

UNIVERSITE DE
NEUCHÂTEL

•
INSTITUT DE GEOGRAPHIE

•
Espace Louis–Agassiz 1
CH – 2001 Neuchâtel

Sandrine Lo Ricco

*Cité de l'énergie et
Agenda 21 : deux
démarches de
développement
durable
complémentaires*

Le cas de la Ville de Neuchâtel

MEMOIRE DE LICENCE
Sous la direction du Prof.
ANTONIO DA CUNHA

▪ Octobre 2005 ▪



Ville de
Neuchâtel
AGENDA 21

NEUCHÂTEL
Cité de l'énergie

RESUME

Dans les années 1970, suite à une forte croissance économique, on observe l'émergence de problèmes liés au chômage, à la pauvreté, à la pollution, à la raréfaction des ressources naturelles ou encore à la congestion urbaine, qui remettent en question le développement basé sur la croissance. C'est dans ce contexte qu'apparaît la notion de développement durable, qui vise à terme, à un équilibre entre les dimensions économique, environnementale et sociale. Il s'agit d'une nouvelle approche pour observer le développement du territoire.

Le développement durable vise à intégrer les différentes politiques sectorielles de la ville afin de parvenir à une durabilité urbaine. Pour instaurer cette dimension transversale, les programmes de développement urbain durable fonctionnent comme des vecteurs de transmission. Ils permettent également de sensibiliser et d'informer les différents acteurs de la société, et de les intégrer dans ces processus qui se veulent participatifs.

C'est dans ce contexte que se situe notre travail, dont l'objectif est de comparer deux démarches de développement urbain durable, l'Agenda 21 local et la Cité de l'énergie, afin de déterminer dans quelle mesure elles peuvent être considérées comme complémentaires.

Il s'agit de déterminer si un rapprochement entre les démarches d'Agenda 21 local et de Cité de l'énergie permet de renforcer le développement durable et les échanges entre les capitaux, ainsi que la notion de transversalité. Les programmes d'actions présentent des différences et des similitudes en ce qui concerne leur domaine d'activité ou les acteurs impliqués. Nous observons également en quoi cela permet renforcer la communication.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma gratitude à toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie particulièrement le professeur Antonio Da Cunha qui a accepté de diriger mon travail,

M. Rémy Zinder, délégué à l'Agenda 21 local et à la mobilité de la Ville de Neuchâtel, ainsi que M. Christian Trachsel pour leur disponibilité et leur précieuse collaboration,

Katia Chardon pour sa relecture critique et ses conseils,

Françoise Lo Ricco pour ses relectures et sa patience,

Fabien Lo Ricco pour son soutien informatique,

M. Nicolas Vuilleumier du Service d'urbanisme de la Chaux-de-Fonds lors de mes premières réflexions sur la notion d'Agenda 21,

Ainsi que ma famille et mes amis pour leur soutien tout au long de mes études.

TABLE DES MATIERES

RESUME	1
REMERCIEMENTS.....	1
TABLE DES MATIERES	2
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES	5
.....	PREMIER CHAPITRE
.....	6
1. INTRODUCTION	7
1.1 DEVELOPPEMENT DURABLE	7
<i>1.1.1 DÉFINITION</i>	7
<i>1.1.2 LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE</i>	9
1.2 AGENDA 21 (A21) ET AGENDA 21 LOCAL (A21L)	10
1.3 CITE DE L'ENERGIE	11
<i>1.3.1 POLITIQUE ENERGETIQUE</i>	11
1.3.1.1 Protocole de Kyoto et loi sur le CO₂	12
1.3.1.2 SuisseEnergie	12
<i>1.3.2 LABEL CITE DE L'ENERGIE</i>	13
<i>1.3.3 FORUM EUROPÉEN – EUROPEAN ENERGY AWARD® (EEA®)</i>	13
2. APPROCHE PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES	14
2.1 LA NOTION DE POLITIQUE PUBLIQUE	14
2.2 POLITIQUES PUBLIQUES ET GESTION DES RESSOURCES : UNE DOUBLE APPROCHE	16
2.3 REGIME INSTITUTIONNEL DES RESSOURCES NATURELLES (RIRN)	17
<i>2.3.1 LA NOTION DE RESSOURCE</i>	17
<i>2.3.2 LE SYSTÈME RÉGULATIF</i>	18
<i>2.3.3 LE POLICY DESIGN</i>	19
<i>2.3.4 LE RÉGIME INSTITUTIONNEL</i>	19
3. RIRN ET DEVELOPPEMENT DURABLE.....	21
3.1 L'A21L	22
<i>3.1.1 LA GESTION DES RESSOURCES</i>	22
<i>3.1.2 DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DROITS D'USAGE</i>	23

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Figure 1 : Le modèle des trois cercles.....	8
Figure 2 : d'après IDHEAP et SANU, matériaux de cours, 2004	10
Figure 3 : Stock, prélèvements et B&S d'une ressource naturelle.....	18
Figure 4 : Le cycle d'un régime institutionnel	20
Figure 5 : Typologie des régimes institutionnels	21
Tableau 1 : Actions de l'A21L de Neuchâtel,	40
Figure 6 : Taux de réalisation par secteur, en % des points possibles.....	44
Figure 7: Taux de réalisation par secteur, en % des points possibles.....	45
Figure 8: Taux de réalisation par secteur, en % des points possibles.....	46
Tableau 2 : Services impliqués dans les actions de l'A21L et du programme Cité de l'énergie.....	49
Figure 9 : Pourcentage de collaborateurs connaissant le label Cité de l'énergie.....	51
Figure 10 : Pourcentage de chefs de services qui connaissent les quatre postes de délégués	51
Figure 11 : Evaluation des actions des quatre délégués	52
Figure 12 : Action en relation avec le label Cité de l'énergie la plus parlante	54
Figure 13 : Nombre de personnes influencées de différentes manières par les actions et informations en relation avec le label Cité de l'énergie	55
Figure 14 : Moyens de communication par lesquels la population est informée sur le label Cité de l'énergie.....	57
Figure 15 : Les actions connues de la population	58

PREMIER CHAPITRE

CADRE THEORIQUE

1. INTRODUCTION

Le développement durable est souvent considéré comme un thème à la mode. Il apparaît régulièrement dans les médias ainsi qu'en politique. Du point de vue de la géographie, il constitue un véritable changement de paradigme. Selon Da Cunha (2003 :13), « *Ethique du changement, le développement durable offre une grille de lecture des mutations accélérées que connaissent les territoires et un référentiel utile pour la conception et l'élaboration des politiques publiques* ».

Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrerons sur deux démarches de développement durable, l'Agenda 21 local et la Cité de l'énergie que nous analyserons sous l'angle des politiques publiques. Il s'agira d'observer les synergies entre les deux processus. Leur programme d'action doit permettre d'influencer les comportements des individus afin de parvenir à une meilleure gestion des ressources urbaines. L'Agenda 21 local et la Cité de l'énergie visent également à transférer les principes du développement durable sur les politiques locales.

Pour analyser les interactions entre l'Agenda 21 local et la Cité de l'énergie, nous utiliserons l'approche des régimes institutionnels des ressources dont la particularité est de tenir compte autant des biens de propriété que des politiques publiques. Nous observerons ensuite le cas de la Ville Neuchâtel, une parmi quelques villes suisses à posséder un Agenda 21 et le label Cité de l'énergie.

1.1 DEVELOPPEMENT DURABLE

1.1.1 DÉFINITION

La notion de développement durable apparaît dans les années 1970. Suite à un contexte de forte croissance économique, on observe l'émergence de problèmes liés au chômage, à la pauvreté, à la pollution, à la raréfaction des ressources naturelles ou encore à la congestion urbaine. Ces problèmes qui concernent les domaines de l'économie, de l'environnement et du social remettent en question le développement basé sur la croissance.

En 1972, afin de trouver une solution à ces constatations, le Club de Rome publie le rapport Meadows intitulé « Halte à la croissance », qui prône une croissance nulle. La même année à Stockholm a lieu la Conférence sur l'environnement de l'ONU qui introduit la notion de développement durable. Alors appelé écodéveloppement, le concept cherche à atteindre un développement équilibré entre l'environnement, l'économie et la société.

La notion de développement durable se formalise avec le rapport Brundtland, du nom de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier ministre norvégien. Publié en 1987, il émane de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement mise en place en 1983, sur proposition de l'assemblée générale des Nations Unies. Le rapport Brundtland, publié sous le

titre « *Notre avenir à tous* », est l'un des documents fondateur du développement durable. Il en découle la définition généralement retenue :

« Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »
(CMED : 1988)

Le développement durable est une vision à long terme, puisqu'il s'agit de gérer les capitaux naturel, social et économique afin de les transmettre aux générations futures, dont les besoins devront être satisfaits (Figure 1). En sus de l'équité intergénérationnelle, il vise à atteindre une équité intragénérationnelle dans les relations nord-sud ou de proximité entre les zones rurales et urbaines.

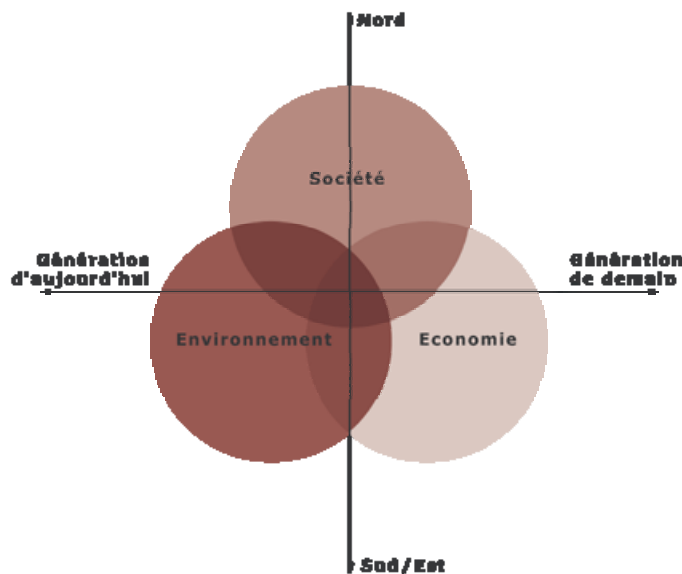


Figure 1 : Le modèle des trois cercles (www.are.ch)

Une autre caractéristique fondamentale du développement durable est le principe de gouvernance. Il implique que les décisions politiques ne se prennent pas uniquement au niveau des gouvernements et de l'administration publique, mais également par l'intermédiaire de réseaux engageant une multiplicité d'acteurs privés et publics. La particularité de la gouvernance est le rapport entre l'Etat et la société civile où des conférences de consensus, des forums de discussions ou d'autres formes d'organisations similaires basées sur la participation sont ouvertes aux habitants.

La gouvernance est primordiale pour le développement durable. Celui-ci établit une nouvelle manière de traiter les problèmes, en dépassant l'approche sectorielle. Il s'agit d'une démarche transversale qui vise à des politiques intégrées. La communication et la participation des acteurs entre les divers secteurs est alors indispensable et permet de solutionner certains conflits. En outre, les objectifs en matière de développement durable diffèrent selon les régions et leurs particularités. Ils sont généralement définis par les acteurs eux-mêmes à l'échelle locale, qui s'avère être la plus pertinente pour la mise en œuvre, du fait de la proximité entre les citoyens et les pouvoirs communaux ou cantonaux.

C'est une stratégie « *bottom-up* » appelant à la participation la plus large possible des acteurs locaux.

1.1.2 LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Le développement urbain durable consiste à appliquer les principes du développement durable à la ville. C'est un point important car ce sont dans les villes qu'apparaissent de nombreux problèmes. De par leur croissance, les zones urbaines sont confrontées à la dégradation des milieux naturels et au déclin de la qualité de vie des citoyens (Cuhna : 1999).

La ville est un lieu de forte consommation de ressources nécessaires à satisfaire les besoins de sa population. Elle ne peut produire toute la matière et l'énergie dont elle a besoin et en importe la majeure partie. Selon cette approche, la ville est considérée comme un métabolisme dont l'activité engendre de nombreux déchets. Elle vit et se reproduit grâce à ses importations et fonctionne ainsi comme un écosystème. Cette notion suppose un mécanisme d'autorégulation, que la ville possède en partie seulement. L'introduction du concept de développement durable permet alors de mieux gérer les ressources urbaines à long terme. Son principal enjeu « *consiste à contrôler les flux de matière et d'énergie de manière à limiter au maximum l'utilisation des ressources puisées dans l'environnement proche ou lointain et à réduire le flux entropique des déchets et des pollutions multiples. Nous pouvons alors définir un écosystème urbain syntropique comme un écosystème ayant un métabolisme qui utilise au mieux les ressources environnementales et qui limite au maximum la production des déchets* » (Ibidem).

A l'échelle de la ville, la mise en œuvre du développement urbain durable se fait généralement sous la forme d'actions ponctuelles ou de programmes d'action. Cependant, ces démarches n'ont pas toujours l'impact souhaité sur la durabilité de la commune. Elles concernent souvent des domaines spécifiques et sont alors plutôt considérées comme une porte d'entrée au développement durable. Toutefois elles peuvent contribuer au transfert des principes du développement durable sur la politique communale (flèche noire sur la figure 2), ce qui est indispensable pour atteindre l'objectif d'une commune durable.

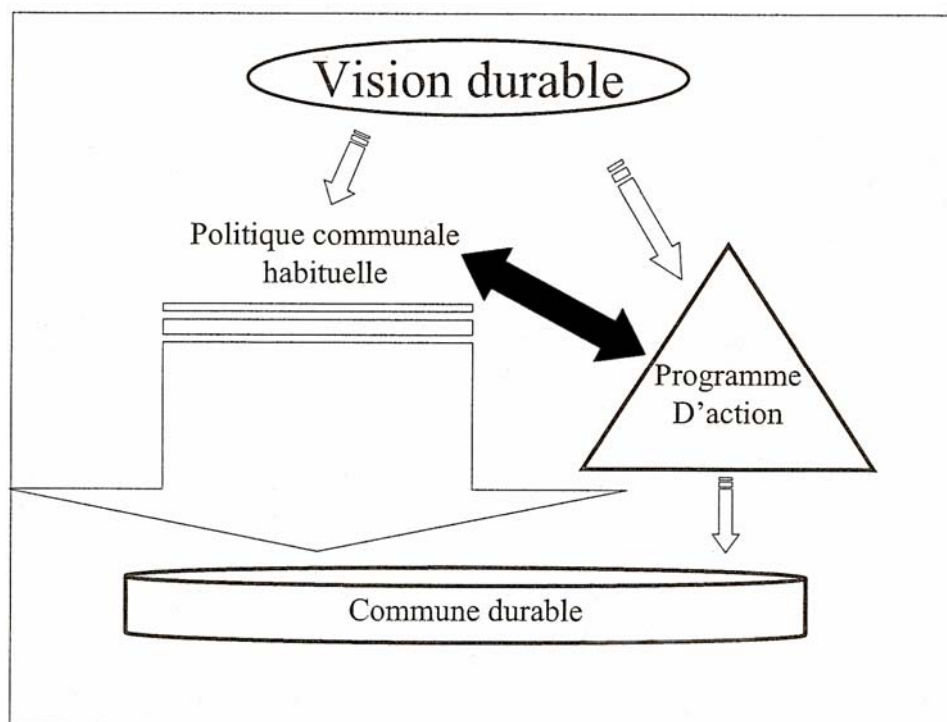


Figure 2 : d'après IDHEAP et SANU, matériaux de cours, 2004

Nous allons présenter ci-dessous deux démarches de développement urbain durable susceptibles d'influencer la politique d'une commune : l'Agenda 21 et le label *Cité de l'énergie*.

1.2 AGENDA 21 (A21) ET AGENDA 21 LOCAL (A21L)

En 1992 à Rio de Janeiro a eu lieu la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement. Elle s'est tenue sur la base des travaux du *Rapport Brundtland*. Durant cette Conférence, les 180 Etats présents ont adopté un vaste programme d'action pour le XXI^e siècle : l'Agenda 21¹ (A21). C'est un schéma directeur qui comporte 40 chapitres et propose plus de 2'500 mesures à prendre à l'échelle planétaire afin de parvenir à un équilibre durable entre efficacité économique, solidarité sociale et responsabilité écologique. C'est un outil de mise en œuvre indispensable pour passer du concept de développement durable à sa réalisation.

L'A21 souligne que les citoyens, les organisations non-gouvernementales ou tout autre groupe concerné devraient être associés à la démarche. Le chapitre 28 de l'A21 insiste sur le rôle des collectivités locales et stipule que ces dernières devraient mettre en place des agendas 21 locaux (A21L) car de nombreux problèmes évoqués dans l'A21 de Rio sont étroitement liés aux activités locales.

¹ Le Sommet de Rio a adopté cinq documents : l'Agenda 21, la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, les principes cadres pour la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts, la Convention cadre des Nations Unies sur la changement climatique, et la Convention sur la diversité biologique.

Par définition, l'A21L est un programme d'action à long terme qui a pour objectif la promotion du développement durable au niveau local. Chaque démarche est propre à son contexte et est issue des préoccupations locales. Les stratégies adoptées par les communes dépendent de leur contexte économique, social, culturel, historique et environnemental, ainsi que de l'avenir qu'elles désirent construire.

Malgré un contenu différent, la majorité des A21L suivent une démarche similaire, avec certaines étapes indispensables au bon déroulement du processus. Premièrement, un engagement politique est primordial pour pouvoir mener à terme le projet. Il faut ensuite fixer les objectifs sur la base d'un état des lieux des actions passées ou en cours de réalisation en matière de développement durable, afin d'établir un programme d'action. Puis il s'agit de déterminer les acteurs impliqués et les moyens nécessaires à la mise en œuvre. L'A21L ne s'arrête pas à son application. Une évaluation continue à l'aide d'indicateurs permet de corriger et d'améliorer si nécessaire la trajectoire du programme d'action. L'A21L est un processus d'apprentissage continu.

1.3 CITE DE L'ENERGIE

La deuxième démarche de développement urbain durable que nous allons étudier est la Cité de l'énergie. Dans les pays industrialisés où la majorité de la population vit et travaille en milieu urbain, la consommation énergétique y est importante et est souvent une source de préoccupation. Comme nous l'avons vu au point 1.1.2, cette consommation abondante implique de prélever des ressources naturelles ainsi que de rejeter de nombreux déchets et nuisances. Afin d'améliorer la qualité de vie et aussi de faire des économies, les villes s'interrogent sur leur politique énergétique.

C'est dans ce contexte qu'émergent les programmes fédéraux en la matière, dont la mise en œuvre de Cité de l'énergie. Son principal objectif vise à une utilisation rationnelle de l'énergie. Les actions entreprises ont des impacts aussi bien sur le capital naturel que sur le capital social et économique et s'insère donc dans une démarche de développement durable.

1.3.1 POLITIQUE ENERGETIQUE

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN), qui dépend du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication s'occupe de la législation et de l'exécution de la politique énergétique. Le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre du programme SuisseEnergie est composé de la loi sur l'énergie et de son ordonnance d'application². La loi sur l'énergie entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 (Art.1) a comme but :

- a. *d'assurer une production et une distribution de l'énergie économique et compatible avec les impératifs de l'environnement ;*
- b. *de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie ;*
- c. *d'encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables.*

Le programme de recherche *Fondement de l'économie énergétique* de l'OFEN traite les questions économiques, sociales et écologiques relatives à la production, à la distribution et à l'utilisation de l'énergie. Ses perspectives s'inscrivent dans une vision à long terme et vise

² Droit fédéral, chapitre 7, Travaux publics, Energie, Transports et Communication, no 730 et 730.01

la sécurité de l'approvisionnement, le respect de l'environnement, la viabilité économique ainsi que l'acceptabilité sociale. Selon les scénarios énergétiques les plus récents, si la politique énergétique actuelle n'est pas modifiée, la consommation d'énergie augmentera fortement, en particulier dans les domaines des carburants, des processus industriels et de l'énergie électrique. Même si la Suisse doit encore faire des efforts pour parvenir à un approvisionnement durable en énergie, elle possède une politique énergétique cohérente qu'elle mène à l'aide d'un certain nombre d'instruments, dont la loi sur le CO₂, la Convention internationale sur les changements climatiques et le programme SuisseEnergie.

1.3.1.1 Protocole de Kyoto et loi sur le CO₂

Le Protocole de Kyoto est adopté en décembre 1997 dans le cadre de la Convention internationale sur les changements climatiques. 180 Etats dont la Suisse s'engagent à réduire de 8% les émissions de six gaz à effet de serre, en particulier le CO₂.

La loi sur le CO₂ est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000. Elle est un instrument qui permet à la Suisse de remplir ses engagements internationaux. La loi sur le CO₂ vise à réduire l'ensemble de ces émissions de 10% d'ici 2010 par rapport à 1990. Elle stipule également que les émissions dues aux combustibles (chauffage, foyers industriels, etc.) devront être réduites de 15% et celles dues aux carburants de 8%.

La loi sur le CO₂ prévoit deux phases de mise en œuvre :

1. **Mesures librement consenties** : l'objectif de cette phase est d'éviter dans la mesure du possible l'introduction d'une taxe sur le CO₂ grâce à des mesures déjà existantes et à des mesures librement consenties. Les mesures applicables sont celles relevant de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances. Dans ce contexte, la loi sur l'énergie est déjà en vigueur de même que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Le Conseil fédéral a également adopté le programme SuisseEnergie afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi.
2. **Taxe sur le CO₂** : si les mesures entreprises sous la première phase ne suffisent pas à atteindre les objectifs fixés par le protocole de Kyoto, une taxe sur le CO₂ peut être introduite au plus tôt en 2004. Le cas échéant, elle sera perçue sur les combustibles et les carburants fossiles. Le Conseil fédéral décide de l'introduction et du montant d'une taxe sur la base de la réduction qu'il reste à atteindre. Cette taxe a été introduite en août 2005 par le biais du centime climatique.

