veut quant à elle plus stratégique et intégratrice. Elle privilégie plutôt la mobilisation et la mise en relation d'acteurs pour produire des dispositifs qui seront portés ensuite par d'autres organisations.

On ne saurait toutefois s'en tenir à ce seul constat d'une différenciation - au demeurant guère étonnante - des formes d'organisations issues du programme SAVE II⁷. En effet, au-delà des nombreux points de divergence qui existent entre nos deux agences, deux traits communs ou plutôt deux difficultés reviennent de manière récurrente, qui nous semblent riches d'enseignements quant à la portée de la nouvelle 'gouvernance environnementale locale' promue par l'Union européenne.

La première difficulté est relative au parti pris de ne pas doter les agences de ressources stables mais de les soumettre au marché des financements. Considéré implicitement à travers le programme SAVE II comme une alternative souhaitable et efficace à un modèle d'allocation des ressources de type bureaucratique, le marché n'a pas que les vertus qu'on lui prête, à savoir l'incitation à l'innovation et à la remise en cause permanente. Il induit également un ensemble de contraintes pour l'action, qui jouent différemment selon la nature de l'agence et son type de positionnement : absence de coordination entre financeurs ; financement au plus juste car propension pour chacun des partenaires à ne vouloir supporter que les seules charges afférentes au projet ; existence de coûts non négligeables (communication, marketing, temps passé à répondre aux appels d'offres) pour les agences désireuses d'« exister » sur certains créneaux du marché... Ces nombreuses contraintes posent de constants problèmes au quotidien dans des domaines où la concurrence entre organisations est réelle. Elles rendent malaisée la cohérence et la continuité des actions⁸, la stabilisation des réseaux, l'atteinte de cibles non financées par les partenaires, la définition d'une ligne directrice propre faisant office de stratégie de long terme. Si nos deux agences ne sont pas dénuées de moyens d'action pour contrecarrer cette dépendance au marché, elles n'en éprouvent pas moins des difficultés récurrentes à dégager ce dont toute organisation a besoin au quotidien, à savoir du 'slack' (Cyert, March, 1970), des marges de manœuvre leur permettant de ne pas trop subir les aléas ou les 'diktats' de leur environnement.

L'autre tension naît de l'articulation toujours problématique avec la ville partenaire. D'une part, dans la mesure où elle se voit assigner une fonction précise dès sa création, l'agence s'inscrit dans une « division du travail » préétablie et imposée,

⁵ Mintzberg, 1979

⁶ en-dehors de l'évaluation propre aux programmes auxquels répondent les agences

⁷ ce programme repose plus sur une logique de « subsidiarité » que d'imposition d'un modèle préconçu. Il laisse donc place à une grande variété d'appropriation de la part des collectivités locales partenaires

⁸ par exemple pour ce qui concerne les entreprises, où l'absence de programme venant relayer un financement antérieur peut fortement décrédibiliser l'agence

qui tend par la suite à compartimenter son action. Même si elle parvient à cohabiter pacifiquement avec les autres acteurs en place, il lui est difficile de transcender les frontières existantes pour arpenter des domaines où la question énergétique est pourtant centrale : politique de transports, questions d'urbanisme... Malgré – ou plutôt à cause de – son statut d'organisation extérieure à la ville, elle reste la « chose » des environmentalistes ou du service qui la finance, tendant, par là même, à reproduire voire accentuer la fragmentation de l'action publique, plus qu'à la réduire. D'autre part, l'agence entretient des relations toujours fragiles avec la ville partenaire, ce qui la rend très vulnérable aux changements politiques. Observable dans toute relation inter-organisationnelle, la prépondérance des réseaux de personnes est particulièrement aiguë dans le cas des agences, structures jeunes, faiblement institutionnalisées et qui remplissent des missions sortant souvent du cadre des compétences dévolues aux collectivités locales. Passée la période de création, l'agence reste tributaire du départ d'un élu, d'un fonctionnaire particulièrement sensibilisé à la cause énergétique. Tel est clairement le cas pour la LEA et la MKEA, qui connaissent depuis quelques années des difficultés croissantes avec leur ville partenaire. Avec l'affaiblissement de la 'coalition environnementale' qui protégeait chaque agence des demandes d'autres services, de nouveaux interlocuteurs émergent. Ils ont d'autres logiques, moins transversales car focalisées sur un seul secteur (le logement, l'éducation) ou sur un seul type de rationalité (la réduction des coûts dans un contexte britannique de forte pression sur les performances des collectivités locales⁹). En souhaitant recentrer l'action des agences, ils menacent de remettre en question l'édifice que chacune avait patiemment construit et qui faisait sa force. Ainsi donc, les agences ne cessent-elles d'évoluer dans un univers marqué par l'incertitude, où tout changement provenant de la ville partenaire peut contribuer à une déstabilisation voire même à une disparition pure et simple¹⁰.

A travers ces tensions et les constantes tentatives de les surmonter, c'est bien la possibilité de se construire comme un acteur relativement autonome qui demeure l'enjeu central pour les agences. Autonomie vis-à-vis d'un marché des financements qui peut créer de la dépendance et réduire les marges de manœuvre. Autonomie vis-à-vis de la ville partenaire et de la tentation qu'elle peut avoir de faire de l'agence un simple bras armé de sa politique, sans lui laisser trop d'espace pour exister. Dans chacun des cas, cette obtention - toujours fragile - d'une capacité d'action propre semble bien être la clé de la pérennité voire peut-être de la réussite de ces nouvelles structures et des nouvelles formes de gouvernance qu'elles incarnent.

3 BIBLIOGRAPHIE

Cyert R., March J. G., *Processus de décision dans l'entreprise*, Paris, Dunod, 1970

Jones E., Leach M., Wade J., "Local policies for DSM: the UK's home energy conservation act", *Energy Policy*, 2000, 28, pp. 201-211

Lenschow A., "Transformation in European Environmental Governance", in Kohler-Koch, B. and Eising, R., *The transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999

McEldowney J., "Public management reform and administrative law in local public service in the UK", *International Review of Administrative Sciences*, 2003, vol. 69, pp. 69-82

Marvin S., Guy S., "Creating myths rather than sustainability: the transition fallacies of the new localism", *Local Environment*, 1997, 2, pp. 311-318

Mintzberg H., *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1979

North D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990

⁹ sur un aperçu des réformes du New Public Management au niveau local en Grande-Bretagne, cf McEldowney, 2003

¹⁰ sur ce point, cf. l'atelier organisé en mars 2004 par le réseau européen des agences locales de l'énergie (managenergy) et dont le titre est évocateur : « The Survival of Energy Agencies: the Importance of a Stable Relationship between Energy Agencies and Local Public Institutions » (source : <http://www.managenergy.net>)