



# **Une Convention des Maires pour une Europe des Villes ?**

**Usages d'un instrument européen et  
nouveaux modes de gouvernance**

Camille BURY

*Mémoire de 4e année*

*Séminaire "L'Europe autrement"*

Sous la direction de : Romain PASQUIER

**2009 - 2010**

## *Remerciements*

Je tiens avant toute chose à remercier l'ensemble des personnes qui à Rennes, Bruxelles ou Paris m'ont accordé de leur temps. Sans leur témoignage, ce travail n'aurait pu voir le jour. Je remercie tout particulièrement Pedro Ballesteros pour sa disponibilité et sa sympathie.

Je voudrais également adresser mes remerciements à Romain Pasquier, mais aussi à Jean-François Polo. Leurs conseils m'ont été indispensables pour structurer mes recherches et ma pensée.

Je remercie Cécile, Daniel, Mélanie et tout particulièrement Pascale pour leur relecture attentive et leurs conseils judicieux.

Enfin, je tiens à remercier tous ceux qui m'ont écoutée, supportée et encouragée. Leur patience et leur amitié m'ont été précieuses tout au long de l'année.

### **AVERTISSEMENT**

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur.

## SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>1</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>De l'intégration européenne au « retour des villes européennes » : éléments de cadrage théorique.....</b>	<b>8</b>
Du gouvernement à la gouvernance, de la gouvernance à la gouvernance multi-niveaux : repenser les interactions d'acteurs et les jeux d'échelles.....	8
Villes européennes et gouvernance multi-niveaux.....	13
<b>D'une approche top-down à une approche bottom-up : enjeux de cadrage conceptuel.....</b>	<b>15</b>
Penser l'intégration en termes d'eupéanisation : un déplacement du regard .....	15
Faire une sociologie politique de l'intégration : un changement de focale .....	17
<b>Problématique et hypothèses de recherche : quel usage les villes européennes font-elles de la Convention des Maires ?.....</b>	<b>21</b>
A l'externe : un usage stratégique et cognitif.....	22
En interne : un usage stratégique et de légitimation.....	23
<b>Terrain de recherche.....</b>	<b>23</b>
<b>Annonce du plan.....</b>	<b>24</b>
<b>PREMIERE PARTIE : L'AFFIRMATION DES VILLES COMME ACTEURS D'UNE GOUVERNANCE EUROPÉENNE MULTI-NIVEAUX : USAGES COLLECTIFS DE LA CONVENTION DES MAIRES.....</b>	<b>25</b>
<b>A. Le rôle des villes dans l'élaboration de la Convention des Maires : un usage stratégique et discursif.....</b>	<b>26</b>
1. Un partenariat entre Commission européenne et réseaux transnationaux d'autorités locales : réponse à une quête de légitimité croisée.....	26
2. Un face à face entre Commission européenne et réseaux transnationaux d'autorités locales ? : jeux d'influence et enjeux d'attribution.....	34

<b>B. Le rôle revendiqué des villes dans une gouvernance re-territorialisée : un usage instrumental.....</b>	<b>41</b>
1. « La convention c'est une méthode » : la Convention des Maires comme nouvel avatar d'une gouvernance post-régulatrice ?.....	42
2. Une politique faisant figure d'exemple : diversité et paradoxes d'un usage discursif .....	47
<b>DEUXIEME PARTIE : VÉRITABLE ENGAGEMENT OU SIMPLE EFFET D'ANNONCE ? : USAGES STRATÉGIQUES DE LA CONVENTION DES MAIRES DANS L'AGGLOMÉRATION RENNAISE.....</b>	<b>54</b>
<b>A. D'une contrainte anticipée à une contrainte volontaire : la conjonction de facteurs nationaux et locaux favorables à l'engagement.....</b>	<b>55</b>
1. Agir pour le climat : des élus volontaristes et socialisés à l'Europe alliés à une administration engagée.....	56
2. Devenir « métropole européenne du XXIe siècle » : un cadre européen vecteur de rayonnement .....	61
<b>B. Les effets de la Convention des Maires : un cadre européen pourvoyeur d'une capacité d'action.....</b>	<b>68</b>
1. Une action stabilisée, un cadre temporel précisé et des objectifs anticipés : l'impact de l'engagement européen sur l'action locale.....	69
2. Un mode de gouvernance urbaine encouragé : l'impact de l'engagement européen sur les modalités de l'action locale.....	75
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>89</b>
<b>Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés.....</b>	<b>89</b>
<b>Annexe 2 : Texte de la Convention des Maires.....</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 3 : Brouillon du texte de la Convention des Maires soumis à consultation .....</b>	<b>100</b>

## *Liste des sigles et abréviations*

**ADEME** : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

**AMF** : Association des Maires de France

**CCRE** : Conseil des Communes et Régions d'Europe

**CVAA** : Conférence des Villes de l'Arc Atlantique

**DG** : Direction Générale

**DG TREN** : Direction Générale Transports et Énergie

**UE** : Union Européenne

**MOC** : Méthode Ouverte de Coordination

**PCT** : Plan Climat Territorial

## INTRODUCTION

« *Penser globalement, agir localement* ». Cet axiome invite à une action environnementale mondialement concertée mais territorialement menée. Attribuée à René Dubos, co-président de la première Conférence des Nations-Unies sur l'environnement organisée à Stockholm en 1972<sup>1</sup>, cette phrase fait aujourd'hui figure de mot d'ordre.

Devenu une question politique dans les années 1990<sup>2</sup>, le changement climatique est à présent au cœur des préoccupations environnementales. Selon un diagnostic scientifique désormais consensuel, la limitation du réchauffement climatique à +2°C est nécessaire pour en gérer les conséquences. Afin d'atteindre cet objectif, la réduction des émissions de gaz à effet de serre tels que le CO<sub>2</sub> est indispensable. Dans le cadre du Protocole de Kyoto signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, l'Union Européenne (UE) s'est engagée à réduire ses émissions de 8% par rapport à leur niveau de 1990 d'ici à 2012<sup>3</sup>. Aujourd'hui, les ambitions affichées par l'UE pour 2020 vont au-delà. Lors du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 et en vue des négociations post-Kyoto, les États membres ont adopté les objectifs dits des « 3x20 » : une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20%, une amélioration de l'efficacité énergétique de 20% et une augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique pour atteindre 20% de la consommation totale d'énergie d'ici à 2020<sup>4</sup>.

Selon les données recueillies par l'INSEE, en 2007, les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'énergie s'élevaient dans l'Union européenne à plus de 3,9 milliards de tonnes, soit 7,9 tonnes par habitant<sup>5</sup>. 72% des Européens vivent dans des zones urbaines<sup>6</sup> ; les villes « *sont les principaux émetteurs de gaz à effet de serre d'origine anthropique* »<sup>7</sup>. Pour les

1 Foucher, K., Romi, R., (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance. Actes du colloque de Nantes, 9 et 10 décembre 2004*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006.

2 Emelianoff, C., « Les villes européennes face au changement climatique. Une rétrospective. », dans *Les Annales de la recherche urbaine*, 103, septembre 2007, p. 159-169.

3 Lavoux, T., « L'état de l'environnement en Europe », dans *Futuribles*, 330, mai 2007, p.43-61.

4 Conseil de l'Union européenne, « Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles », 2007.

5 Insee, *Tableaux de l'économie française*, 2010, p.23.

6 Insee, *op. cit.*, p.11..

7 Emelianoff, C., *art. cit.*, p.159.

associations d'autorités locales, l'UE ne peut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés sans le concours des villes. Déjà en 1994, les participants à la Conférence européenne sur les villes durables plaidaient pour l'accroissement de leurs pouvoirs et la reconnaissance de leur rôle en adoptant la Charte d'Aalborg en faveur du développement durable.

Si la protection de l'environnement a fait l'objet d'une réglementation intensive<sup>8</sup>, l'apparition du thème du développement durable et des enjeux du changement climatique ont fait évoluer les politiques environnementales vers des modes de régulation non juridiques basés sur la concertation et le volontariat<sup>9</sup>. Il ne s'agit plus seulement de légiférer dans les domaines classiques de l'environnement tels que l'eau, l'air, les déchets et la biodiversité, mais d'inciter les différents échelons décisionnels à une prise en compte transversale de l'impératif écologique. Au niveau international, la démarche d'Agenda 21 issue du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro de 1992 vise à permettre la traduction concrète du concept de développement durable. Cet outil permet aux autorités locales qui le souhaitent d'inscrire leurs politiques publiques dans un projet stratégique censé concilier développement économique, social et écologique. En France, le Plan Climat adopté en 2004 prévoit la possibilité pour chaque collectivité territoriale de mettre en place un Plan Climat Territorial (PCT) « *visant à améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre* »<sup>10</sup>. Avec la Convention des Maires, l'Union européenne est allée plus loin.

Laisser les villes libres des moyens tout en leur imposant les fins ; telle semble en effet être la philosophie de la Convention des Maires, en phase avec l'injonction issue du premier Sommet de la Terre. Le 29 janvier 2008, alors qu'il lançait officiellement l'initiative, le commissaire européen en charge de l'énergie, Andris Piebalgs déclarait : « *Climate change, we all know, is a global problem whose solutions are very local.* »<sup>11</sup>. Initialement envisagée comme un réseau d'échange d'expériences « *permanent*

---

8 L'acquis communautaire en matière environnementale s'élèverait à plus de 300 directives et règlements. Börzel, T., « Environmental Policy », dans Graziano, P., Vink, M., (dir.), *Europeanization: new research agendas*, Basingstoke New York, Palgrave Macmillan, 2007, p.227.

9 De Lajartre, A., « La réglementation environnementale: un outil juridique dans le cadre de la décentralisation » dans Foucher, K., Romi, R., (dir.), *op.cit.*, p.63-78.

10 ADEME, Guide « Un Plan Climat à l'échelle de mon Territoire », 2005, p. 5.

11 « *Nous savons tous que le changement climatique est un problème global dont les solutions sont très locales.* » : Piebalgs, A., commissaire européen à l'Energie, Discours prononcé lors du lancement de l'initiative de la Convention des Maires, Bruxelles, 29 janvier 2008.

[rassemblant] les maires des 20 à 30 villes européennes les plus grandes et les plus à la pointe » en matière de lutte contre le changement climatique<sup>12</sup>, la Convention des Maires a finalement été lancée dans le but d'inciter les villes à s'associer aux efforts européens pour atteindre les « 3x20 ». Alors que les promoteurs de l'initiative n'espéraient pas regrouper plus d'une centaine de villes, la Convention des Maires dépasse toutes les attentes. A ce jour, plus de 1 700 villes se sont volontairement et unilatéralement engagées à mettre en œuvre des plans d'action transversaux afin de dépasser l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 20% d'ici à 2020 sur l'ensemble de leur territoire<sup>13</sup>. Des petites municipalités aux grandes agglomérations, la Convention des Maires a fédéré des autorités locales de toute l'Europe et compte même parmi ses signataires des villes argentines, arméniennes, bosniaques, croates, ukrainiennes, turques, suisses, norvégiennes et néo-zélandaises.

Un tel succès peut interpeller. Alors que l'objectif de réduction des émissions fixé par l'UE impose des actions locales ambitieuses et coûteuses, la Convention des Maires n'assure en aucun cas le financement des actions menées par les villes signataires ; comment donc expliquer l'engouement suscité par la Convention auprès des autorités locales ?

S'intéresser à la Convention des Maires, c'est s'intéresser à la place et au rôle des villes dans la gouvernance européenne. Aborder la Convention des Maires, c'est aussi explorer l'action publique locale et les effets de l'intégration européenne sur les modes de gouvernance urbaine. Analyser la Convention des Maires, c'est donc interroger les changements d'échelles de l'action publique<sup>14</sup>. Il s'agit de répondre à l'appel lancé par Romain Pasquier et Julien Weisbein dans leur « Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire » en optant pour une « focale en contre-plongée »<sup>15</sup> afin de saisir l'Europe « par le bas ».

---

12 Commission européenne, Communication « Plan d'action pour l'efficacité énergétique : réaliser le potentiel », COM(2006)545, 2006, p.19.

13 Site internet de la Convention des Maires : <http://www.eumayors.eu>

14 Dans la lignée des travaux d'Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath : Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.

15 Pasquier, R., Weisbein, J., « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. », dans *Politique européenne*, 12, 2004, p.13.



## ■ De l'intégration européenne au « retour des villes européennes »<sup>16</sup> : éléments de cadrage théorique

Dès les années 1950, aux côtés des historiens et des juristes, les politistes se sont intéressés à l'Europe. L'intégration européenne a depuis lors fait l'objet de nombreux travaux de science politique. Si les théories de l'intégration ont classiquement porté leur attention sur la place des États dans le gouvernement de l'Europe, c'est-à-dire sur la question de savoir si le processus d'intégration renforce ou au contraire affaiblit l'État, l'émergence de la notion de gouvernance n'a pas épargné les *European studies*. Face à l'incapacité de concevoir le système politique européen de manière satisfaisante avec les outils conceptuels classiques de l'analyse des États-Nations ou des relations internationales, la notion de gouvernance européenne a été développée. Multi-acteurs, la gouvernance européenne est aussi définie comme étant multi-niveaux. En adoptant cette approche, il est possible de penser l'intégration européenne par les villes et d'interroger ce que Patrick Le Galès perçoit comme leur retour ; l'étude ici menée s'inscrit donc presque naturellement dans ce cadre théorique.

### ◆ Du gouvernement à la gouvernance, de la gouvernance à la gouvernance multi-niveaux : repenser les interactions d'acteurs et les jeux d'échelles

Comme nous l'avons évoqué, l'étude de l'intégration européenne consiste classiquement en l'étude du gouvernement de l'Europe. Il s'agit d'étudier la constitution et l'institutionnalisation de l'Union européenne en tant qu'entité politique supranationale d'un genre nouveau. Dans cette optique deux approches dominantes s'opposent : l'intergouvernementalisme et le néofonctionnalisme. Comme le résumant parfaitement Christian Lequesne et Andy Smith dans un de leurs articles, « *la première met l'accent sur l'action entre des États-Nations, l'autre sur l'émergence d'un espace d'action politique dont les composants se situent au-delà des seuls États.* »<sup>17</sup>. Face à la complexité des interactions politiques et des processus décisionnels de ce que Jacques Delors qualifiait il y a

16 Le Galès, P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

17 Lequesne, C., Smith, A., « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », dans *Cultures et Conflits*, 28, 1997, p.8.

maintenant quinze ans d'« *Objet Politique Non Identifié* », un autre regard sur l'intégration européenne a vu le jour. Partant du postulat qu'au niveau européen les logiques sectorielles sont fortes, les institutions fragmentées et les secteurs public et privé imbriqués<sup>18</sup>, certains chercheurs ont préféré appréhender le fonctionnement de l'UE en termes de gouvernance et non plus uniquement de gouvernement.

Pour Vincent Simoulin, « *le terme de gouvernance désigne fondamentalement l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent plus être ordonnées par la hiérarchie et dont celui de 'gouvernement' ne permettait plus de rendre compte de façon satisfaisante à lui seul* »<sup>19</sup>. Utilisée simultanément par les économistes, par la sociologie économique et l'économie politique des sciences sociales ainsi que par la sociologie politique<sup>20</sup>, la gouvernance est une notion polysémique. En sociologie politique, l'émergence de la problématique de la gouvernance vient de l'idée d'une ingouvernabilité des sociétés, d'une défaillance du gouvernement<sup>21</sup>. A un mode de régulation hiérarchique jugé inefficace se substituerait, ou tout du moins s'ajouterait, un mode de régulation basé sur la négociation et la coopération duquel résulterait un brouillage voire une dissolution des frontières de l'action publique. En ce sens, une approche en termes de réseau d'action publique permettant « *d'interpréter l'action publique en termes d'action collective* »<sup>22</sup> a largement été explorée par la littérature. Selon l'acceptation courante telle qu'énoncée par Patrick Le Galès, « *dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique.* »<sup>23</sup>.

---

18 Smith, A., *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDL, 2004, p.40.

19 Simoulin, V., « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », dans Pasquier, R., Simoulin, V., Weisben, J., (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.17.

20 Le Galès, P., *op.cit.*, p.29 et suiv.

21 Mayntz, R., « Governing Failures and the Problem of Governability », dans Kooiman, J., (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993, cité dans Le Galès, P., *op.cit.*, p.33.

22 Le Galès, P., « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », dans Le Galès, P., Thatcher, M., (dir.), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995, p.15.

23 Le Galès, P., *art.cit.*, p.14.

Si certains auteurs comme Hussein Kassim ont remis en cause l'intérêt de l'utilisation de ce concept de réseau d'action publique pour l'étude des politiques publiques européennes en raison notamment de l'extrême complexité qui les caractérise<sup>24</sup>, il n'en demeure pas moins que le système politique européen se singularise par son ouverture et son polycentrisme. Selon Patrick Le Galès, la gouvernance européenne peut être définie par trois traits caractéristiques :

- « a) l'interpénétration de différents niveaux de gouvernements ;*
- b) la multiplication des acteurs et des intérêts organisés non étatiques, l'existence de réseaux d'action publique plus ou moins organisés, de sous-systèmes politiques et sociaux aux interdépendances multiples;*
- c) le fait que, s'il n'existe pas de délégation à un gouvernement élu responsable des décisions et des politiques, des décisions sont prises, des règles s'imposent à tous les citoyens. »<sup>25</sup>.*

Ici, le point a) va particulièrement nous intéresser ; il est le fondement de ce que Liesbet Hooghe et Gary Marks appellent la gouvernance multi-niveaux<sup>26</sup>. Il est néanmoins intéressant de faire un court détour par le point b) ; les autorités locales, quand elles se fédèrent au sein de réseaux transnationaux, agissent telles des groupes d'intérêt.

La question de la place et du rôle des groupes d'intérêt dans un système politique européen qualifié de pluraliste<sup>27</sup> a été largement discutée dans la littérature scientifique. Selon Richard Balme et Didier Chabanet, *« les groupes d'intérêt sont étroitement associés aux dispositifs de politiques publiques de l'Union européenne et [...] cet élément est profondément structurant dans le système politique européen »<sup>28</sup>*. Du fait de son manque d'expertise mais aussi d'une absence de légitimité démocratique, là aussi largement

24 Kassim, H., « Policy Networks, Networks and European Union Policy Making : A Sceptical View » dans *West European Politics*, octobre 1994, p.15-27 cité dans Le Galès, P., *art.cit.*, p.22.

25 Le Galès, P., *op.cit.*, p.34-35.

26 Marks, G., Hooghe, L., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefields, 2001 cité dans Le Galès, P., *op.cit.*, p.111.

27 Voir notamment Hayward, J., « Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie », dans *Pouvoirs*, 79, 1996, p.5-19.

28 Balme, R., Chabanet, D., « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.24.

documentée, la Commission européenne, institution nodale dans l'architecture institutionnelle européenne, est dotée de ce que Sonia Mazey et Jeremy Richardson définissent comme « *une culture organisationnelle [...] qui fait de la consultation une norme primordiale* »<sup>29</sup>. Si la gouvernance européenne est caractérisée par la multiplicité des liens entre société civile et institutions européennes, elle l'est aussi pour certains auteurs par une situation fluide de redistribution de l'autorité entre les différents niveaux de gouvernement. En plus de donner une place importante dans l'analyse du système politique européen aux jeux d'acteurs, la théorie de la gouvernance européenne offre à voir les jeux d'échelles.

En 1993, Gary Marks estimait que l'intégration européenne encourage « *the emergence of 'multilevel governance' [...] [drawing] some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level* »<sup>30</sup>. Nous pensons toutefois avec Richard Balme que les changements d'échelles de l'action publique<sup>31</sup> ne consistent pas en un simple transfert de compétences d'un niveau de gouvernement à un autre ; il ne s'agit pas d'« *un jeu à somme nulle* »<sup>32</sup>. C'est pourquoi nous retiendrons la définition de la gouvernance multi-niveaux donnée par Jean-Philippe Leresche à partir des travaux communs de Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck :

*« Dans le contexte de l'intégration européenne, la gouvernance multi-niveaux rend [...] compte d'une distribution des pouvoirs davantage polycentrique, qui se répartit sur plusieurs échelons de*

29 Mazey, S., Richardson, J., « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d'intérêt dans l'Union européenne », dans Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *op.cit.*, p.124.

30 L'intégration européenne encourage « *l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux faisant passer certaines fonctions auparavant centralisées de l'État à un niveau supranational et d'autres à un niveau local/régional* » : Marks, G., « Structural policy and multilevel governance in the EC », dans Cafruny, A., Rosenthal, G., (dir.), *The State of the European Community : Volume 2*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p.392 cité dans Featherstone, K., « In the Name of 'Europe' », dans Featherstone, K., Radaelli, C., (dir.), *The politics of europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.8.

31 Définis par Emmanuel Négrier comme exprimant « *une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne [...]*. » : Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *op.cit.*, p.12.

32 Balme, R., « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », dans Balme, R., *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, p.11-39, cité dans Leresche, J.-P., « Introduction. Logiques de pouvoirs et gouvernance multi-niveaux », dans Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *op.cit.*, p.255.