1.3.1.2 SuisseEnergie

SuisseEnergie succède au programme Energie 2000. Il a été adopté au début de l'année 2001 par le Conseil fédéral et a été lancé conjointement avec les cantons, les communes ainsi que les milieux économiques et écologiques. Il doit durer jusqu'en 2010. Il est destiné à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'exploitation des énergies renouvelables dans l'économie, les bâtiments et les transports. Les principaux outils à disposition de SuisseEnergie sont l'information, la motivation, le conseil, la formation et le perfectionnement professionnel, les incitations, le soutien à l'innovation, la recherche et le développement ainsi que les conventions. Le programme vise notamment à intégrer la

notion de rendement énergétique et les énergies renouvelables dans tous les secteurs de l'économie et de la société.

Les cantons sont les principaux partenaires de SuisseEnergie. Ils jouent un rôle important dans la réalisation du programme en montrant l'exemple et en faisant des efforts énergétiques dans leurs propres bâtiments et installations, en informant les citoyens et les professionnels, ou encore en encourageant l'utilisation rationnelle de l'énergie, de la chaleur résiduelle ou des énergies renouvelables.

SuisseEnergie soutient les communes qui font des efforts pour obtenir une consommation optimale d'énergie à travers son programme SuisseEnergie pour les communes. Il leur permet de bénéficier d'échanges d'expériences, de conseils, de soutien financier et d'instruments d'application pratique.

1.3.2 LABEL CITE DE L'ENERGIE

Le label Cité de l'énergie est décerné par l'Association Cité de l'énergie aux communes qui ont une gestion exemplaire de leur politique énergétique. Afin d'obtenir le label, elles doivent être membres de l'association, qui leur fournit diverses prestations afin de faciliter le processus. Il s'agit de conseils spécialisés, échanges d'expériences, transfert d'informations, soutien financier, comptabilité énergétique, etc.

La commune candidate se réfère à un catalogue de mesures pour étudier la situation qui est la sienne dans six domaines de politique énergétique et doit se montrer active dans au moins trois de ces domaines pour obtenir le label :

1. Aménagement du territoire et bâtiments ;
2. Réseaux d'énergie : production, transformation et distribution ;
3. Réseaux d'approvisionnement des eaux, stations d'épuration et eau chaude ;
4. Transport et mobilité ;
5. Information auprès des élus, de l'administration et de la population ; formation spécifique de certains corps de métiers, par exemple les architectes et les concierges ;
6. Organisation de l'administration pour constituer des commissions de l'énergie, nommer un délégué à l'énergie.

Les communes qui ont obtenu le label sont soumises à des contrôles annuels afin de vérifier la mise en œuvre des mesures. Si les objectifs sont atteints, il leur est attribué pour une nouvelle période.

1.3.3 FORUM EUROPÉEN – EUROPEAN ENERGY AWARD® (EEA®)

Le forum européen a été créé en 2003 sur la base du modèle suisse Cité de l'énergie, et des modèles *energieeffiziente Gemeinden e5* dans le Vorarlberg et *Aktionsprogramm 2000 plus* dans le Nordrhein-Westfalen.

Les objectifs du Forum européen eea sont (www.energiecite.ch):

- De coordonner les activités de tous les organismes régionaux et nationaux utilisant l'instrument eea®

- De garantir la qualité de l'instrument eea® et des standards communs
- D'évaluer les demandes et de décerner le label European Energy Award® gold
- De s'occuper de l'information interne et externe
- De rechercher des organismes dans d'autres pays
- De maintenir le contact avec les réseaux de communes européens et les organismes européens les plus importants.

La procédure de certification eea® gold et les instruments utilisés sont les mêmes qu'au niveau régional. Il faut par contre procéder à un audit selon le standard européen pour obtenir le label gold.

2. APPROCHE PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES

En géographie, le développement durable constitue un nouveau paradigme. Il permet d'aborder le développement du territoire de manière différente, en prenant en compte les interactions entre les domaines de l'environnement, de l'économie et des activités humaines. Le développement durable cherche à établir un équilibre viable à long terme en intégrant ses principes dans les politiques de la ville.

Comme représenté sur la figure 2, il ne suffit pas aux communes de mettre en place des programmes d'action en matière de développement durable pour devenir une commune durable. Afin de parvenir à cet objectif, les démarches doivent avoir des impacts significatifs sur les politiques publiques de la ville. Ces dernières jouent alors un rôle non négligeable en ce qui concerne le développement urbain durable et c'est la raison pour laquelle nous allons aborder notre travail sous l'angle des politiques publiques.

2.1 LA NOTION DE POLITIQUE PUBLIQUE

Une politique publique peut être définie comme « *un ensemble de décisions de différents niveaux juridiques et d'actions, cohérentes et ciblées vers des objectifs, que les acteurs compétents, privés, corporatistes ou étatiques, prennent ou appliquent dans le but de résoudre un problème social* » (Knoepfel et Bussmann : 1998 : 59). Par exemple, une politique peut avoir comme but de traiter de la protection de l'air, de la promotion des femmes, etc.

Au sein d'une politique publique, un programme administratif, également appelé *policy design*, détermine les bases juridiques et les instruments d'interventions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Il s'agit principalement de directives fédérales et cantonales qui servent à faire appliquer la politique publique. En Suisse, au vu du fonctionnement du système politique, ce sont principalement les instances fédérales qui formulent les politiques publiques et les autorités cantonales et communales qui les mettent en œuvre.

Selon Nahrath, (2004 :2) les différentes dimensions constitutives du *policy design*³ sont les suivantes :

1. **Définition des différents problèmes collectifs à résoudre**, ainsi que des objectifs poursuivis par l'intervention étatique. Dans le cadre des ressources naturelles, les politiques publiques visent à atteindre une gestion durable de ces dernières.
2. **Modèle d'intervention** : il s'agit de définir le groupe social responsable du problème collectif et de définir comment modifier son comportement afin de remédier au problème.
3. **Définition des « groupes cibles »** des différentes politiques publiques participant du *policy design*. Ce sont des acteurs dont le comportement est à l'origine du problème collectif. Les mesures de la politique publique visent à changer le comportement des groupes cibles, en introduisant des prescriptions ou des incitations financières. Les acteurs peuvent être de nature différente. Ce sont des personnes, des acteurs administratifs, etc. A ce titre, précisons que l'administration est composée d'une multitude d'acteurs, représentant les divers services responsables d'une politique publique.
4. **Instruments de mise en œuvre**, c'est-à-dire l'ensemble des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique publique. Par exemple, concernant la gestion de la ressource eau, l'obligation de raccordement à une STEP, l'interdiction des phosphates dans les produits de lessives, les taxes d'épuration, etc. sont des instruments potentiels de mise en œuvre.
5. **Arrangements politico-administratifs** : il s'agit de déterminer les autorités chargées de la mise en œuvre de la politique publique. Il s'agit de répartir les compétences et d'attribuer la nouvelle politique publique aux différents services concernés.

Soulignons encore qu'une politique publique est constituée *d'outputs*, *d'impacts* et *d'outcomes*.

Les *outputs* sont des décisions relatives au *policy design* et à l'arrangement politico-administratif. Ce sont par exemple des paiements de subventions ou des prestations sociales. Les *outputs* sont des actions qui établissent un lien entre les groupes-cibles et les institutions chargées de la mise en œuvre de la politique publique.

Les impacts découlent directement des *outputs*. Ils représentent des changements de comportement des groupes-cibles induits par un *output*. Ce sont des effets contribuant à résoudre le problème collectif. En matière de pollution atmosphérique, par exemple, les impacts seraient perceptibles à travers une réduction d'émissions suite à l'introduction d'une taxe sur les carburants. Les impacts sont nombreux lorsque les politiques publiques sont effectives.

Les *outcomes* caractérisent les résultats de la politique publique. Ils représentent des changements au niveau du problème collectif à résoudre. En reprenant l'exemple de la pollution atmosphérique, il s'agirait d'un changement de la qualité de l'air. C'est une conséquence directe issue de l'introduction des *outputs* et des changements de comportement des groupes-cibles. Si les objectifs fixés au sein du *policy design* sont

³ La notion de *policy design* sera reprise au point 2.3.3.

atteints, alors la politique publique est efficace. Ceci d'autant plus, si les coûts engendrés restent peu élevés.

En résumé, une politique publique est composée d'actions et de décisions constituant des outputs. Cependant, la mise en œuvre de ces éléments est indispensable à la notion de politique publique. Selon Knoepfel et Bussmann (1998 : 62), « *une simple déclaration d'intention d'un gouvernement qui projette de réglementer un problème social particulier ou d'une décision individuelle d'autorisation* » ne constitue pas une politique publique. Selon ces auteurs, « *l'innovation analytique du terme de politique publique réside justement dans le fait de relier des décisions individuelles et isolées qui codéterminent cependant la solution apportée au problème social qu'elles abordent* ».

Finalement, l'efficacité d'une politique publique doit pouvoir être évaluée, de même que chaque étape décrite ci-dessus, allant de sa conception à sa mise en œuvre.

2.2 POLITIQUES PUBLIQUES ET GESTION DES RESSOURCES : UNE DOUBLE APPROCHE

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, les démarches de développement urbain durable doivent avoir des impacts significatifs sur les politiques de la ville. C'est pourquoi nous proposons une analyse de l'A21L et du label Cité de l'énergie sous l'angle des politiques publiques. Cependant, les principes de base du développement urbain durable impliquent également une approche à travers le concept de métabolisme urbain, qui consiste à préserver les ressources à long terme en préconisant un écosystème urbain syntropique. Il s'agit dans ce deuxième cas de figure, de gérer au mieux l'usage des ressources urbaines afin d'obtenir une meilleure qualité de vie dans les villes, mais aussi dans un souci de préserver ces ressources pour les générations futures.

Nous sommes donc en présence d'une double approche : une approche par les politiques publiques et une approche visant à réguler l'usage des ressources urbaines. Par conséquent, nous proposons de poursuivre notre travail à travers le cadre d'analyse du régime institutionnel des ressources naturelles, dont les deux composantes sont le *policy design* et le système régulateur. La première traite des politiques publiques et la deuxième définit les droits de propriété et d'usage qu'ont les acteurs sur la ressource.

Le cadre d'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles vise à maintenir une certaine cohérence entre ces deux approches. Dans cette optique, le *policy design*, de par son principe de cohérence interne, permet de se rendre compte des éventuels effets de contradictions entre les diverses politiques sectorielles qui administrent la gestion d'une ressource. Il permet également de soulever, s'il y en a, les contradictions entre les objectifs des politiques publiques et les droits de propriété et d'usage des acteurs. Il s'agit du principe de cohérence externe entre le *policy design* et le système régulateur.

De plus, selon Nahrath (2004 : 4), « *les principales formes de régulation des ressources passent par la limitation des droits de disposition et d'usages, interventions qui se trouvent précisément à l'articulation entre les politiques publiques et les droits de propriété, ce qui illustre bien l'interdépendance fondamentale de ces deux familles de régulations politiques, interdépendances dont seule une approche en termes de régime institutionnel permet précisément de rendre compte* ».

2.3 REGIME INSTITUTIONNEL DES RESSOURCES NATURELLES (RIRN)

Comme nous l'avons vu au point 1.1.2, les villes sont des lieux de forte consommation des ressources naturelles. Le cadre d'analyse des RIRN a comme ambition d'examiner quels sont les types de régimes institutionnels susceptibles d'anticiper les processus de surexploitation et de dégradation de ces ressources. Cette approche se préoccupe de l'usage des ressources. Elle examine les effets des politiques publiques et de droits de propriété sur ces dernières. Selon Mariéthoz et Savary (2004 :1), « *l'intérêt de ce cadre d'analyse réside essentiellement dans la multiplicité des éléments pris en considération pour expliquer la qualité de gestion d'une ressource* ».

Avant de définir les composantes du RIRN, précisons qu'un régime institutionnel est « *une combinaison des apports de deux approches théoriques distinctes que sont l'analyse des politiques publiques et l'économie institutionnelle des ressources en vue de proposer un cadre d'analyse permettant de dépasser leurs limites respectives* ». On peut donc définir un régime institutionnel de ressource comme étant « *un cadre d'analyse des arrangements institutionnels concernant la régulation des usages sociaux d'une ressource* », c'est-à-dire « *l'ensemble des règles institutionnelles régulant l'ensemble des différents usages d'un système de ressource dans le cadre d'un périmètre donné* » (Nahrath : 2004 : 2).

2.3.1 LA NOTION DE RESSOURCE

L'approche des RIRN définit les ressources naturelles d'un point de vue anthropocentrique. Celles-ci permettent de satisfaire les besoins humains à travers les différents usages que l'on en fait. Les RIRN considèrent cinq ressources : l'eau, l'air, le sol, le paysage et la forêt (Nahrath : 2000).

Chaque ressource est constituée d'un stock, à partir duquel elle peut se reproduire en fabricant des fruits. Réciproquement les utilisateurs prélèvent des biens et services afin de satisfaire leurs besoins. Pour garantir la durabilité de la ressource, les prélèvements doivent être inférieurs à la reproduction de la ressource (Figure 3).

Ces ressources sont gérées par des régimes institutionnels. L'ensemble des biens et services régulés par le régime constituent l'étendue de la ressource.

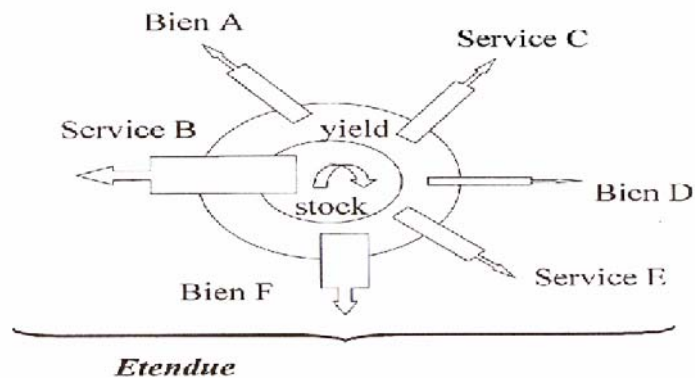


Figure 3 : Stock, prélèvements et B&S d'une ressource naturelle (d'après Mariéthoz et Savary : 2004)

Selon les auteurs des RIRN, une institution est un « ensemble de règles qui structurent les relations entre acteurs, mais aussi entre un acteur et une chose » (Mariéthoz et Savary : 2004 : 15). L'analyse des RIRN porte donc sur les relations entre la ressource et les usagers. Il s'agit d'observer la gestion de la ressource à travers l'évolution des droits de propriété des acteurs et des changements de politiques publiques. Ces deux éléments qui sont le système régulateur et le *policy design* constituent le concept des RIRN.

2.3.2 LE SYSTÈME RÉGULATIF

Le système régulateur découle de l'économie institutionnelle, selon laquelle l'exploitation des ressources engendre des coûts, généralement supportés par l'ensemble de la société. Il s'agit d'externalités négatives. Le système régulateur définit des droits de propriété, qui permettent d'internaliser ces coûts. D'un point de vue théorique, si l'on considère que l'utilisateur se comporte en *homo economicus*, celui-ci va chercher à atteindre une production optimale de la ressource, en évitant toute forme de surexploitation ou de sous-exploitation.

Pour obtenir cette durabilité, la ressource doit appartenir à un propriétaire. Cela permet d'agir non pas sur la ressource, mais sur les droits de propriété ou d'usage des acteurs, et d'intervenir ainsi directement sur leur comportement.

Ces droits de propriété sont alors clairement définis. Nous pouvons en distinguer trois types (Mariéthoz et Savary : 2004 : 6) :

1. **Les droits de propriété formelle** : ils définissent le propriétaire d'une ressource. Il peut s'agir de l'Etat ou d'un individu.
2. **Les droits de disposition** : ils fixent les modalités selon lesquelles le propriétaire peut transférer la ressource (vente, location, don, etc.).
3. **Les droits d'usage** : ils permettent d'utiliser d'un bien ou d'un service provenant de la ressource, sans en être le propriétaire.

Toutefois, l'utilisation des ressources ne dépend pas uniquement des droits de propriété. Elle est également soumise aux différentes politiques publiques destinées à protéger la ressource et à réglementer la manière dont on l'exploite. Le cadre d'analyse des RIRN permet de prendre en considération ce deuxième volet en intégrant la notion de *policy design*.

2.3.3 LE POLICY DESIGN

Le *policy design* découle de l'analyse des politiques publiques. Il est composé des politiques de protection et d'exploitation des ressources. Il s'agit des législations fédérales, cantonales et communales en la matière. Les politiques publiques sont destinées à influencer le comportement des acteurs de manière à résoudre un problème collectif. Les principales caractéristiques du *policy design* ont déjà été intégrées à la définition des politiques publiques au point 2.1 de ce chapitre.

Le *policy design* peut mettre en place des politiques incitatives qui interviennent sur la manière dont on exploite la ressource, par l'intermédiaire de campagnes d'information ou de persuasion, de subventionnements, de taxes, etc. D'autre part, il peut intervenir en limitant les droits de propriété – par exemple interdiction de construire -, les droits d'usages – en fixant des limites d'émission de polluants -, et les droits d'accès.

La gestion d'une ressource ne dépend pas uniquement des politiques publiques, car celles-ci ont également une incidence sur les droits de propriété. C'est pourquoi le cadre d'analyse des RIRN intègre le système régulateur développé au point précédent.

2.3.4 LE RÉGIME INSTITUTIONNEL

Comme nous venons de l'expliquer, le régime institutionnel est composé du *policy design* et du système régulateur. Il est maintenant important de souligner l'aspect dynamique de cette approche. Les politiques publiques et les éléments du système régulateur évoluent dans le temps, ce qui modifie le régime institutionnel. Par conséquent, le système fonctionne de manière itérative. En premier lieu, comme l'illustre la figure 4, les changements au sein du cadre institutionnel – c'est-à-dire les changements qui interviennent au niveau des droits de propriété ou des politiques publiques - peuvent influencer le comportement des utilisateurs de la ressource (incitations institutionnelles). Deuxièmement, la modification du comportement des usagers implique une exploitation quelque peu différente de la ressource, ce qui a un impact direct sur cette dernière (modalités d'usage). Enfin troisièmement, la boucle de rétroaction permet de voir le lien entre la transformation de l'état de la ressource et les transformations des régimes.

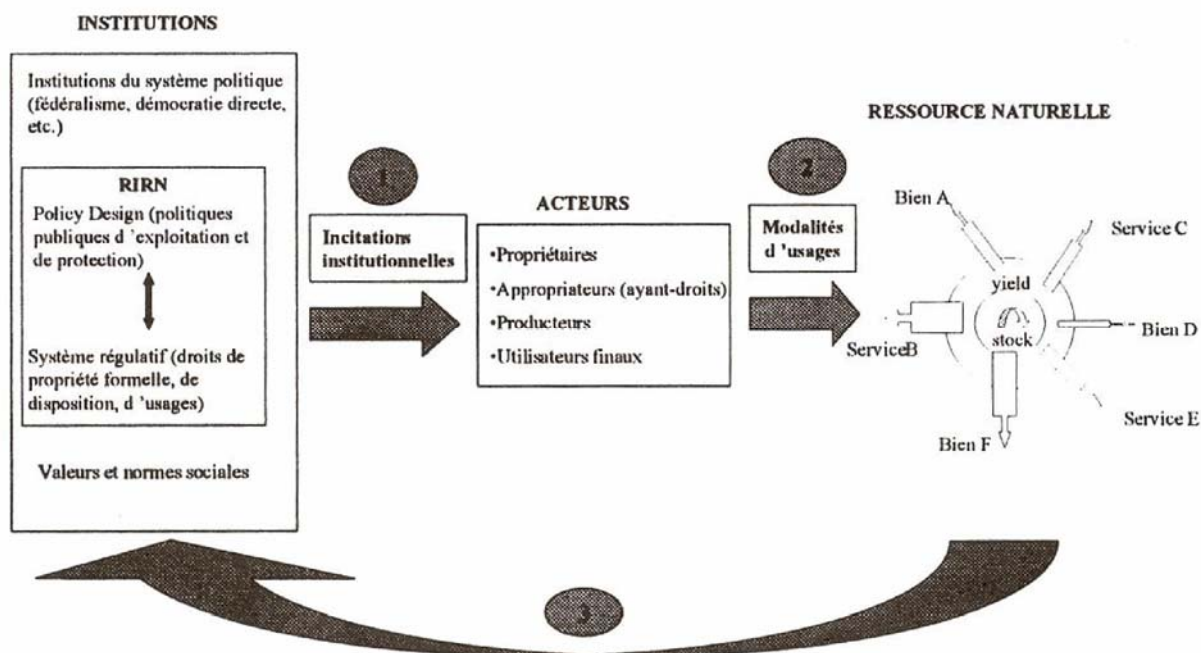


Figure 4 : Le cycle d'un régime institutionnel (d'après Mariéthoz et Savary : 2004)

Les transformations de régime peuvent concerner d'une part le nombre de biens et services régulés par le régime et d'autre part, elles peuvent en influencer la cohérence. Selon Nahrath (2003), pour assurer un minimum de cohérence entre le système régulateur et les politiques publiques, il faut que le groupe cible soit considéré comme étant le possesseur de la ressource, plus précisément qu'il détienne des droits de propriété ou d'usage sur celle-ci. Ainsi, plus un système est cohérent, plus il peut avoir d'impact sur les modalités d'exploitation de la ressource.