*gouvernement qui, tout à la fois, s'interconnectent et se concurrencent. »<sup>33</sup>.*

Nous voudrions insister sur la dernière partie de cette définition qui nous semble tout à fait pertinente et qui guidera en partie nos travaux. De l'intégration européenne résulte une plus grande fluidité des relations entre les différents niveaux de gouvernement. Ceux-ci sont interconnectés, c'est-à-dire qu'on ne peut se représenter correctement l'Union européenne selon un schéma pyramidal. L'architecture des relations entre les échelons de gouvernement au sein de l'UE ne peut être conçue comme une simple pyramide où les États seraient le niveau intermédiaire, point de passage obligé et unique point de rencontre entre le niveau supra-national et les autorités infra-nationales. Selon Liesbet Hooghe, « *Multilevel governance seems now a fact of life, so much that it is old-fashioned for a national government to insist on its monopoly of representation in the EU arena.* »<sup>34</sup>. Des relations s'établissent entre entités et acteurs sub-nationaux et Union européenne au-delà des États membres, dans une logique de contournement de ces derniers. Cette interconnexion des différents échelons de gouvernement ne se fait donc pas sans concurrence. L'intégration européenne, en modifiant les équilibres séculaires établis au sein des États-Nations, offre un contexte favorable aux entités infra-nationales pour s'affirmer face aux États en tant que pouvoirs et échelles de régulation politique. Si la thèse de la congruence<sup>35</sup> entre les processus d'intégration européenne et de régionalisation a déjà été développée et questionnée par la littérature, les effets de l'intégration européenne sur et pour les villes commencent à être explorés.

---

33 Leresche, J.-P., *art.cit.*, p.253.

34 « *Il semble que la gouvernance multi-niveaux soit aujourd'hui devenue une réalité, à tel point qu'il est démodé pour un gouvernement national d'insister sur son monopole de représentation dans l'arène européenne.* » : Hooghe, L., « The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance », dans Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.368.

35 Terme emprunté à Caitriona Carter et Romain Pasquier : Carter, C., Pasquier, R., « Intégration européenne et gouvernance régionale : la congruence ? », dans Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.259-270.

### ◆Villes européennes et gouvernance multi-niveaux

Le milieu des années 1980 voit l'apparition, à la fois dans la littérature et chez les acteurs européens eux-mêmes, du thème de « l'Europe des régions ». En effet, sous la présidence de Jacques Delors s'est engagée une dynamique de reconnaissance des autorités infra-nationales, et surtout des régions, comme acteurs de la gouvernance européenne. L'institutionnalisation de la politique régionale, l'introduction du principe de subsidiarité dans les traités et la création par le traité de Maastricht du Comité des Régions en sont les principaux symboles. D'après Patrick Le Galès, « *Presque indépendamment des réalités politiques existantes, fort contrastées, la Commission crée de ce fait une pression, un encouragement pour que les villes et les régions deviennent des acteurs politiques en Europe.* »<sup>36</sup>.

Selon la thèse esquissée par Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès<sup>37</sup> puis développée par ce dernier, la construction européenne participe d'un « *intermède historique* » favorable à l'autonomie des villes. En effet, l'une des hypothèses développées par Le Galès dans son ouvrage sur « *Le retour des villes européennes* » est la suivante:

*« Compte tenu de la longue histoire des villes européennes et de cette relation avec les États [i.e. l'influence sociale, économique et politique des villes dans les États-Nations au sein desquels elles ont été absorbées], le jour où la contrainte de l'État se desserre, quelles qu'en soient les raisons, un nouveau contexte émerge pour les entités subnationales, villes et régions européennes, se traduisant notamment par des opportunités pour développer des formes d'autonomie, d'intégration, des capacités stratégiques ainsi que des pressions à l'éclatement et à la fragmentation. »*<sup>38</sup>.

Aux côtés du processus de globalisation, le processus d'intégration européenne est identifié par l'auteur comme l'une des raisons d'une recomposition des États nationaux, du

36 Le Galès, P., *op.cit.*, p.142.

37 Bagnasco, A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur » dans Bagnasco, A., Le Galès, P., (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

38 Le Galès, P., *op.cit.*, p.23.

desserrement de la contrainte étatique. Aux yeux de Patrick Le Galès, l'intégration européenne, au stade où elle en est actuellement, débouche sur une confusion et une interdépendance des pouvoirs perçues comme une opportunité pour les villes européennes<sup>39</sup>.

Du fait notamment de l'entrée en scène d'un nouvel acteur, l'Union européenne, l'État perd de sa centralité et les villes ont la possibilité de s'émanciper d'un face-à-face avec l'État souvent qualifié de relations centre-périphérie. Elles peuvent dès lors développer des politiques urbaines innovantes et s'affirmer comme des acteurs collectifs en utilisant l'UE comme un allié. Les villes européennes sont de retour comme acteurs politiques et lieux de l'action publique. Ces dernières décennies, à la faveur des processus de décentralisation et d'intégration européenne, la capacité d'action des villes a été démultipliée : en France, 70% des investissements publics sont réalisés par les collectivités territoriales, principalement par les villes et agglomérations<sup>40</sup>. Pour Gilles Pinson, le développement des projets au sein des villes, permis par une délégation des politiques de développement et d'aménagement aux élites urbaines, du fait notamment des limites posées par l'UE à l'interventionnisme étatique, est un signe de ce retour des villes comme espaces politiques<sup>41</sup>. Il ne s'agit pas ici d'étudier les villes comme des métropoles, des zones urbaines fragmentées et dissoutes dans les différents flux qui les traversent mais comme des acteurs politiques et sociaux, « *comme des sociétés locales incomplètes, comme des lieux de structuration des modes de gouvernance.* »<sup>42</sup>.

L'intégration européenne a un double effet ; elle agit à la fois comme une opportunité pour les villes et comme une contrainte sur les villes : « *Les villes sont également partie prenante et doivent faire face, participer, résister, s'adapter.* »<sup>43</sup>. L'intégration européenne ouvre le champ des possibles pour les villes européennes souhaitant s'inscrire dans la

---

39 Patrick Le Galès entend par villes européennes « *ces villes de 200 000 à 2 millions d'habitants qui constituent depuis longtemps la trame de l'armature européenne* » (Le Galès, P., *op.cit.*, p.55). Il s'intéresse donc ici aux villes moyennes et capitales régionales, et non aux mégalo-poles. Dans son ouvrage, l'auteur retrace l'histoire de ces villes, du mythe de la ville européenne médiévale, véritable creuset des sociétés européennes, aux villes contemporaines insérées dans les États-Nations.

40 Le Galès, P., Intervention à l'IEP de Rennes, Rennes, 02 avril 2010.

41 Pinson, G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

42 Le Galès, P., *op.cit.*, p.37.

43 Le Galès, P., *op.cit.*, p.120.

gouvernance européenne multi-niveaux mais, en retour, elle influe sur les modes de gouvernance urbaine. Que ce soit par les règles d'attribution des fonds européens ou par des canaux cognitifs que nous développerons plus en avant au cours de cette étude, l'UE est une force structurante qui oriente et contraint en partie l'action publique locale.

L'approche de l'intégration européenne que nous venons de décrire, dans la lignée de laquelle nous souhaiterions inscrire nos travaux, est une approche *bottom-up* ; il s'agit de saisir l'Europe par les villes. Dans cette optique, il convient de présenter et de mettre en perspective les principaux outils conceptuels, les notions essentielles que nous allons mobiliser pour y parvenir.

### ■ D'une approche *top-down* à une approche *bottom-up* : enjeux de cadrage conceptuel

Si les chercheurs s'intéressant à l'Europe ont d'abord eu pour but de comprendre et de théoriser l'institutionnalisation d'un ordre politique supranational inédit, ils s'attellent depuis quelques années à saisir le processus d'intégration européenne en termes d'europanisation. Aujourd'hui, pour tout un courant de chercheurs, il s'agit non plus d'étudier l'Europe selon une approche *top-down* mais selon une perspective *bottom-up* mettant au centre de l'analyse les acteurs et les territoires. Ce faisant, ils déplacent leur regard et changent de focale pour appréhender l'intégration européenne « *au microscope du local* »<sup>44</sup>. Cette étude se propose de faire de même.

### ◆ Penser l'intégration en termes d'europanisation : un déplacement du regard

Si les théories de l'intégration ont le mérite d'analyser la formation d'une *polity* européenne, c'est-à-dire d'une entité politique aux institutions, aux processus décisionnels et aux politiques qui lui sont propres, elles ne permettent pas de voir « *L'Europe telle qu'elle se fait* », pour reprendre le titre de l'ouvrage dirigé par Olivier Baisnée et Romain Pasquier<sup>45</sup>. C'est pourquoi depuis quelques années les chercheurs entreprennent de déplacer

44 Pasquier, R., Weisbein, J., *art.cit.*

45 Baisnée, O., Pasquier, R., (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait : europanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS éd., 2007.



leur regard afin d'appréhender l'intégration européenne à l'aune de son impact sur les ordres politiques domestiques.

L'émergence de la notion d'eupéanisation traduit ce changement de perspective. Bien que contestée et largement discutée, il s'agit aujourd'hui d'une notion phare de la science politique. Aux contours incertains, elle est utilisée pour décrire une variété de constats empiriques. Son extension conceptuelle dénoncée par Claudio Radaelli<sup>46</sup> irait même jusqu'à menacer son opérabilité<sup>47</sup>. Si d'après les données recueillies par Kevin Featherstone dans l'index des citations en sciences sociales le nombre d'articles faisant référence à l'eupéanisation a été multiplié par plus de cinq entre le début des années 1990 et le début des années 2000<sup>48</sup>, la question « *what does 'Europeanization' mean ?* »<sup>49</sup> ne trouve pas la même réponse chez tous les auteurs. Dans son article, Featherstone recense quatre types d'utilisations du même terme. L'eupéanisation serait parfois vue comme un phénomène historique, également utilisée pour décrire un phénomène de diffusion transnationale des normes culturelles, le plus souvent associée à l'adaptation institutionnelle des ordres politiques domestiques du fait de l'intégration européenne ou, enfin, à l'adaptation des politiques publiques et des processus politiques. Ce sont ces deux dernières acceptions qui vont nous intéresser.

Pour Simon Bulmer, l'eupéanisation n'est pas tant une théorie mais plutôt un phénomène à expliquer<sup>50</sup>. Selon Olivier Baisnée et Romain Pasquier, la notion d'eupéanisation a longtemps été « *synonyme d'intégration européenne ou de convergence* »<sup>51</sup>. Elle a fait l'objet de définitions très large et parfois radicalement différentes comme celle de Thomas Risse, Maria Green Cowles et James Caporaso qui la définissent comme « *l'émergence et le développement au niveau européen de structures distinctes de gouvernance, c'est-à-dire des institutions politiques, légales et sociales qui*

46 Radaelli, C., « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone, K., Radaelli, C., (dir.), *The politics of europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.27-52.

47 Baisnée, O., Pasquier, R., « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », dans Baisnée, O., Pasquier, R., (dir.), *op.cit.*

48 Featherstone, K., *art.cit.*

49 « *Que veut dire le terme 'eupéanisation' ?* » : Featherstone, K., *art.cit.*, p.3.

50 Bulmer, S., « Theorizing Europeanization », dans Graziano, P., Vink, M., (dir.), *Europeanization : New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p.46-58, cité dans Graziano, P., Vink, M., « Challenges of a New Research Agenda », dans Graziano, P., Vink, M., (dir.), *Europeanization : New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p.12.

51 Baisnée, O., Pasquier, R., *art.cit.*, p.7.

*formalisent les interactions entre acteurs dans la résolution des problèmes, et des réseaux de politiques publiques spécialisés dans la création de règles européennes contraignantes* »<sup>52</sup>, ou encore celle de Claudio Radaelli qui, dans une définition célèbre faisant aujourd'hui office de référence, conçoit l'eupéanisation comme un « *processus de construction (a) diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de savoir-faire et de normes et croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union européenne puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national.* »<sup>53</sup>. De nombreuses études se sont attachées à mesurer l'efficacité des politiques publiques européennes et la conformité des lois et règles domestiques aux exigences communautaires. Dans cette optique, l'eupéanisation est vue comme un processus descendant<sup>54</sup> de l'UE vers le national ou le local ; les sociétés nationales sont souvent considérées comme de simples réceptacles s'adaptant plus ou moins bien aux contraintes imposées par Bruxelles.

La notion d'eupéanisation, bien qu'elle permette de déplacer l'attention, n'opère donc pas nécessairement un changement de focale. A une approche classique *top-down* centrée sur le niveau communautaire ne se substitue pas toujours une conception *bottom-up* des dynamiques d'eupéanisation qui permette de mettre en lumière le rôle des acteurs sujets aux processus de l'eupéanisation de l'action publique.

#### ◆ Faire une sociologie politique de l'intégration : un changement de focale

Si la définition que Claudio Radaelli donne de l'eupéanisation a pour mérite de mettre en avant son caractère processuel, il nous semble avec Kevin Featherstone qu'en se concentrant sur l'ensemble des normes *d'abord* définies par l'Union européenne, elle occulte une partie des mécanismes d'eupéanisation<sup>55</sup>. Ceux-ci peuvent être horizontaux, se produire en dehors de l'UE et être portés par les acteurs eux-mêmes. Dans une tentative

52 Caporaso, J., Green Cowles, M., Risse, T., (dir.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, New York, Cornell University Press, 2001, p.3, cités dans Baisnée, O., Pasquier, R., *art.cit.*, p.11.

53 Radaelli, C., « Policy transfer in the European union : institutional isomorphism as a source of legitimacy » dans *Governance*, 13 (1), 2000, p.3, cité dans Baisnée, O., Pasquier, R., *art.cit.*, p.11.

54 Terme emprunté à Cairtriona Carter et Romain Pasquier : Carter, C., Pasquier, R., *art.cit.*, p.264.

55 Featherstone, K., *art.cit.*, p.18.

de définition de la notion d'eupéanisation, il nous semble alors pertinent de reprendre avec Olivier Baisnée et Romain Pasquier la définition qu'en a donnée Robert Ladrech, il y a plus d'une décennie. Celui-ci met l'accent sur le caractère dynamique et processuel de l'eupéanisation tout en permettant d'envisager tous les types de mécanismes par lesquels l'eupéanisation peut se produire, quels que soient les acteurs qu'ils impliquent et les logiques qu'ils recouvrent. Pour Robert Ladrech, l'eupéanisation est :

*« un processus incrémental réorientant la construction et l'orientation des processus politiques à mesure que les dynamiques politiques et économiques de l'Union européenne font partie des logiques organisationnelles des systèmes politiques nationaux. »<sup>56</sup>.*

Penser l'intégration européenne en termes d'eupéanisation doit avant tout être un moyen de penser les changements qui ont lieu dans les sociétés nationales<sup>57</sup>. Pour Olivier Baisnée et Romain Pasquier, cela revient à se poser la question suivante : *« en quoi l'intégration européenne est-elle un facteur de changement dans l'organisation des ordres politiques nationaux, c'est-à-dire aussi bien dans la vie politique, les politiques publiques, les relations centre-périphérie que dans l'espace public ou les constructions identitaires ? »<sup>58</sup>*. Mais les changements liés à l'intégration européenne ne viennent par nécessairement « d'en haut ». Avec Patrick Hassenteufel et Yves Surel, *« On peut aussi partir de la perspective inverse en se demandant dans quelle mesure le processus d'eupéanisation est porté par des acteurs nationaux. »<sup>59</sup>*. Si l'eupéanisation peut prendre des formes non contraignantes basées sur les idées plutôt que sur les normes, et passer par des canaux n'impliquant par directement l'UE<sup>60</sup>, elle peut aussi être pro-active ; Caitriona Carter et Romain Pasquier parlent d'eupéanisation ascendante<sup>61</sup>.

56 Ladrech, R., « Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France », dans *Journal of Common Market Studies*, 32, 1, 1994, p.69, cité dans Baisnée, O., Pasquier, R., *art.cit.*, p.15.

57 Kevin Featherstone parle de « point d'entrée » (« entry-point ») : Featherstone, K., *art.cit.*, p.3.

58 Baisnée, O., Pasquier, R., *art.cit.*, p.7.

59 Hassenteufel, P., Surel, Y., « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », dans *Politique européenne*, 1, 2000, p.19.

60 Guigner, S., « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », dans Baisnée, O., Pasquier, R., (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait : eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS éd., 2007, p.263-281.

61 Carter, C., Pasquier, R., *art.cit.*, p.264.

La notion d'eupéanisation ascendante implique pour les chercheurs de mettre au centre de l'analyse les acteurs qui subissent ou se servent de l'Europe et de ses normes. Quand elle place le curseur au niveau de ces acteurs, pour reprendre l'expression de Romain Pasquier et Julien Weisbein<sup>62</sup>, la recherche sur l'eupéanisation change alors véritablement de focale. Il ne s'agit pas d'étudier les politiques publiques européennes en elles-mêmes mais d'analyser comment elles sont saisies au niveau local ; il s'agit de comprendre comment l'intégration européenne peut être un facteur de production d'identités politiques ; il s'agit de penser la recomposition des espaces politiques liée à l'Europe<sup>63</sup> : il ne s'agit donc plus de voir l'intégration européenne « d'en haut » mais d'adopter une approche sociologique permettant de la saisir « par le bas ».

De nombreux travaux s'inscrivent dans cette perspective et proposent, entre autres, une sociologie électorale<sup>64</sup>, une sociologie de l'identité<sup>65</sup> ou encore une sociologie de l'action collective à l'échelle européenne<sup>66</sup>. Sophie Jacquot et Cornelia Woll proposent quant à elles d'étudier l'eupéanisation à la lumière des usages de l'intégration européenne<sup>67</sup>. Ce faisant, elles décident de centrer leur analyse sur les acteurs, ou plus précisément sur leur rôle dans la traduction des effets de l'intégration européenne et sur leurs motifs d'action. A l'inverse, ou plutôt en complément des théories de l'eupéanisation dont la thèse centrale est celle du *misfit*<sup>68</sup>, une approche sociologique par les usages permet de prendre en compte le travail politique des acteurs qui peuvent « *choisir' et 'apprendre' en dehors des pressions institutionnelles [...] [et qui doivent], afin de pouvoir agir [...] interpréter les institutions*

---

62 Pasquier, R., Weisbein, J., *art.cit.*, p.11.

63 Pasquier, R., Weisbein, J., *art.cit.*

64 Strudel, S., « Les citoyens européens aux urnes : les usages ambigus de l'article 8B du traité de Maastricht » dans *Revue internationale de science politique*, 9 (1), p.47-63 cité dans Pasquier, R., Weisbein, J., *art.cit.*, p.7.

65 Bélot, C., Smith, A., « Europe and Identity : a Challenge for the Social Sciences », dans Hedetoft, U., (dir.), *Political Symbols, Symbolic Politics. European Identities in transformation*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 83-104 cité dans Pasquier, R., Weisbein, J., *art.cit.*

66 Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *op.cit.*

67 Jacquot, S., Woll, C., (dir.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris Budapest Torino, L'Harmattan, 2004.

68 Le théorie du *misfit* développée par James Caporaso, Maria Green Cowles et Thomas Risse explique l'eupéanisation par la pression à l'adaptation, qui en serait l'un des principaux mécanismes. Ces auteurs établissent une corrélation entre la compatibilité des normes européennes aux logiques nationales et le degré d'adaptation, d'eupéanisation. Selon cette thèse, le processus d'eupéanisation est médiatisé par les institutions.

Caporaso, J., Green Cowles, M., Risse, T., (dir.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2001 cité dans Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*

*européennes elles-mêmes, ainsi que les pressions qu'elles effectuent sur eux* »<sup>69</sup>. En prenant le comportement des acteurs comme variable analytique principale (mais sans pour autant la considérer comme la seule variable explicative) l'approche par les usages s'attache à rendre compte des transformations qui sont liées à l'utilisation de l'intégration européenne par les acteurs qui y sont soumis. Les acteurs sont perçus comme les médiateurs des processus d'eupéanisation : de l'utilisation qu'ils font des ressources européennes vont dépendre les effets de l'UE sur les ordres politiques domestiques.

Sophie Jacquot et Cornelia Woll définissent la notion d'usage de la manière suivante :

*« Plus précisément, les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de nature diverse - institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles. [...] La logique est celle d'une interaction, d'une influence réciproque et mutuelle. [...] Un usage est guidé par des stratégies complexes dont l'objectif est d'atteindre un but déterminé. »*<sup>70</sup>

A travers la notion d'usage, il s'agit de voir les opportunités politiques, ressources et contraintes européennes comme des leviers au service des acteurs. Ceux-ci peuvent s'en emparer, les utiliser en les intégrant à leurs différentes stratégies en vue d'atteindre leurs objectifs. Cette utilisation de l'UE n'est pas neutre et implique des effets en retour. L'analyse est ici celle d'une interaction entre le niveau micro et le niveau macro, c'est-à-dire, selon la définition du *Petit Larousse 2001*, d'une « *influence réciproque de deux phénomènes, de deux personnes* ». L'Europe fonctionne comme une variable exogène qui, lorsque les acteurs s'en servent, et ce quelles que soient leurs motivations, provoque des changements normatifs et cognitifs influençant sur le long terme à la fois leur comportement et leur positionnement social. La dynamique peut être perçue comme un mouvement de balancier entre le niveau européen et le niveau national/local.

---

69 Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*, p.7.

70 Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*, p.9-10.

Une approche par les usages est particulièrement utile pour analyser les effets des instruments non contraignants dits de *soft law*. En effet, comme l'explicitent Sophie Jacquot et Cornelia Woll, « *Les instruments non contraignants, comme la méthode ouverte de coordination (MOC) par exemple, fournissent aux acteurs qui peuvent les utiliser des ressources immédiates, des possibilités d'accroissement de leur marge de manœuvre dans la mesure où ils doivent prendre possession de ces instruments, se les approprier afin de transformer les objectifs politiques qui y sont contenus en pratiques politiques.* »<sup>71</sup>. Une telle approche permet également de penser la gouvernance multi-niveaux et les reconfigurations territoriales du point de vue des acteurs locaux : quelle utilisation font-ils des opportunités liées à l'intégration européenne ? C'est donc selon cette problématique que nous avons décidé d'interroger la Convention des Maires.

### ■ **Problématique et hypothèses de recherche : quel usage les villes européennes font-elles de la Convention des Maires ?**

En décidant de nous intéresser à la Convention des Maires, initiative qui connaît un succès grandissant auprès des villes européennes, nous avons choisi de tenter de saisir le processus d'intégration européenne à l'aune de ses effets sur les villes ; nous nous placerons donc dans la perspective théorique que nous venons de retracer. Comme nous avons voulu le montrer au cours de ce développement introductif, pour éclairer cette question il est pertinent d'adopter une approche *bottom-up*. Étudier la Convention des Maires « par le haut » serait une erreur. Le rôle des villes dans cette initiative est central ; il doit également l'être dans notre analyse.

A nos yeux, l'intérêt de la Convention des Maires réside dans le fait qu'il s'agit d'une opportunité politique à la disposition des villes européennes. La Convention des Maires apparaît aujourd'hui plus comme une dynamique que comme un instrument. Comment expliquer l'engouement des villes européennes – entendues ici au sens de gouvernements urbains<sup>72</sup> – pour cette initiative ? La Convention des Maires est-elle le nouvel avatar, voire

<sup>71</sup> Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*, p.16.

<sup>72</sup> Nous n'avons pas pour objectif d'étudier la formation d'un acteur collectif « ville » ou de rendre compte des clivages, inégalités et dynamiques sociales urbaines. Au risque d'une vision réifiée de la ville, nous la concevons dans sa globalité et nous intéresserons au gouvernement local qui en est l'émanation politique et la gouverne.

le symbole, d'une gouvernance européenne multi-niveaux favorable à l'autonomisation politique des villes ? Serait-elle un signe du « *retour des villes européennes* »<sup>73</sup> comme acteurs politiques et lieux de l'action publique ? Quelles conséquences a-t-elle pour les villes en général, et sur les villes signataires en particulier ?

Afin d'apporter des éléments de réponse, une approche par les usages nous semble tout à fait pertinente. Conformément à la définition que nous avons donnée de la notion d'usage, il s'agit d'étudier la Convention des Maires comme une opportunité politique dont les villes se saisissent mais aussi comme un instrument qui, en retour, influe sur l'action publique locale et la gouvernance urbaine. La Convention des Maires est pour nous un prétexte, un exemple concret nous permettant de saisir plus largement les interactions entre villes et Union européenne, et les effets que peut avoir l'intégration européenne sur les gouvernements urbains et leur positionnement vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement. Pour ce faire, nous nous interrogerons sur les déterminants de l'engagement des villes dans la Convention des Maires. Deux hypothèses fondamentales ont guidé nos investigations et structureront notre travail : la Convention des Maires ferait l'objet d'un usage externe stratégique et cognitif et d'un usage interne stratégique et de légitimation.

#### ◆A l'externe : un usage stratégique et cognitif

Sophie Jacquot et Cornelia Woll identifient trois types d'usages de l'intégration européenne (stratégique, cognitif, de légitimation) se combinant à trois logiques d'action (influence, positionnement, justification)<sup>74</sup>. La première de nos hypothèses est que sur la scène européenne, la Convention des Maires permet aux villes de se légitimer en tant qu'acteurs de la gouvernance européenne. A travers leurs réseaux transnationaux, il nous semble que les villes font un usage externe à la fois stratégique et cognitif de la Convention des Maires. Il s'agit pour les autorités locales, en tant que niveau de gouvernement, d'accroître leur accès au jeu politique européen et de se légitimer comme autorités politiques et espaces d'action pertinents.

---

73 Le Galès, P., *op.cit.*

74 Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*

### ◆ En interne : un usage stratégique et de légitimation

La seconde hypothèse que nous posons ici est que, sur la scène locale, la Convention des Maires est utilisée comme un levier de l'action publique par certains membres du gouvernement local, entendu au sens large comme englobant les élus municipaux et l'administration. Ici il s'agit de rompre avec la vision homogène des villes européennes, tout en focalisant notre attention sur le gouvernement local, et de penser l'usage interne de la Convention des Maires comme relevant de différentes stratégies d'acteurs. Au sein des villes signataires, cette initiative ferait selon nous l'objet d'un usage stratégique et de légitimation car elle permet à la fois un accroissement des marges de manœuvre des élus écologistes volontaristes et de l'administration, et une légitimation de la politique locale.

### ■ Terrain de recherche

Nous avons choisi de prendre la ville de Rennes comme terrain de recherche. Ville historique, capitale régionale marquée selon Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès d'une gouvernance urbaine évidente<sup>75</sup> et comptant à ce jour plus de 200 000 habitants dans la ville centre et près de 400 000 dans l'agglomération, Rennes fait indéniablement partie de la catégorie des villes européennes telles que définies auparavant. L'agglomération et trente-trois de ses trente-sept communes, dont la ville centre, ont à ce jour signé la Convention des Maires. Cette situation est unique ; près d'un tiers des villes françaises signataires font partie de l'agglomération rennaise. Rennes est donc un terrain approprié quand on s'intéresse aux usages de la Convention des Maires.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons eu l'occasion d'interroger des agents (techniciens et chargés de mission Europe) mais aussi des élus de la ville et de l'agglomération. Au vu de la dynamique de l'agglomération et de l'imbrication des deux niveaux d'action, il n'apparaissait pas judicieux de focaliser notre attention sur la ville. Toutefois, les petites et moyennes communes de l'agglomération ont des caractéristiques et répondent à des logiques différentes ; elles n'entreront pas dans le champ de notre analyse. Pour prendre la mesure de l'usage externe de la Convention des Maires et avoir un tableau

---

75 Bagnasco, A., Le Galès, P., *art.cit.*, p.41.



aussi riche que possible de la situation, des entretiens ont également été réalisés à Bruxelles et à Paris auprès notamment de la Direction Générale Transports et Énergie de la Commission européenne et de certaines associations et représentations de collectivités locales. Au total, de décembre 2009 à avril 2010 nous avons réalisé onze entretiens<sup>76</sup>.

De plus, nous n'avons pas limité nos sources primaires d'information aux échanges que nous avons pu avoir avec les acteurs impliqués de près ou de loin dans la Convention des Maires, mais nous avons étudié différents types de documents émanant de la ville de Rennes, de la Commission européenne, de représentations d'intérêts ou du Comité des régions. Si, pour des raisons de temps mais surtout d'intérêt, nous n'avons pas fait le choix d'étudier de manière systématique certains documents, tous nous ont servi à appréhender notre terrain et seront utilisés pour développer notre argumentaire. Aussi, nous nous appuyerons bien évidemment sur le texte de la Convention des Maires<sup>77</sup>.

## ■ Annonce du plan

L'étude que nous nous proposons de mener s'articulera en deux parties, chacune d'entre elles répondant à l'une de nos hypothèses de travail. Si nous avons décidé d'adopter une focale en contre-plongée le champ variera au cours de notre analyse. Nous nous attacherons tout d'abord à rendre compte du loin pour ensuite donner à voir le près. En d'autres termes, nous nous intéresserons dans un premier temps à l'usage de la Convention des Maires sur la scène européenne par les autorités locales puis nous nous concentrerons sur l'agglomération rennaise.

Tout d'abord, nous nous placerons au niveau de la scène politique européenne pour montrer que la Convention des Maires est une opportunité utilisée par les autorités locales pour s'affirmer comme acteurs de la gouvernance européenne, avec les ambiguïtés, les paradoxes et les limites que cela comporte. Ensuite, la scène locale sera notre horizon ; nous tenterons de comprendre les motifs qui sous-tendent l'engagement rennais et nous verrons que la signature de la Convention des Maires n'est pas qu'un simple effet d'annonce mais que la conjugaison de différentes logiques a permis un véritable engagement.

---

<sup>76</sup> Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés.

<sup>77</sup> Annexe 2 : Texte de la Convention des Maires.

## **PREMIERE PARTIE : L'affirmation des villes comme acteurs d'une gouvernance européenne multi-niveaux : usages collectifs de la Convention des Maires**

La Convention des Maires est une opportunité politique pour les villes européennes. Initiative mineure envisagée dans le Plan d'action pour l'efficacité énergétique de 2006, elle connaît aujourd'hui un succès grandissant. Comme nous le confiait un fonctionnaire de la Direction Générale Transports et Énergie (DG TREN) en charge de l'initiative, « *La Convention des Maires, telle qu'elle était présentée dans le Plan d'action efficacité énergétique, était une mesure secondaire dont on parlait pas beaucoup et, bon, on a décidé d'en faire une politique principale et alors...on a changé l'ambition.* »<sup>78</sup>. Les autorités locales ne sont pas étrangères à ce changement d'ambition. Elles ont en effet vu en cette initiative une opportunité pour se donner à voir comme lieux de l'action publique et s'affirmer comme acteurs de la gouvernance européenne multi-niveaux. Si elle offre des ressources à chaque ville signataire, la Convention des Maires a été et est toujours utilisée par les autorités locales dans leur ensemble pour promouvoir le niveau infra-national dans le jeu mouvant des échelles de l'action publique.

Les autorités locales, que ce soit via leurs réseaux transnationaux ou par le biais du Comité des Régions, utilisent la Convention des Maires dans une logique d'influence et de positionnement. De diverses manières, elles se servent de cette initiative pour se positionner stratégiquement dans l'espace politique européen et diffuser l'idée selon laquelle le niveau local est un niveau pertinent, efficace et légitime de l'action publique. Avant de nous pencher sur l'usage instrumental qui est fait de la Convention des Maires pour revendiquer la re-territorialisation de la gouvernance, nous allons étudier le rôle des villes dans l'élaboration de l'initiative et voir en quoi cela a pu et peut toujours faire l'objet d'un usage stratégique et discursif.

---

<sup>78</sup> Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

## **A. Le rôle des villes dans l'élaboration de la Convention des Maires : un usage stratégique et discursif**

Dans son ouvrage sur le retour des villes européennes, Patrick Le Galès montre que l'Union européenne est un puissant agent de légitimation. Les villes ne sont des acteurs collectifs que parce qu'elles sont reconnues comme telles par l'extérieur<sup>79</sup>. Pour exister, il faut exister aux yeux des autres. Pour les groupes d'intérêt en général, et pour les groupes d'intérêt territoriaux en particulier, la reconnaissance du statut d'interlocuteur privilégié de la Commission européenne est essentielle. Elle permet tout autant de se voir et de se donner à voir comme acteur européen que de faire valoir ses intérêts en pesant (ou en tentant de le faire) sur le processus décisionnel. La gouvernance multi-niveaux n'est pas une donnée ; c'est une articulation des niveaux de l'action publique en continuelle recomposition. Les différents niveaux de gouvernement se concurrencent tout autant qu'ils s'interconnectent<sup>80</sup>. Promouvoir le niveau infra-national est donc l'objectif principal des associations d'autorités locales. Le cas de la Convention des Maires est en ce sens exemplaire.

Notre enquête de terrain nous a amenés à constater que les réseaux transnationaux d'autorités locales ont eu un rôle important en amont du lancement de l'initiative, et continuent aujourd'hui à en avoir un à travers le bureau de la Convention des Maires, formé de six associations et ayant pour mission d'apporter un soutien aux villes signataires. Nous allons voir que si les villes ont fait un usage stratégique de leur implication dans le processus d'élaboration de l'initiative pour en influencer l'orientation et le contenu mais aussi pour se positionner comme partenaires de l'Union européenne, elles en font aujourd'hui un usage discursif visant notamment à mettre en scène leur capacité politique.

### **1. Un partenariat entre Commission européenne et réseaux transnationaux d'autorités locales : réponse à une quête de légitimité croisée**

Lorsque l'on interroge les associations d'autorités locales sur la Convention des Maires, les termes de « partenariat » et de « collaboration » reviennent souvent. Cette idée de

---

79 Le Galès, P., *op.cit.*, p.250.

80 Leresche, J.-P., *art.cit.*, p.253.

partenariat entre les villes et la Commission européenne s'applique à la Convention des Maires en elle-même, mais aussi à la façon dont elle a été élaborée. Lorsque nous interrogeons une chargée de mission au sein d'une des associations impliquées dans la Convention des Maires, celle-ci nous confiait : « *La Convention c'est vraiment ce partenariat entre le niveau européen et le niveau local et régional donc...à l'origine de la Convention il y a déjà un dialogue entre la Commission et les associations représentant les autorités locales, c'est-à-dire que la Convention elle-même a été élaborée en collaboration avec les associations.* »<sup>81</sup>. Ce dialogue a bien eu lieu. Pour en comprendre les raisons, les logiques, et l'aboutissement, il convient d'en retracer la genèse.

Dans son Livre vert sur l'efficacité énergétique paru en 2005, la Commission estimait que : « *Beaucoup de mesures peuvent être prises au niveau régional ou local, c'est-à-dire au niveau le plus proche du citoyen. En effet, une action en matière d'efficacité énergétique ne déploiera tous ses effets que si les actions prises au niveau communautaire et national sont relayées au niveau régional et local.* »<sup>82</sup>. Déjà auparavant, les villes étaient prises en considération comme lieux de la lutte contre le changement climatique dans plusieurs stratégies et programmes européens. A titre d'exemple, le programme SAVE a financé la mise en place d'agences locales de l'énergie<sup>83</sup> ; le volet « Initiatives intégrées » du programme Énergie Intelligente Europe s'adressant aux villes a financé des projets visant à créer « *un cadre cohérent dans lequel pourra s'inscrire l'application de mesures locales et régionales relatives à l'énergie* »<sup>84</sup>. Pour améliorer l'efficacité énergétique dans la Communauté, il a donc été prévu par le Plan d'action pour l'efficacité énergétique adopté en octobre 2006 dans le cadre du Programme européen sur le changement climatique, et à la suite du Livre vert sur l'efficacité énergétique, de mettre en place une Convention des Maires. Cette initiative était considérée comme la neuvième des dix actions prioritaires alors identifiées :

*« En 2007, la Commission créera un 'acte entre maires'  
rassemblant en un réseau permanent les maires des 20 à 30 villes*

---

81 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

82 Commission européenne, Livre vert, « Comment consommer mieux avec moins », COM(2005)265, 2005, p.35.

83 Emelianoff, C., *art.cit.*, p.160.

84 Commission européenne, Publication « Communautés énergétiques durables. Agir ensemble dans nos villes. Aperçu des projets », 6, 2009, p.4.

*européennes les plus grandes et les plus à la pointe. Il aura pour objectif l'échange et la mise en œuvre des meilleures pratiques et l'amélioration sensible de l'efficacité énergétique en milieu urbain, où les décisions politiques et les initiatives sont importantes à l'échelle locale, notamment dans le secteur des transports. »<sup>85</sup>.*

La Convention des Maires officiellement lancée en janvier 2008 par le commissaire européen à l'énergie a peu à voir avec l'acte entre maires envisagé en 2006. En effet, avant d'être un réseau, il s'agit d'un engagement des villes à atteindre l'objectif communautaire de réduction des émissions de dioxyde de carbone par l'établissement de plans d'actions locaux dont la mise en œuvre est surveillée par la Commission européenne. L'objectif d'échange d'expériences, bien que présent, n'est que secondaire. Comment expliquer ce décalage entre l'idée originelle et la Convention des Maires telle qu'elle existe aujourd'hui ?

Un peu moins d'un an après la publication du Plan d'action pour l'efficacité énergétique, les États membres ont adopté les objectifs des « 3x20 » en vue des négociations post-Kyoto. Cette décision politique a été un tournant majeur. En adoptant début 2009 un train de mesures légalement contraignantes visant à atteindre ces objectifs, le Paquet Énergie-Climat, les États membres ont voulu faire montre de la volonté politique européenne à agir contre le réchauffement climatique, et ce quelque soit l'issue du Sommet de Copenhague. L'UE voulant faire figure d'exemple sur la scène internationale, les actions entreprises se devaient d'être ambitieuses et efficaces :

*« Qu'est-ce qui s'est passé ? On a lancé cette idée [...] on n'avait pas, c'est un petit peu cynique ce que je dis, mais je crois que c'est comme ça, on n'avait pas besoin pour l'instant, jusqu'à ce moment, des villes. Au moment où la Commission en janvier 2007 elle a proposé le premier plan de...le 20/20/20 de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, ce qu'on s'est rendu compte c'est que quand on veut réduire nos émissions de CO<sub>2</sub> de plus de 20% il faut assurément attaquer le potentiel de réduction qui se trouve dans le bâtiment et*

---

85 Commission européenne, *op.cit.*, 2006, p.19.

*dans le transport urbain. Dans les deux secteurs, les villes ont un rôle fondamental à jouer. »*<sup>86</sup>.

Le changement d'ambition de la Convention des Maires semble donc être mû par la nécessité d'associer les villes aux efforts européens dans le souci d'atteindre, ou tout du moins de donner à voir la volonté européenne d'atteindre les objectifs fixés en 2007. Aux yeux des services de la DG TREN, comme nous l'a laissé entendre un fonctionnaire européen interrogé, il était évident que la Convention des Maires ne pouvait être efficace qu'au prix d'une réappropriation de l'initiative par les villes, et donc d'une implication de ces dernières dès l'élaboration de l'instrument leur étant destiné. Selon cet administrateur en charge de l'initiative, « *C'est une version dont les villes peuvent sentir que c'est leur Convention des Maires, c'est pas seulement la Convention de la Commission. »*<sup>87</sup>.

Dans la littérature, les analyses sur la recherche de légitimité politique de la Commission européenne et sur ses relations avec les groupes d'intérêt ne manquent pas. La thèse du déficit démocratique voit en l'UE un système politique sans assise démocratique et donc en mal de légitimité vis-à-vis des citoyens européens. Selon Didier Chabanet, « *Quelles que soient les conclusions qu'on en tire, il est incontestable que la légitimité démocratique du système politique de l'UE est actuellement faible. »*<sup>88</sup>. La Commission européenne, institution technocratique disposant d'importants pouvoirs est celle qui en souffre le plus. Pour Fritz Scharpf, l'Europe serait caractérisée par un triple déficit de la légitimité par les *inputs*, c'est-à-dire « *l'absence d'un sentiment d'identité collective, l'absence de débat politique véritable et l'absence d'une infrastructure institutionnelle, à l'échelle de l'Europe, qui permettrait de garantir la responsabilité politique des titulaires d'une charge publique devant un électorat européen. »*<sup>89</sup>. Face à cela, la légitimité par les *outputs* devient essentielle, l'efficacité devient le maître mot ; il s'agit pour l'UE de faire preuve de sa capacité à résoudre des problèmes. Les politiques publiques européennes sont souvent techniques et jouent alors sur un mode de légitimation par la rationalité, celui de la

---

86 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'un administrateur à la DG TREN.

87 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

88 Chabanet, D., « Vers une européanisation de l'action collective ? », dans Mercier, A., (dir.), *Vers un espace public européen ? : recherches sur l'Europe en construction*, Paris, Budapest, Torino, L'Harmattan, 2003, p.66.

89 Scharpf, F., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p.191 cité dans Le Galès, P., *op.cit.*, p.124.

promotion d'un « *one-best-way technocratique* »<sup>90</sup>. Pour être légitimes, les politiques européennes doivent être efficaces. Comme nous avons essayé de le montrer, c'est en partie ce souci de résultats qui a permis l'association des villes à l'élaboration du texte de la Convention des Maires.

Cette association des villes s'est faite en deux phases. Au cours de l'année 2007, lors d'une phase de consultation informelle, plusieurs associations d'autorités locales ont eu l'opportunité de discuter avec les services de la DG TREN sur la forme, le contenu et les modalités de la Convention des Maires. Comme nous le confiait une participante à cette première concertation : « *On avait déjà la possibilité de... de dialoguer avec la Commission, de déjà lui faire des remarques sur un texte...vraiment une ébauche, hein, c'était vraiment des idées. [...] C'était à la Commission, il y avait une personne de chaque asso et, je me rappelle, on n'était même pas dans une salle de réunion, on était dans un petit coin !* »<sup>91</sup>. Il apparaît en fait que bien plus qu'une collaboration sur le texte de la Convention, il s'agissait pour les fonctionnaires européens en charge de l'initiative de sonder la réceptivité des villes et de créer une dynamique et un intérêt pour la Convention afin de convaincre leur hiérarchie d'appuyer son lancement : « *Et quand j'ai proposé à mon commissaire, à l'époque Piebalgs, il avait dit : 'bon si on est capables d'avoir une vingtaine de villes, 20-25 villes qui s'engagent, on y va. Sinon, on oublie et on fait autre chose.'. Et j'ai fait alors toute une procédure informelle. Cela était jusqu'à décembre 2007 et puis en décembre 2007 on avait 94 villes qui avaient exprimé leur intérêt.* »<sup>92</sup>. Ensuite, une fois l'initiative formellement présentée, une consultation formelle sur le texte de la Convention a été lancée, toutes les parties intéressées pouvant s'exprimer et proposer des amendements au texte leur étant soumis<sup>93</sup>.