Ces transformations peuvent engendrer une évolution d'un régime vers un autre selon la typologie définie par les auteurs des RIRN (figure 5). On peut passer d'un régime simple qui ne gère que quelques biens et services dérivés de la ressource à un système complexe ou intégré qui prend en compte tous les biens et services. Au contraire du système complexe, le régime intégré assure la cohérence du système. Sur la base de cette typologie, Nahrath (2003 : 44) fait l'hypothèse que « *plus on s'approche d'une situation de régime intégré, plus les chances de créer des conditions d'usages durables de la ressource sont importantes* ».

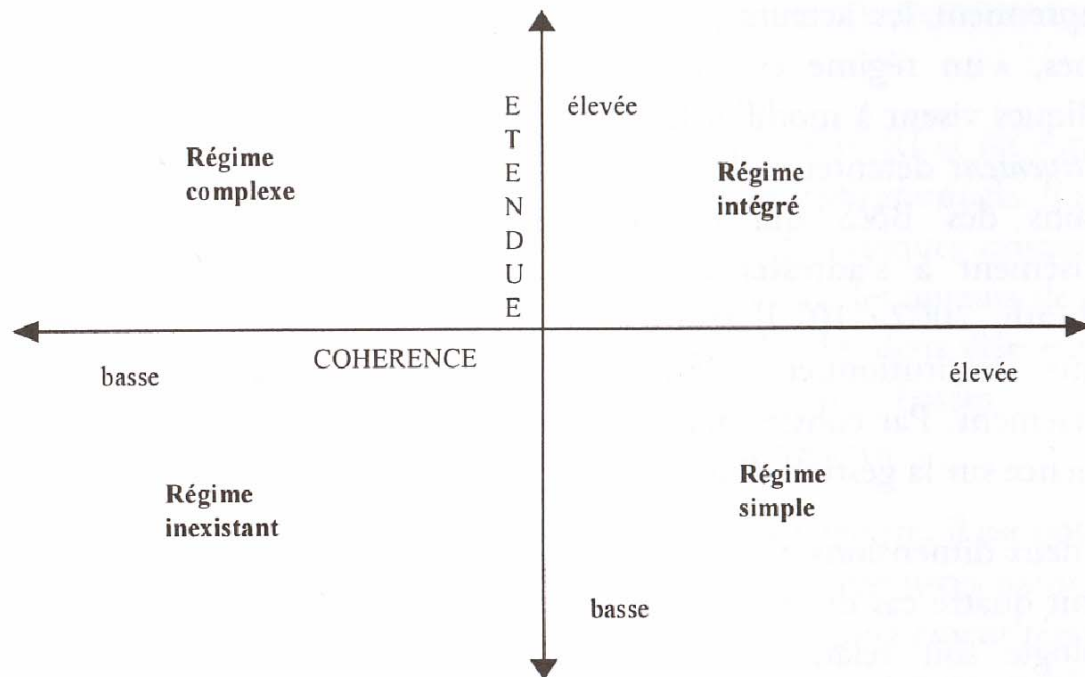


Figure 5 : Typologie des régimes institutionnels (d'après Mariéthoz et Savary : 2004)

3. RIRN ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Les RIRN et l'approche du développement durable ont comme objectif commun de parvenir à la durabilité des ressources.

Comme nous l'avons vu au point 1.1, le développement durable implique la prise en compte des trois capitaux : économique, social et environnemental. Il vise notamment à atteindre un équilibre entre ces trois dimensions :

- L'efficacité économique ;
- La responsabilité écologique ;
- La solidarité sociale.

Ces capitaux sont composés de ressources, également appelées composantes dans la terminologie du développement durable. Par exemple, le capital naturel est composé de quatre ressources : l'eau, l'air, le sol et la biomasse. Les biens et services sont prélevés des constituants, qui sont des unités de ressource, soit les routes, les surfaces agricoles ou protégées en ce qui concerne la composante sol. En matière de développement durable, les composantes sont difficilement gérables en tant que telles. Les programmes d'actions agissent alors plutôt sur les constituants.

Le concept de développement durable implique des échanges entre les capitaux. Afin de compenser les prélèvements de biens et services d'une ressource, des apports sont possibles à partir d'autres ressources ou d'autres capitaux. A la différence du développement durable, les RIRN se concentrent sur le capital naturel et dans le cadre de leur analyse, se focalisent

sur une seule composante⁴. Ils observent de quelle manière les biens et services provenant de la ressource sont utilisés et altèrent ou alors enrichissent les autres ressources ou capitaux. Pour assurer la durabilité il y a un stock minimum au-delà duquel on ne peut faire aucun prélèvement, ceci dans le cas des deux approches.

Comme nous l'avons observé précédemment, l'approche des régimes institutionnels vise à agir sur les comportements des utilisateurs de la ressource, grâce à des changements intervenant au niveau des politiques publiques et des droits de propriété. Ces modifications ont un effet sur l'état de la ressource et indirectement sur le régime institutionnel. De même que nous l'indique la figure 2 du premier chapitre, les démarches de développement durable peuvent sensibiliser et modifier les comportements des acteurs à travers des programmes d'actions, mais doivent surtout avoir une influence sur les politiques habituelles afin d'avoir de réels impacts en matière de durabilité. Ajoutons que les démarches sont évaluées et améliorées en fonction des résultats obtenus et des objectifs fixés. Nous sommes donc face à deux approches itératives, qui pour atteindre une certaine durabilité, cherchent à modifier les comportements des individus en influençant les politiques publiques. Précisons également que le développement durable se veut une approche transversale intégrant les différentes politiques. La notion de transversalité n'apparaît pas dans les RIRN. Toutefois, selon l'hypothèse de Nahrath (cf. point 2.3.4), l'approche est plus efficace si elle tend vers un régime intégré, c'est-à-dire un régime dont la cohérence est importante, et qui comprend un grand nombre de biens et services.

Sur la base de ces différents éléments, nous allons observer l'A21L et le label Cité de l'énergie.

3.1 L'A21L

3.1.1 LA GESTION DES RESSOURCES

L'A21L est un outil permettant la mise en œuvre du développement durable à l'échelle locale, avec comme objectif de parvenir à une exploitation durable des trois capitaux. Au niveau de la gestion des ressources, l'A21L comme le développement durable, fonctionne de manière systémique avec des échanges entre les capitaux. L'A21L est attentif aux relations entre les ressources. Il englobe par conséquent le régime institutionnel des ressources naturelles et également ce que l'on pourrait appeler en suivant cette logique, les régimes institutionnels des ressources sociales et économiques.

Dans le cadre de l'A21L, les échanges entre les capitaux doivent permettre de réguler les usages des biens et services prélevés et parvenir ainsi à un équilibre entre les trois domaines du développement durable. Afin d'atteindre cet objectif, l'A21L tend à comporter des actions à double ou triple dividende qui touchent donc plusieurs ressources de capitaux différents. Ainsi, contrairement au concept des RIRN, les apports sont nécessairement pris en compte car l'analyse de l'A21L englobe plusieurs composantes et leurs interactions.

Cependant le programme d'action est conçu sur la base des préoccupations locales, auxquelles il va essayer d'apporter des solutions. Ces problèmes sont généralement liés à une trop forte consommation des ressources urbaines ou à leur dégradation. Pour être efficaces, les actions sont ciblées. Elles toucheront les domaines économique, écologique et

⁴ Les recherches actuelles portent sur l'eau, l'air, le sol et le paysage.

social selon le principe du développement durable, mais ne recouvriront pas l'ensemble des composantes locales. Le contenu de l'A21L porte généralement sur les constituants des capitaux.

Selon le principe des RIRN, pour remédier à ces problèmes, il faut agir sur les droits de propriété et les politiques publiques, deux volets interdépendants.

3.1.2 DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DROITS D'USAGE

Les trois capitaux du développement durable font partie de la catégorie des biens collectifs. Ils n'appartiennent pas à un seul individu mais à l'ensemble de la société et ils font l'objet d'usages collectifs. Ces biens communs n'excluent aucun usager, mais en fonction des prélèvements effectués, ces derniers peuvent se trouver dans une situation de rivalité. Par exemple deux exploitants qui désirent traiter de l'eau afin qu'elle soit potable, ou l'utiliser pour absorber des polluants. Les droits d'usage sont définis juridiquement et peuvent être attribués à des privés ou à la collectivité.

Selon Knoepfel (2005b), ces règles font partie de la composante institution du capital social, qui « *consiste en l'existence de règles mutuellement reconnues qui régissent le comportement des individus et des groupes sociaux (...). Ces règles concernent entre autres les droits et les obligations de ces acteurs au niveau de la vie économique, culturelle, sociale et politique* ». Selon l'approche des régimes institutionnels, ces règles devraient permettre de réglementer les usages que l'on fait des ressources, de coordonner les prélèvements pour ne pas surexploiter la ressource et gérer au mieux les rivalités. Afin d'assurer cette cohérence, il s'agit d'associer l'ensemble des usagers de la ressource aux processus décisionnels. La participation et la notion de gouvernance sont alors des points essentiels de la démarche d'A21L.

Pour être efficace, l'A21L doit être ciblé. Il ne touche pas l'ensemble des ressources urbaines, mais uniquement celles concernées par les priorités définies au sein du programme d'action. L'A21L aura un impact direct seulement sur les usagers directement impliqués dans une de ses actions. Néanmoins, il contribuera à sensibiliser les autres usagers et à les informer sur le concept de développement durable. Sur ce principe, l'A21L cherche également à intégrer dans sa démarche le plus grand nombre d'acteurs possible, regroupant différents savoir-faire, différentes catégories sociales, le secteur privé et publique.

3.1.3 POLITIQUES PUBLIQUES

Si l'on reprend la définition du rapport Brundtland, « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.* » (CMED : 1988). La gestion des différentes ressources, qu'elles soient de nature environnementale, sociétale ou économique représente le majeur problème collectif à résoudre pour notre société. Nos modes de vie et de consommation tendent à épuiser certaines ressources ou à les dégrader de manière irréversible. Sans oublier que nous devons gérer une inégalité de répartition entre les régions du nord et du sud, et de manière plus locale, entre les centres et les périphéries.

Cependant, en Suisse, les objectifs du développement durable ne sont pas poursuivis par une intervention étatique directe. Le développement durable ne peut s'appuyer sur aucune base légale. Un article de la nouvelle constitution lui est consacré, mais ne donne aucune précision quant à sa mise en œuvre :

« La Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. » (Constitution Suisse, art.73)

Or, nous l'avons précisé dans la définition de la notion de politique publique, la mise en œuvre des décisions et des actions est indispensable à la constitution d'une politique publique. Néanmoins, la Confédération a mis en place des mesures d'encouragement à la création d'A21L, qui en l'absence de législation, ne constituent en aucun cas une obligation pour les communes suisses. La mise en œuvre du développement durable par l'intermédiaire d'A21L ou autre démarche similaire n'est donc pas obligatoire. D'autre part, les instruments de mise en œuvre varient d'une région à l'autre, en fonction des spécificités du territoire concerné. En effet, les objectifs de l'A21L ne nécessiteront pas les mêmes mesures si l'on est face à une mégalopole ou une région périphérique. On peut citer les exemples de Bâle qui vise à améliorer la qualité de vie en ville afin de limiter l'exode urbain et les pertes fiscales engendrées, et de Champéry dont l'A21L est principalement destiné aux jeunes afin de contrer leur exode du village.

Le programme d'action de l'A21L est déterminé en fonction d'objectifs prioritaires que la commune désire atteindre en matière de développement durable. Les objectifs contribuent à solutionner en partie les problèmes collectifs signalés. Les groupes cibles, dont on vise à modifier le comportement, peuvent être identifiés en fonction des objectifs fixés et par conséquent, peuvent varier d'un A21L à un autre. Les acteurs impliqués concernent généralement les domaines traités par l'A21L et ne sont donc pas exhaustifs, même si l'on peut dire que l'A21L regroupe une pluralité d'acteurs dans le sens où ces derniers sont de nature différente : administration, sociétés, habitants, entreprises, etc.

Les démarches d'A21L sont habituellement entreprises par les communes. Ce sont donc les autorités qui sont chargées de la mise en œuvre du programme d'action, en répartissant les tâches dans les différents services concernés. Cependant l'A21L va au-delà d'une collaboration horizontale entre les services gérant les actions de la démarche. En terme de résultats, l'A21L ne doit pas seulement mener à bien son programme d'action, mais doit viser à intégrer les principes du développement durable dans les différents services. Ces derniers doivent être amenés à travailler de manière concertée et cohérente, par exemple en évitant que les décisions dans un domaine ne nuisent à d'autres secteurs. Du point de vue des politiques publiques, l'A21L est une approche transversale qui va contribuer à intégrer les principes du développement durable dans les différentes politiques sectorielles.

Ajoutons encore que l'A21L fait l'objet d'une évaluation continue à l'aide d'indicateurs. Cela permet d'apporter les modifications nécessaires afin de parvenir aux objectifs fixés. Il s'agit alors d'un processus d'apprentissage continu.

Finalement, au vu des éléments développés ci-dessus et en comparaison avec la définition du *policy design*, l'A21L ne peut être considéré comme une politique publique en tant que telle. L'A21L a des lacunes en matière de bases juridiques déterminant les objectifs, les instruments d'intervention et sa mise en œuvre. Ceci est particulièrement difficile à réaliser de par la spécificité de chaque A21L. Nous définirions plutôt le concept d'A21L comme une démarche plus large que la notion de politique publique, avec un fonctionnement similaire à

celui du cycle du régime institutionnel (figure 4). En effet, les actions de la démarche d'A21L permettent d'agir d'une part sur les comportements des acteurs en réglementant les usages des ressources et en associant le plus grand nombre d'acteurs possible selon le principe de la gouvernance. D'autre part, l'A21L permet d'intégrer les principes du développement durable dans les différentes politiques publiques et la transversalité permet d'assurer la cohérence interne et externe de l'A21L. Parallèlement au régime institutionnel, l'A21L incite les acteurs à modifier leurs comportements, ce qui a un impact direct sur les usages des ressources. L'évaluation continue du processus engendre un effet de rétroaction.

3.2 CITE DE L'ENERGIE

3.2.1 LA GESTION DES RESSOURCES

La Cité de l'énergie vise à une utilisation rationnelle de l'énergie et favorise l'utilisation d'énergies renouvelables afin de limiter les émissions de polluants dans l'atmosphère. Ses actions touchent les ressources définies par le programme SuisseEnergie. Elle se concentre principalement sur le capital naturel et les principales composantes bénéficiaires de ces actions sont l'air et l'eau, dont la qualité se trouve améliorée. La Cité de l'énergie vise à influencer les éléments de la politique énergétique communale en agissant sur les bâtiments, les réseaux d'énergie, l'approvisionnement et l'épuration des eaux, les transports et la mobilité, ainsi que sur l'information et l'organisation de l'administration.

Les mesures de Cité de l'énergie impliquent également des échanges entre les capitaux. Une action qui améliore la qualité de l'air a des impacts sur d'autres composantes ou d'autres capitaux, par exemple la santé ou la qualité de vie de la population. Cependant, l'objectif premier du programme n'est pas de parvenir à l'équilibre des trois dimensions du développement durable ; par conséquent, la mise en œuvre d'actions à double ou triple dividende ne constitue pas une priorité.

3.2.2 DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DROITS D'USAGE

Comme dans le cas de l'A21L, les ressources concernées par la Cité de l'énergie sont des biens communs et les droits d'usages sont attribués à des privés ou à la collectivité. Les mesures mises en œuvre concernent principalement des constituants dont l'Etat est propriétaire, tels les bâtiments publics, les stations d'épuration, les transports publics, etc. Les actions dans le secteur privé sont peu nombreuses. Le programme SuisseEnergie touche des domaines précis et se limite au secteur public. Le nombre d'acteurs directement touché par les mesures est par conséquent restreint. Il s'agit principalement de spécialistes.

3.2.3 POLITIQUES PUBLIQUES

L'objectif principal de la Cité de l'énergie est de contribuer dans le cadre du programme SuisseEnergie à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il vise à respecter l'engagement international de la Suisse dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques et le principal instrument pour y parvenir est la loi sur le CO₂. Le programme de Cité de l'énergie s'appuie donc sur une législation qui lui fixe des objectifs précis à atteindre. A travers ses mesures, il tend à influencer la politique énergétique. Toutefois d'autres

politiques sont également concernées, par exemple la politique des transports qui a un rôle considérable à jouer dans le domaine de la pollution atmosphérique. Le label Cité de l'énergie est l'un des instruments de mise en œuvre de la politique énergétique suisse, cependant comme pour l'A21L, il n'y a pas d'obligation pour les communes d'entreprendre une démarche afin d'obtenir le label.

Les objectifs à atteindre pour obtenir le label Cité de l'énergie sont fixés au niveau national, et sont identiques pour toutes les communes. Comme nous l'avons souligné précédemment, les actions touchent principalement le secteur public. Par conséquent, les groupes cibles comprennent une majorité d'acteurs dans l'administration, au sein des services chargés de la mise en œuvre des mesures du programme.

La Cité de l'énergie peut aussi être considérée comme transversale car ses mesures touchent de nombreux domaines. Toutefois, comme cela a été souligné lors de l'évaluation des activités de l'énergie dans la cité (IDHEAP : 1999), la coordination entre les services administratifs concernés, par exemple le service des bâtiments publics pour les infrastructures inscrites au patrimoine administratif, la gestion des immeubles communaux inscrites au patrimoine financier, le service des forêts pour le chauffage à bois, les services des eaux pour le turbinage, les services d'urbanisme pour les permis de construire, est faible. Selon les auteurs, la collaboration tend à s'améliorer, mais surtout en ce qui concerne des actions ponctuelles. Toujours selon l'étude de l'IDHEAP, *« l'appartenance institutionnelle du délégué à l'énergie à un dicastère particulier tend à renforcer cette fragmentation administrative. (...) Les dimensions Information et Organisation de la stratégie de l'énergie dans la cité offrent donc une grande marge de manœuvre pour améliorer la conception et la mise en œuvre des actions communales. La procédure d'octroi du label Cité de l'énergie pourrait accorder une importance toute particulière à ce point »*.

En conclusion, la Cité de l'énergie ne peut pas être considérée comme une politique publique. Dans notre cas, le problème collectif à résoudre est l'émission de gaz à effet de serre. Au niveau planétaire, le protocole de Kyoto vise à trouver une solution à ce problème. La Suisse, signataire du protocole, a alors mis en vigueur la loi sur le CO₂. Les mesures de la politique visent à changer le comportement des acteurs avec dans un premier temps des mesures librement consenties, puis le cas échéant, une taxe sur le CO₂, qui vient d'être introduite par le biais du centime climatique. Le programme SuisseEnergie et l'attribution de label Cité de l'énergie sont des moyens de mise en œuvre de la politique publique, permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction d'émission de gaz à effet de serre.

Comme l'A21L, la Cité de l'énergie est intéressante à analyser à travers le concept des RIRN, car elle dépend d'une part des politiques publiques des domaines de l'énergie et des transports, mais contribue aussi à modifier la manière dont on exploite les ressources et influence les comportements des acteurs.

4. A21L ET CITE DE L'ENERGIE

4.1 DEUX DEMARCHES COMPLEMENTAIRES

Les deux démarches ont comme but de parvenir à la durabilité des ressources. Cependant, la Cité de l'énergie a un champ d'action plus restreint que l'A21L avec des objectifs qui concernent prioritairement le capital naturel. Même si les mesures entreprises ont des

impacts sur les autres capitaux, la Cité de l'énergie ne cherche pas à parvenir à un équilibre entre efficacité économique, responsabilité écologique et solidarité sociale. Ses objectifs sont définis par la politique énergétique et ne découlent pas des préoccupations locales. Sur la base de ces observations, la Cité de l'énergie peut être considérée comme une porte d'entrée au développement durable. Les mesures communales peuvent ensuite être complétées à l'aide de l'A21L.

Les deux démarches visent à une gestion durable des ressources qui font partie de la catégorie des biens communs. Dans le cadre de l'A21L, les droits d'usages sont attribués à des individus ou à la collectivité. Une large participation est alors requise afin de parvenir à une exploitation la plus cohérente possible et de limiter les conflits et les rivalités entre les différents usagers. En ce qui concerne la Cité de l'énergie, les mesures portent sur des constituants dont les droits d'usages appartiennent majoritairement à l'Etat. L'ouverture de la démarche de la Cité de l'énergie vers l'A21L permettrait alors d'élargir le cercle des acteurs concernés par la gestion des ressources.

Les objectifs du programme de Cité de l'énergie sont définis par la législation. Ils visent à modifier des politiques publiques, dont les principales concernées sont la politique énergétique et la politique des transports. Au contraire, il n'y a aucune législation précise en matière de développement durable. Les impacts directs sur les politiques publiques résultant de l'A21L sont de ce fait moins évidentes. L'A21L privilégie l'approche transversale en intégrant différentes politiques. La Cité de l'énergie peut également être considérée comme transversale car les mesures énergétiques touchent de nombreux domaines, que ce soit dans les transports, la construction, l'environnement, etc. Il s'avère cependant que la démarche a des difficultés à dépasser l'approche sectorielle. Nous essaierons de voir dans la suite de ce travail, si un rapprochement de ces deux démarches permettrait de renforcer la notion de transversalité.