La Commission européenne est dotée d'une culture de la concertation. L'association des groupes d'intérêts territoriaux et autres parties prenantes au processus d'élaboration de la Convention des Maires n'est pas quelque chose d'étonnant ; au contraire, ce n'est qu'un exemple d'une implication systématique des groupes d'intérêt dans la formulation des

---

90 Foret, F., *Légitimer l'Europe : pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p.137.

91 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

92 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

93 Annexe 3 : Brouillon du texte de la Convention des Maires soumis à consultation.

politiques européennes. Selon Richard Balme et Didier Chabanet, la Commission européenne encourage la participation des groupes d'intérêt aux processus décisionnels à la fois dans un souci de légitimité et dans une recherche d'expertise. Alors que les formes électorales de légitimation politique sont en recul, la légitimation procédurale se développe à tous les niveaux de gouvernement, et avec davantage d'acuité au niveau européen. Cette forme de légitimation s'appuie sur « *la cooptation, la concertation avec les groupes organisés dans l'élaboration des dispositifs des politiques publiques et le guidage pragmatique de l'action publique.* »<sup>94</sup>. Les politiques européennes tirent en partie leur légitimité des processus de co-production qui les ont vu naître ; c'est parce qu'elles sont le fruit d'une réflexion associant un large spectre d'acteurs représentatifs de la société qu'elles sont légitimes ou considérées comme telles.

Les villes sont des acteurs importants de légitimation pour l'Europe. Nous pensons avec Patrick Le Galès que l'intégration des villes dans le système européen, du fait de leur tradition démocratique et de leur légitimité politique, peut concourir à mobiliser les citoyens dans la construction européenne ; ce fut d'ailleurs l'objet de la dynamique initiée par Jacques Delors dans les années 1980 et de la création du Comité des Régions<sup>95</sup>. La Convention des Maires, avec l'idée sous-jacente qu'il s'agit d'un partenariat unique entre la Commission européenne et les autorités locales, apparaît susceptible de permettre à l'Union européenne de capitaliser sur les ressources de légitimité des villes. Cette réflexion d'un fonctionnaire européen tend à le confirmer : « *Au-delà d'efficacité énergétique, on parlait de gouvernance. On parlait d'un modèle pour l'Europe qui puisse faire que les européens ils oublient de parler de l'Europe comme quelque chose qui est sur un autre continent.* »<sup>96</sup>.

Les différentes tendances que nous avons pu identifier du côté de la Commission européenne en termes de recherche de légitimité ont été constitutives d'une opportunité institutionnelle<sup>97</sup> pour les groupes d'intérêt territoriaux. L'accès de ces groupes aux institutions européennes dépend en effet en partie de l'accessibilité de ces dernières. Il s'agit du fruit d'un échange avec d'un côté les ressources déployées par les groupes d'intérêt et de l'autre les besoins des institutions: « *Les rapports ne peuvent être établis que si les*

---

94 Balme, R., Chabanet, D., *art.cit.*, p.33.

95 Le Galès, P., *op.cit.*

96 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

97 Balme, R., Chabanet, D., *art.cit.*, p.84.



*deux acteurs y trouvent un quelconque intérêt.* »<sup>98</sup>. Dans le cas de la Convention des Maires, la réceptivité de la Commission a évité aux associations d'autorités locales à avoir à déployer d'importantes stratégies pour, si ce n'est se faire entendre, tout du moins être écoutées.

Depuis les années 1970, les autorités locales ont fait leur apparition sur la scène politique européenne à travers des réseaux transnationaux. Qu'ils soient généralistes ou spécialisés sur certaines thématiques, ils ont pour but de représenter le niveau local et de permettre à leur membres d'apprendre par l'échange<sup>99</sup>. Ces réseaux ont donc deux fonctions ; ils sont d'une part des acteurs de l'intégration européenne et, d'autre part, des lieux de socialisation et d'européanisation horizontale, entre pairs. Parmi eux nous pouvons citer le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) qui, créé dès 1951, est l'une des plus connues et des plus influentes associations généralistes, Eurocities qui regroupe les plus grandes villes européennes ou Énergie-cités, une association créée en 1990 dans le but d'encourager le développement d'une politique énergétique locale durable. Ces trois associations, entre autres, ont concouru à l'élaboration de la Convention des Maires.

Avec les outils d'un répertoire d'action pluraliste, c'est-à-dire l'utilisation des techniques du lobbying<sup>100</sup>, ces associations ont tenté d'orienter la Convention des Maires dans le sens de leurs intérêts. D'après les entretiens que nous avons pu mener et les documents que nous avons eu la possibilité de consulter, une de leurs préoccupations majeures était de parvenir à abaisser le niveau d'exigence de la Commission européenne en matière de suivi, d'évaluation et de sanction en cas de non respect des objectifs. Il s'agissait d'aboutir à un engagement symboliquement fort mais le moins contraignant possible.

Si la Convention des Maires a été pour les villes l'occasion de participer activement au processus décisionnel européen dans un but stratégique d'influence, elle a aussi été l'occasion pour les réseaux d'autorités locales de se positionner sur l'échiquier européen. Selon Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *« Le fait d'être l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics sur un domaine politique donné constitue une reconnaissance claire*

98 Grossman, E., Saurugger, S., *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006, p.105.

99 Hooghe, L., *art.cit.*, p.359.

100 Balme, R., Chabanet, D., *art.cit.*, p.85.

*de l'importance du groupe.* »<sup>101</sup>. Nous avons pu le vérifier et prendre la mesure de la volonté de « *devenir des partenaires* »<sup>102</sup>. Même au niveau de chaque ville, cette ambition transparait. Comme nous l'avons évoqué, les réseaux transnationaux d'autorités locales sont des lieux de socialisation pour les villes ; ils jouent également, avec la Commission européenne, un rôle d'agent de légitimation extérieure. Pour une ville, avoir été impliquée au sein d'un réseau sur le dossier de la Convention des Maires signifie avoir été reconnue par ses pairs comme une ville « qui compte ». Dans un contexte de concurrence entre les villes<sup>103</sup>, l'image que peut renvoyer une ville en termes de rayonnement et de capacité d'action est capitale. Cet étonnement et cette frustration que nous avons pu ressentir chez une chargée de mission de Rennes-Métropole du fait de ne pas avoir été impliquée au sein d'Eurocities en sont pour nous un bon témoignage :

*« On arrivait dans Eurocities à peu près à ce moment-là et on découvrait ce truc qui était parti sur les chapeaux de roues. [...] On sait même pas qu'ils sont impliqués, on sait même pas qu'il y a un travail préparatoire ...euh...et après on découvre 'tiens, tant de villes sont en train de s'engager dans la Convention des Maires'...'ouuuuuuh c'est quoi ? Pourquoi eux et pas nous ? On était super...on avait toutes les raisons d'être impliqués donc pourquoi ils sont pas venus nous demander ?' [...] Faut surtout pas que ça se reproduise ! »*<sup>104</sup>.

Participer à l'élaboration de la Convention des Maires et promouvoir cette initiative revient aussi, et peut-être surtout, à dépasser l'horizon étatique et à s'affirmer face à l'État. L'intégration européenne a favorisé une recomposition des échelles de l'action publique et, dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux telle que nous l'avons définie dans l'introduction de cette étude, les différents niveaux de gouvernement sont en constante concurrence. Les villes ont vu en la Convention des Maires une initiative dont elles pouvaient se servir pour contourner le niveau étatique, se positionner comme acteur de la gouvernance européenne, et en retour s'affirmer sur la scène nationale : « *Il y a une*

101 Grossman, E., Saurugger, S., *op.cit.*, p.83.

102 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'une chargée de mission du CCRE.

103 Le Galès, P., *op.cit.*, p.285 et suiv.

104 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

*impulsion qui passe quasiment directement de la Commission aux villes sans plus passer par les États et donc maintenant nous on monte, fort de ce binôme avec la Commission, pour interpeller notre État sur des financements, sur des soutiens à nos politiques locales. »<sup>105</sup>.*

Le rôle qu'ont pu avoir les villes, à travers leurs réseaux transnationaux, dans l'élaboration de la Convention des Maires répond donc à une quête de légitimité croisée. D'un côté, la participation des villes a été vecteur de légitimation pour la Commission européenne, et ce sous de nombreux aspects. De l'autre, les villes ont trouvé en cette initiative une opportunité pour se donner à voir comme partenaires de la Commission européenne dans une gouvernance multi-niveaux. De diverses manières, elles ont fait un usage stratégique de la Convention des Maires et, plus largement, de l'Europe. La genèse de la Convention des Maires et le processus d'élaboration du texte que nous avons tenté de décrire à grands traits ne sont pas aussi linéaires et limpides qu'il n'y paraît au premier abord. La version que nous en avons donnée relève d'une vision recomposée et donc nécessairement imparfaite. Il convient d'analyser l'usage discursif d'attribution qui est aujourd'hui fait de la Convention des Maires afin de mettre davantage en lumière les jeux de pouvoirs qui l'entourent.

## 2. Un face à face entre Commission européenne et réseaux transnationaux d'autorités locales ? : jeux d'influence et enjeux d'attribution

Le partenariat avec la Commission européenne dont les autorités locales se réclament n'est pas neutre et univoque. Il peut et doit être analysé sous l'angle du conflit, de la concurrence. Au-delà du partenariat stratégique il existe un face-à-face discursif. Notre enquête nous a amenés à distinguer deux tendances qui s'opposent : d'un côté les services de la Commission européenne présentent l'initiative comme technocratique, de l'autre les villes ont tendance à la donner à voir comme étant le fruit de leur action de lobbying. Peut-on, et doit-on chercher à retracer l'exacte genèse de la Convention des Maires ? L'analyse des perceptions et des stratégies d'attribution de l'initiative nous en disent

---

<sup>105</sup> Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'une chargée de mission Europe à Rennes-Métropole.

peut-être davantage sur les enjeux qu'elle porte et les effets qu'elle peut avoir. Notre propos n'est pas tant de démêler le faux du vrai mais plutôt, avec les informations dont nous disposons, de relever les oppositions, les incohérences, les paradoxes. En tous les cas, il nous semble opportun de penser la construction intellectuelle de cette politique dans un entre-deux<sup>106</sup>. Comme nous le confiait très justement une chargée de mission au sein du CCRE, « *Je pense que c'est un projet qui s'est construit peu à peu parce qu'après tout on se rencontre régulièrement que ce soit dans des conférences ici à Bruxelles ou dans des rendez-vous comme ça.* »<sup>107</sup>.

Lorsque nous avons rencontré un technicien en charge d'établir le Plan d'action de Rennes-Métropole, celui-ci nous a présenté la Convention des Maires de la manière suivante :

*« Alors l'historique c'est Energie-Cités [...] qui part du constat, et en même temps il est parfaitement dans son rôle en tant qu'association des autorités locales pour la promotion des initiatives en matière d'énergie durable, de dire: 'rien ne se fera tant que localement il n'y a pas d'engagement fort [...]'. Donc eux en gros ils font du lobbying, vraiment comme ils font très couramment encore une fois, auprès de la Commission européenne [...] ils peaufinent leur truc, qui explique un peu nana...et arrivent avec au final un compromis sans doute avec Bruxelles. »<sup>108</sup>.*

Ici, de façon très claire, la Convention des Maires est présentée comme une initiative émanant directement d'une association d'autorités locales, Énergie-Cités. Pour cet acteur n'ayant pas directement pris part aux négociations, la Convention des Maires est une idée qui, dans le fond et sur la forme, a été élaborée et promue par les villes. En ce sens, cette

---

106 Sur ce point nous renvoyons aux travaux d'Isabelle Irigoien sous la direction de Cécile Robert : Irigoien, I, *Quel rôle peuvent jouer les villes dans la politique énergétique de l'Europe ?*, mémoire sous la direction de Robert, C., IEP de Lyon, 2009.

Sans souscrire entièrement à la thèse d'Isabelle Irigoien nous prenons note de sa vision de la Convention des Maires comme issue d'un processus au centre duquel se trouveraient les logiques individuelles et les relations inter-personnelles.

107 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

108 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

réflexion d'un élu rennais lorsqu'il parle du congrès annuel d'Énergie-Cités d'avril 2008, c'est-à-dire ayant eu lieu trois mois après le lancement officiel de l'initiative, est tout à fait révélatrice : « *Juste après les élections je rencontre Gérard Magnin, le président d'Énergie-Cités, il y a un congrès à l'époque en Irlande où on va avec Brendan Catherine présenter nos expériences locales et là naît l'idée, sous nos yeux, de la Convention des Maires !* »<sup>109</sup>.

Il est vrai que les villes ont eu un rôle dans l'élaboration de la Convention des Maires ; nous l'avons déjà montré. Toutefois, il n'apparaît nulle part que la paternité de l'idée puisse leur être attribuée. Si les différentes positions d'Énergie-Cités dont nous avons pris connaissance en appellent bien à une reconnaissance du rôle des autorités locales en matière énergétique et affirment leur volonté de s'impliquer aux côtés des autres parties prenantes pour promouvoir un modèle énergétique durable, elles ne précisent nullement les modalités de cette implication. Si les élus et techniciens interrogés tendent à attribuer la Convention des Maires à Énergie-cités, cela reflète le souci des villes de mettre en scène leur capacité politique. Les villes font un usage discursif de la Convention qui tend à diffuser l'idée selon laquelle elles sont des acteurs de la gouvernance européenne. Au-delà du partenariat avec la Commission européenne, leur participation pro-active à cette gouvernance offre aux villes des ressources de légitimation. S'attribuer l'initiative c'est aussi s'emparer de sa réussite et, comme le souhaitait le fonctionnaire européen précédemment cité, se la réapproprier.

Toutefois, parallèlement, la Commission semble tenir à garder le *leadership* de l'initiative et à conserver son rôle d'entrepreneur politique<sup>110</sup>. Quand il nous présentait la

109 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

110 Même au sein de la Commission européenne des tensions et des enjeux d'attribution de l'initiative peuvent apparaître. La Commission n'est pas une entité homogène : elle est constituée de DG et de services aux intérêts parfois divergents. Certains peuvent voir en la Communication de la Commission de février 2004 intitulée « Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain » les prémices de la Convention des Maires. Dans cette communication préparée par la DG Environnement, la Commission se fixe pour objectif « *de contribuer au niveau de l'UE, à l'établissement d'un cadre solide qui suscitera des initiatives locales fondées sur les meilleures pratiques, en laissant aux décideurs locaux le choix des objectifs et des solutions.* » (p.6) et propose dans ce cadre d'examiner « *les possibilités de soutien au développement d'une initiative Aalborg+10 par laquelle des villes mettront sur pied une action coordonnée les engageant sur des objectifs clairs et chiffrés pour la prochaine décennie.* » (p.50). Toutefois, lorsque nous interrogeons un fonctionnaire de la DG TREN sur l'éventuelle filiation entre la stratégie de 2004 et la Convention des Maires, celui-ci nous répliquait : « *Euh...je crois qu'en 2004 non. Pour moi...peut-être il y avait déjà des considérations mais...mais...mais...(petits rires) on a pas considéré le plan de 2004 !* ».

Convention des Maires, l'administrateur à la DG TREN que nous avons rencontré nous disait : « *Avec une approche peut-être un petit peu, à l'origine, technocratique*<sup>111</sup>, on a vu qu'il fallait faire jouer les villes. »<sup>112</sup>. Paradoxalement, tout en insistant sur le rôle des villes dans l'élaboration et le succès de l'initiative, et sur le refus de « *faire une formule Commission* », le fonctionnaire interrogé avait le souci de donner à voir la Commission comme l'initiatrice et l'indispensable coordinatrice de la Convention des Maires. Si les villes se servent de l'UE et de la Convention des Maires pour agir en dehors de l'État et s'affirmer face à lui, il semble que la Convention est aussi pour la Commission européenne une initiative au service du renforcement de sa position institutionnelle. Face aux représentants étatiques rassemblés au sein du Conseil européen, la Commission peut se montrer comme une institution centrale et innovatrice du jeu politique européen. Avec cette initiative, la Commission européenne peut également profiter de la légitimité démocratique de ses interlocuteurs et espérer modifier son image auprès des citoyens : « *Il y a toujours une association d'idées, avec l'idée que la Commission...à quoi ça sert la Commission ? Du point de vue de la plupart des gens qui nous connaissent, à imposer la loi et à donner de l'argent ! Alors ça il faut le dire. On a un problème aussi de visibilité de la Commission.* »<sup>113</sup>.

S'il peut y avoir une concurrence feutrée sur l'attribution de l'initiative, le texte de la Convention lui même résulte d'une négociation pouvant être perçue comme un affrontement. Il n'est finalement que le reflet d'un équilibre des forces entre, d'une part, des villes souhaitant assouplir le dispositif et, d'autre part, une DG TREN refusant de vider de sa substance l'engagement proposé aux villes. Les effets des actions entreprises par les groupes d'intérêt sont toujours difficiles à mesurer. La construction cognitive d'une politique et le processus décisionnel européen sont complexes, faits d'interactions multiples. Selon Richard Balme et Didier Chabanet, « *L'impact direct de ces réseaux transnationaux [d'autorités locales] sur les décisions européennes reste marginal.* »<sup>114</sup>. A en croire une membre de l'équipe du CCRE, les services de la DG TREN auraient en effet peu tenu compte des remarques et demandes émanant des autorités locales consultées :

---

111 Notons ici que l'usage du terme « technocratique » n'est pas péjoratif. Comme nous l'avons déjà souligné, la Commission européenne, et à travers elle l'UE, puise en grande partie la légitimité de ses politiques publiques dans leur rationalité technique, technocratique.

112 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

113 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

114 Balme, R., Chabanet, D., *art.cit.*, p.72.

*« La Commission ensuite a fait son travail...elle a modifié en tenant compte, ou pas [rires] de certaines de nos remarques ! »<sup>115</sup>.*

S'il est difficile d'évaluer l'impact qu'a pu avoir la phase de négociation informelle, nous pouvons émettre l'hypothèse que les réseaux transnationaux d'autorités locales ont soutenu le changement d'ambition de la Convention des Maires, d'une part car cela leur permettait d'envoyer un signal politique fort et, d'autre part, pour éviter la concurrence d'un nouveau réseau. Comme nous l'avons montré, la Convention des Maires a changé d'objectifs à la faveur de l'adoption des « 3x20 ». Initialement, ce devait être un réseau permanent et donc un concurrent potentiel des réseaux pré-existants :

*« Il y aurait une tendance tout à fait naturelle à créer un nouveau monstre qui fait la concurrence aux vieux monstres ! [rires] [...] Les relations entre les réseaux elles sont pas faciles ! [...] [Il faut] une reconnaissance mutuelle des rôles de la Convention et des rôles des associations de villes, en exprimant clairement que la Convention n'est pas une menace pour les associations de villes parce que ça c'est un élément assez important pour eux. »<sup>116</sup>.*

C'est aussi ce qui peut en partie expliquer la volonté qu'ont eue les associations de faire partie du bureau de la Convention des Maires. Créé suite à un appel d'offre, ce bureau composé de six associations, à savoir Energie-Cités, CCRE, Climate Alliance, Eurocities, Fedarene et Pracsis, remplit toutes les tâches de gestion de la Convention qui lui sont confiées par la Commission. Là encore, pour renforcer l'idée d'un partenariat entre Commission et villes européennes, il était important que ce soient les villes qui, à travers leurs réseaux, fassent fonctionner et animent la Convention des Maires.

Lorsque l'on compare le texte soumis à consultation<sup>117</sup> et la version définitive de la Convention des Maires<sup>118</sup>, ils paraissent au premier abord et dans une large mesure semblables, ce qui viendrait confirmer les propos de la chargée de mission au CCRE

115 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010

116 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'un administrateur à la DG TREN.

117 Annexe 3 : Brouillon du texte de la Convention des Maires soumis à consultation.

118 Annexe 2 : Texte de la Convention des Maires.

relatés plus haut. Au moment du lancement de l'initiative, les principales préoccupations des associations d'autorités locales ont été d'abaisser le niveau d'exigence de la Commission, de faire en sorte que la Convention des Maires soit un engagement politique et symbolique fort sans être trop contraignant pour les municipalités signataires. Certaines proposaient des modifications apparemment anodines mais lourdes de conséquences. A titre d'exemple, le CCRE demandait à ce que les villes signataires s'engagent non pas à diminuer de 20% les émissions de CO<sub>2</sub> sur l'ensemble de leur territoire mais à ne réduire que les émissions de CO<sub>2</sub> directement dues à l'administration municipale, ce qui ne représente que 3% des émissions totales du territoire<sup>119</sup>. Cela nous conduit à penser que, pour cette association, plus qu'un véritable engagement en faveur du climat, la Convention des Maires était avant tout une opportunité politique à saisir pour appuyer sa stratégie en faveur de la reconnaissance et de l'autonomisation du niveau local<sup>120</sup>.