On peut observer que les différences entre les deux démarches leur procure une certaine complémentarité. Mais l'A21L et la Cité de l'énergie présentent également des similitudes, notamment au niveau de leur principal objectif. D'une manière générale les deux démarches sensibilisent et influencent les comportements des usagers des ressources. La Cité de l'énergie a un cadre légal qui incite les politiques publiques à évoluer et l'A21L intègre les principes du développement durables dans les différentes politiques. Leur programme d'action vise à parvenir à la gestion des ressources et un développement urbain durable.

4.2 INTEGRATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS DES DEMARCHES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Comme nous venons de l'observer, l'A21L et la Cité de l'énergie sont deux démarches qui présentent des complémentarités. Il s'agira de comprendre pourquoi les deux démarches se sont développées de manière distincte et quels sont les obstacles à une intégration des deux démarches en une seule démarche.

Le cadre d'analyse des RIRN nous a permis de voir l'importance de la double approche, par les politiques publiques et la régulation de l'exploitation des ressources par les acteurs, dans l'observation des démarches de développement durable. En ce qui concerne l'A21L (Nahrath : 2004 : 10), les RIRN permettent « *une analyse de la gestion durable des composants fondamentaux du développement durable selon la démarche A21, à savoir le maintien des stocks de ressources naturelles, comme condition sine qua non de la durabilité*

économique et sociale ». Le système régulateur facilite « *la compréhension de l'impact des droits de propriété existants sur les possibilités de développer des actions A21, ainsi que sur la probabilité de leurs impacts* ». D'autre part, les RIRN contribuent à identifier « *les principales rivalités à réguler de manière à pouvoir garantir un usage durable de la ressource à un maximum d'utilisateurs différents* ».

Toujours selon Nahrath (2004 : 11), le volet du *policy design* permet d'identifier « *l'ensemble des politiques publiques pertinentes à prendre en compte et à coordonner dans l'élaboration d'un A21, d'identifier les synergies ou les incohérences entre ces différentes politiques publiques* ». Intégrer différentes politiques dans une démarche d'A21L permet donc d'assurer une cohérence au niveau des décisions relatives à ces dernières, ainsi qu'au niveau de leur mise en œuvre. Le cadre d'analyse implique également une cohérence externe, entre les impacts de la politique publique sur les ressources et les droits des usagers concernés. Le principe de transversalité associé à l'A21L va au-delà d'une simple intégration des principes du développement durable dans les différentes politiques sectorielles.

Le label Cité de l'énergie est un instrument de mise en œuvre de la politique énergétique suisse. Nous avons observé une certaine complémentarité avec l'A21L. En effet, un rapprochement des deux démarches permettrait d'intégrer plus de ressources et un plus grand nombre d'acteurs, ayant des savoir-faire différents. Cela augmenterait l'étendue du système.

En conclusion de ce raisonnement, l'intérêt d'intégrer des politiques publiques dans une démarche plus large permet de lui assurer une cohérence, et intégrer l'A21L et le label Cité de l'énergie dans une seule et même démarche augmente l'étendue de cette dernière. Selon la typologie développée au point 2.3.4, nous serions en présence d'un régime intégré, et si l'on reprend l'hypothèse de Nahrath (2003 : 44), « *plus on s'approche d'une situation de régime intégré, plus les chances de créer des conditions d'usages durables de la ressource sont importantes* ».

4.3 STRATEGIE DE COMMUNICATION

L'information et la communication sont des points importants dans une démarche de développement durable. Dans une approche de développement urbain durable, l'information permet de sensibiliser l'ensemble des acteurs aux problèmes de la ville, notamment dans le cas qui nous intéresse, de les sensibiliser à la forte consommation de ressources et d'énergie. L'information permet également la transparence des démarches entreprises.

Une communication efficace peut inciter certains acteurs à rejoindre les processus participatifs par exemple dans le cas d'un A21L. A l'interne des démarches, elle permet d'échanger les connaissances et les savoir-faire entre les différents acteurs.

Les moyens utilisés en matière de communication sont variés. Les médias par exemple sont un vecteur important qui touchent un large bassin de population. Une commune peut également publier un bulletin officiel ou mettre des informations à dispositions sur un site internet. Aujourd'hui, les outils à disposition sont nombreux.

Cependant, les stratégies de communication des démarches de développement durable semblent rencontrer des difficultés. L'attribution du label Cité de l'énergie aux communes qui ont une gestion exemplaire de leur politique énergétique, permet un « étiquetage » des

actions. Cela les rend visible auprès du grand public et favorise une large sensibilisation au problème énergétique et d'émission de polluants. C'est un élément marketing non négligeable en matière de promotion et de communication. Par contre l'A21 n'est pas un outil de promotion économique ni un label assurant la qualité d'un domaine spécifique. Il est plutôt perçu comme une image de marque de la commune, qui est plus difficile à véhiculer auprès de l'ensemble des acteurs, d'autant plus que chaque démarche est particulière.

5. PROBLEMATIQUE

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est déroulée en 1992 à Rio de Janeiro, 180 pays, dont la Suisse, se sont engagés à entreprendre un programme d'action pour le 21^{ème} siècle : l'A21. Ce document vise à respecter les dimensions économiques, sociales et environnementales. Le chapitre 28 de l'A21 de Rio souligne l'importance des collectivités locales dans la mise en œuvre du développement durable. Il stipule que ces dernières devraient mettre en place des A21L car de nombreux problèmes évoqués dans l'A21 de Rio sont étroitement liés aux activités locales.

En Suisse, en vue du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (2002) qui réaffirme les principes de la Conférence de Rio, le Conseil fédéral adopte une nouvelle « Stratégie 2002 pour le développement durable ». Ce document encourage les collectivités locales que sont les communes et les cantons à mettre en place des agendas 21 ou des processus similaires. Les premiers A21L datent de 1997, et en juillet 2003, on dénombre 94 communes ayant entrepris une telle démarche (IDHEAP et ARE : 2003).

Chaque démarche d'A21L est propre à son contexte et est issue des préoccupations locales. En Suisse, les thèmes les plus fréquemment abordés sont la mobilité, l'aménagement du territoire, la nature et le paysage (Ibid). En règle générale, on peut constater que l'environnement prédomine par rapport aux dimensions sociales et économiques.

Dans *l'Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes* établi par l'IDHEAP et l'ARE en 2003, trois axes de réflexions sont mis en avant pour définir des stratégies permettant de mieux inclure dans les démarches communales ces deux autres domaines du développement durable:

1. une meilleure intégration dans les démarches communales des actions menées dans le cadre des programmes fédéraux en matière de santé et d'énergie (PAES et Cité de l'énergie) ;
2. une orientation plus marquée dans le sens de la durabilité sociale et de la qualité de vie des actions dans les domaines de la mobilité, de l'aménagement du territoire, ainsi que de la nature et du paysage ;
3. un rapprochement des thèmes énergie et image de marque de la commune.

Ces remarques soulignent le rôle non négligeable que pourrait jouer le thème de l'énergie dans cette optique de mieux intégrer les domaines économique et social. Nous avons cité ci-dessus les principaux thèmes abordés dans les A21L suisses. Si l'on reprend l'analyse, on peut remarquer que l'énergie figure également en bonne position et peut être considérée comme une des portes d'entrée au développement durable (DuPasquier et Knoepfel : 2004).

L'énergie est souvent une source de préoccupation, notamment dans les villes où la consommation énergétique est importante. Cette consommation abondante implique de prélever des ressources naturelles ainsi que de rejeter de nombreux déchets et nuisances. Afin d'améliorer la qualité de vie et aussi de faire des économies, les villes s'interrogent sur leur politique énergétique et essaient de s'approvisionner avec des ressources renouvelables.

Le label « Cité de l'énergie » s'inscrit dans ce contexte. Il est décerné aux communes qui ont une gestion exemplaire de leur politique énergétique. Le label fait partie du programme SuisseEnergie (1990), destiné à promouvoir les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie. L'objectif principal est de réduire de 10% la consommation d'énergies fossiles et les émissions de CO₂ d'ici 2010. Même si l'objectif premier de la démarche vise à l'utilisation rationnelle de l'énergie, les actions entreprises dans ces domaines ont des impacts aussi bien sur le capital naturel que sur le capital social et économique.

En 2004, 110 villes avaient obtenu le label « Cité de l'énergie »⁵. Ces communes sont souvent considérées comme ayant entrepris une démarche de développement durable ou du moins comme ayant entrepris une première étape vers un développement durable urbain. Il faut également souligner que de nombreuses actions portant le label « Cité de l'énergie » pourraient s'inscrire dans une démarche d'A21L et inversement. Cependant, même si un nombre presque similaire de villes ont un A21L ou sont « Cité de l'énergie », seules 23 communes ont entamé les deux démarches. La Ville de Neuchâtel appartient à cette catégorie et sera considérée comme terrain d'étude dans le cadre de ce travail, dans l'optique de montrer que l'A21L et le label sont des démarches complémentaires, dont le rapprochement permet de renforcer son développement urbain durable.

5.1 HYPOTHESES

L'objectif de ce travail est de comparer les deux principales démarches que la ville a entreprises dans une optique de développement durable, à savoir l'A21L et Neuchâtel Cité de l'énergie. Si les programmes d'action de ces démarches peuvent être considérés comme un laboratoire du développement durable qui concerne des domaines spécifiques que l'on a choisi en fonction d'objectifs à atteindre ou pour apporter des solutions à certains problèmes, il s'agit de vérifier s'ils consistent bien en un vecteur qui permet le transfert du développement durable sur la politique communale. Afin d'atteindre cette mise en œuvre effective du développement durable, il s'agit dans le cas de la ville de Neuchâtel d'exploiter la complémentarité entre l'A21L et le label « Cité de l'énergie ».

Notre **première hypothèse** s'intéresse à la coordination et aux interactions entre ces deux démarches. Elle stipule que :

Le rapprochement entre le label « Cité de l'énergie » et l'A21L permet aux communes qui entament de telles démarches, de renforcer le développement durable et les échanges entre les trois capitaux : environnement, économie et social.

Selon les principes du développement durable, mieux prendre en compte les trois dimensions dans l'objectif de parvenir à une situation équilibrée, permet une meilleure durabilité. Les

⁵ www.energiecite.ch

démarches ont alors un champ d'action qui se trouve élargi et la cohérence entre leurs actions est améliorée. Les impacts représentent un vecteur de transmission plus important sur les politiques de la ville, ce qui contribue ainsi à un meilleur développement urbain durable. Dans cette optique, il s'agit d'analyser les deux processus, de voir comment ils sont coordonnés par les délégués communaux à l'énergie et au développement durable, et quelles sont les interactions entre les deux programmes.

A Neuchâtel, le label « Cité de l'énergie » précède l'A21L. Le label étant généralement considéré comme un premier pas vers un développement durable, il s'agira de remonter dans le temps et de voir dans quelle mesure le label a joué un rôle dans l'établissement de l'A21L. L'étude des interactions devrait aussi permettre d'éclaircir certains points, par exemple la difficulté de savoir dans le cadre de quelle démarche certaines actions, figurant simultanément dans les deux programmes, sont réalisées.

Le développement durable se veut une approche transversale, c'est-à-dire qu'il vise à intégrer ses principes dans l'ensemble des politiques publiques. L'A21L cherche à intégrer les différentes politiques sectorielles et de son côté, la politique énergétique peut également être considérée comme transversale. Elle touche aussi bien l'activité économique, que l'habitat, la mobilité, certains loisirs ou certaines activités de la vie quotidienne. Notre **deuxième hypothèse** postule que :

De par leur complémentarité, le rapprochement des deux démarches leur permet de renforcer le principe de transversalité du développement durable et de renforcer la cohérence entre les différentes politiques publiques de la ville, ainsi qu'avec les droits d'usages des acteurs sur les ressources urbaines.

Nous nous concentrons plus particulièrement sur la manière dont le label « Cité de l'énergie » ou l'A21L encourage ou profite de la transversalité. La notion de transversalité est importante, dans le sens où, par l'intégration de différentes politiques sectorielles, elle permet de sensibiliser ou de communiquer sur les démarches en matière de développement durable auprès de nombreux acteurs.

La communication joue un rôle important. Elle permet de sensibiliser et d'informer l'ensemble des acteurs sur le développement durable et les actions mises en œuvre. C'est une étape indispensable pour intégrer une multiplicité de personnes au processus, qui se veut participatif. Une bonne communication garantit également la transparence de la démarche.

Au cours de l'année 2004, un sondage auprès des chefs de services de la Ville de Neuchâtel a été effectué par des étudiants de l'école polytechnique de Zürich (EPFZ), afin d'évaluer la communication interne dans le domaine de l'énergie et de définir l'importance du sujet dans les différents services. Il en est ressorti que le contenu du programme d'actions de l'A21L était bien connu, par contre, ce n'était pas le cas du label « Cité de l'énergie ». Un sondage a également été effectué auprès de la population. 50% des personnes interrogées connaissent le label, mais le 20% d'entre elles ne savent pas que la Ville de Neuchâtel est une cité de l'énergie. Le degré de connaissance du processus d'A21L n'a pas été évalué. Les étudiants ont conclu à une nécessité de communiquer de manière plus intensive. Les délégués à l'énergie et au développement durable ont évoqué les problèmes en matière de communication soulignés par cette étude et ont exprimé leur désir d'améliorer ce point.

Si nous reprenons les résultats de l'étude de l'EPFZ, nous pourrions penser que le label permet de mieux communiquer auprès du grand public et que l'A21L est mieux connu au sein de l'administration de par l'intégration de nombreux services communaux dans le processus. C'est ce qu'entend vérifier notre **troisième hypothèse** :

Un rapprochement des deux démarches, A21L et label « Cité de l'énergie », permettrait une meilleure communication auprès de l'ensemble des acteurs.

Il faut cependant être attentif au fait que « l'A21 ne doit pas être conçu comme un outil de promotion économique ou touristique. Il n'est pas non plus un label certifiant le souci environnemental d'une commune, sa portée est bien plus étendue », (Service cantonal du développement durable du canton de Genève : 2003). Il s'agira plutôt d'envisager l'A21L comme une image de marque de la commune et de sa politique. L'A21 peut être considéré comme le « fil porteur » de cette image auprès de la population et des principaux acteurs de la société. De son côté, le label Cité de l'énergie est utilisé comme un élément de marketing. Il peut être employé pour étiqueter des actions du programme, comme logo sur les courriers officiels, etc.

5.2 METHODOLOGIE

Ce travail consiste tout d'abord à analyser l'A21L et la Cité de l'énergie afin de déterminer dans quelle mesure nous pouvons les considérer comme complémentaires. Il s'agit d'observer quelles sont les différences et les similitudes entre les deux démarches. Afin de les comparer d'un point de vue théorique, nous avons utilisé l'approche par les politiques publiques, intégrée dans un cadre d'analyse plus large, les régimes institutionnels des ressources naturelles. C'est une théorie complexe qui a été développée par des chercheurs de l'IDHEAP et dont nous ne retenons que les principes de base. Le cadre d'analyse des RIRN se préoccupe de l'usage des ressources. Il examine les effets des politiques publiques et des droits de propriété sur ces dernières.

Nous abordons ensuite un aspect plus pratique en confrontant nos résultats théoriques à l'A21L et au label Cité de l'énergie de la Ville de Neuchâtel. Nous examinons le contenu de ces démarches ainsi que les interactions existantes entre les deux programmes.

Tout d'abord, nous observons si un rapprochement entre l'A21L et la Cité de l'énergie permettrait de renforcer le développement durable et les échanges entre ses trois dimensions. Cette partie de l'étude est basée sur des documents d'évaluation du programme Cité de l'énergie de la Ville de Neuchâtel et d'entretiens avec le délégué au développement durable et le délégué à l'énergie.

Pour la suite de notre travail nous nous concentrons plus particulièrement sur le volet de la mobilité qui figure à la fois dans l'A21L et dans la Cité de l'énergie. Il s'agit de voir comment fonctionne la transversalité au sein des démarches de développement durable de la Ville et comment les acteurs y sont associés. Pour ce faire, nous nous appuyons sur une étude effectuée par les étudiants de l'EPFZ sur la Cité de l'énergie, dont nous complétons les résultats à l'aide d'entretiens semi-directifs avec le délégué au développement durable et le délégué à l'énergie.

Finalement, nous nous intéressons au volet de la communication. Nous essayons de vérifier si le rapprochement des deux démarches facilite la communication, notamment grâce à l'existence du label, élément qui permet une meilleure visibilité des actions. Nous procédons de la même manière que pour la partie précédente, c'est-à-dire par entretiens avec les délégués, en complément des informations tirées de l'étude de l'EPFZ.

Nous nous trouvons donc dans le cadre d'une démarche hypothético-déductive, où le travail empirique effectué sur le terrain d'étude de la ville de Neuchâtel doit vérifier les hypothèses de recherche.

DEUXIEME CHAPITRE

LE CAS DE LA VILLE DE NEUCHÂTEL

6. LA VILLE DE NEUCHÂTEL

Chef lieu du canton, la Ville de Neuchâtel compte 32'000 habitants. Elle est située au cœur d'une agglomération de 80'000⁶ habitants, mais a l'avantage de se trouver en bordure du lac et à proximité de la forêt. Neuchâtel, ville universitaire, est spécialisée dans les technologies de pointe, un secteur qui comprend des entreprises et des institutions de renommée internationale et qui profite de la présence de nombreux chercheurs et d'acteurs tels que le Centre Suisse d'Electronique et Microtechnique (CSEM). Malgré l'existence de quelques zones industrielles, la ville offre un cadre de vie d'une qualité considérable.

6.1 LES MESURES DE DEVELOPPEMENT DURABLE A NEUCHÂTEL

Depuis de nombreuses années la ville de Neuchâtel prend des décisions ou applique des mesures touchant le domaine du développement durable sans qu'elles ne soient véritablement qualifiées comme telles.

Dans le domaine de l'environnement, la ville a réalisé un plan général d'évacuation des eaux. La mise en service de la nouvelle station d'épuration a permis de mettre en place un système de management environnemental. Neuchâtel accorde également beaucoup d'importance à la nature, en réalisant des actions comme « Nature en ville » ou en créant, en collaboration avec l'Université, le Jardin botanique. Les espaces verts, les forêts, la mobilité et les efforts fournis en matière de politique énergétique sont des volets non négligeables de la politique communale.

Au niveau économique, la ville de Neuchâtel mène une politique active. Elle prend de nombreuses mesures afin de faciliter l'implantation de nouvelles entreprises. Pour ce faire, elle n'hésite pas à acheter ou vendre des terrains en y effectuant les travaux nécessaires ou à investir dans des infrastructures urbaines lourdes pour améliorer son attractivité : le nouvel hôpital, la station d'épuration, la couverture de la patinoire, l'extension du Centre de formation professionnelle du littoral neuchâtelois (CPLN), et le théâtre régional figurent parmi les principaux exemples. La ville porte également une grande attention à la qualité de vie au centre ville, notamment à travers une politique culturelle importante. En effet, « *qualité, diversité et compétitivité de l'économie neuchâteloise et de ses produits sont une préoccupation du développement durable. Ce dernier doit apporter aux entreprises la garantie d'un véritable équilibre entre économie, environnement et social, et marquer le souci d'une plus forte cohérence dans les prises de décision* » (Ville de Neuchâtel : 2002 : 28).

En ce qui concerne le volet social, la ville intervient à plusieurs niveaux. Diverses associations et l'entreprise pour chômeurs « JobEco » collaborent avec les autorités communales, notamment avec les services sociaux afin de faire face aux problèmes liés à l'emploi et à la

⁶ Chiffres au 31 décembre 2004

précarité. Parallèlement, la politique culturelle est menée de manière à favoriser l'intégration de certaines catégories de la population dans notre société. Nous pouvons citer en exemple les actions du Bureau du délégué aux étrangers et de l'association RECIF, centre de rencontres et d'échanges interculturels pour femmes suisses et immigrées. Des actions en matière de santé, de qualité de vie et de tourisme ont également été initiées.

En outre, la Ville de Neuchâtel a été récompensée par de nombreux prix :

- Prix de l'Association Transports et Environnement (ATE) pour l'aménagement piétonnier et paysager de la rue du Seyon ;
- Prix de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) « Nature comprise » pour l'intégration systématique et cohérente des aspects nature et paysage dans sa politique d'aménagement du territoire ;
- Prix du service public pour le projet de mise en œuvre d'un système de management environnemental (SME) à la station d'épuration ;
- Prix solaire suisse « Solar 91 » et prix solaire européen pour sa « politique énergétique exemplaire ».

Les mesures citées ci-dessus ne constituent en aucun cas une liste exhaustive des actions existantes avant l'introduction de l'A21L, mais cet état des lieux montre surtout une véritable volonté de se développer de manière durable. Dans cette optique, Neuchâtel a entrepris une démarche pour obtenir le label Cité de l'énergie, puis a adhéré au processus d'A21L. La Ville de Neuchâtel est en quelque sorte une ville pionnière. Elle a été la première ville romande à recevoir le label « Cité de l'énergie » en 1995, et poursuit depuis 1999 une démarche d'A21L pour laquelle elle a bénéficié du programme d'encouragement de la Confédération. Elle a été retenue comme commune pilote au niveau suisse par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ainsi que par l'Office fédéral de l'énergie. Actuellement, la Ville de Neuchâtel entreprend les démarches de ré-audit pour le label « Cité de l'énergie », avec comme objectif d'obtenir le label européen (European Energy Award® gold).

6.2 NEUCHÂTEL CITE DE L'ÉNERGIE

La Ville de Neuchâtel prend des mesures énergétiques depuis maintenant dix ans. Elle a obtenu son premier label Cité de l'énergie en 1995. Afin d'obtenir la certification, la commune doit effectuer un bilan de toutes les mesures entreprises dans les six domaines⁷ définis par le programme Cité de l'énergie. Les actions sont ensuite évaluées sur la base d'un programme de l'association Cité de l'énergie, qui évalue la qualité de leur mise en œuvre sur la base d'un système de points. Un nombre de points minimum est requis pour obtenir le label. Le barème est établi en fonction de la taille de la commune. La Ville de Neuchâtel a déjà effectué deux ré-audits, l'un en 1998 et l'autre en 2001, afin d'obtenir le label pour une nouvelle période. Actuellement, Neuchâtel procède au ré-audit 2005, avec cette fois-ci l'objectif d'obtenir le label européen. Il s'agit de la même démarche, mais dont le barème d'évaluation est adapté à celui en vigueur en Europe. Cela montre la volonté de la Ville d'aller de l'avant et d'innover continuellement dans les démarches qu'elle entreprend.

⁷ Pour rappel, les six volets du programme Cité de l'énergie sont : Aménagement du territoire et constructions ; bâtiments communaux et installations ; approvisionnement et dépollution ; mobilité et transports ; organisation interne ; communication et coopération.

Comme le programme Cité de l'énergie procède à une évaluation de toutes les mesures entreprises au niveau énergétique dans la commune, il comprend de nombreuses actions. Il ne sera par conséquent pas possible de toutes les détailler dans le cadre de ce travail, dont ce n'est pas l'objectif. Cependant, nous allons dresser un bref panorama du catalogue d'actions dans chaque volet du programme, afin d'avoir une idée générale de son contenu pour la suite de notre analyse.

6.2.1 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET CONSTRUCTIONS

En matière de planification des transports, il y a une volonté de réactualiser le plan directeur des pistes cyclables et des chemins pour piétons, et de les intégrer dans un plan directeur de la mobilité douce.

Le modèle d'ordonnance pour économie d'énergie dans la construction est appliqué et certains chantiers importants, comme celui du stade de la Maladière, sont suivis de près. Pour ce chantier, une station mobile mesure la qualité de l'air. En outre, des filtres à particules sont exigés sur les machines de chantier.

En ce qui concerne les dossiers de construction, le délégué à l'énergie, M. Christian Trachsel est systématiquement consulté et conseille en matière d'énergie.

6.2.2 BÂTIMENTS COMMUNAUX ET INSTALLATIONS

Une comptabilité énergétique a été mise en place pour les bâtiments et véhicules communaux. Elle permet d'avoir un suivi de la consommation de chaleur, d'électricité et d'eau.

En cas de rénovation ou transformation de bâtiments appartenant à la Ville, des possibilités d'utiliser des énergies renouvelables sont systématiquement étudiées (solaire, bois, pompe à chaleur).

Des économies de consommation d'eau potable ont également été possibles grâce à l'installation à la STEP, d'un système de reprise des eaux épurées à des fins d'utilisation comme eaux industrielles.

6.2.3 APPROVISIONNEMENT ET DÉPOLLUTION

Une taxe de 0,5 centime par kWh d'électricité est prélevée afin d'alimenter un fonds affecté au développement de production renouvelable d'électricité.

Toujours en matière d'énergies renouvelables, les Terreaux et le Mail sont équipés de chauffage à distance. En outre, un crédit vient d'être alloué à la construction d'un chauffage à bois pour le centre forestier des Ponts-de-Martel. Il permettra également d'alimenter le home et le centre sportif du village.

Actuellement, 16% de l'électricité consommée à Neuchâtel est de l'électricité renouvelable produite par la Ville de Neuchâtel. Ce taux devrait passer à 20% après la réalisation des projets suivants :

- Rénovation d'installations hydrauliques sur l'Areuse ;
- Achat et rénovation d'installations hydraulique dans la Vallée de la Serrière ;
- Construction d'une turbine sur le Seyon ;
- Installation de 750m² de capteurs photovoltaïques sur le stade de la Maladière ;
- Construction de deux éoliennes à Chaumont.

6.2.4 MOBILITÉ ET TRANSPORTS

Le domaine de la mobilité et des transports fera l'objet du point 6.4 dans son intégralité.

6.2.5 ORGANISATION INTERNE

Au niveau des structures internes, quatre postes de délégués ont été créés : un délégué à l'environnement, un délégué à l'énergie, un délégué au développement durable, et un délégué aux transports et à la mobilité.

Dans le domaine de la formation continue, figure la formation d'un spécialiste en « rénovation durable ». Des cours Eco-drive sont organisés et il est prévu d'élargir les semaines de l'énergie à d'autres services. En effet, la première expérience des semaines de l'énergie qui s'est déroulée en novembre 2004 et qui était destinée aux services de l'urbanisme, des sports et de la police du feu, a rencontré un vif succès.

Une politique d'achat et de mise en soumission est en cours d'élaboration et le label Minergie est imposé à toutes les constructions communales.

6.2.6 COMMUNICATION ET COOPÉRATION

Des informations sur les activités énergétiques sont publiées dans le bulletin officiel de la Ville de Neuchâtel, distribué sous la forme de tout ménage. Diverses manifestations telles que « Une journée sans ma voiture » contribuent à sensibiliser les citoyens.

La coopération avec les milieux économiques se fait essentiellement par le biais d'Ecoparc, une plateforme d'échange privé-public dans les domaines du développement durable, des systèmes de management environnementaux (SME), de l'énergie, etc.

La Ville de Neuchâtel a également l'occasion de collaborer avec d'autres villes de l'Arc jurassien franco-suisse dans le cadre du Programme d'Intérêt Communautaire Interreg IIIA France-Suisse, REVE Jura-Léman – REseau de Villes pour une politique de l'Energie durable. C'est un projet qui vise à développer le label Cité de l'énergie en France et l'affichage des performances énergétiques et d'émission de CO₂ des bâtiments communaux en Suisse (selon le modèle en vigueur dans les communes françaises).

6.3 A21L DE LA VILLE DE NEUCHÂTEL

Pour poursuivre le développement de la ville de manière durable, les autorités ont décidé de lancer un processus d'A21L. La phase d'élaboration a débuté en 1999 et le programme d'actions a été adopté en mars 2000 par le Conseil communal (exécutif) et le Conseil général (législatif).

L'A21L de Neuchâtel a bénéficié du soutien financier de la Confédération dans le cadre de son programme d'encouragement, par le biais d'une subvention de 50'000 francs. En outre, la Ville a été désignée Ville-pilote par l'OFEFP et l'Office fédérale de l'énergie (OFEN). Une subvention supplémentaire de 50'000 francs lui a été accordée pour diffuser son expérience de la démarche d'A21.

L'A21L de la Ville de Neuchâtel a été construit sur la base de l'état des lieux présenté au point 6.1. Le processus comprend des actions déjà en cours. Cela permet de les valoriser et surtout de les relier de façon cohérente au sein d'une nouvelle démarche. Selon le délégué à l'A21, M. Rémy Zinder, l'A21L offre la possibilité de rendre public et de communiquer sur des actions existantes, en leur apportant ainsi une certaine légitimité. Parallèlement, de nouvelles réalisations ont été adoptées afin d'étoffer le programme d'action dans une optique de développement durable. Les critères suivants ont été utilisés pour le choix des actions (Ville de Neuchâtel : 2000 : 39) :

- Réponse à une priorité ;
- Situation dans une perspective de long terme ;
- Communicabilité ;
- Partenariat interservices, entre secteur public et secteur privé, intercommunal, Nord-Sud ;
- Prise en compte des trois éléments du développement durable.

Sur la base de ces éléments, l'A21L a été constitué par le programme d'actions suivant :

No	Actions
1	Ecologie au bureau
2	Energie et transport dans l'administration
3	Mobilité durable
4	Déchets et école
5	Politique d'achat et de mise en soumission
6	Gestion de l'emploi public
7	Concept de promotion de la santé
8	Structures intercommunales
9	Plate-forme SME privé-public
10	Tourisme durable et rives du lac
11	Aide sociale et nature
12	Rénovation de logements anciens
13	Intégration des étrangers
14	Acteurs sociaux associatifs
15	Solidarités croisées

16	Aide au Tiers-Monde
17	Communication
18	Actions pour les personnes âgées
19	Interface habitants-autorités
20	Certification des forêts
21	Un arbre pour chaque naissance
22	Système de management environnemental de la station d'épuration
23	Nature en ville

Tableau 1 : Actions de l'A21L de Neuchâtel, d'après Ville de Neuchâtel, Objectifs et programme d'actions, 2000

L'A21L découle d'une volonté politique de la Ville de Neuchâtel à s'engager en matière de développement durable. Cet engagement a été concrétisé de manière formelle par la signature de la Charte d'Aalborg. Au niveau de fonctionnement de l'administration, des efforts ont déjà été notés avec la création des postes de délégué à l'environnement et de délégué à l'énergie. Suite à l'acceptation du projet d'A21L, un poste de délégué à l'A21 a été pourvu au sein du service de l'urbanisme, afin de coordonner la mise en œuvre des actions.

Aujourd'hui l'A21L se trouve dans la phase de mise en œuvre. Certaines actions peuvent être considérées comme terminées. Pour le délégué à l'A21, ces dernières sont une réussite car les services chargés de leur mise en œuvre se les sont déjà appropriées. D'autres actions sont encore à réaliser ou sont en cours de réalisation. L'exécution partielle du programme d'A21L ne découle pas d'un manque de volonté, au contraire, mais au vu de la conjoncture actuelle, la démarche souffre d'un manque de moyens et d'effectifs.

6.4 LA MOBILITE EN VILLE DE NEUCHATEL

Nous allons nous intéresser plus particulièrement à la mobilité, car c'est un domaine qui figure à la fois dans la démarche d'A21L et dans le programme Cité de l'énergie. En effet, c'est un volet entier du label Cité de l'énergie qui a été intégré dans l'A21L. Deux actions ont alors été retenues dans ce secteur :

- **Action n° 2 : Energie et transports dans l'administration**
L'objectif de cette action est de diminuer la consommation d'énergie fossile et de réduire les émissions polluantes. Il s'agira d'évaluer de nouvelles technologies en matière de transport, faisant appel à d'autres énergies, puis d'en informer et d'y sensibiliser l'ensemble de la société.
- **Action n° 3 : Mobilité durable**
Son principal objectif est de promouvoir les transports publics.

Les objectifs de ces deux actions se recoupent. Elles ont donc été réunies et traitées dans un rapport communal relatif aux transports et à la mobilité⁸. La partie introductive précise que :

« Habituellement, les différents thèmes concernant la mobilité sont traités individuellement (transports publics, circulation, nouvelles formes de mobilité, transfert modal, ...). L'objectif du présent rapport est d'amorcer une réflexion intégrée sur la mobilité et de proposer des actions concrètes dans l'esprit du développement durable. (...)

La politique de mobilité durable doit concilier des objectifs sectoriels souvent antagonistes, du moins en apparence :

- Une amélioration de la qualité de vie pour les résidents (réduction des immissions gazeuses et sonores, meilleure sécurité des déplacements) ;
- Un aménagement du territoire économe en surface (densification du milieu bâti, limitation de l'emprise du stationnement) ;
- Une bonne accessibilité de la ville depuis l'extérieur, afin de permettre l'activité économique ;
- Un réseau routier urbain et un plan de circulation permettant un trafic fluide ;
- Le développement des transports publics (amélioration de l'offre, de la desserte).

(Rapport du Conseil communal : 2002 : 2).

Dans cette optique, Neuchâtel a retenu des projets de mobilité durable qui sont liés autant aux comportements, qu'à des mesures de planification ou des mesures techniques :

- **Station de compression et véhicules au gaz naturel**

Une station est disponible depuis 2002 en ville de Neuchâtel. L'achat de véhicules au gaz est donc favorisée en ce qui concerne les véhicules de service.

- **Voitures et scooters électriques**

La flotte des véhicules de service de l'administration neuchâteloise contient de nombreux véhicules et scooters électriques.

D'autre part, la ville participe au programme NewRide qui vise à promouvoir les véhicules respectueux de l'environnement. Dans ce cadre, des réductions considérables sont accordées lors de l'achat de deux-roues électriques. L'accès aux bornes de recharge est gratuit. Précisons que le « carburant » est issu d'une installation solaire photovoltaïque.

- **Vélos en ville**

Par l'action Neuchâtel Roule, des vélos sont mis gratuitement à disposition du public durant la belle saison.

- **Transfert modal vers les transports publics**

Afin de favoriser les transports en commun, la Ville de Neuchâtel met à disposition de la population des cartes journalières communes CFF à un prix modeste. Elle fait également la promotion de l'abonnement « Onde verte » en

⁸ Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant un premier train de mesures en faveur d'une mobilité durable (du 23 janvier 2002).

offrant une réduction aux habitants jusqu'au 31 mars 2006 en finançant en partie l'achat d'abonnements par ses employés.

Des titres de transports forfaitaires sont mis à disposition des écoles afin de faciliter les déplacements en groupe. Ce projet s'inscrit dans la campagne « A pied, c'est mieux ! », organisée par la Commission d'éducation routière.

En complément à la promotion des transports publics, Neuchâtel cherche à encourager le covoiturage.

- **Journée européenne « En ville sans ma voiture ! »**

Cette manifestation vise à augmenter la qualité de vie en mettant l'accent sur la prise de conscience de la population en faveur d'une meilleure mobilité urbaine.

- **Cours Eco-Drive**

Les cours dispensent un enseignement pour un comportement routier économique et écologique sans gaspillage d'énergie.

Suite à l'adoption de ce rapport communal, un poste de délégué aux transports et à la mobilité a été mis en place, afin d'assurer la réalisation et le suivi des présentes actions.

7. PARTIE ANALYTIQUE

7.1 PREMIERE HYPOTHESE

Notre première hypothèse s'intéresse à la coordination et aux interactions entre l'A21L et le label Cité de l'énergie. Elle stipule que Le rapprochement entre le label « Cité de l'énergie » et l'A21L permet aux communes qui entament de telles démarches, de renforcer le développement durable et les échanges entre les trois capitaux : environnement, économie et social.

7.1.1 LES TROIS DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DÉMARCHES DU LABEL CITÉ DE L'ÉNERGIE ET DE L'A21L

Dans un premier temps, en fonction de la description des programmes d'action du label Cité de l'énergie et de l'A21L que nous venons de dresser, nous allons observer de quelle manière sont pris en compte les domaines économique, social et environnemental dans ces démarches.

L'objectif principal de SuisseEnergie étant de promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et de limiter les émissions de gaz à effet de serre, le programme d'action de Cité de l'énergie se préoccupe plus particulièrement des ressources naturelles. De nombreuses actions visent à l'amélioration de la qualité de l'air ou de l'eau. A Neuchâtel, les mesures au niveau de l'aménagement du territoire, des transports et de la mobilité visent à proposer des alternatives à l'utilisation des véhicules individuels. Comme nous l'avons vu précédemment, la Ville essaie de promouvoir un transfert modal en direction des transports publics et de sensibiliser la population et l'administration à l'usage de véhicules écologiques.

En ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie, la Ville se comporte de manière exemplaire en ce qui concerne la gestion et la rénovation de ses bâtiments. Elle prend des mesures afin de limiter la consommation de chauffage, d'eau et d'électricité. Au niveau communal, les nouvelles constructions prônent l'utilisation des énergies renouvelables et sont souvent réalisées sous le label Minergie.

Dans le domaine social, la commune par sa conduite exemplaire, vise à sensibiliser l'ensemble de la société aux problèmes énergétiques et à inciter les acteurs concernés par ces mesures à modifier leurs comportements. De plus, si les objectifs du label Cité de l'énergie sont atteints, cela aura des impacts positifs en matière de santé et de qualité de vie. En parallèle, des efforts importants sont réalisés au niveau de l'information. De nombreux articles paraissent dans la presse locale, la brochure « Anime » diffusant des informations sur la consommation énergétique est diffusée sous la forme d'un tout ménage, et des manifestations (En ville sans ma voiture, exposition, etc.) contribuent à sensibiliser la population.

Dans le domaine économique, les entreprises privées sont également sensibilisées aux problèmes énergétiques et à la problématique du développement durable. Cependant, ce volet est géré par l'Association Ecoparc. Dans le cadre du programme Cité de l'énergie, Neuchâtel cherche à défendre une politique d'achat qui soutient les entreprises locales. Les conditions sociales au sein de ces entreprises doivent être respectées et la production et l'élimination des produits doivent avoir des impacts moindres sur l'environnement.

En bref, nous pouvons constater que les trois domaines du développement durable sont présents dans le programme Cité de l'énergie, avec toutefois une prédominance de l'environnement. Les mesures ne se limitent donc pas à la protection des ressources naturelles et ont des incidences dans les domaines social et économique. Cependant, les actions sont évaluées dans le programme Cité de l'énergie parce qu'elles permettent de limiter les émissions de gaz à effet de serre ou une utilisation rationnelle de l'énergie. Dans cette optique, le critère d'une action à double ou à triple dividende ne constitue pas un critère de sélection, contrairement à l'A21L.

En effet, la grande majorité des actions de l'A21L sont des actions à triple dividende. Actuellement, il n'existe aucune analyse permettant de définir si l'A21L est davantage orienté dans un domaine précis. La commune pourrait éventuellement entreprendre une telle évaluation, mais elle représente un lourd investissement en terme de temps. Il faut également y associer les délégués communaux, voire des chefs de services responsables des actions qui par leur connaissance des actions, seraient les personnes les mieux adaptées pour l'évaluation. De plus, une telle démarche nécessite des outils tels que Facteur 21⁹ ou d'autres systèmes d'évaluation mis en place par des communes, mais dont l'utilisation implique un jugement de valeur des évaluateurs. Les résultats sont donc subjectifs. Par ailleurs, au vu de l'avancement des démarches de développement durable de la Ville de Neuchâtel, il serait plus pertinent de commencer une analyse en terme d'évaluation des résultats et des impacts des actions de l'A21L.

⁹ Facteur 21 est un outil d'évaluation de la politique communale en matière de développement durable, établi par SuisseEnergie pour les communes. Les résultats permettent d'obtenir un profil des forces et faiblesses des activités de la commune selon les trois dimensions du développement durable.

7.1.2 IMPACT DE L'INTRODUCTION DE L'A21L SUR LE PROGRAMME CITÉ DE L'ÉNERGIE

Nous allons observer l'évolution des actions de Cité de l'énergie sur la base de rapports d'évaluation des années 1999, 2002 et 2005¹⁰, dans l'optique de déterminer l'éventuel impact de l'introduction de l'A21L sur les activités de la commune. Avant de procéder à l'analyse, précisons que figures 6 et 7 ont été établies sur la base des chiffres des rapports d'évaluation se trouvant en annexe, afin de pouvoir comparer les résultats avec le graphique issu du réaudit 2005 (figure 8).

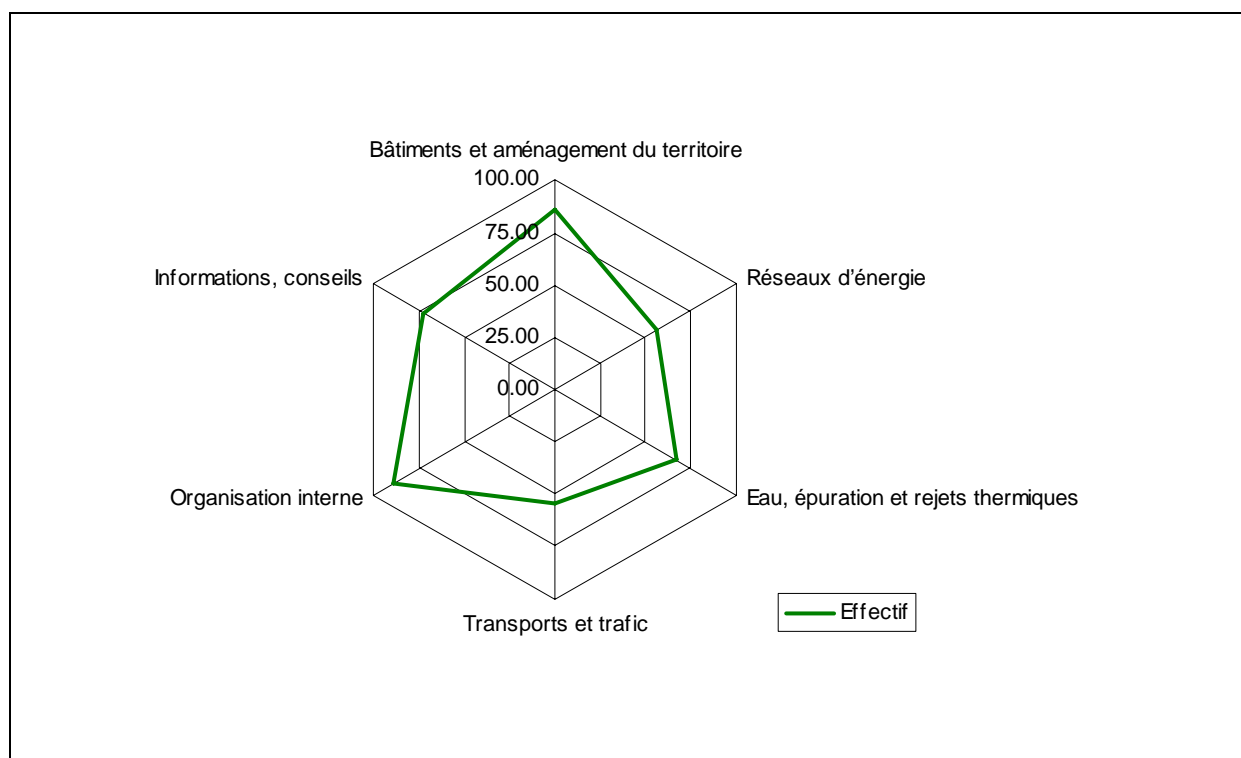


Figure 6 : Taux de réalisation par secteur, en % des points possibles, d'après l'évaluation du label Cité de l'énergie, février 1999.