Ce genre de propositions n'ont pas été acceptées par les services de la DG TREN en charge de l'initiative, qui sont restés fermes sur les éléments de contrainte contenus dans la Convention, à savoir la soumission des plans d'actions et de rapports de mise en œuvre à échéances fixes et la privation du statut de membre de la Convention en cas de non respect des engagements : *« Ça c'est un élément clé de la Convention. Ça c'est notre rôle le plus précieux : c'est de faire que les activités des villes ce soit pas simplement comme ça s'est passé toujours des déclarations belles. »*<sup>121</sup>. Si les groupes d'intérêts et la Commission se présentent parfois comme des partenaires, c'est bien cette dernière qui garde le contrôle de l'initiative. Néanmoins, une analyse approfondie des deux textes révèle que les fonctionnaires européens ont accepté d'infléchir le texte sur certains points pour satisfaire les villes et, quelque part, favoriser la réussite de leur initiative. Plus que d'expertise ou d'information, en consultant les villes, la DG TREN cherchait à créer une dynamique, à les engager à ses côtés. Ainsi, l'objectif de réduction des émissions *« de plus de 20% »* est devenu un objectif *« d'au moins 20% »*, le *« rapport d'évaluation »* à remettre annuellement s'est mué en un *« rapport de mise en œuvre »* à produire *« au moins tous les deux ans »* et la responsabilité des autorités locales dans la lutte contre le changement

---

119 CCRE, « CEMR response to the consultation on the Covenant of Mayors », 2008.

120 Toutefois, nous nous garderons de généraliser ce constat dans la mesure où certaines associations spécialisées, comme Climate Alliance, ont au contraire demandé à ce qu'un critère minimum à l'adhésion soit défini : Climate Alliance, « Climate Alliance recommendations to the Covenant of Mayors initiative », 2008.

121 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'un administrateur à la DG TREN.



climatique est présentée comme une responsabilité partagée. Les modalités de sanction en cas de non respect des engagements se sont elles aussi assouplies. L'expulsion de la Convention des Maires peut avoir lieu dans trois cas de figure : en cas d'incapacité à soumettre un Plan d'action, comme cela était initialement prévu, en cas de non respect de l'objectif mais « dû à l'absence ou l'insuffisance de la mise en œuvre du Plan d'action » et non plus dans l'absolu<sup>122</sup>, ou en cas d'incapacité à soumettre un rapport « à deux échéances de suite », c'est-à-dire tous les quatre ans et non pas « dans les deux années qui suivent » comme cela avait été proposé.

De plus, trois ajouts majeurs sont issus de la consultation des autorités locales. Tout d'abord, les maires demandent à être impliqués dans la préparation et la mise en œuvre des Plans d'action nationaux, ce qui est tout à fait révélateur de l'usage stratégique de la Convention des Maires dans une optique d'affirmation sur la scène nationale face à l'État. Ensuite, le texte prévoit la création de structures de soutien – États, Régions, Départements, Communautés d'Agglomération - ayant pour missions d'aider les communes n'ayant pas suffisamment de moyens humains, techniques, et financiers à respecter leurs engagements. Enfin, l'intense lobby du CCRE et d'autres associations représentant le niveau régional a été efficace. Dans le texte final, aux côtés des villes nous retrouvons les régions et plusieurs paragraphes concernant le soutien du Comité des Régions ont été ajoutés. S'il peut y avoir concurrence entre villes ou entre réseaux de villes, il y a aussi concurrence entre les différents niveaux infra-nationaux qui souhaitent tous jouer un rôle et acquérir une visibilité dans la gouvernance européenne : « C'est aussi ce qu'on a 'promis' aux villes, c'est qu'elles auraient plus de visibilité au niveau européen. »<sup>123</sup>.

L'analyse du rôle qu'ont eu les autorités locales, via leurs associations, dans le processus d'élaboration de la Convention des Maires nous a permis de révéler certaines facettes de l'usage stratégique et discursif qu'elles en ont fait. L'implication des villes dans ce processus répond à une quête de légitimité croisée entre Commission européenne et villes. Les villes ont utilisé l'ouverture et la réceptivité de la Commission pour se donner à voir comme ses partenaires et influencer l'initiative selon leurs intérêts, avec plus ou moins

---

122 Il s'agit ici de reconnaître que, malgré leurs actions, les municipalités n'ont pas la maîtrise totale du comportement de leurs administrés.

123 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'une chargée de mission du CCRE.

de succès. A travers les enjeux d'attribution de l'initiative que nous avons pu cerner et les jeux d'influence que nous avons mis à jour, il s'agissait de soutenir, d'amender mais aussi de revendiquer une initiative perçue comme une opportunité pour se positionner comme des acteurs politiques européens pro-actifs et légitimes. La Convention des Maires est considérée par l'immense majorité des acteurs locaux interrogés comme une initiative unique et historique pour les villes ; de par ses caractéristiques, elle fait l'objet d'un usage instrumental visant à revendiquer le rôle des villes dans une gouvernance qui se veut re-territorialisée. Au-delà du simple fait qu'elle s'adresse aux villes et les implique dans la réalisation d'un objectif européen, la Convention des Maires est porteuse d'une vision particulière des rapports entre niveaux de gouvernements et, pour les autorités locales, d'un message fort à destination des États.

### **B. Le rôle revendiqué des villes dans une gouvernance re-territorialisée : un usage instrumental**

En nous intéressant à la Convention des Maires nous ne pouvons pas éluder la question de l'instrumentation de la politique énergétique européenne, entendue avec Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale.* »<sup>124</sup>. La Convention des Maires n'est pas un réseau, comme cela avait été envisagé initialement, mais consiste en un engagement politique des villes à participer aux efforts européens en matière de lutte contre le changement climatique. Via cette initiative, l'Europe fait office de catalyseur des processus d'action publique locale : elle vise à inciter et non à contraindre. La Convention des Maires est un instrument souple de type *soft law* qui laisse d'importantes marges de manœuvre politiques aux villes ; elles sont libres de l'identification et de la mise en œuvre des actions à entreprendre pour atteindre l'objectif européen.

Les instruments ne sont pas neutres mais, bien au contraire, sont porteurs de valeurs et révèlent une certaine conception du mode de régulation envisagé<sup>125</sup>. Plus que les raisons qui ont poussé les promoteurs de la Convention des Maires à proposer cet instrument, ce

124 Lascoumes, P., Le Galès, P., « L'action publique saisie par ses instruments », dans Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.12.

125 Lascoumes, P., Le Galès, P., *art.cit.*, p.13.

sont les effets politiques et le message qu'il porte qui vont nous intéresser. Notre intention est ici, après avoir étudié la façon dont les autorités locales se sont servies de leur implication dans la phase d'élaboration de la proposition, d'interroger l'usage instrumental qui est fait de la Convention des Maires. Pour ce faire nous allons d'abord nous intéresser à l'instrument en lui-même avant de nous concentrer sur la façon dont les villes peuvent aujourd'hui s'en servir collectivement. Si la Convention des Maires porte en elle la reconnaissance des villes et de leur capacité d'action, elle est à présent largement utilisée par celles-ci comme un exemple de réussite de la gouvernance multi-niveaux et un argument pour l'autonomisation et l'accroissement des capacités d'action des niveaux de gouvernement infra-nationaux.

### 1. « *La convention c'est une méthode* » : la Convention des Maires comme nouvel avatar d'une gouvernance post-régulatrice ?

D'après Pierre Lascoumes, les politiques procédurales prennent peu à peu le pas sur les politiques substantielles<sup>126</sup>. Plutôt que de prescrire un but, il s'agit d'accompagner et de guider l'action. Les instruments conventionnels et incitatifs se développent en complément, si ce n'est au détriment, des instruments classiques d'établissement de normes et de règles. Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, un instrument est « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation.* »<sup>127</sup>. La Convention des Maires semble quant à elle porteuse d'une conception du rapport entre les différents niveaux de gouvernement, d'une conception du rôle des autorités locales. La récurrence avec laquelle le fonctionnaire européen en charge de l'initiative que nous avons interrogé nous a parlé de « *gouvernance* » et de son souci de créer « *une philosophie de la relation* » en est le signe<sup>128</sup>. La Convention des Maires organise des relations de pouvoirs particulières entre Union européenne et villes où la première offre un cadre aux secondes pour mener leur action.

---

126 Lascoumes, P., « Rendre Gouvernable : de la 'Traduction' au 'Transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p.325-338, cité dans Hassenteufel, P., Surel, Y., *art.cit.*, p.10.

127 Lascoumes, P., La Galès, P., *art.cit.*, p.14.

128 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

A tous les niveaux, la coopération entre les acteurs est recherchée via de nouveaux instruments ; le partenariat, principe au cœur de la gestion de la politique régionale européenne<sup>129</sup>, est devenu le maître mot. Au niveau national, à la faveur du processus de décentralisation, la contractualisation des politiques publiques s'est développée avec l'idée affichée d'une négociation entre partenaires étatiques et territoriaux<sup>130</sup>. La multiplication des projets au sein des villes révèle, quant à elle, les nouvelles caractéristiques d'une gouvernance urbaine où la capacité politique du gouvernement local tient davantage de sa capacité à initier et à encadrer l'action collective que de sa capacité d'imposition<sup>131</sup>.

Sur la scène européenne, une régulation par l'information, la comparaison, la persuasion tend à se développer ; les instruments de type *soft law* se multiplient. Plutôt que de produire une européanisation normative, il s'agit d'engendrer une européanisation cognitive, c'est-à-dire par les idées<sup>132</sup>. Certains auteurs émettent l'idée d'un passage à une gouvernance post-régulatrice<sup>133</sup> ou néo-volontariste<sup>134</sup>, c'est-à-dire à un mode de gouvernance davantage basé sur la proposition d'alternatives et de standards flexibles et non obligatoires que sur la méthode communautaire classique. De nature non coercitive et non hiérarchique, les instruments de ces nouveaux modes de gouvernance<sup>135</sup> assureraient leur efficacité et leur caractère démocratique<sup>136</sup>. La Convention des Maires est-elle un avatar de cette nouvelle gouvernance post-régulatrice ? Ses caractéristiques en font-elles

---

129 Le partenariat n'engendre pas nécessairement une dissolution des frontières hiérarchiques entre les pouvoirs. Ian Bach montre que si la gouvernance peut être entendue comme une diffusion des pouvoirs, elle peut aussi renforcer les hiérarchies et non pas supprimer mais masquer des relations de pouvoir. Bache, I., « Partnership as an EU Policy Instrument : A Political History », *West European Politics*, 31 (1), p.58-74, 2010, cité dans Kassim, H., Le Galès, P., « Exploring Governance in a Multi-Level Polity : A Policy Instruments Approach », dans *West European Politics*, 33 (1), 2010, p.11.

130 Gaudin, J-P., « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », dans Godard, F., (dir.), *Le Gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997, p.97-136.

131 Pinson, G., *op.cit.*, p.27.

132 Guigner, S., *art.cit.*

133 De la Porte, C., Pochet, P., Room, G., « Social benchmarking, policy, policy making and new governance in the EU », dans *Journal of European Social Policy*, 11(4), 2001, p.291-307 cité dans Guigner, S., *art.cit.*, p.268.

134 Streeck, W., « De la construction du marché à la construction étatique : Réflexions sur l'économie politique de la politique sociale européenne », dans Leibfried, S., Pierson, P., (dir.), *Politiques sociales européennes entre intégration et européanisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p.339-388, cité dans Guigner, S., *art.cit.*, p.268.

135 Eberlein, B., Kerwer, D., « Theorising the new modes of European Union governance » dans *European integration online Papers*, 6 (3), 2002 cité dans Guigner, S., *art.cit.*, p.268.

136 Cohen, J., Sabel, C.F., « Directly Deliberative Polyarchy », dans *European Law Journal*, 3 (4), 1997 cité dans Guigner, S., *art.cit.*, p.268.

un instrument symbolisant une nouvelle conception non hiérarchique des rapports entre les différents niveaux de gouvernement des territoires ?

Selon le membre de la DG TREN interrogé, « *La Convention c'est une méthode.* »<sup>137</sup>. Pourtant, elle paraît être le parfait opposé de ce que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent comme une politique procédurale, c'est-à-dire une politique « *centrée sur la mise en place d'instruments d'action à partir desquels les acteurs engagés reçoivent la charge de définir les objectifs des politiques.* »<sup>138</sup>. Habituellement, les nouveaux instruments de l'action publique sont définis en cas d'absence d'accord sur les buts à atteindre mais de consensus sur la nécessité d'agir. Là, il s'agit d'imposer un objectif, les moins 20% de CO<sub>2</sub>, et de laisser les villes libres de s'engager ou non à l'atteindre et de choisir les moyens pour le faire. Si le texte de la Convention des Maires prévoit un cadre temporel précis en différentes étapes – bilan des émissions, plan d'action, rapports de mise en œuvre – et envisage de mettre au point des lignes directrices à partir des expériences collectées, aucune méthodologie précise n'est proposée aux signataires, comme le prouve ce témoignage :

« Nous : *Et justement est-ce que vous avez reçu un soutien, qu'il soit technique ou financier de la part de la Commission européenne ?*

Technicien à Rennes-Métropole : *Bah...euh...là je vais peut-être être un peu dur mais honnêtement la Commission à part nous donner la lisibilité, l'affichage et du coup, commencer quand même à anticiper des problèmes [...], à part un forum de questions-réponses qui a été mis en place... mais pour moi c'est pas vraiment de la méthodologie.* »<sup>139</sup>.

A en croire notre interlocuteur à la DG TREN, cette absence de contrainte, et même de guidage de l'action à mener, a été décidée à propos :

---

137 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

138 Lascoumes, P., Le Galès, P., *art.cit.*, p.35.

139 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

*« Les maires sont des élus, les élus ils ont besoin d'avoir un programme et le programme il a besoin d'être autonome et d'être libre. Il faut créer un cadre, un objectif général pour l'Union européenne mais il faut bien donner la place à toutes les administrations afin qu'elles prennent des initiatives. »<sup>140</sup>.*

En laissant les villes libres de définir leur plan d'action, aussi bien en ce qui concerne les secteurs ciblés que quant aux moyens à mettre en œuvre, la Convention des Maires semble empreinte d'une conception non hiérarchique de la gouvernance multi-niveaux : l'Europe ne contraint pas, elle invite les villes à agir ; les villes ne sont pas subordonnées, elles choisissent librement d'inscrire leur action locale dans un cadre européen. Même s'il est possible de questionner les raisons d'un tel choix – plus tard au cours de l'entretien, le fonctionnaire européen rencontré finit par nous confier : *« Nous n'avons pas, en tant que Commission, la capacité ni la compétence ni pour l'instant les ressources de créer une méthodologie unique. »* – il demeure que la Convention des Maires laisse paraître une volonté d'associer les villes à la gouvernance européenne en leur laissant une autonomie politique et en valorisant leurs actions.

Hussein Kassim et Patrick Le Galès émettent l'hypothèse selon laquelle les nouveaux instruments de l'action publique sont recherchés quand les autres mécanismes de gouvernance échouent<sup>141</sup>. L'objectif de la Convention des Maires ne pouvait être atteint par d'autres moyens que ceux d'un instrument incitatif et participatif. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'Europe se veut ici être une Europe mobilisatrice qui, par son action, encourage les réformes et vise à induire une émulation au niveau local. Le rôle de la Commission est celui d'un catalyseur qui engendre une dynamique locale et permet la diffusion des innovations entre municipalités. Cette dynamique se fait en dehors des États ; il s'agit bien pour les villes d'exister au-delà des frontières nationales en donnant une dimension européenne, voire internationale, à leur action sans se référer au niveau étatique :

---

140 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

141 Kassim, H., Le Galès, P., *art.cit.*, p.7.

« Nous : *Comment ça s'est passé avec les autorités régionales ou les États membres ? Y a-t-il eu des réticences ou un soutien de leur part ?*

Administrateur à la DG TREN : *Je crois que nous avons été fortunés de choisir un sujet qui est très difficile à attaquer. Je crois que dans n'importe quel autre sujet on aurait échoué. [...] J'essaie de maximiser l'informalité. C'est pour ça qu'on est puissant aussi. Parce que les États membres ils n'ont pas où attaquer les choses. [...] Mais ils ont dû approuver tout hein. [...] Alors ils sont pas contre hein. »<sup>142</sup>.*

En France, l'attitude de l'État quant à l'initiative de la Convention des Maires semble dubitative. Comme nous n'avons eu l'occasion de rencontrer ni fonctionnaire ministériel, ni membre de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) nationale, il nous est impossible de nous étendre sur ce point avec rigueur et exactitude. Cependant, les différents entretiens menés nous permettent de percevoir la situation française à travers quelques grandes lignes.

L'ADEME est l'établissement public français en charge de participer financièrement et techniquement à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Disposant d'antennes dans chacune des régions françaises, c'est un organisme puissant et incontournable quand il s'agit de développer un projet dans les domaines pré-cités. Les collectivités territoriales sont une des cibles de l'ADEME qui, à travers différents outils, les incite à adopter une gestion éco-responsable et les aide dans la mise en place de PCT. A première vue, il paraît logique donc de penser que l'ADEME ait accueilli la Convention des Maires avec enthousiasme, voyant en cette initiative un soutien et une opportunité pour développer ses actions. Toutefois, d'après les témoignages recueillis, l'attitude de l'ADEME vis-à-vis de la Convention des Maires a été toute autre. Selon les acteurs locaux interrogés, l'Agence « *suit de loin* »<sup>143</sup>, elle a « *un peu tardé* »<sup>144</sup> et se serait même montrée sceptique :

---

142 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

143 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'un technicien à la ville de Rennes.

144 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu.

« *Vis-à-vis de l'ADEME, on peut pas dire qu'elle ait eu une très grosse popularité cette Convention des Maires. [...]L'ADEME elle se retrouve un peu court-circuitée finalement en tant qu'Agence d'État, donc quand on leur en a parlé ils étaient très sceptiques.* »<sup>145</sup>. Le peu d'implication de l'Agence, à ce jour, dans l'initiative a été confirmée par notre rencontre avec la chargée de mission en charge des questions d'énergie et des PCT à l'ADEME Bretagne qui, quand nous l'interrogeons sur la Convention nous avoua : « *Honnêtement, j'en sais rien.* »<sup>146</sup>.

Il apparaît en fait que l'ADEME nationale est actuellement en train de négocier avec la Commission européenne son engagement dans l'initiative en tant que structure de soutien. L'ADEME mettrait alors ses capacités techniques et financières au service des villes s'étant engagées à respecter les objectifs européens de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Ce faisant, l'État pourrait alors reprendre la main sur l'initiative européenne et retrouverait son rôle de tuteur des initiatives locales. L'ADEME aurait la possibilité d'imposer sa propre méthodologie, en ligne avec celle des PCT, et de faire reconnaître ses actions au niveau européen. Ce retour de l'État dans l'initiative pourrait donc marquer la fin de la spécificité de la Convention des Maires.

Pour les villes, la Convention des Maires symbolise la reconnaissance du rôle qu'elles ont à jouer en Europe et marque leur autonomisation politique vis-à-vis de l'État. Il s'agit d'un instrument de l'action publique européenne porteur d'une conception non hiérarchique des rapports entre les différentes échelles de l'action publique. En ce sens, les différents lobbies territoriaux utilisent aujourd'hui les caractéristiques instrumentales de la Convention des Maires pour servir leurs revendications.

## 2. Une politique faisant figure d'exemple : diversité et paradoxes d'un usage discursif

Sur la scène bruxelloise, la Convention des Maires est aujourd'hui considérée comme un exemple archétypal de la gouvernance multi-niveaux. Comme nous le confiait une membre du CCRE : « *De plus en plus, dans les textes de la Commission il y a une*

---

145 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010 auprès d'un technicien à Rennes-Métropole.

146 Entretien réalisé à Rennes le 6 avril 2010.



*référence à la Convention des Maires.* »<sup>147</sup>. Les lobbies territoriaux l'utilisent quant à eux intensivement pour servir leurs intérêts, présentant la Convention des Maires comme un exemple concret de réussite de la gouvernance multi-niveaux et une preuve de leur capacité d'action.

« *What you are doing is unprecedented, and the eyes of the world are watching, with great interest.* »<sup>148</sup> ; voilà ce que déclarait José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, lors de la seconde cérémonie de ratification de la Convention organisée au Parlement européen<sup>149</sup>, le 4 mai 2010. La Convention des Maires apparaît en effet comme une initiative originale, tant pour son volontarisme que dans son fonctionnement. Les autorités locales aiment à cultiver l'image d'une initiative unique et exemplaire. Il s'agit pour elles de véhiculer l'idée selon laquelle la Convention des Maires marquerait un tournant dans les relations entre villes et Union européenne et, en arrière-plan, entre villes et États, comme le montre ce témoignage d'un élu rennais:

*« C'est quand même une première dans le système européen. C'est-à-dire que c'est la première fois que la Commission va traiter directement avec les autorités locales sans passer par les ministres, sans traiter avec eux... Donc c'est un grand bond en avant pour nous que d'avoir une Commission qui signifie par cet acte que c'est là que ça se passe, que c'est là que les actions se mènent. »*<sup>150</sup>.

La Convention des Maires est aujourd'hui largement utilisée dans l'argumentaire des réseaux transnationaux d'autorités locales : « *C'est sûr que pour nous la Convention des Maires c'est un argument...une preuve concrète de ce que font les villes et ça nous sert d'argument dans plusieurs de nos positions sur l'énergie, sur le climat, sur toutes nos positions en fait !* »<sup>151</sup>. Ces réseaux, qui ont pour principal but d'accroître les marges de

147 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

148 « *Ce que vous faites est sans précédent, et le monde vous regarde avec grand intérêt.* » : Barroso, J.M., Discours prononcé à l'occasion de la cérémonie de la Convention des Maires, Bruxelles, 4 mai 2010.