¹⁰ Cf. Annexe pour une récapitulation de ces évaluations.

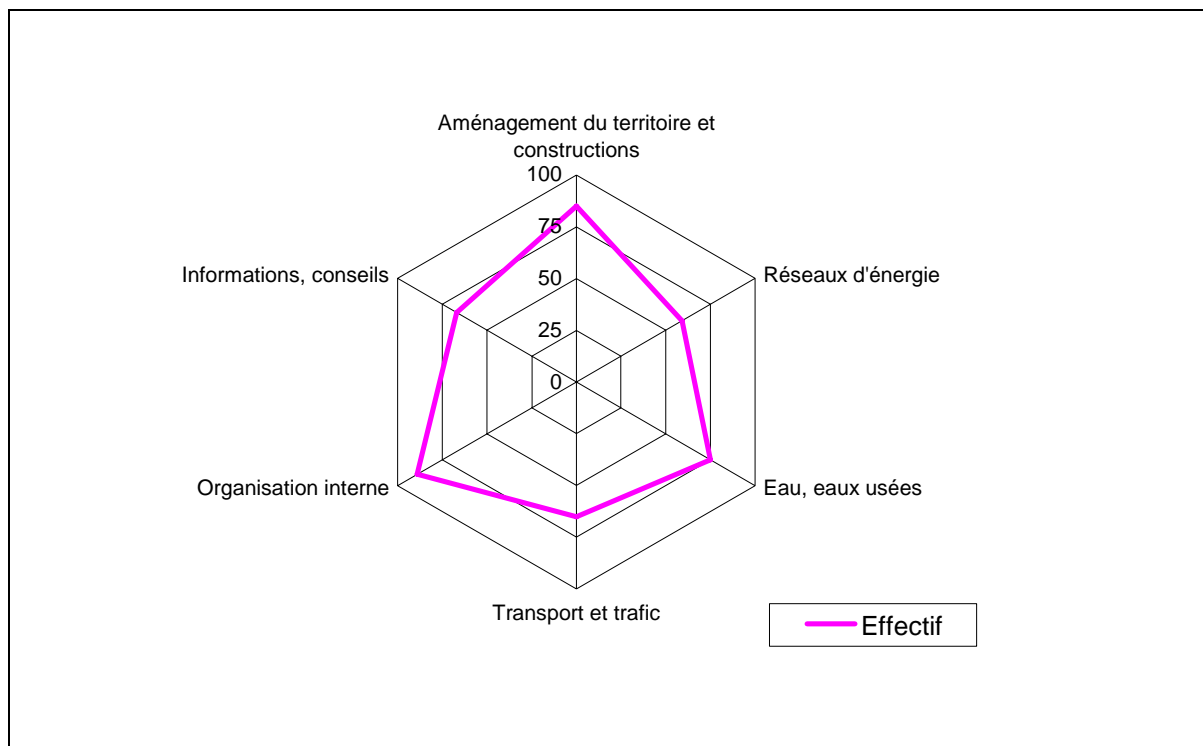


Figure 7: Taux de réalisation par secteur, en % des points possibles, d'après l'évaluation du label Cité de l'énergie, 2002.

Entre 1999 et 2002, il n'y a pas changements significatifs. Le rapport d'évaluation de l'année 2002 est similaire à celui de 1999. Les résultats en pourcentage évoluent peu, ceci pour les six volets pris en compte dans l'analyse. Notons encore que la trame de ces deux rapports d'évaluation est identique, excepté pour la rubrique « Eau, épuration et rejets thermiques » de l'année 1999 qui est intitulée en 2002 « Eau, eaux usées ». Le contenu de ce point est quelque peu modifié. L'utilisation externe de la chaleur n'y figure plus, mais cet élément réapparaît dans la rubrique « Réseaux d'énergie » en 2002.

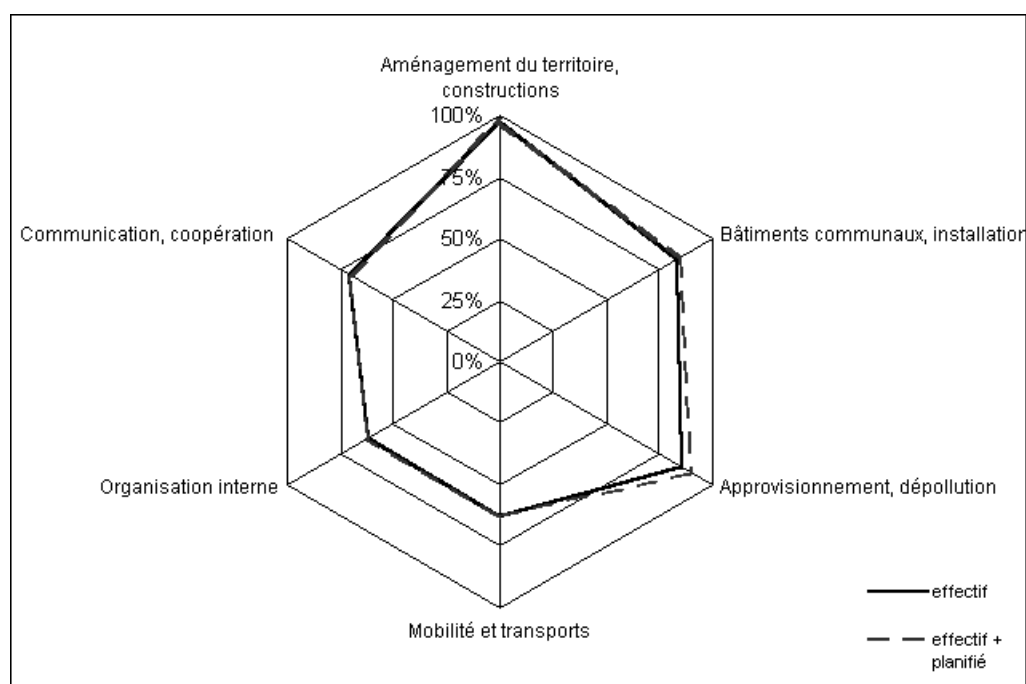


Figure 8: Taux de réalisation par secteur, en % des points possibles, d'après l'évaluation du label Cité de l'énergie, juillet 2005¹¹.

Entre 2002 et 2005, l'évolution des activités est difficile à observer sur la base des rapports d'évaluation dont la structure a passablement été modifiée. En 2005, le document a été étoffé et présente de manière plus détaillée les mesures à examiner. Ajoutons encore que les actions prises en considération dans le programme Cité de l'énergie sont beaucoup plus nombreuses.

Pour commencer, nous pouvons remarquer une forte amélioration du volet aménagement du territoire. Cependant, en 2002, celui-ci comprenait l'aménagement du territoire et les autorisations de construire, ainsi que les bâtiments communaux. En 2005, les bâtiments font l'objet d'une rubrique séparée. Le domaine « Réseau d'énergie » est alors intitulé « Bâtiments communaux, installations ». Le chauffage à distance disparaît pour figurer dans la catégorie « Approvisionnement, dépollution » en 2005. Cette dernière, en plus de la chaleur à distance, concerne principalement la gestion de l'eau, qui est évaluée par des critères beaucoup plus détaillés qu'en 2002, où l'appréciation se faisait de manière plus générale sur les eaux et les eaux usées.

Les résultats en matière de mobilité et communication sont relativement stables d'une période à l'autre. Cependant, l'organisation interne se trouve fortement dépréciée. L'explication consiste probablement dans l'évolution du contenu de ce volet. En 2002, seule l'évaluation du service de l'énergie était prise en considération. Or en 2005, nous pouvons constater l'élargissement de ce critère à l'ensemble de l'organisation des activités énergétiques de la Ville. Il s'agit alors de mesurer une organisation plus complexe dont les résultats sont plus difficiles à obtenir et à percevoir.

¹¹ Ces chiffres sont issus du réaudit 2005 du programme Cité de l'énergie. L'évaluation n'étant pas terminée, il s'agit de résultats provisoires.

Au final, mesurer l'impact de l'introduction de l'A21L n'est pas évident. Ce dernier a été instauré en 1999. La mise en œuvre d'un tel processus prend du temps, et nous avons pu constater qu'actuellement certaines actions n'avaient pas encore été initiées. En 2002, la démarche est encore peu avancée, ce qui pourrait expliquer le peu d'impacts sur les activités de Cité de l'énergie évaluées en 2002. En ce qui concerne le réaudit 2005, les résultats provisoires ne laissent pas paraître une évolution notable que l'on pourrait imputer aux effets de l'A21L. Et comme nous l'avons remarqué précédemment, la comparaison entre les différents rapports est difficile au vu de la trame du catalogue de mesure qui se modifie avec le temps. Il est par conséquent difficile d'évaluer l'impact de l'A21L en terme de résultats sur les activités de Cité de l'énergie, mais nous observons toutefois une influence sur certains points de la structure du rapport d'évaluation. Par exemple, les critères concernant l'organisation interne sont élargis : ils ne considèrent plus uniquement le service de l'énergie mais l'ensemble des services. Le volet de la mobilité se trouve également modifié. Sa composition découle des actions dont l'impulsion a été donnée par l'A21L et qui font l'objet d'un rapport communal spécifique sur la mobilité.

7.1.3 COORDINATION ET INTERACTIONS ENTRE LES DEUX DÉMARCHES

Nous avons eu l'occasion de discuter de cette problématique lors des entretiens que nous avons eu avec le délégué à l'énergie et le délégué à l'A21L. Tous deux partagent la même opinion, c'est-à-dire que les deux démarches sont complémentaires et que dans la pratique, elles ne peuvent pas être dissociées.

En ce qui concerne la réalisation des mesures de développement durable au niveau communal, les quatre délégués collaborent de manière étroite selon M. Trachsel, délégué à l'énergie. De plus, comme nous venons de l'observer, l'élaboration d'un A21L avec en parallèle le label Cité de l'énergie permet une complémentarité des thématiques alors concernées par les démarches de développement durable.

Nous pouvons alors nous interroger sur le fait que l'entier du catalogue des mesures Cité de l'énergie n'ait pas été intégré à l'A21L. Seul le volet transports et mobilité a été pris en compte dans l'A21L. Selon M. Christian Trachsel, délégué à l'énergie, une forte collaboration existe entre le label Cité de l'énergie et l'A21L, mais les approches sont différentes. Selon lui, les actions du programme Cité de l'énergie revêtent un caractère plutôt technique, alors que l'A21L est plus assimilé à un état d'esprit. Quant au délégué à l'A21L et à la mobilité, M. Rémy Zinder, les deux démarches ne peuvent selon lui être dissociées. Par contre, intégrer l'ensemble du catalogue de mesures du label Cité de l'énergie à l'A21L n'est pas une nécessité. Il nous rend attentif au fait que l'A21L ne doit pas devenir un programme « fourre tout », mais doit conserver une certaine cohérence.

En définitive, nous pouvons observer que le label Cité de l'énergie a un champ d'action plus restreint, qui touche de près l'environnement et la problématique énergétique. L'introduction de l'A21L permet d'élargir l'étendue des domaines traités dans les démarches de développement durable de la Ville. Cependant, le programme Cité de l'énergie contient des thèmes qui ne figurent pas dans les actions d'A21L, mais qui s'inscrivent également dans une optique de développement durable. Il s'agit d'actions ayant un caractère plus technique.

Pour terminer, nous pouvons préciser que la mobilité, qui figure dans les deux programmes d'actions, n'est pas gérée différemment des autres volets. Au même titre que les autres

domaines, les mesures sont initiées par l'A21L puis gérées par les services adéquats et responsables de ces actions. Nous avons également constaté que les impacts de l'introduction de l'A21L sur la Cité de l'énergie étaient peu visibles et difficilement mesurables. Par conséquent, le développement durable se trouve moyennement renforcé.

7.2 DEUXIEME HYPOTHESE

Notre deuxième hypothèse postule que de par leur complémentarité, le rapprochement entre l'A21L et le label Cité de l'énergie permet de renforcer le principe de transversalité du développement durable et la cohérence entre les différentes politiques publiques de la ville.

7.2.1 SERVICES IMPLIQUES DANS LES DEMARCHES D'A21L ET DE CITE DE L'ENERGIE

Avant de commencer notre analyse, nous allons tout d'abord dresser un bref inventaire des services impliqués dans les actions de l'A21L et les réalisations entrant dans l'évaluation du programme Cité de l'énergie.

Administration communale	Actions de l'A21L¹²	Actions Cité de l'énergie¹³
Conseil communal	Structures intercommunales, communication, interface habitants-autorités	
Finances	Plate-forme privé-public, gestion de l'emploi public	
Office du personnel		
Cultes		
Services des assurances		
Tourisme		
Travaux publics	Aide au Tiers-Monde	
Sports	Concept de promotion de la santé, actions pour les personnes âgées	
Hôpitaux		
Services industriels	Ecologie au bureau, énergie et transports dans l'administration	Bâtiments et installations, approvisionnement et dépollution, mobilité et transports
Police, police du feu		
Services sociaux	Aide sociale et nature, intégration des étrangers, acteurs sociaux associatifs,	

¹² Il s'agit des services responsables des actions de l'A21L. D'autres services participent à la réalisation des actions en tant que partenaires.

¹³ Nous citons ici les différents volets du programme Cité de l'énergie. Pour le détail des actions, se référer au point 6.2.

	solidarités croisées	
Instruction publique	Déchets et école	
Forêts et domaines	Certification des forêts, un arbre pour chaque naissance	
Affaires culturelles		
Urbanisme	Politique d'achat et de soumission, tourisme durable et rives du lac, rénovation de logements anciens	Aménagement du territoire, bâtiments et installations
Transports	Mobilité durable	Mobilité et transports

Tableau 2 : Services impliqués dans les actions de l'A21L et du programme Cité de l'énergie

Nous pouvons remarquer que le programme Cité de l'énergie implique plus particulièrement les services industriels, le service d'urbanisme et le secteur des transports. En effet, si l'on se réfère aux actions liées au programme Cité de l'énergie, on constate qu'elles nécessitent des savoir-faire précis dans le domaine énergétique. Les six domaines définis au niveau national afin de réaliser des économies d'énergie et de limiter les émissions de gaz à effet de serre demandent une maîtrise technique de l'énergie, dont les compétences appartiennent principalement aux services industriels. La présence de spécialistes en matière de transport et d'aménagement du territoire est également indispensable afin de d'atteindre de manière optimale, les objectifs fixés concernant la mobilité et la gestion des bâtiments.

Cependant, un certain nombre d'actions du programme Cité de l'énergie touchent l'ensemble de l'administration lorsqu'il s'agit de la mobilité du personnel, des économies d'énergie sur les appareils utilisés dans les locaux communaux, les économies de chauffage ou encore une utilisation rationnelle de l'eau. Nous pouvons citer en exemple les semaines de l'énergie organisées par un groupe d'étudiants de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zürich (EPFZ) en collaboration avec une conseillère Cité de l'énergie et le délégué communal à l'énergie, afin de sensibiliser le personnel de l'administration à cette problématique.

L'expérience s'est étendue à trois services, l'urbanisme, les sports et la police du feu, tous situés dans le même immeuble. Les semaines de l'énergie se sont déroulées en décembre 2004 sur une durée de quinze jours. En plus de conseils et d'informations diffusés auprès des collaborateurs, des AcquaClics ont été installées dans le bâtiment. Il s'agissait de mesurer les conséquences des modifications de comportement en observant la consommation d'énergie durant ces deux semaines. L'impact d'une telle démarche est difficilement chiffrable. En termes de résultats, la diminution de la consommation reste relativement faible. Elle est toutefois qualifiée de positive par les organisateurs des semaines de l'énergie au vu de la courte durée de l'expérience et du degré non négligeable de sensibilisation des participants.

L'exemple des semaines de l'énergie démontre que le label Cité de l'énergie permet de sensibiliser l'ensemble de l'administration aux objectifs fixés par le programme de SuisseEnergie pour les communes, soit de fonctionner de manière transversale. Nous analyserons plus en détail les mesures dans le domaine des transports et de la mobilité.

En ce qui concerne l'A21L, un nombre de services beaucoup plus important est directement impliqué dans la démarche. Cela est principalement dû à la diversité des thèmes relatifs au processus d'A21L, ainsi qu'à son mode de fonctionnement. En effet, le programme Cité de l'énergie répond à des objectifs précis établis au niveau national par un cadre législatif, alors que l'A21L est constitué sur la base de préoccupations locales, qui s'étendent à de multiples domaines. A Neuchâtel, chaque action est gérée par le service adéquat, qui est responsable de sa mise en œuvre. Toutefois les actions ne sont pas confinées à un seul service, mais impliquent la collaboration d'un ou plusieurs autres services, et parfois d'associations, d'entreprises ou de citoyens-habitants. Presque tous les services sont responsables d'au moins une action, et l'ensemble de l'administration a l'occasion de collaborer à la réalisation d'un projet de l'A21L.

Selon M. Rémy Zinder, délégué à l'A21L de Neuchâtel, le programme d'actions n'a pas engendré de nouvelles collaborations entre les services. Ces dernières existaient déjà, excepté pour le projet « Intégration des étrangers » qui vise à encadrer les nouveaux arrivants. Par contre, l'A21L permet de présenter des actions concrètes en matière de développement durable, et aide à définir cette notion au sein du personnel de l'administration, pour qui le concept est souvent flou.

7.2.2 CONNAISSANCE DE L'A21L ET DU LABEL CITE DE L'ENERGIE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Dans le cadre de leur étude de cas sur Neuchâtel Cité de l'énergie, les étudiants de l'EPFZ ont réalisé en novembre 2004 un sondage auprès des chefs de services de l'administration communale, afin de percevoir le degré de connaissance du programme Cité de l'énergie. Selon leur rapport, « seize chefs de services (environ 50%) ont répondu au questionnaire. Ces 16 services comptent au total 618 collaborateurs, ce qui représente environ 50% des collaborateurs de la Ville. » (Etude de cas « Cité de l'énergie », EPFZ : 2005 : 29).

Selon leur rapport, l'ensemble des personnes qui ont répondu au sondage savent que la Ville de Neuchâtel possède un A21L. Le contenu du programme d'action est également bien connu. Sur les seize chefs de services interrogés, quinze savent que Neuchâtel est une Cité de l'énergie. Par contre, ces derniers connaissent moins bien le concept du label et le processus à suivre afin d'en obtenir la certification.

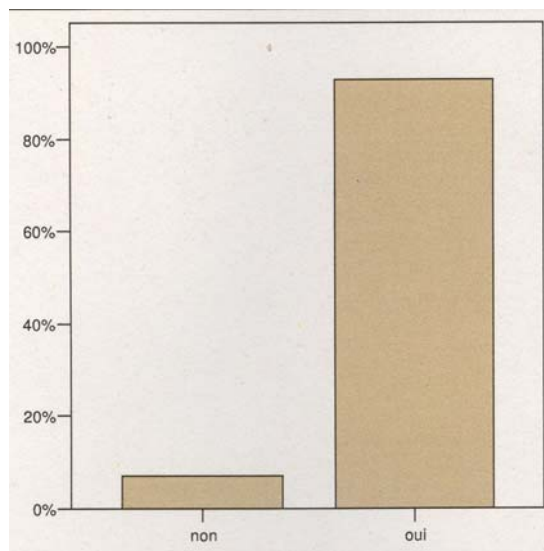


Figure 9 : Pourcentage de collaborateurs connaissant le label Cité de l'énergie (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie ; EPFZ)

L'administration de la Ville de Neuchâtel compte quatre délégués : un délégué à l'environnement, un délégué à l'énergie, un délégué à l'A21L et un délégué aux transports et à la mobilité. Les étudiants de l'EPFZ ont également évalué la connaissance de ces quatre postes au sein des services. Le moins connu est le délégué au développement durable, avec un résultat de 69%. Par contre, la connaissance du délégué aux transports et à la mobilité est plus répandue, avec un taux qui atteint 88%. Il est toutefois intéressant de souligner que ces deux postes sont occupés par la même personne, M. Rémy Zinder. Cela amène peut-être une certaine confusion et, de ce fait, nous resterons prudents sur l'interprétation de ces résultats. A noter encore que le délégué aux transports et à la mobilité est celui qui a le plus de contacts avec les chefs de services (75%), (Etude de cas « Cité de l'énergie », EPFZ : 2005).

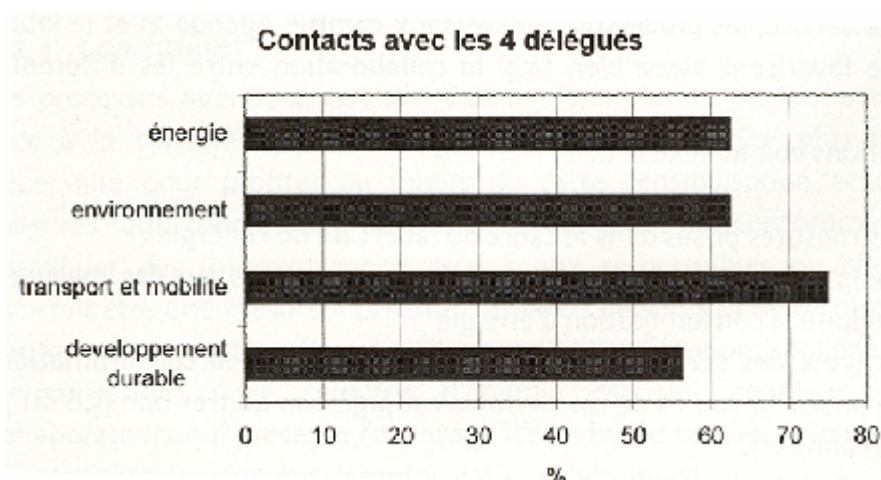


Figure 10 : Pourcentage de chefs de services qui connaissent les quatre postes de délégués (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie ; EPFZ : 32)

En ce qui concerne l'évaluation des actions initiées par les quatre délégués, toujours selon l'étude des étudiants de l'EPFZ, se sont les actions entreprises dans le cadre des transports et de la mobilité qui rencontrent le plus de succès, alors que les actions en matière de développement durable figurent en dernière position.

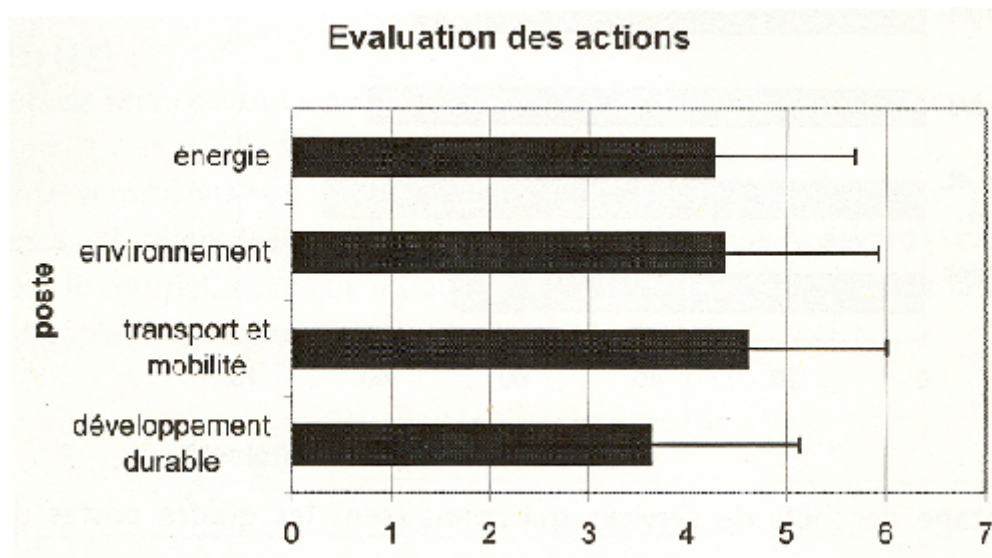


Figure 11 : Evaluation des actions des quatre délégués (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie ; EPFZ : 33 »)¹⁴

Nous pouvons encore ajouter l'impression des chefs de services interrogés, pour qui d'une manière générale, les processus transversaux comme l'A21L et le label favorisent assez bien la collaboration entre les différents services.

7.2.3 L'EXEMPLE DE LA MOBILITE EN VILLE DE NEUCHÂTEL

Comme nous l'avons vu précédemment, les actions dans le domaine de la mobilité qui figurent dans le programme Cité de l'énergie ont été intégrées à l'A21L. Ces dernières ont fait l'objet d'un rapport communal, ce qui montre une véritable volonté politique de la Ville en matière de mobilité durable.

Ce rapport souligne l'importance de traiter des différents thèmes relatifs à la mobilité de manière intégrée, en dépassant une approche sectorielle. Ceci est d'autant plus important que les objectifs fixés dans les différents domaines peuvent parfois être contradictoires. En effet, promouvoir des infrastructures qui permettent une bonne accessibilité de la ville depuis l'extérieur afin de permettre le développement des activités économiques ne va pas forcément dans le même sens qu'un objectif visant à diminuer les immissions gazeuses et sonores. C'est pourquoi la commune de Neuchâtel a choisi de procéder à une réflexion

¹⁴ Echelle de 1 à 7 : 1 signifie pas de succès et 7 signifie un très grand succès.

intégrée, afin de gérer au mieux ces contradictions et assurer une cohérence la plus forte possible entre les différentes actions relatives à la mobilité.

Pour parvenir à une approche intégrée, la gestion des actions implique une collaboration étroite entre les services qui ont des compétences en matière de transports. Ces dernières sont réparties comme suit :

- La police est responsable de la politique de stationnement et de circulation, ainsi que de celle des déplacements piétons et cyclistes ;
- La Section de l'urbanisme gère les liens entre la mobilité et le plan d'aménagement et vérifie l'application du plan directeur des aménagements cyclables ; elle initialise et coordonne divers aménagements urbains de l'espace public ;
- Les Travaux publics étudient les aspects touchant au domaine public et se chargent de la direction des travaux (Fun'ambule, giratoire, aménagement zones piétonnes, etc.) ;
- La Section tourisme et transports est en charge des dossiers relatifs aux transports publics.

La mobilité concerne également des acteurs associatifs et intercommunaux, tels que l'Association Transports et Environnement (ATE), le TCS ou le Groupement des Communes du Littoral. De plus, la mobilité concerne toutes les catégories de la population, car chaque personne doit se déplacer dans la ville et ses environs, que ce soit pour se rendre au travail, pour ses loisirs ou ses besoins de la vie quotidienne (achats, centres médicaux, etc.). La mobilité est indispensable dans notre société, et par conséquent, est un centre d'intérêt important pour de nombreuses personnes.

7.2.3.1 L'impact des actions sur l'administration et la population

Au sein de l'administration, des efforts non négligeables sont fournis en ce qui concerne les déplacements entre les différents bâtiments communaux ou dans le cadre des activités de services. Un plan de mobilité est élaboré afin de proposer des alternatives à la voiture individuelle. Cette action permet de sensibiliser l'ensemble du personnel en proposant des moyens de transports respectueux de l'environnement, des réductions sur les moyens de transports publics, ainsi que des cours Eco-drive. Au sein de l'administration ces actions sont bien connues. Le sondage effectué par les étudiants de l'EPFZ a cherché à savoir quelle action en relation avec le label Cité de l'énergie était la plus parlante pour les personnes interrogées. La plupart des actions citées concernent le domaine de la mobilité, plus particulièrement les subventions de scooters électriques, les cours Eco-drive et la journée « En ville sans ma voiture ».

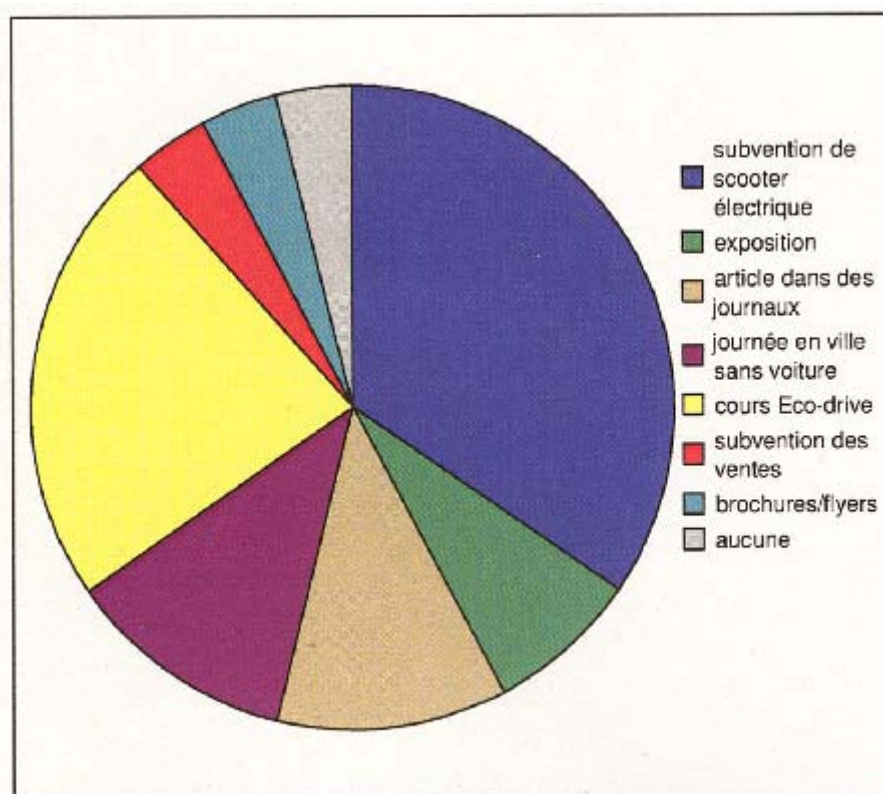


Figure 12 : Action en relation avec le label Cité de l'énergie la plus parlante (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie ; EPFZ)

Les étudiants ont également procédé à l'envoi de 1000 questionnaires auprès de la population. 177 questionnaires leur sont parvenus en retour et ont été traités dans le cadre de leur étude. Au niveau de la connaissance des actions du label Cité de l'énergie, toutes sont connues de manière égale, avec dans une moindre mesure les expositions et les cours Eco-drive. Les réalisations dans le domaine de la mobilité sont donc bien connues du grand public. A noter toutefois que pour l'instant, l'objectif en ce qui concerne les cours Eco-drive, est avant tout de faire en sorte que l'ensemble du personnel de l'administration y participe.

Nous constatons ainsi que les actions entreprises dans le domaine de la mobilité sont bien connues. Même si les impacts sur les usagers sont difficiles à évaluer, ils restent relativement faibles selon l'enquête. Toutefois, si l'on regarde les personnes fortement influencées par les actions du label Cité de l'énergie, la promotion des transports publics et la mobilité, qui comprend la promotion des véhicules respectueux de l'environnement, figurent largement en meilleure position.

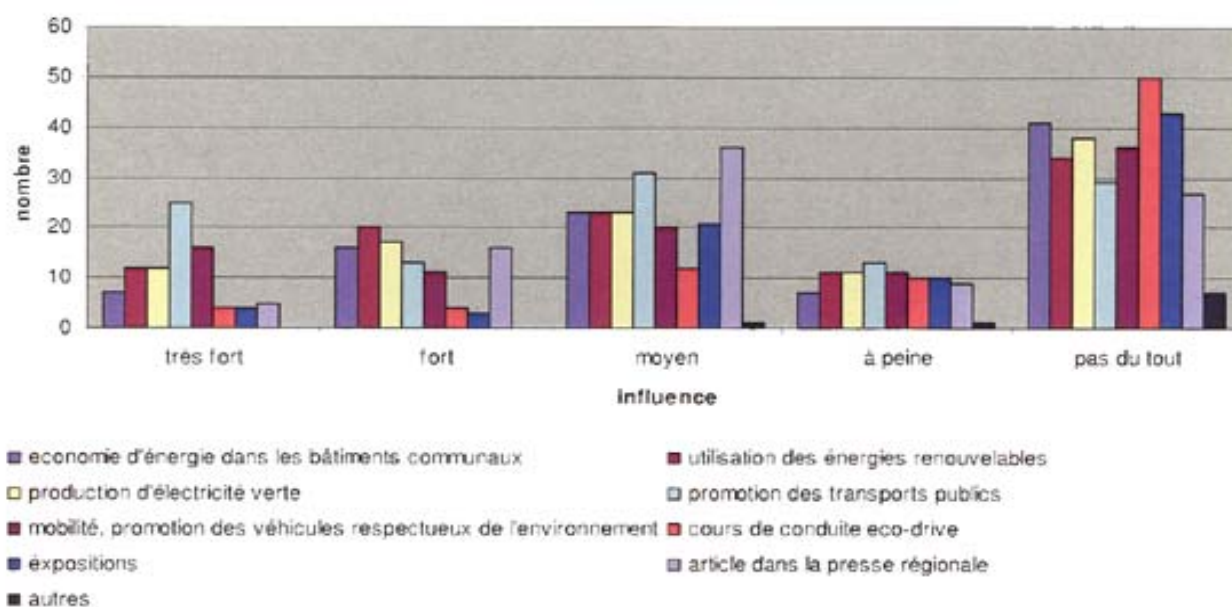


Figure 13 : Nombre de personnes influencées de différentes manières par les actions et informations en relation avec le label Cité de l'énergie (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie ; EPFZ)

7.2.3.2 Mise en œuvre et suivi des actions

Les actions en matière de mobilité sont mises en place par la Direction des transports. Comme nous l'avons vu au point 7.2.3, la réalisation des projets nécessite les compétences de services spécifiques, tels la police pour les politiques de stationnement, la section de l'urbanisme pour les aménagements urbains et les travaux publics pour les aspects touchant au domaine public. Ces différents services amènent principalement un soutien technique à la mise en œuvre des actions. Nous pouvons citer en exemple la création de couloirs prioritaires pour les transports publics, l'extension de zones 30km/h dans certains quartiers, l'aménagement de pistes cyclables et d'espaces piétons, l'organisation de la journée « En ville sans ma voiture », etc.

Le service des transports ne travaille pas uniquement avec des services lui permettant de réaliser techniquement les actions dans le domaine de la mobilité. Dans un esprit de développement durable, il collabore avec d'autres services ou des associations. Par exemple, l'action « Neuchâtel roule » vise à encourager la pratique du vélo dans la ville. Des vélos sont mis gratuitement à disposition du public afin de proposer une alternative aux véhicules motorisés. L'objectif est de contribuer à diminuer les impacts liés au trafic automobile au centre-ville. Le projet permet d'améliorer la qualité de vie en ville, et par la même occasion, vise à promouvoir une activité physique au quotidien. « Neuchâtel roule » contribue également à une meilleure cohésion sociale. L'action propose une formation et une

occupation valorisante aux requérants d'asile et aux chômeurs en fin de droit en collaboration avec le service de l'asile et des réfugiés et de l'association Ateliers Phénix¹⁵.

Le suivi des actions est assuré par le délégué à la mobilité et aux transports.

Nous pouvons encore préciser que le financement des actions fonctionne selon la même logique. Les crédits communaux alloués à l'A21L servent à lancer les actions, puis les frais de fonctionnement sont pris en charge par les services concernés.

7.2.4 LA MOBILITE, UN DOMAINE PREDOMINANT DES DEMARCHES DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE LA VILLE DE NEUCHÂTEL

D'après les éléments que nous venons de développer, nous pouvons observer l'importance accordée au domaine des transports et de la mobilité. L'implication du législatif et de l'exécutif montre une véritable volonté politique en la matière, ce qui est indispensable à la mise en œuvre efficace d'un projet.

Le domaine de la mobilité urbaine fait partie des deux démarches de développement durable. Nous pourrions nous demander si cela contribue à lui donner une plus grande importance ainsi qu'à lui donner une meilleure visibilité.

Nous avons remarqué que les actions réalisées dans le domaine de la mobilité étaient bien connues au sein de l'administration et auprès de la population. Au sein de l'administration, la mobilité profite d'une forte transversalité, du fait qu'une grande partie des mesures sont principalement destinées aux employés communaux (plan de mobilité, réduction sur le prix des abonnements, cours Eco-drive, etc.). Cependant, les transports et la mobilité ne sont pas les seuls à toucher de nombreux acteurs et services. Par exemple, l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le secteur des bâtiments permet de sensibiliser de nombreuses personnes. Dans le cadre de l'A21L, la transversalité est aussi très présente. Selon M. Zinder, des services se sont déjà appropriés certaines actions, notamment celle concernant l'intégration des nouveaux arrivants. Cette action fonctionne maintenant de manière indépendante, et n'a plus besoin de s'appuyer sur l'A21L pour trouver une légitimité. Cela prouve que les principes du développement durable sont peu à peu intégrés dans les services communaux.

L'évaluation dans le cadre du label Cité de l'énergie a également permis de montrer que les mesures dans la mobilité avaient un impact sur le comportement des usagers, même s'il reste relativement faible.

Nous ne pouvons par conséquent pas affirmer avec certitude qu'un rapprochement entre l'A21L et la Cité de l'énergie améliore la transversalité des démarches. En effet, la mobilité qui est présente conjointement dans les deux programmes ne fonctionne pas de manière plus transversale que les autres domaines de l'A21L ou du label Cité de l'énergie.

Selon nos observations, nous pouvons plutôt supposer que la transversalité découle d'une organisation interne de qualité, favorisée par la collaboration étroite entre les quatre délégués à l'environnement, au développement durable, à la mobilité et à l'énergie. Nous pouvons également penser que la mobilité est rendue plus visible grâce à la présence du

¹⁵ Association active dans le domaine de la réinsertion sociale et professionnelle pour des personnes au bénéfice du chômage, des mesures d'intégration professionnelle ou de l'aide sociale.

délégué à la mobilité, avantage dont ne bénéficient pas tous les secteurs. En effet, comme nous avons pu le remarquer au point 7.7.2, ce dernier a de nombreux contacts avec les différents services communaux.

La collaboration entre les délégués favorise également la cohérence entre les différentes actions, leur mise en œuvre et les décisions prises dans les différents services.

7.3 TROISIEME HYPOTHESE

D'après les résultats de l'étude de l'EPFZ, nous pourrions penser que le label permet de mieux communiquer auprès du grand public et que l'A21L est mieux connu au sein de l'administration de par l'intégration de nombreux services communaux dans le processus. Un rapprochement des deux démarches, A21L et label « Cité de l'énergie », permettrait une meilleure communication auprès de l'ensemble des acteurs. C'est ce qu'entend vérifier notre troisième angle d'analyse.

7.3.1 CONNAISSANCE DES DEMARCHES PAR LA POPULATION

Selon les résultats de l'enquête des étudiants de l'EPFZ auprès de la population, environ la moitié des personnes connaissent le label Cité de l'énergie. D'après le sondage, « *plus de 70% des personnes qui connaissent le label ont été informées sur ce sujet par des articles dans la presse régionale. La télévision, les brochures et autres moyens de communication ne semblent pas jouer un rôle important dans l'information sur le label* » (Etude de cas Cité de l'énergie : EPFZ : 17)

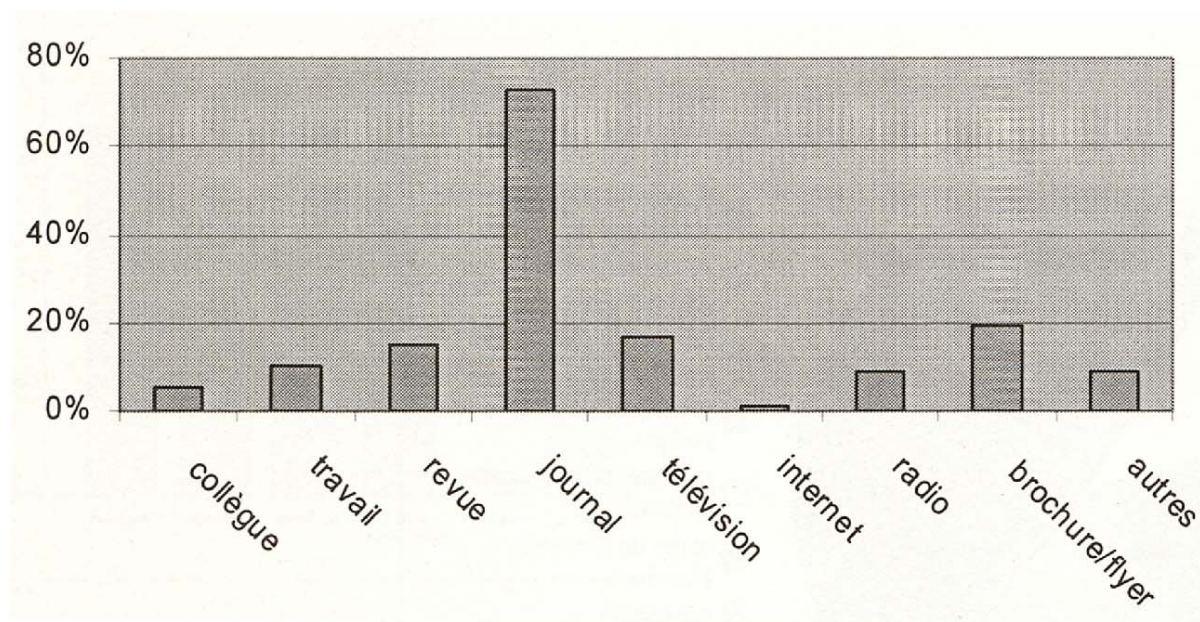


Figure 14 : Moyens de communication par lesquels la population est informée sur le label Cité de l'énergie (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie : EPFZ : 18)

Environ 75% des personnes interrogées savent que Neuchâtel est une Cité de l'énergie et qu'elle en possède le label. Les actions entreprises par la Ville dans ce cadre-là sont toutes connues de la même manière, excepté les expositions et les cours Eco-drive qui sont moins bien connus. A noter que les cours Eco-drive sont principalement destinés au personnel de l'administration.