149 Il convient ici de noter que le choix du Parlement européen n'est pas anodin ; il s'agit de la seule institution démocratique de l'Union européenne. Organiser la cérémonie de la Convention des Maires au Parlement européen, c'est donc affirmer sa volonté de construire une Europe plus proche des citoyens.

150 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

151 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'une chargée de mission au CCRE.

manœuvre politiques des niveaux de gouvernement infra-nationaux, trouvent en la Convention des Maires une opportunité pour porter leurs revendications dans d'autres domaines. C'est un instrument qui peut servir de modèle à d'autres politiques et sur lequel peuvent s'appuyer concrètement les associations pour donner corps à leurs demandes.

Aussi, certains réseaux ont vu en la Convention des Maires une opportunité pour engager une action allant dans le même sens et ainsi consolider leur positionnement. Comme nous le disait une chargée de mission Europe à Rennes, ville fondatrice du réseau : *« Nous [la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique (CVAA)] on était dans une réflexion sur 'où est-ce qu'on va ?'. On avait un plan d'action qui se terminait, on était dans un moment où justement on parlait de la Conférence de Copenhague, il y avait beaucoup de choses en train d'être préparées et donc on parlait de la Convention des Maires. »*<sup>152</sup>. Si l'Association des Maires de France (AMF) a élaboré une Charte des Maires pour l'Environnement en 2007, la CVAA a en effet adopté une Charte atlantique de développement urbain durable à la suite du lancement par la DG TREN de la Convention des Maires. A travers cette charte inspirée en partie du mouvement engagé par la Convention des Maires, les membres du réseau s'engagent à mettre en œuvre un plan d'action à l'échelle de la CVAA. Ainsi, la Convention des Maires a participé d'une fenêtre d'opportunités favorable à la redéfinition de la prise de position de ce réseau quant au développement durable.

Pour le Comité des Régions, la Convention des Maires semble être une opportunité favorable à son positionnement sur la scène politique et institutionnelle européenne. En effet, le Comité des Régions n'est pas une institution européenne mais un simple organe consultatif. Il est donc dépourvu de tout pouvoir décisionnel et son influence est jugée limitée ; selon Liesbet Hooghe, à part en matière de politique régionale, le Comité des Régions a très peu été pris au sérieux<sup>153</sup>. Suite au lobbying des autorités locales, celui-ci est d'ailleurs mentionné à plusieurs reprises dans le texte final de la Convention, tant pour ses prises de position antérieures sur l'importance du rôle des autorités locales et régionales dans les actions de lutte contre le changement climatique, que pour son soutien à l'initiative. Dans une brochure parue en 2009, le Comité des Régions déclarait :

---

152 Entretien réalisé à Rennes le 4 mars 2010.

153 Hooghe, L., *art.cit.*, p.351.

*« The Committee of the Regions has reiterated its long-standing call for the Committee to play a more concrete role within the scheme. In addition to pushing for greater internationalisation of local climate change action, the Committee of the Regions wants to become a driver of the European development of the Covenant of Mayors, for example through its Europe 2020 Monitoring Platform. »<sup>154</sup>.*

Il apparaît donc que le Comité des Régions souhaite jouer un rôle majeur dans la Convention. Initialement laissé à l'écart de l'initiative, il s'attache depuis à mener des actions et à tenir des discours susceptibles de lui donner une place centrale dans le dispositif. Il s'agit par là de le promouvoir en tant qu'organe représentatif des autorités infra-étatiques, que ce soit vis-à-vis des institutions européennes ou auprès des autorités locales dans une optique de concurrence avec les différents réseaux transnationaux.

Au-delà de cet aspect, le Comité des Régions s'intéresse particulièrement à la Convention et, depuis son lancement, se pose en fervent supporter de l'initiative. Un fonctionnaire européen interrogé estime même avec humour que : *« Le Comité des Régions, il est maintenant très amoureux de la Convention ! »<sup>155</sup>*. Dans son Livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux, premier et unique Livre blanc élaboré par le Comité des Régions, celui-ci mentionne explicitement la Convention des Maires à trois reprises. Il y exprime clairement son ambition de voir se développer la méthode de la Convention : *« Le Pacte des Maires constitue un modèle de référence pour l'engagement actif des villes et des régions dans la réalisation des objectifs stratégiques dans l'Union européenne et mérite d'être étendu à d'autres domaines comme l'emploi, la politique d'intégration ou l'exclusion sociale. »<sup>156</sup>*.

---

154 *« Le Comité des Régions a réitéré son appel de longue date pour jouer un rôle plus concret dans le projet. En plus d'encourager une meilleure internationalisation de l'action climatique locale, le Comité des Régions veut devenir un moteur du développement européen de la Convention des Maires, par exemple en soutenant l'échange des meilleures pratiques via sa plate-forme de suivi Europe 2020. » :*

Comité des Régions, Publication « Supporting Sustainable Cities and Regions », 2009, p.2.

155 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'un administrateur à la DG TREN.

156 Comité des Régions, Livre blanc sur la gouvernance multiniveaux, 2009, p.12.

Dans ce document politique rédigé en faveur d'un accroissement de l'importance accordée aux autorités infra-nationales dans l'action publique européenne, le Comité des Régions semble également s'inspirer de la Convention des Maires pour recommander « [...] l'établissement de Pactes territoriaux européens capables d'associer, sur une base volontaire, les différents niveaux de gouvernement compétents afin d'adapter la mise en œuvre des grands objectifs et priorités politiques de l'Union européenne sur une base partenariale avec les autorités régionales et locales [...]. »<sup>157</sup>. Ce faisant, il minimise pourtant de façon paradoxale le sens de la Convention. Dans la proposition du Comité des Régions, il ne s'agit plus d'émancipation des autorités infra-nationales mais de collaboration, collaboration qui peut rester hiérarchique. De façon générale, le Comité des Régions a du mal à se détacher des conflits qui peuvent exister entre les différents niveaux de gouvernement, notamment entre l'échelon local et régional. En effet, composé à 75% de représentants des régions et à 25% d'élus locaux, il est parfois fortement divisé, ce qui peut expliquer la faiblesse de ses opinions<sup>158</sup>. Il est ici intéressant de noter la force et la récurrence avec laquelle le Comité des Régions, mais aussi des lobbies mixtes tels que le CCRE, en ont appelé à l'intégration des régions dans l'initiative, associant toujours villes et régions dans leurs discours. Paradoxalement, la logique qui prévaut dans l'argumentaire du Comité des Régions semble en fait être davantage une logique hiérarchique classique qu'une logique d'autonomisation du niveau local. Ainsi, dans un avis de prospective publié en mars 2009, « Le Comité des Régions [...] prend en considération la nécessité que les plans d'action des villes s'inscrivent dans le contexte des plans d'action régionaux et nationaux. Les plans régionaux pourraient servir de lien entre les initiatives locales et nationales, ce qui garantirait un développement cohérent des plans locaux. »<sup>159</sup>.

Pour les villes européennes, la Convention des Maires est surtout vue comme un « message un peu subliminal »<sup>160</sup> adressé aux États européens. Comme nous le confiait la chargée de mission au CCRE interrogée : « On l'utilise au niveau européen mais je pense que les villes et les régions elles peuvent s'en servir aussi au niveau national »<sup>161</sup>. Signer la

---

157 Comité des Régions, *op.cit.*, p.1.

158 Hooghe, L., *art.cit.*, p.351.

159 Comité des Régions, Avis de prospective sur « Comment les régions contribuent-elles à réaliser les objectifs européens en matière de changement climatique et d'énergie ? Gros plan sur le pacte des maires », 2009, p.1.

160 Entretien réalisé à Mordelles le 22 mars 2010 auprès d'un élu de l'agglomération rennais.

161 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

Convention des Maires, c'est attirer l'attention des gouvernements nationaux sur les actions menées dans les villes, leur capacité à apporter des éléments de résolution à des problèmes globaux et, par là, plaider pour une re-territorialisation de l'action publique. C'est aussi tenter de se présenter en position de force dans le cadre du débat sur l'avenir de la politique de cohésion et de la négociation des programmes opérationnels de mise en œuvre des fonds structurels pour la période de programmation 2014-2020. Il s'agit en fait de renforcer la légitimité des villes dans l'UE à travers la Convention des Maires en diffusant l'idée selon laquelle celles-ci ont la capacité politique de mener des actions à même de contribuer aux objectifs européens et nécessitent donc une capacité financière en conséquence ainsi qu'une meilleure prise en compte dans les politiques nationales et européennes.

Le but des initiateurs de la Convention des Maires n'était pas nécessairement de porter ce message sur la place des villes dans la gouvernance européenne. Comme nous l'avons déjà souligné, l'objectif principal de la Convention des Maires est un objectif d'efficacité : sans la participation des villes aux efforts nécessaires pour parvenir à l'objectif européen de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, celui-ci ne pourra être atteint. L'utilisation stratégique et cognitive qu'en font les autorités locales, à travers notamment leurs réseaux transnationaux et le Comité des Régions, l'a pourtant transformée en un symbole de la place que souhaitent occuper les villes dans la gouvernance européenne. Comme nous le confiait le fonctionnaire européen rencontré : « *Ce mouvement est beaucoup plus complexe que ce que je pouvais imaginer au début. Il y a des conséquences un petit peu partout et maintenant c'est difficile pour moi de comprendre la Convention des Maires ! (rires)* »<sup>162</sup>.

Nous avons tenté de mettre à jour les différents usages dont la Convention des Maires a fait l'objet à un niveau macro, que ce soit en amont ou en aval du lancement de l'initiative, dans les discours ou dans les actions menées. Parfois paradoxaux, plus ou moins fondés, les usages que font les villes de la Convention des Maires se sont révélés à la fois stratégiques et cognitifs, visant tous à renforcer la place des villes dans la gouvernance européenne. Usages stratégiques et usages cognitifs sont indissociables et les différentes tendances que nous avons soulignées en sont empreintes. Les usages stratégiques décelés en première partie de ce développement ont pu servir un usage cognitif ultérieur ; les

---

162 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

usages cognitifs, et notamment discursifs, mis en lumière par la suite servent clairement une stratégie de positionnement.

Si les différents éléments que nous avons exposés permettent de comprendre l'intérêt collectif des villes pour la Convention des Maires, ils ne permettent pas pour autant d'expliquer les déterminants de leur engagement individuel. En effet, au niveau micro, quels sont les usages de la Convention des Maires ? Si les autorités locales se servent de la Convention des Maires pour renforcer leur position en Europe, comment chaque ville signataire se sert-elle de l'Europe à travers la Convention et quels effets cela peut-il avoir ?

## **DEUXIEME PARTIE : Véritable engagement ou simple effet d'annonce ? : usages stratégiques de la Convention des Maires dans l'agglomération rennaise**

En décembre 2008, la ville de Rennes et Rennes-Métropole signaient la Convention des Maires. Aujourd'hui, trente-trois des trente-sept communes que compte l'agglomération ont suivi le mouvement initié il y a plus d'un an. Cette situation est unique en France, où l'on recense une petite centaine de villes signataires ; près d'un tiers d'entre elles proviennent de l'agglomération rennaise. En plus de s'être engagée à respecter les objectifs de la Convention dans les domaines relevant de sa compétence, Rennes-Métropole est devenue structure de soutien pour aider les communes de l'agglomération à faire de même.

A travers l'exemple de Rennes, il s'agit ici de déceler les motivations des villes signataires de la Convention. Étudier les usages de la Convention des Maires par les gouvernements urbains, c'est tenter de comprendre les logiques qui sous-tendent l'engagement afin de mieux appréhender les effets que peut avoir un tel engagement sur l'action publique locale. En matière de développement durable, les Chartes et autres textes déclaratifs se multiplient et se succèdent sans toujours avoir un impact concret. Selon Arnaud de Lajartre : « *D'effets d'annonce qui cachent mal une coquille vide, à de vraies politiques pluriannuelles de développement durable, chiffrées, financées et évaluées, la pertinence d'une alternative à la réglementation traditionnelle peut s'avérer heureuse tout autant que préjudiciable à l'environnement.* »<sup>163</sup>. A quelle catégorie se rattache la Convention des Maires ? Est-ce un vrai engagement à aller dans le sens des efforts européens en matière de lutte contre le changement climatique que de signer la Convention des Maires ? Peut-on s'attendre à ce que cet engagement soit suivi d'effets ou, au contraire, n'est-ce qu'un simple effet d'annonce ? Si nous avons envisagé dans un premier temps la façon dont les autorités locales se servent de la Convention des Maires pour se positionner en Europe, nous allons à présent voir comment, grâce à l'Europe, les gouvernements locaux envisagent et mettent en œuvre leur action.

---

163 De Lajartre, A., *art.cit.*, p.63-78.

D'après les données et les témoignages recueillis, il semble que la signature de la Convention des Maires dans l'agglomération rennaise est le résultat de la conjonction de divers facteurs locaux, mais aussi nationaux, constitutifs d'une fenêtre d'opportunité politique<sup>164</sup> favorable à l'engagement ; engagement plus contraignant qu'il n'y paraît et qui offre un cadre européen pourvoyeur d'une capacité d'action locale.

### **A. D'une contrainte anticipée à une contrainte volontaire : la conjonction de facteurs nationaux et locaux favorables à l'engagement**

Si le processus d'intégration européenne peut faire l'objet de mobilisations locales visant à le combattre, le modifier ou l'alimenter, l'Europe est souvent perçue comme étant pourvoyeuse de ressources tout à la fois institutionnelles, cognitives ou financières, dont les acteurs locaux peuvent se saisir<sup>165</sup>. Comme le montre Patrick Le Galès, les villes sont partie prenante au processus d'intégration européenne et peuvent y participer, y résister ou s'y adapter<sup>166</sup>. Elles peuvent aussi l'utiliser. Toutefois, les villes ne sont pas unitaires et ne doivent pas être appréhendées comme telles. Si, pour les besoins de l'analyse, une telle vision des villes européennes a été adoptée jusque-là, il s'agit à présent de penser les décisions des gouvernements locaux comme le fruit de jeux d'acteurs aux logiques et aux intérêts divers<sup>167</sup>.

La Convention des Maires est une opportunité européenne qui offre des ressources aux villes signataires. Ces ressources sont multiples ; la Convention des Maires peut être utilisée de différentes manières. Avec cette initiative, les villes européennes ont l'occasion d'inscrire leurs actions et leurs stratégies dans un cadre européen. L'inscription rennaise dans le cadre proposé par la Convention des Maires relève d'un usage stratégique de

164 Cette notion a été introduite en 1995 par John Kingdon pour penser la mise à l'agenda gouvernemental.

La conjonction du courant des problèmes, de celui des solutions et de celui de la politique constituerait une fenêtre d'opportunité favorable à la prise en compte d'un problème. La notion de fenêtre d'opportunité permet de penser l'action publique comme contingente, étroitement liée au contexte dans lequel elle est décidée.

165 Mischi, J., Weisbein, J., « L'Europe comme cause politique proche ? Contestation et promotion de l'intégration communautaire dans l'espace local », dans *Politique européenne*, 12, 2004, p.84-104.

166 Le Galès, P., *op.cit.*, p.120.

167 Dans son ouvrage de référence sur les villes européennes, Patrick Le Galès montre que les villes sont des sociétés locales incomplètes et qu'elles sont le lieu de mobilisations sociales. Ici, nous ne nous intéresserons toutefois qu'au gouvernement local ; les informations recueillies ont tendance à montrer que c'est au sein de ce gouvernement que les mobilisations autour de la Convention des Maires ont eu lieu.



l'Europe qui s'avère être double. La signature de la Convention semble en effet être le résultat, dans un contexte national favorable, de la rencontre des stratégies de deux catégories d'acteurs locaux poursuivant deux types de buts tout à fait différents. Dans un article relatif à la politique européenne de la ville, Gilles Pinson et Romain Pasquier concluaient que la « variable exogène » européenne, quand elle sert des stratégies d'acteurs congruentes, peut démultiplier ses effets<sup>168</sup>. Ici, c'est la conjonction de deux approches complémentaires des avantages liés à la Convention des Maires qui a conduit Rennes et Rennes-Métropole à s'engager dans l'initiative. Si certains élus écologistes et l'administration urbaine voient en la Convention des Maires un moyen d'engager une dynamique d'action locale dans les domaines liés à l'énergie, d'autres y trouvent, dans un contexte de concurrence entre les villes, des atouts en termes de rayonnement.

### 1. Agir pour le climat : des élus volontaristes et socialisés à l'Europe alliés à une administration engagée

Anne Mévellec estime que : « *Sans entrer dans le détail de l'histoire de l'échiquier politique rennais, on peut tout de même souligner que la problématique environnementale ne s'est jamais pleinement imposée dans l'action publique municipale.* »<sup>169</sup>. Comment alors expliquer que Rennes<sup>170</sup> ait décidé de prendre un engagement aussi volontariste que celui de la Convention des Maires ? A en croire les discours tenus par les personnes interrogées, cette décision « *paraît presque comme une évidence* »<sup>171</sup>, s'est faite « *assez naturellement* »<sup>172</sup>. Au terme de l'enquête menée pour les besoins de cette étude, il apparaît que les élus écologistes, ainsi que l'administration, ont joué un rôle important dans cette décision. Socialisés à l'Europe principalement par le biais d'Énergie-Cités, ces acteurs municipaux ont émis le souhait de voir Rennes intégrer la Convention des Maires.

---

168 Pasquier, R., Pinson, G., « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », dans *Politique européenne*, 12, 2004, p.42-65.

169 Mévellec, A., « Du difficile usage du concept dans l'agglomération de Rennes », dans Guermond, Y., Mathieu, N., (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles, Éditions Quae « Indisciplines », 2005, p.40.

170 Il est à noter que nous entendrons le terme de « Rennes » de manière extensive en y incluant la ville mais aussi l'agglomération. Pour parler de la ville indépendamment de l'agglomération, nous utiliserons alors l'expression « ville de Rennes ».

171 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010 auprès d'un technicien de Rennes-Métropole.

172 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'un technicien de la ville de Rennes.

Alors que la Bretagne est connue pour le nombre de ses associations de protection de l'environnement, l'amplification du sentiment écologiste en France de cette dernière décennie n'a pas épargné les électeurs bretons. Nous en prenons pour preuve les résultats de la liste Europe-Écologie présentée en Ille-et-Vilaine aux élections européennes de 2009 qui obtint un peu plus de 20% des voix, dépassant de plus de 10% les scores obtenus par les Verts en 2004<sup>173</sup>. Le Groupe Rennes-Métropole Écologie compte cinq élus au conseil municipal de la ville de Rennes, dont quatre siègent également à Rennes-Métropole. D'après les fonctionnaires municipaux rencontrés, c'est l'un de ces élus qui a été le véritable moteur de l'engagement rennais. Adjoint délégué à l'énergie et à l'écologie urbaine à la ville, et conseiller délégué à l'énergie à la métropole, cet élu est vu comme l'initiateur de l'intérêt de Rennes pour la Convention. Il est parfois également présenté comme son ultime soutien, plaidant presque seul contre tous pour que Rennes s'engage à agir en faveur de la réduction des émissions de dioxyde de carbone, et ne s'en défend pas : « *Je poussais au maximum [...], forcément j'avais mes voisins élus qui freinaient des quatre fers !* »<sup>174</sup>.

Il s'avère que pour cet élu, et pour les élus écologistes en général, la Convention des Maires est l'opportunité de créer une émulation en faveur de la protection de l'environnement : « *C'est vraiment mettre en place une dynamique pour se donner les moyens d'atteindre les objectifs.* »<sup>175</sup>. Il s'agit de faire de l'Europe un usage stratégique pour accroître les marges de manœuvre écologistes et orienter efficacement l'action municipale vers des objectifs de réalisation d'économies d'énergie. Obtenir un engagement municipal au sein de la Convention des Maires, c'est faire de l'action écologique un des axes principaux de la politique municipale : « *C'est pas une épée de Damoclès mais enfin quand même il faut en tenir compte. On va être obligé de faire quoi !* »<sup>176</sup>.

Cet objectif se retrouve également chez les techniciens au sein des services Énergie-Environnement de la ville, comme de l'agglomération. Tout d'abord, ceux-ci sont fortement sensibilisés à la cause environnementale, ce qui explique pour partie leur intérêt pour la Convention. En effet, alors que l'un des techniciens interrogés utilise une trottinette comme moyen de transport, l'autre s'avère avoir été militant puis coordinateur du groupe

---

173 Site du ministère de l'intérieur : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

174 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

175 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu écologiste rennais.