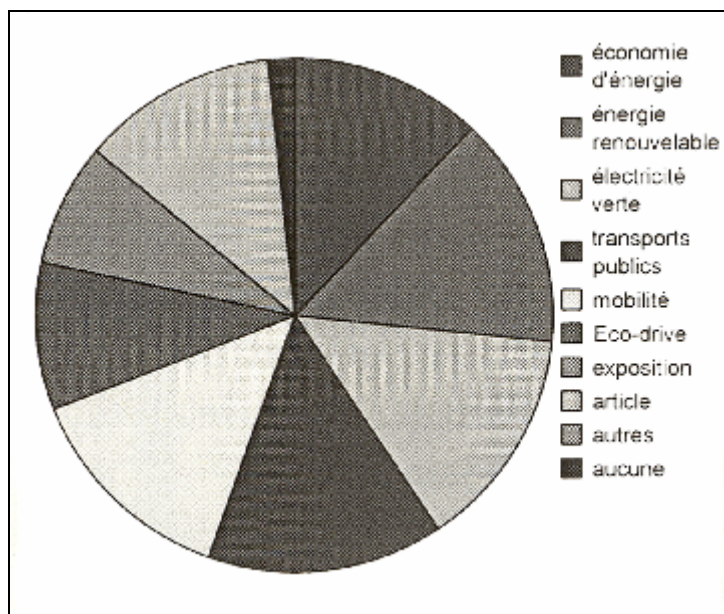


Figure 15 : Les actions connues de la population (d'après l'Etude de cas « Cité de l'énergie : EPFZ : 18)

Les résultats concernant l'A21L ne sont pas détaillés, mais nous pouvons rappeler que toutes les personnes interrogées savent que Neuchâtel possède un A21L. Le contenu du programme d'action est également bien connu, du moins dans les services de l'administration.

Le vecteur de communication le plus efficace étant le journal, les actions de l'A21L devraient également être connues de la population car elles sont aussi l'objet régulier d'articles dans la presse régionale.

7.3.2 STRATEGIE DE COMMUNICATION

Au niveau de la stratégie de communication, la Ville de Neuchâtel possède un site Internet depuis 1998. Elle a également intensifié sa présence médiatique par des conférences et des communiqués de presse. Le Bulletin officiel hebdomadaire, distribué à tous les ménages, est également un bon outil de communication.

Le site Internet de la Ville de Neuchâtel présente les actions dans le domaine de la mobilité. Par contre, la page de l'A21L n'est pas actualisée et il n'y a aucune information sur le

programme Cité de l'énergie. Afin de pallier à cette lacune, une page Web regroupant le label Cité de l'énergie, la mobilité et l'A21L est actuellement en cours de réalisation.

Par ailleurs, le programme Cité de l'énergie bénéficie d'un logo lui permettant d'étiqueter ses actions. Selon le délégué à l'énergie, c'est un avantage en terme de visibilité. Officiellement, ce n'est pas le cas pour l'A21L. Cependant, afin de mieux démarquer les actions de l'A21L, la Ville de Neuchâtel s'est dotée d'un logo. Selon les délégués à l'A21L et à l'énergie, pouvoir étiqueter ses actions avec un logo permet de mieux communiquer. Dans le cas de l'A21L, cela permet de rendre plus visible le contenu du programme d'action, et de ce fait, de mieux sensibiliser les différents acteurs de la société à la complexité du développement durable.

Même si chaque démarche a son propre logo qui lui permet d'afficher clairement le contenu de son programme d'action, on observe une volonté de communiquer de manière rapprochée sur l'ensemble des mesures dans le domaine du développement durable avec la mise en ligne prochainement du nouveau site Internet. Précisons encore que le logo de l'A21L est récent et que par conséquent, il n'est pas encore possible d'évaluer son impact sur la population.

En bref, nous constatons que l'A21L et le label Cité de l'énergie sont bien connus des différents acteurs de la Ville. Le vecteur de communication le plus efficace a également été identifié. Le journal est un moyen efficace pour informer la population. Cependant, la stratégie de communication va au-delà, par la création de logos pour une meilleure visibilité des actions et la mise en place d'un site Internet du développement durable. Ce dernier regroupera l'A21L, la mobilité et la Cité de l'énergie. Nous remarquons donc que la communication se fait déjà de manière rapprochée entre les deux démarches. Et selon les délégués à l'énergie et à l'A21L, l'objectif final est de sensibiliser les gens aux principes du développement durable, que se soit à travers les activités de l'A21L ou du label Cité de l'énergie.

TROISIEME CHAPITRE

CONCLUSION

8. CONCLUSION

Au cours de notre travail, nous avons essayé d'observer les interactions entre les deux démarches de développement durable les plus courantes dans les communes suisses : la Cité de l'énergie et l'A21L. Afin de contribuer à la durabilité de la ville, ces processus visent à intégrer les principes du développement durable sur les politiques habituelles de la commune, pour modifier le comportement des différents acteurs de la société. C'est pourquoi nous avons privilégié une approche par les politiques publiques.

Il s'agissait de voir si le fait de posséder deux démarches de développement durable complémentaires permettait d'avoir un impact plus grand sur le comportement des acteurs, ainsi que de mieux intégrer les politiques publiques.

Comme nous l'avons défini dans le cadre théorique, l'A21L n'est pas une politique publique, mais une démarche plus large permettant d'intégrer les principes du développement durable dans les différentes politiques publiques de la ville, et surtout d'assurer une adhésion entre ces dernières. C'est ce que nous avons pu vérifier dans le cas pratique des actions menées dans le domaine de la mobilité à Neuchâtel. En effet, ces dernières visent à coordonner les différents secteurs en matière de mobilité, c'est-à-dire, les transports publics, la circulation, les nouvelles formes de mobilité, le transfert modal, etc. Une cohérence interne entre les diverses actions entreprises au niveau de la mobilité est alors assurée. De plus, l'A21L permet d'assurer une cohérence à un échelon supérieur, avec les autres actions de l'A21L, mais aussi avec toutes les autres décisions qui peuvent être prises au niveau communal. Cette cohésion est assurée par le délégué à la mobilité, qui avec la collaboration du délégué à l'énergie et du délégué à l'environnement, permet à l'A21L et au programme Cité de l'énergie de fonctionner de manière transversale.

Quant au label Cité de l'énergie, nous l'avons défini comme un moyen de mettre en œuvre la politique énergétique déterminée au niveau national. Les mesures entreprises visent en effet, à atteindre les objectifs en matière de limitation des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'à une utilisation rationnelle de l'énergie. On touche donc à un domaine précis, nécessitant les savoir-faire de spécialistes. Il s'agit souvent de mesures techniques, dont les résultats peuvent facilement être calculés. Si l'on reprend l'exemple de la mobilité à Neuchâtel, des comparaisons en matière d'émissions de CO₂ ou de consommation de carburant entre des véhicules écologiques ou des véhicules traditionnels peuvent être clairement établies et chiffrées sur des bases scientifiques, de même que pour les consommations de chauffage, d'électricité ou d'eau.

Dans cette optique, le programme Cité de l'énergie pourrait être intégré à l'A21L. En effet, le principe de transversalité de l'A21L permet d'assurer une cohérence entre les différentes politiques publiques urbaines, parmi lesquelles figure la politique énergétique. Toutefois, comme nous l'avons constaté dans l'exemple de la Ville de Neuchâtel, il y a des obstacles à cette intégration. Nous avons observé que l'A21L est considéré comme un état d'esprit, qui consiste à promouvoir les principes du développement durable. A Neuchâtel, seul le volet des transports et de la mobilité a été retenu dans le programme de l'A21L. Selon le délégué à

l'A21L, les autres domaines du catalogues de mesures du label Cité de l'énergie font partie intégrante d'une démarche de développement durable, mais ne correspondent pas forcément aux actions que l'on pourrait intégrer dans une démarche d'A21L. Malgré cela, les deux actions peuvent être considérées comme complémentaires et contribuent notamment à sensibiliser un plus grand nombre d'acteurs.

Comme nous l'avons remarqué, l'A21L et le label Cité de l'énergie contribuent fortement à sensibiliser les acteurs. Les deux démarches sont largement connues au sein de l'administration, d'une part grâce à des actions qui sont destinées aux employés communaux ou des mesures qui touchent directement leur service (économies d'énergie, véhicules écologiques pour les déplacements professionnels, etc.). D'autre part, de nombreux services sont impliqués directement dans la mise en œuvre des programmes d'actions de l'A21L ou du label Cité de l'énergie.

Au niveau de la population, les deux démarches sont bien connues. Cependant, les actions du label sont munies du logo « Neuchâtel Cité de l'énergie », ce qui permet de rattacher des actions concrètes à une démarche qui peut parfois sembler abstraite lorsque l'on ne la connaît pas. Dans cette optique, la Ville de Neuchâtel a créé son propre logo « Neuchâtel A21 », afin de pouvoir montrer concrètement les actions comprises dans le processus d'A21L. Cela peut permettre de mieux sensibiliser les gens à la notion de développement durable, ainsi qu'aux principes qu'elle véhicule.

Nous pouvons donc affirmer que les démarches d'A21L et de Cité de l'énergie sont complémentaires. Leur présence permet de sensibiliser un plus grand nombre d'acteurs et de renforcer le principe de transversalité. Les principes du développement durable semblent intégrer les différents services, comme dans le cas de l'action « Intégration des étrangers », qui a été initiée par l'A21L mais qui désormais fonctionne de manière autonome.

Finalement, la Ville de Neuchâtel a mis en place des démarches de développement urbain durable efficaces. Elles fonctionnent transversalement, en intégrant les différentes politiques de la ville. Elles contribuent à sensibiliser de nombreux acteurs et nous avons pu observer que certaines mesures pouvaient influencer le comportement des usagers. Nous sommes donc face à des démarches avancées en terme de durabilité, pour lesquelles il manque cependant l'étape de l'évaluation. Cette dernière bouclerait le cercle du processus de développement durable. Les résultats de l'évaluation permettrait d'atteindre la notion d'itération et d'apprentissage continu, en donnant de nouvelles impulsions aux démarches de développement durable.

QUATRIEME CHAPITRE

BIBLIOGRAPHIE

9. BIBLIOGRAPHIE

- ARE**, 2004 : *Guide des outils d'évaluation du projets selon le développement durable*.
- Barnier, B., Tucoulet, C.** 29 octobre 1999 : *Ville et environnement, de l'écologie urbaine à la ville durable*. Problèmes politiques et sociaux, La documentation Française, Paris, n° 829.
- Brodhag, C.** 3 et 4 novembre 2000 : *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable*. Colloque : Europe villes et territoires, Article 2, Edition AGORA 21.
- Canton de Genève, Service cantonal du développement durable** 2003 : *Agenda 21*.
- CMED**, 1988 : *Notre Avenir à tous*. Les Editions du Fleuve, Montréal : Commission mondiale sur l'environnement et le développement.
- Da Cunha, A** 1999 : *La ville comme écosystème, les défis du développement urbain durable*. (Matériaux de cours). Neuchâtel.
- Da Cunha, A. et Ruegg, J.** 2003 : *Développement durable et aménagement du territoire*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Debuyst, F., Defourny, P. et Hubert, G.** 2001: *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables*. Louvain-la-Neuve : Population et développement no 9, Academia-Bruylant.
- DuPasquier, A. et Knoepfel, P.** 2004 : Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes. *Die Stadt – les villes, no 2*.
- ECOS** 2003 : *ProzessKompass, Qualitätssicherung für die lokale A21 und ähnliche partizipative Verfahren*. Bern Universität: IKAO.
- EPFZ** 2005 : *Etude de cas « Cité de l'énergie », Groupe Neuchâtel*, Zürich : EPFZ
- Froger, G.** 2001: *Gouvernance I: Gouvernance et développement durable*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn.

- IDHEAP** 1999 : *Evaluation des activités de l'énergie dans la cité (pour le compte de l'Office fédéral de l'énergie)*. Berne Office central fédéral des imprimés et du matériel
- IDHEAP** et **ARE** 2003 : *Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes*.
- Knoepfel, P.** 2002 : Régimes institutionnels, ressources urbaines et durabilité. *Vues sur la Ville no 2*. Lausanne : Observatoire universitaire de la Ville et du Développement durable.
- Knoepfel, P.** 2005 a) : *L'Agenda 21 urbain et régimes institutionnels de ressources naturelles : essai de relectures critiques : Matériau de cours (DESS/SSC en études urbaines, module 3, bloc 3)*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP
- Knoepfel, P.** 2005 b) : *Le système d'évaluation « coûts-bénéfices » et les processus participatifs dans le cadre des Agendas 21 : cadres conceptuels et cas d'application : Matériau de cours (DESS/SSC en études urbaines, module 3, bloc 3)*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP
- Knoepfel, P.** 2005 c) : *Stratégies d'évaluation des Agendas 21 : bilan national et analyse de quelques cas représentatifs urbains : Matériau de cours (DESS/SSC en études urbaines, module 3, bloc 3)*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP
- Knoepfel, P., Bussmann, W.** 1998 : Les politiques publiques comme objet d'évaluation. In Bussmann, W., Klöti, U., Knoepfel, P. éditeurs, *Politiques publiques, évaluation*. Paris : Economica, p.55-72
- Le Galès, P.** 1993 : *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*. Paris : L'Harmattan.
- Mariéthoz, M. et Savary, J.** 2004 : *Des droits sur l'air ?* Chavannes-près-Renens : IDHEAP, Chaire Politiques publiques – environnement.
- Monteventi, L. et Deschenaux, C.** 2000 : *Ville de la Chaux-de-Fonds, Diagnostic et propositions dans la perspective d'A21L : Rapport provisoire*. Lausanne : CEAT.
- Mouquain, S.** 2002 : *La participation de la population à l'A21L, Effectivité d'un processus durable, L'exemple de Dompièrre : Mémoire de licence*. Lausanne : Université.
- Nahrath, S.** 2000 : *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870 – 2000) : Working paper*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP, UER politiques publiques et environnement

Nahrath, S. 2003 : *La mise en place de régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990 : Thèse de doctorat.* Lausanne : UNIL – IDHEAP.

Nahrath, S. 2004 : *Agenda 21 urbains et régimes institutionnels de ressources naturelles : essai de relecture critiques : Matériau de cours (DESS/SSC en études urbaines, module 3, bloc 3).* Chavannes-près-Renens : IDHEAP

Noisette, P., Vallérugo, F. 1996 : *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique.* Paris : Les éditions d'organisation.

OCDE 1996 : *L'énergie dans la ville, Manuel de bonne gestion locale.* Paris

Rérat, P. 2004 : *Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel, Etalement, fragmentation, mobilité : mémoire de DEA en « Etudes urbaines ».* Université de Neuchâtel : Géo Regard no 66

Saez, G., Leresche, J.-P. et Bassand, M. 1997 : *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale.* Paris ; Montréal : L'Harmattan.

Sachs, I. 1993 : *L'écodéveloppement.* Paris : Syros.

Sfar, D, Gaillard, J., Erlanger, J. 2000 : *Evaluation de l'organisation régionale d'Energie 2000 en Suisse romande, rapport final.* Lausanne, CEAT

Speirs, C. 2003 : *Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises.* Paris : L'Harmattan.

Ville de Neuchâtel 2000a : *Agenda 21, Objectifs et programme d'actions.*

Ville de Neuchâtel 2000b : *Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant les objectifs de l'Agenda 21 ainsi qu'une demande de crédit pour la réalisation de 21 actions concrètes en faveur du développement durable*

Ville de Neuchâtel 2002a : *Agenda 21, Mise en œuvre.*







Ville de Neuchâtel 2002b : *Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant un premier train de mesures en faveur d'une mobilité durable*

Loi sur l'énergie (LEne)

CINQUIEME CHAPITRE

ANNEXES

Evaluation

Actions		Nombre de points		
	Bâtiments et aménagement du territoire	Max.	Potentiel	Effectif
1.	Aménagement du territoire et autorisation de construire	20	20	17
2.	Bâtiments et véhicules communaux	19	19	16,5
Total		39	39	33,5
	Réseaux d'énergie	Max.	Potentiel	Effectif
3.	Actions d'ordre général, valables aussi sans SI	5	5	3
4.	Actions d'ordre général pour services communaux	17	17	10
5.	Spécificités services électriques	7	7	3
6.	Spécificités services du gaz	3	3	2
Total		32	32	18
	Eau, épuration et rejets thermiques	Max.	Potentiel	Effectif
7.	Eau	8	8	6
8.	Eaux usées	4	4	4
9.	Utilisation externe de la chaleur	6	6	2
Total		18	18	12
	Transports et trafic	Max.	Potentiel	Effectif
10. / 11.	Parcage, modération de trafic	8	8	4
12. / 13.	Promotion des parcours piétonniers, trafic vélos	13	13	7,5
14.	Promotion des transports publics	5	5	2,5
Total		26	26	14
	Informations, conseils	Max.	Potentiel	Effectif
15.	Identité d'entreprise	9	9	7
16.	Informations et formation	14	14	10,5
17.	Moyens d'encouragement	4	4	2
Total		27	27	19,5
	Organisation interne	Max.	Potentiel	Effectif
18.	Organisation du service de l'énergie	9	9	8
Total		9	9	8
Total général		Max.	Potentiel	Effectif
Total		151	151	105

Rapport d'évaluation

Evaluation en cours, sur la base du catalogue d'actions

Actions



Aménagement du territoire et constructions

- 1 Aménagement du territoire et autorisations de construire
- 2 Bâtiments communaux

Maximu
m

20
17
37

Nombre de points

Potentiel	Obtenu	en %
20	17.5	88%
17	14	82%
37	31.5	85%

**Tot
al**



Réseaux d'énergie

- 3 Actions d'ordre général (aussi sans SI)
- 4 Actions d'ordre général avec SI (électricité et gaz)
- 5 Services électriques
- 6 Services du gaz
- 7 Chauffage à distance

6
11
7
5
9
38

4	2	50%
11	6	55%
7	3.5	50%
5	4	80%
7.5	5	67%
34.5	20.5	59%

**Tot
al**



Eau, eaux usées

- 8 Eau
- 9 Eaux usées

8
4
12

8	5	63%
4	4	100%
12	9	75%

**Tot
al**



Transport et trafic

- 10 Parcage
- 11 Modération du trafic
- 12 Promotion des déplacements à pieds
- 13 Promotion du trafic cycliste
- 14 Promotion des transports publics

2
6
7
6
5
26

2	2	100%
6	3.5	58%
7	5	71%
6	3	50%
5	3.5	70%
26	17	65%

**Tot
al**



Informations, conseils

- 15 Identité d'entreprise
- 16 Informations et conseils
- 17 Mesures d'accompagnement

10
14
4
28

10	7.5	75%
13	9	69%
4	1.5	38%
27	18	67%

**Tot
al**



Organisation interne

- 18 Organisation du service de l'énergie

9
9

9	8	89%
9	8	89%

**Tot
al**

Total général

150

145.5	104.0	71%
--------------	--------------	------------

Audit 2004

Catalogue des mesures Neuchâtel

Conseillère Madame Christiane Wermeille

Evaluation en cours

Mesures

1 Aménagement du territoire, constructions

- 1.1 Définition des objectifs
- 1.2 Développement urbain novateur
- 1.3 Aménagement du territoire, constructions
- 1.4 Autorisation de construire, contrôle des constructions

Total

2 Bâtiments communaux, installations

- 2.1 Management des énergies et des eaux
- 2.2 Exemplarité, valeurs-cible
- 2.3 Mesures particulières / Electricité

Total

3 Approvisionnement, dépollution

- 3.1 Participations, coopérations, contrats
- 3.2 Produits, tarifs, taxes
- 3.3 Chaleur à distance (CAD)
- 3.4 Efficacité énergétique de l'adduction d'eau
- 3.5 Efficacité énergétique de l'épuration des eaux usées
- 3.6 Tarifs: adduction d'eau, évacuation des eaux
- 3.7 Energie issue des déchets

Total

4 Mobilité et transports

- 4.1 Mobilité au sein des services communaux
- 4.2 Modération du trafic, stationnement
- 4.3 Human Power Mobility
- 4.4 Transports publics

Total

5 Organisation interne

- 5.1 Structures internes
- 5.2 Processus internes
- 5.3 Finances, programmes d'encouragement

Total

6 Communication, coopération

- 6.1 Communication externe
- 6.2 Coopération générale
- 6.3 Coopération dans des cas spéciaux
- 6.4 Soutien d'activités privées

Total

Qualité de la mise en œuvre

Structure, processus, importance sociale

Points	Points	maximal potentiel		effectif	
		Points	%	Points	%
				en % des points possibles	
38	38.0	37.6	99%	0.0	0%
4	4.0	4.0	100%	0.0	0%
26	26.0	26.0	100%	0.0	0%
12	12.0	10.4	87%	0.0	0%
80	80.0	78.0	98%	0.0	0%

28	28.0	26.8	96%	1.2	4%
40	40.0	32.0	80%	0.0	0%
7	7.0	3.5	50%	0.0	0%
75	75.0	62.3	83%	1.2	2%

14	6.0	6.0	100%	0.0	0%
27	27.0	24.8	92%	0.0	0%
40	30.0	22.5	75%	0.0	0%
7	7.0	5.5	79%	0.0	0%
24	24.0	22.0	92%	2.0	8%
3	3.0	3.0	100%	0.0	0%
20	16.0	13.2	83%	2.8	18%
135	113.0	97.0	86%	4.8	4%

2	2.0	1.5	75%	0.0	0%
21	21.0	14.5	69%	0.0	0%
30	30.0	17.0	57%	0.0	0%
26	26.0	17.0	65%	0.0	0%
79	79.0	50.0	63%	0.0	0%

16	16.0	14.0	88%	0.0	0%
19	19.0	15.4	81%	0.0	0%
14	14.0	1.0	7%	0.0	0%
49	49.0	30.4	62%	0.0	0%

24	24.0	12.6	53%	0.0	0%
10	10.0	9.0	90%	0.0	0%
26	26.0	14.0	54%	0.0	0%
22	22.0	22.0	100%	0.0	0%
82	82.0	57.6	70%	0.0	0%

Total général

500	478.0	375.3	79%
------------	--------------	--------------	------------