176 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

local de Greenpeace à Rennes. Ensuite, l'entrée de Rennes dans la Convention des Maires, en marquant l'avènement de la thématique des économies d'énergie comme politique transversale majeure, renforce le positionnement de ces services dans l'architecture administrative. Quasiment tout projet urbain ayant un impact énergétique, les services en charge de ces questions s'attendent à ce que l'engagement rennais, avec le soutien des élus, donne une reconnaissance et une crédibilité supplémentaire à leur action. Cet engagement pourrait les rendre de plus en plus incontournables vis-à-vis d'autres services avec lesquels ils entrent parfois en concurrence ou en conflit, comme le prouvent ces témoignages :

*« C'est une force parce que si tant est que demain on [l'administration] veuille promouvoir ou accompagner des choses qui aillent pas du tout dans le sens de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, on aurait d'autant plus de chances d'être rappelés à l'ordre par les communes elles-mêmes. »<sup>177</sup> ;*

*« Si il n'y avait pas la Convention des Maires, je ne sais pas si on aurait tout l'écoute qu'on peut avoir depuis qu'on est dans la démarche. »<sup>178</sup>.*

Pour les services Énergie-Environnement, l'engagement de Rennes dans la Convention des Maires a également pour vertu de stabiliser l'action publique locale. Tout comme le développement de la démarche par projets a permis un renouveau de l'anticipation dans les politiques urbaines<sup>179</sup>, la Convention des Maires devrait assurer une certaine continuité à l'action locale en matière énergétique. Ainsi, elle a pour avantage de stabiliser les effectifs au sein des services concernés sur les années à venir. Ce témoignage d'un technicien rennais dont le contrat a été prolongé dans la perspective de la signature de la Convention des Maires tend à le confirmer : *« L'intérêt pour nous c'est qu'on a pas de doute sur notre feuille de route. Elle est tracée jusqu'en 2020 ! »<sup>180</sup>.*

L'intérêt pour la Convention des Maires dans l'agglomération rennaise semble donc avoir émané en premier lieu d'un élu local écologiste ayant pu s'appuyer sur des services

177 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010 auprès d'un technicien de Rennes-Métropole.

178 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'un technicien à la ville de Rennes.

179 Pinson, G., *op.cit.*

180 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

engagés et trouvant un intérêt stratégique à la signature de Rennes. Au-delà de ces éléments, l'intérêt pour la Convention des Maires est révélateur d'un certain rapport à l'Europe.

Il apparaît que les missions Europe de la ville et de l'agglomération ont joué un rôle minime, voire inexistant, dans l'ensemble du processus ayant mené à la signature de la Convention. Nous en voulons pour preuve les réactions des deux chargées de mission rencontrées lorsque nous les interrogeons sur cette initiative :

*« Me demandez pas grand-chose sur la Convention des Maires parce que j'aurais beaucoup de mal à vous répondre ! (rires) Très sincèrement sur la Convention des Maires, et c'est pour ça que je vous ai bien demandé avant de confirmer le rendez-vous, c'est que moi j'ai très très peu fait. »*<sup>181</sup> ;

*« Moi, directement, non. Je n'ai pas travaillé sur ce dossier là. »*<sup>182</sup>

Si ces deux chargées de mission appuient l'initiative et sont disposées à apporter leur soutien aux équipes techniques, notamment sur les opportunités de financement européen, elles n'ont cependant joué aucun rôle dans la diffusion de l'information sur la Convention. Les élus et les services en charge des questions énergétiques à Rennes entretiennent un lien direct avec l'Europe via le réseau Énergie-Cités. Celui-ci a joué un rôle primordial dans la socialisation des acteurs municipaux à l'Europe, comme en témoigne cet élu rennais : *« Ce qui a été très déterminant pour moi, c'est dès 2002 la rencontre et le travail qu'on a pu établir avec Énergie-Cités. »*<sup>183</sup>.

Dans son ouvrage sur les villes européennes, Patrick Le Galès montre que les réseaux transnationaux de villes sont *« l'une des pièces du puzzle de la gouvernance européenne »*<sup>184</sup> au sein desquels les acteurs locaux ont la possibilité *« d'apprendre l'Europe »*. Grâce à ces réseaux, les interactions transnationales seraient devenues

---

181 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès de la chargée de mission Europe à Rennes-Métropole.

182 Entretien réalisé à Rennes le 4 mars 2010 auprès de la chargée de mission Europe à la ville de Rennes.

183 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

184 Le Galès, P., *op.cit.*, p.152.

routinières ; l'Europe deviendrait une réalité locale. Ce sont des lieux de socialisation à l'Europe où les villes ont la possibilité d'obtenir les informations, d'acquérir les codes européens, mais aussi d'apprendre les unes des autres par interaction. Dans son article sur l'europanisation cognitive de la santé, Sébastien Guigner identifie différents mécanismes d'europanisation et estime que « [...] l'europanisation peut se produire dans la cour de récréation de l'UE. »<sup>185</sup>. Tout comme les forums non institutionnels qu'il évoque, les associations telles qu'Énergie-Cités sont des lieux d'échange alimentant une europanisation cognitive non contrainte. C'est au sein de ce type de lieux que les acteurs municipaux rennais ont découvert l'idée de la Convention des Maires, « *au fil de l'eau...* »<sup>186</sup>.

C'est aussi par le biais d'Énergie-Cités que Rennes a participé à plusieurs projets européens en matière d'énergie, et que la dimension européenne a pleinement intégré les logiques et la pratique rennaises. En 2003, Rennes a été l'une des villes pilotes à concevoir et tester l'affichage de la performance énergétique des bâtiments municipaux dans le cadre de la campagne Display, coordonnée par Énergie-Cités et financée par le programme Énergie Intelligente Europe. En 2006, la ville s'est engagée aux côtés de vingt-et-une autres villes européennes à mettre en place un Forum local pour la réhabilitation thermique de l'habitat existant dans le cadre du projet BELIEF, coordonné par Énergie-Cités. Ces deux projets ont pavé la voie vers l'engagement rennais en faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. L'apprentissage de l'Europe via les projets européens a constitué un précédent essentiel à l'intérêt porté à la Convention des Maires. Si les services Europe sont nécessaires et ont un rôle à jouer au sein de réseaux généralistes, seule l'implication directe des services techniques au sein de réseaux ou de projets européens est réellement vectrice d'europanisation, comme le reconnaît cette chargée de mission : « *Je pense qu'il serait plus pertinent que chacun se sente concerné, que ce soit y compris des directeurs qui aillent parfois à des réunions d'échange d'expériences sur certaines thématiques clés pour vraiment en tirer le maximum de bénéfices pour après faire évoluer nos politiques locales. Moi je vois la limite de mon poste en tous cas !* »<sup>187</sup>.

---

185 Guigner, S., *art.cit.*, p.267.

186 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'un technicien à la ville de Rennes.

187 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès de la chargée de mission Europe à Rennes-Métropole.

L'intérêt initialement porté par Rennes à la Convention des Maires résulte donc d'une volonté politique portée par un élu écologiste très largement impliqué dans les réseaux européens, associée au soutien d'une administration socialisée de diverses manières à l'Europe et trouvant un intérêt stratégique à l'engagement rennais. Pour ces acteurs, la signature de la Convention des Maires ne relève pas d'un simple effet d'annonce, ou de mode, mais s'inscrit dans la continuité de leurs actions européennes passées et de leur conviction écologiste.

Pourtant, les éléments qui viennent d'être exposés ne permettent pas de comprendre comment a été décidée la signature de la Convention des Maires. Les motivations que nous venons de décrire ne sont qu'une partie des déterminants de l'engagement rennais. Celui-ci n'a pu avoir lieu que dans un contexte politique local, au sens le plus strict du terme, ainsi que dans un contexte national favorables. En outre, si la question écologique semble avoir été le moteur de l'engagement de la ville, les aspirations au sein de l'agglomération paraissent toutes autres.

## 2. Devenir « métropole européenne du XXI<sup>e</sup> siècle » : un cadre européen vecteur de rayonnement

La décision d'adhérer à la Convention des Maires a été prise à l'unanimité. Étant donnée l'importance des implications d'une telle décision, les seules motivations écologiques ne peuvent suffire à expliquer ce consensus. L'engouement pour la Convention des Maires est vu par un des élus interrogés comme « *une forme de jalousie trépignante* »<sup>188</sup>. Il apparaît qu'à côté de l'usage stratégique qu'ont souhaité faire les élus écologistes de la Convention des Maires pour déclencher un processus d'action publique locale, certains élus ont quant à eux vu en cette initiative un moyen de faire de l'Europe un usage stratégique visant principalement à accroître la visibilité de Rennes dans le concert des villes européennes. En outre, l'initiative de la Convention des Maires s'inscrit dans un contexte qu'il est indispensable d'analyser pour comprendre l'engagement rennais. Effectivement, comme l'exprimait un chargé de mission à Rennes-Métropole, « *tout coïncide !* »<sup>189</sup>.

---

188 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

189 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

Quand elle nous parlait de la Convention des Maires, la chargée de mission au CCRE rencontrée dans le cadre de notre enquête nous disait : « *Je pense que ça correspond aussi beaucoup à leurs activités actuelles.* »<sup>190</sup>. En effet, depuis 2004, les villes françaises, comme toutes les autres collectivités territoriales, ont la possibilité de se doter d'un Plan Climat Territorial. Rennes a été la première ville à le faire en adoptant dès octobre 2004 son Plan d'Action Énergie-Climat. Ce plan d'action, aux objectifs modestes comme le confessent les personnes interrogées, a été élaboré quasi exclusivement en direction de l'administration municipale. Il s'agissait d'engager des actions visant à réduire la consommation énergétique de la municipalité principalement dans les domaines de l'habitat et des déplacements. C'est dans le cadre de ce plan que se sont inscrites les actions du projet européen BELIEF mentionné auparavant. Comme nous le confiait un technicien à la ville : « *De toute façon notre plan étant daté, on savait qu'on allait devoir le réactualiser.* »<sup>191</sup>. A l'agglomération, il apparaît que début 2008, avant les élections municipales de mars, et donc au moment du lancement de la Convention des Maires, les élus adoptèrent une décision-cadre actant le fait que Rennes-Métropole doive s'engager dans l'élaboration d'un Plan Climat.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit projet de loi Grenelle 2, prévoit dans son article 26-13 :

*« Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L.222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un Plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012. ».*

Déjà en octobre 2007, les conclusions du Grenelle de l'environnement prévoyaient de faire de cet engagement volontaire des collectivités territoriales un cadre obligatoire. Avant le lancement de l'initiative, la contrainte d'établir un nouveau PCT pour Rennes, et de s'en

---

190 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

191 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

doter d'un pour Rennes-Métropole, était donc anticipée, et ce d'autant plus qu'un élu rennais a activement participé aux négociations nationales sur ce sujet. Cette future contrainte, et, au-delà, les évolutions politiques vers une action publique renforcée sur les questions climatiques, étaient clairement perçues par les élus rennais, comme le prouve ce témoignage d'un élu siégeant au conseil communautaire de Rennes-Métropole :

*« Ne nous faisons pas d'illusions ! Vous faites des études en sciences politiques, vous regardez les choses : quand vous êtes au-delà des mots, quand vous regardez la réalité, on sait très bien que les questions posées par la Convention des Maires sont des questions sur des enjeux que les élus auront à traiter dans les années qui viennent. »*<sup>192</sup>.

En outre, pour comprendre l'engagement de la ville de Rennes, il ne faut pas négliger l'importance qu'a pu avoir le contexte politique de l'année 2008. En effet, plusieurs scientifiques ont montré l'influence du contexte électoral sur l'action publique ; la variable politique, au sens le plus strict du terme, a toujours une influence qu'il convient de prendre en compte. Alors que l'initiative a été lancée en janvier et le texte finalisé au cours de l'été, Rennes n'a signé la Convention qu'en décembre. Il apparaît que les élections municipales de mars 2008 ont joué un rôle central dans ce décalage de presque un an entre le lancement de l'initiative et la signature rennais, comme le montre ce témoignage d'un chargé de mission à l'agglomération : *« Déjà il y a des élections, ce qui veut dire, en gros, plus rien pendant quatre mois ! »*<sup>193</sup>.

Au terme des élections, Daniel Delaveau succéda à Edmond Hervé, élu PS qui, avec cinq mandats consécutifs, resta près de trente ans à la tête du conseil municipal rennais. Majoritaire au second tour avec un peu plus de 60% des voix, la liste PS menée par Daniel Delaveau comptait dans ses rangs, comme auparavant la liste d'Edmond Hervé pour les municipales de 2001, des membres de Rennes-Métropole Écologie<sup>194</sup>. D'après cet élu écologiste, la frilosité qui, dans un premier temps, caractérisa l'attitude des élus rennais

192 Entretien réalisé à Mordelles le 22 mars 2010.

193 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

194 Il est à noter que Les Verts avaient présenté une liste menée par Nicole Kiil-Nielsen. Elle obtint presque 9% des voix au premier tour.



quant à la Convention des Maires s'explique par ce contexte électoral : « *Forcément, j'avais mes voisins élus qui freinaient des quatre fers. Surtout en début de mandat...surtout que j'avais déjà tiré très fort pour qu'ils s'engagent sur 'bâtiments basse consommation' dans le programme...donc là...* »<sup>195</sup>. Pour notre part, nous émettons l'hypothèse<sup>196</sup> selon laquelle, au contraire, c'est ce contexte qui peut expliquer l'intérêt du maire de Rennes pour l'initiative européenne. En effet, la Convention des Maires est bien une Convention des *Maires* et non une Convention des *Villes* ; les mots ont leur importance. L'image de ce fait véhiculée par la Convention est celle d'exécutifs locaux volontaristes, ayant un poids et un rôle politiques essentiels : « *urban mayors are back in town* », pour reprendre les mots de Patrick Le Galès<sup>197</sup>. Selon cet auteur, le développement de la légitimité par les *outputs* n'épargne pas les élus locaux qui acquièrent leur légitimité non plus du seul fait de l'élection mais aussi par l'action publique. Dans un contexte marqué par la poussée du sentiment écologiste, et pour un maire devant s'affirmer face à l'héritage de son prédécesseur, signer la Convention des Maires c'est faire la preuve de volontarisme politique en faveur de l'environnement et, par là, renforcer son positionnement au sein du jeu politique local.

Ainsi, les différents éléments sus-mentionnés ont été constitutifs d'une fenêtre d'opportunité favorable à l'engagement rennais dans la Convention des Maires. Dans un contexte de contrainte anticipée, les élus rennais ont préféré s'engager volontairement à atteindre les objectifs européens de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Sophie Jacquot et Cornelia Woll, dans leur ouvrage collectif sur les usages de l'Europe, remarquent que l'Europe peut être utilisée dans une logique de justification des politiques nationales, le symbole européen étant considéré comme plus porteur que le symbole national<sup>198</sup>. Ici, nous retrouvons ce même type de logique. Il ne s'agit pas de justifier un choix politique mais d'effectuer ce choix, rejoindre la Convention des Maires, en le considérant comme un vecteur de rayonnement du fait de son caractère européen. Si, à la ville, la Convention des Maires a d'abord attiré l'attention des élus écologistes, à l'agglomération, c'est dans une

---

195 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

196 Les remarques qui vont suivre restent au rang d'hypothèses ; un entretien avec Daniel Delaveau aurait été nécessaire pour pouvoir les confirmer ou les infirmer.

197 Le Galès, P., *op.cit.*, p.342.

198 Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*, p.26.

autre logique que la Convention des Maires a été promue. L'engagement de la ville semble avoir, par ricochet, suscité l'intérêt de l'agglomération :

*« A partir du moment où il [Daniel Delaveau] a dit oui, il a dû en parler dans les heures qui ont suivi avec son premier vice-président à l'agglomération qui m'appelle aussitôt en disant : 'ouais comment ça se fait que Rennes parte toute seule ? Il n'y a pas de raison ! C'est pour quand ? Décembre ? Ouais...ouais tant pis on va y arriver !'. »<sup>199</sup>.*

Selon Patrick Le Galès, « *Développement local et concurrence font office d'intérêt général urbain élaboré par des groupes divers au sein de la ville. [...] La réussite dans la concurrence s'impose peu à peu comme principe de légitimation de l'action publique, elle est naturalisée comme une contrainte incontournable.* »<sup>200</sup>. Le déclin de la régulation étatique sur les flux économiques, dans un contexte de diffusion de l'idéologie néo-libérale, a contribué à mettre les villes en concurrence les unes par rapport aux autres. Alors que l'investissement est essentiel au développement local, assurant l'emploi et le dynamisme des territoires, l'impératif d'attractivité du territoire et le modèle de la ville entrepreneuriale ont été intériorisés par les élites urbaines. Nationale, la compétition interurbaine est également européenne, voire internationale. Si la concurrence entre les villes est souvent entendue en termes d'atouts économiques, l'attractivité des villes est aussi fonction de leur image, de leur identité. D'après Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, Rennes fait partie des villes marquées par une gouvernance urbaine évidente pour mettre en œuvre une stratégie collective<sup>201</sup>. La stratégie de Rennes-Métropole en termes identitaires se résume dans ce slogan, sous-titre du projet communautaire de l'agglomération : « *Rennes-Métropole, capitale de la Bretagne: pour une métropole européenne du XXI<sup>e</sup> siècle* ».

L'agglomération rennaise a pour souci de développer une image de métropole européenne et exemplaire, de métropole dynamique et innovante : la Convention des

---

199 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu rennais.

200 Le Galès, P., *op.cit.*, p.285-288.

201 Bagnasco, A., Le Galès, P., *art.cit.*, p.41.

Maires répond à ces objectifs. En effet, sur les nombreux sites internet y consacrant un article, cette initiative est présentée comme une initiative fédérant les villes européennes pionnières en matière de lutte contre le changement climatique. Cette volonté d'apparaître comme exemplaire, volontariste et en avance sur les autres villes se retrouve très clairement dans les discours des acteurs locaux interrogés, nous en voulons pour preuve ces quelques extraits d'entretiens :

*« L'agglomération rennaise est assez exemplaire [quant à son engagement dans la Convention des Maires]. »<sup>202</sup> ;*

*« On a été la première ville de France en 2004 à sortir un Plan climat-énergie. Je dis toujours premier parce que la règle, ici, c'est de le dire mais honnêtement c'était quasi simultanément avec la communauté urbaine de Grenoble. [...] Que ce soit la rose qu'on vient de faire pousser ou l'équipe de pétanque qui gagne, dès qu'on est premier on se précipite pour le dire ! »<sup>203</sup> ;*

*« Je pense que ça [la signature de la Convention des Maires] a coïncidé avec une certaine sensibilité des élus sur le besoin d'être pionnier quelque part. [...] Je pense qu'il y a eu une envie de dire : 'on va plus loin !'. »<sup>204</sup>.*

Si nous avons montré que la temporalité de la signature de la Convention des Maires peut s'expliquer par le contexte politique local, il ne faut pas pour autant négliger l'aspect communicationnel comme facteur explicatif. En effet, le 10 février 2009 était organisée à Bruxelles la première cérémonie de signature de la Convention des Maires ; il était alors primordial pour Rennes de s'engager dans la Convention avant cette date afin de bénéficier des retombées positives de cette cérémonie en termes d'image. Accueillie par le Parlement européen et couverte par la presse, cette cérémonie a largement contribué à l'effet de vitrine de la signature, pour reprendre les termes de Jean-Pierre Gaudin. Celui-ci, dans un chapitre d'ouvrage consacré à la contractualisation des politiques publiques, montre que la mise en scène théâtralisée de la signature des documents participe d'effets d'annonce visant à mettre

---

202 Entretien réalisé à Mordelles le 22 mars 2010 auprès d'un élu.

203 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu.

204 Entretien réalisé le 4 mars auprès d'une chargée de mission Europe.

en exergue le caractère partenarial des démarches contractuelles<sup>205</sup>. Dans le cadre de la stratégie rennaise, il était tout à fait essentiel pour les élus de pouvoir apparaître parmi les quatre cents villes pionnières figurant sur la première « photo de famille » de la Convention des Maires, aux côtés de José Manuel Barroso, président de la Commission européenne.

Comme le montre Antoine Goxe dans son article sur la gouvernance territoriale et le développement durable, ce dernier constitue une ressource de légitimation très forte de l'action publique aux yeux de l'opinion locale. Les thématiques liées au développement durable, et notamment la dimension participative qu'il comporte, sont de puissants agents de valorisation de la politique menée par les exécutifs locaux<sup>206</sup>. Analysées sous l'angle de la concurrence entre les villes, les actions menées en faveur du développement durable peuvent être vues comme vectrices de rayonnement et donc favorables au positionnement international des villes en termes de prestige ; nous retrouvons cette idée très clairement énoncée par ce chargé de mission à l'agglomération rennaise : « *Aujourd'hui, être très volontaire et faire des choix politiques exemplaires en matière énergétique c'est une manière plus que reconnaissable de rayonner en Europe. Il n'y a qu'à voir : il y a des villes en Europe qui sont connues que pour ça. On sait pas du tout ce qui s'y passe. Tout ce qu'on sait c'est qu'elles sont fossil free.* »<sup>207</sup>.

Si, d'une part, la Convention des Maires est vectrice de rayonnement de par la thématique qu'elle aborde et le volontarisme politique qu'elle donne à voir, elle est aussi, d'autre part, porteuse de légitimité du fait de son caractère européen : devenir métropole européenne, c'est s'engager en Europe et avoir une visibilité européenne. L'Europe est vue par les acteurs locaux interrogés comme synonyme de progrès. Décider d'inscrire les politiques locales dans un cadre européen qui les dépasse, c'est faire un usage de légitimation de l'Europe. Nous avons pu déceler cet usage de légitimation de l'Europe non pas vis-à-vis de l'opinion locale, mais au sein même de la communauté des élus rennais. En effet, il apparaît qu'une catégorie d'élus volontaires a mis en avant la dimension européenne

---

205 Gaudin, J.-P., *art.cit.*, p.104.

206 Goxe, A., « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », dans Pasquier, R., Simoulin, V., Weisben, J., (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.165.

207 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

de la Convention des Maires et son potentiel en termes de rayonnement extérieur pour susciter l'intérêt et enclencher une dynamique de mobilisation autour des questions énergétiques, comme tend à le prouver le témoignage d'un élu : « *Le rayonnement c'est une chose, et je suis convaincu que ça y participe. Sinon j'arriverais pas à argumenter avec mes collègues !* »<sup>208</sup>.

L'approche de l'Europe par les usages a pour objet de mettre en lumière le rôle des acteurs dans la traduction concrète des effets de l'intégration européenne. En ce sens, c'est de l'utilisation qui est faite par les acteurs locaux de la Convention des Maires dont dépendent les effets de cet engagement sur l'action publique locale. Au terme de notre enquête, nous avons pu mettre à jour deux grandes logiques ayant sous-tendu l'engagement rennais et nous pouvons conclure que c'est la conjonction de ces deux logiques qui explique comment la ville de Rennes et Rennes-Métropole en sont venues à signer la Convention des Maires le 8 décembre 2008. La Convention des Maires a été à la rencontre de deux stratégies distinctes, les tenants de la première se servant de la deuxième pour satisfaire leurs intérêts. En d'autres termes, les élus écologistes, appuyés sur une administration engagée, ont fait de la dimension européenne de la Convention des Maires un usage cognitif, l'utilisant comme vecteur de persuasion. Il s'agissait pour eux, dans une visée stratégique, d'inciter les élus à s'engager dans la Convention des Maires, et donc à agir en faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> : « *Quoi qu'il arrive le rouleau compresseur est là, la méthode est précise, les dates butoirs sont données et donc : 'j'ai signé ; j'ai plus qu'à faire un Plan climat pour cet été en gros' !* »<sup>209</sup>. Car signer la Convention des Maires, c'est se contraindre à agir.

## **B. Les effets de la Convention des Maires : un cadre européen pourvoyeur d'une capacité d'action**

Les instruments de *soft law* peuvent s'avérer plus *hard* qu'ils n'y paraissent. En effet, basés sur le volontariat et visant avant tout à induire des changements cognitifs chez les acteurs pour, à terme, engendrer une dynamique de changement dans l'action publique, ces instruments comportent parfois une part de contrainte. Cette contrainte qui n'est ni

---

208 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

209 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu rennais.

juridique, ni financière, mais politique, peut être importante. La MOC en est l'exemple le plus flagrant. Initié en 2000, cet instrument qui selon Renaud Dehousse tient lieu de politique, vise à permettre l'harmonisation en douceur<sup>210</sup>. Elle consiste en la mise en place de routines procédurales qui, en rendant possible la comparaison entre les différents États membres, ont pour but de produire un isomorphisme mimétique<sup>211</sup>. Il s'agit de créer une pression politique à l'adaptation selon une logique du *naming/blaming/shaming*<sup>212</sup>. Paradoxalement, cet instrument en apparence souple peut donc créer une réelle contrainte politique à l'eupéanisation<sup>213</sup>.

La Convention des Maires fait-elle partie de ces instruments plus contraignants qu'ils n'y paraissent ? Quels réels effets peut-elle avoir sur l'action publique locale menée dans les villes signataires, et quelles en sont les limites ? Au terme de notre enquête, il apparaît que l'usage stratégique de la Convention des Maires fait par l'administration et les élus écologistes – usage que nous avons mis en lumière précédemment – s'appuie sur l'idée selon laquelle la signature de la Convention engendrerait une dynamique de mobilisation locale et, surtout, une contrainte à l'action. S'ils comportent des limites et sont très largement contingents, les effets de la Convention des Maires sur l'action publique locale peuvent être réels. D'une part, l'engagement européen en permet la stabilisation, la précision et l'anticipation. D'autre part, via la Convention des Maires, l'Europe est à même d'influencer les modes de gouvernance urbaine.

### 1. Une action stabilisée, un cadre temporel précisé et des objectifs anticipés : l'impact de l'engagement européen sur l'action locale

Dans son ouvrage sur les villes européennes, Patrick Le Galès juge que la confusion des pouvoirs et le desserrement de la contrainte étatique ne sont pas synonymes de retrait des pouvoirs supérieurs mais conduisent à une transformation des formes de la coercition<sup>214</sup> ; les marges de manœuvre gagnées par les gouvernements locaux dans le

210 Dehousse, R., « La Méthode Ouverte de Coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique. » dans Lascoumes, P., Le Galès, P., *op.cit.*, p.331-356.

211 Nous empruntons ce terme à Patrick Le Galès.

212 Abel, R., Austin, S., Felstiner, B., « The emergence and transformation of disputes : Naming, Blaming, Claiming », dans *Law and Society Review*, 401, 1981 cité dans Guigner, S., *art.cit.*, p.268.

213 Guigner, S., *art.cit.*.

214 Le Galès, P., *op.cit.*, p.154.

contexte européen conduisent à davantage d'autonomie mais dans un contexte plus difficile, marqué par le développement des contrôles financiers et des audits<sup>215</sup>. La signature de la Convention des Maires, expression de l'autonomisation politique des villes européennes, conduit-elle finalement à les soumettre à une forme de contrainte européenne ? Au-delà des mots, que vaut l'engagement des villes à aller au-delà des objectifs européens de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ?

A ces questions, il serait tentant au premier abord de répondre avec cet élu rennais : « Non ! Il [l'engagement de la Convention des Maires] n'est pas contraignant ! »<sup>216</sup>. En effet, comme nous le faisait savoir un technicien à Rennes-Métropole, il s'agit d'une « vulgaire lettre »<sup>217</sup>. Bien que les villes signataires doivent soumettre un plan d'action dans l'année suivant la signature de la Convention et remettre un rapport de mise en œuvre de ce plan à la Commission européenne tous les deux ans, leur engagement n'a pas de valeur juridique et n'est assorti d'aucune pénalité financière en cas de non respect des objectifs fixés. Toutefois, il faut se garder d'en conclure que la Convention n'est qu'une déclaration d'intention parmi d'autres, certes symbolique mais inefficace.

En effet, en cas de non respect d'une des conditions fixées dans le texte de la Convention – élaboration du plan d'action, soumission de rapports de mise en œuvre, respect des objectifs – les villes signataires peuvent se voir retirer le statut de membre de la Convention des Maires. En apparence peu dissuasive, cette clause constitue pourtant une véritable sanction, et a été voulue comme telle :

*« Le prix [du non respect de l'engagement], c'est un prix tout à fait moral mais c'est un prix lourd, hein. Le prix c'est : expulsion ! La Commission qui garde le site web, le secrétariat, etc. ne reconnaissent plus cette ville comme une ville faisant partie de la Convention des Maires. Point. Il n'y a pas d'implication légale, ni économique, rien ! Mais bon... Je crois que d'un point de vue*

---

215 Le Galès, P., *op.cit.*, p.350.

216 Entretien réalisé à Mordelles le 22 mars 2010.

217 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

*moral, et peut-être dans quelques cas d'impact médiatique, c'est un prix dur, hein. »<sup>218</sup>.*

L'administration et les élus écologistes ont pour but de se servir de l'Europe, à travers la Convention des Maires, pour engager un processus d'action locale. Ceux-ci pourraient donc bien jouer le rôle de garde-fous contre l'éventuel oubli ou les éventuelles dérogations aux engagements pris. Surtout, si nous avons montré que les considérations en termes d'image ont joué un rôle certain dans la décision de Rennes d'adhérer à la Convention des Maires, il apparaît que ces mêmes considérations pourraient jouer un rôle majeur dans le respect de ces engagements. Comme nous le confiait un chargé de mission en charge de l'élaboration du plan d'action de Rennes-Métropole :

*« C'est sûr que c'est [l'exclusion de la Convention des Maires] pas effrayant ! Vis-à-vis d'une commune c'est pas effrayant mais par contre, vis-à-vis de l'agglomération nous on sera particulièrement vigilants à ce que ce soit pas le cas parce qu'en termes de rayonnement, là pour le coup ça devient du rayonnement négatif. Donc on veut bien rayonner, faire parler de nous, montrer que Rennes est exemplaire et inversement on veut surtout éviter que Rennes soit montrée du doigt ! »<sup>219</sup>.*

Le respect des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 20% d'ici à 2020 à l'échelle de l'ensemble du territoire rennais paraît difficile, voire utopique, étant donné la nécessité pour y parvenir de ce que le chargé de mission précédemment cité définit comme une « *mini-révolution* ». Toutefois, l'engagement européen pris par les élus pourrait bien assurer l'effectivité d'une action publique locale en en définissant les contours.

Les différents acteurs locaux interrogés dans le cadre de notre enquête attendent de la Convention des Maires qu'elle apporte stabilité, précision et prévisibilité à l'action publique : « *C'est une certaine garantie dans le temps des politiques.* »<sup>220</sup>. En effet, la

---

218 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010 auprès d'un fonctionnaire européen à la DG TREN.

219 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

220 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu rennais.



Convention propose un cadre avec un objectif quantifiable, à atteindre à long terme mais selon une procédure temporellement définie. La Convention des Maires ayant été signée par la ville et l'agglomération en décembre 2008, ces dernières auraient donc dû adopter un plan d'action au plus tard en décembre 2009. Rennes n'a toutefois pas pu tenir ce délai, preuve s'il en est besoin de la précipitation avec laquelle la signature a été décidée, dans l'optique de la cérémonie organisée début 2009. Un élu nous confiait d'ailleurs : *« J'ai eu peur du détournement de l'éthique, de l'esprit avec des villes qui signent à toute vitesse pour y être. [...] Il y a peut-être un tiers des communes qui se sont engagées sans avoir connaissance de leur parc, sans avoir connaissance du chemin et du fossé à franchir. »*<sup>221</sup>. En mettant en avant les problèmes techniques liés à ce large mouvement de mobilisation des communes de l'agglomération, Rennes et Rennes-Métropole ont donc obtenu, après négociation avec la Commission, un délai supplémentaire de six mois pour la soumission de leurs plans. Néanmoins, malgré ce contre-temps qu'il convenait de noter, la signature de la Convention des Maires a bien été le déclencheur du processus d'élaboration de plans d'action en faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, à la ville comme à l'agglomération, et les a accélérés, comme tend à le prouver ce témoignage d'un technicien rennais : *« On aurait peut-être été moins pressés par le temps. Là, on a l'horizon de juillet 2010 pour faire voter le plan climat en conseil municipal qui est directement lié à la Convention des Maires. Si on n'avait pas eu cette obligation, peut-être qu'on se serait donné encore six mois de plus, voilà. »*<sup>222</sup>.

Selon Gilles Pinson, le développement des démarches de projets est révélateur de la relance des pratiques d'anticipation et de planification. Dans un contexte d'incertitude quant au futur et aux moyens qui seront alors disponibles pour l'action, le projet ne prétend pas élaborer des mesures précises pour l'avenir mais propose des lignes d'actions : *« Le projet ne tire pas sa force de la validité scientifique des dispositions qu'il comporte mais du caractère partagé des orientations qu'il esquisse. Son efficacité est cognitive et politique davantage que juridique. »*<sup>223</sup>. Dans le cas de la Convention des Maires, c'est toutefois bien un plan d'action et non un projet qu'il est question d'élaborer à l'échelle locale. Il apparaît en fait que, en reprenant la distinction faite par Gilles Pinson<sup>224</sup>, la

---

221 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

222 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

223 Pinson, G., *op.cit.*, p.163.

224 Pinson, G., *op.cit.*, p.174 et suiv.

Convention des Maires peut être considérée comme un méta-projet et les plans d'action locaux comme des projets concrets permettant la mise en œuvre des principes généraux de ce méta-projet. Selon Pinson, le méta-projet permet de donner un souffle à l'action. Cette idée se retrouve d'ailleurs chez plusieurs des acteurs locaux interrogés. Ici, la particularité réside dans le fait que le méta-projet qu'est la Convention des Maires a une dimension européenne ; il n'est pas issu d'une négociation entre les acteurs locaux qui auront par la suite la tâche de définir les aspects formels de sa mise en œuvre. La démarche est donc duale avec, d'un côté, une Europe qui fournit un cadre cognitif et, de l'autre, des villes qui mettent en œuvre les principes que leur propose l'UE.

En matière de lutte contre le changement climatique, et dans une optique volontariste de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, cette dualité semble être une force. Si un méta-projet n'est en principe pas élaboré pour être immuable, la Convention des Maires ne peut être amendée par les gouvernements locaux signataires. Ainsi, l'objectif ne peut être revu à la baisse, l'action se doit d'être volontariste : « *Quand on dit dans la Convention qu'on veut faire plus que les engagements c'est pas pour faire 21 à la place de 20. C'est dans un esprit où, au fond, on sait que les -20% ne nous permettent pas d'atteindre les -50 en 2050.* »<sup>225</sup>. D'après les entretiens que nous avons pu mener, il s'avère que le caractère européen du méta-projet que constitue la Convention des Maires renforce son efficacité cognitive. Si les symboles européens sont parfois plus porteurs que les symboles nationaux pour légitimer une politique aux yeux de l'opinion publique<sup>226</sup>, le symbole européen peut également jouer un rôle de légitimation aux yeux des décideurs locaux. Ces quelques témoignages tendent à le confirmer :

*« La Convention des Maires, elle nous permet de se fixer un objectif mais qui n'est pas notre objectif à nous, cuisiné dans notre coin et qui vaut que pour nous. Il a un rayonnement européen, et dieu sait si la question du rayonnement ici est importante ! »*<sup>227</sup>;

*« La Convention des Maires, là pour le coup ça a bien marché (rires) ! C'est un réflexe. Tout le monde fait le lien avec la*

---

225 Entretien réalisé le 18 mars 2010 auprès d'un élu écologiste rennais.

226 Jacquot, S., Woll, C., *art.cit.*, p.26.

227 Entretien réalisé le 16 février 2010 auprès d'un chargé de mission Énergie à Rennes-Métropole.

*Convention des Maires maintenant quand on parle de nos plans d'action locaux... Donc nous on s'inscrit dans un cadre plus large et ça donne encore plus de légitimité à notre action. »<sup>228</sup>;*  
*« On ne fait que dire : 'On va faire ce que l'Europe nous dit qu'il faut faire' ! »<sup>229</sup>.*

Jusqu'à présent, nous n'avons pas évoqué la question financière – question pourtant centrale quand il s'agit d'action publique. Avec la Convention des Maires, l'Europe ne joue pas et ne souhaite pas jouer le rôle de manne financière. Si les aides d'État sont autorisées dans les domaines de l'environnement et des économies d'énergie<sup>230</sup>, que la Banque Européenne d'Investissement a créé un nouveau dispositif, ELENA (European Local Energy Assistance), visant à soutenir les actions menées dans le cadre de la phase préparatoire des projets urbains et régionaux d'énergie durable, et que le règlement du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) a été modifié en vue de permettre le financement des dépenses d'investissement en matière de performance énergétique dans le logement social, les perspectives de financement européen pour les signataires de la Convention des Maires sont minces. Certains acteurs locaux peuvent le regretter, comme ce chargé de mission d'une ville normande qui nous avait contactés sur ce point.

Aux villes qui le questionnent sur les bénéfices qu'elles peuvent espérer retirer de leur adhésion à la Convention des Maires, cet administrateur européen nous confiait répondre : *« Vous devez pas participer à la Convention des Maires ! »<sup>231</sup>*. En effet, l'adhésion à la Convention des Maires n'assure pas le financement des actions menées, ce dont les acteurs locaux rennais semblent avoir tout à fait conscience : *« C'est surtout dans l'ajustement et le rééquilibrage entre les financements déjà disponibles que se situe l'essentiel de la marge de manœuvre. [...] Et puis, cerise sur le gâteau ! Si en plus on arrive à avoir des subventions, des aides sur des projets très particuliers, très ambitieux, évidemment qu'on*

---

228 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'une chargée de mission Europe à Rennes-Métropole.

229 Entretien réalisé à Mordelles le 22 mars 2010 auprès d'un élu.

230 Gadbin, D., « Les fondements juridiques de l'action communautaire sur les territoires », dans Charles-Le Bihan, D., (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Rennes, PUR, 2004, p.21-48, cité dans Baudelle, G., Jean, Y., (dir.), *L'Europe : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, p.45.

231 Entretien réalisé à Bruxelles le 22 février 2010.

*ne va pas s'en priver, on va aller les chercher.* »<sup>232</sup>. Toutefois, de manière indirecte, l'engagement des villes au sein de la Convention des Maires peut avoir des effets positifs sur les financements engagés dans l'action locale en faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, comme s'en réjouit cet élu rennais :

*« Je trouve beaucoup de points positifs à la Convention des Maires, même dans le vécu politique actuel. C'est-à-dire qu'à des moments où, avec la crise financière, plusieurs de mes collègues auraient en temps normal laissé tomber certains budgets...là on voit bien que de dire : 'Attention ! Le maire s'est engagé devant la Commission', 'Oh merde ! On peut pas enlever l'argent !'. Mine de rien c'est important. »*<sup>233</sup>

Les développements qui précèdent tendent à montrer que l'engagement européen a joué un véritable rôle de catalyseur et de stabilisateur du processus d'action publique locale et que l'Europe influence le cadrage temporel et cognitif de cette action. Elle a également un impact sur le mode de gouvernance urbaine envisagé.

## 2. Un mode de gouvernance urbaine encouragé : l'impact de l'engagement européen sur les modalités de l'action locale

Si la Convention des Maires est perçue comme un instrument symbolisant l'autonomisation politique des villes, c'est pourtant un instrument via lequel l'Union européenne peut influencer l'action publique locale. Certains pourraient rétorquer que les actions qui sont entreprises par la ville et l'agglomération rennaises suite à la signature de la Convention des Maires l'auraient été même en l'absence de cet instrument, qui plus est dans la perspective de l'obligation issue du Grenelle de l'environnement. La méthode employée à Rennes ne semble pas non plus innovante dans la mesure où le plan d'action présenté à la Commission européenne sera bâti sous la forme d'un PCT. Toutefois, l'enquête que nous avons menée révèle que la Convention des Maires a des effets, limités mais essentiels, sur l'action publique rennaise. Il apparaît qu'il est également possible de

---

232 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010 auprès d'un chargé de mission à Rennes-Métropole.

233 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010.

considérer que l'UE a un impact sur les modalités de cette action, sur la façon dont le gouvernement local agit.

Patrick Hassenteufel et Yves Surel définissent l'eupéanisation comme « *la référence croissante à la dimension européenne, à la fois en termes de recettes de politiques publiques et de légitimation des politiques* »<sup>234</sup>. Sur ce dernier point, il semble que la Convention des Maires n'a pas de réelle influence à Rennes. En effet, plus d'un an après la signature, peu de rennais connaissent la Convention des Maires ; hormis un encart paru dans les magazines de communication institutionnelle au moment de la signature, aucune autre information sur la Convention n'a été diffusée à destination de la population locale. Il paraît alors légitime de penser que la communication sur la Convention des Maires se fera au moment de l'adoption et de la mise en œuvre du plan d'action, avec pour but de donner à voir le volontarisme et l'exemplarité rennaise. Pourtant, lorsque nous les interrogeons sur ce point, les acteurs locaux nous ont paru mitigés, comme ce technicien à la ville de Rennes en charge de l'élaboration du plan climat: « *(long silence) Il en sera fait état mais ce ne sera pas structurant...je crois pas. Pour moi l'enjeu c'est de créer une dynamique de territoire, une dimension de mobilisation de l'ensemble des acteurs. Donc on va être assez centré sur ce qui est fait dans le territoire.* »<sup>235</sup>. Cet autre technicien nous confiait : « *Non mais ça date pas d'hier. Ça fait presque 30 ans que Rennes est nulle pour dire ce qu'elle fait, et il n'y a pas de raison pour que la tendance s'inverse du jour au lendemain. [...]* Nous on est plutôt dans la conviction forte : faisons ! L'important c'est de faire. »<sup>236</sup>.

Cette dernière considération s'inscrit pourtant en contradiction avec le constat que fait Anne Mévellec de l'existence d'une importante politique communicationnelle de la ville de Rennes. Celle-ci se pose une question similaire à celle que nous voulons soulever ici : « *Pourquoi une ville qui investit tant dans sa politique de communication, et notamment dans la question environnementale, ne se raccroche-t-elle pas à cette thématique [le développement durable] médiatisée au niveau national ?* »<sup>237</sup>. Comment expliquer le « non-usage »<sup>238</sup> de l'Europe dans la communication institutionnelle sur l'action rennaise en

234 Hassenteufel, P., Surel, Y., *art.cit.*, p.11.

235 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

236 Entretien réalisé à Rennes le 16 février 2010.

237 Mévellec, A., *art.cit.*, p.37.

238 Nous empruntons ce terme à Olivier Rozenberg qui l'utilise pour rendre de inefficacité avec laquelle les parlementaires français mobilisent les références à l'Europe dans le cadre de la ratification des traités

faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ? D'après les travaux d'Antoine Goxe, les politiques de développement durable sont sources de valorisation et de légitimation de l'action publique locale. Il s'agit alors pour les élus d'utiliser les instruments communicationnels à leur disposition afin de donner à voir leur volontarisme, de « vendre » l'action menée dans un but de réaffirmation de l'action politique<sup>239</sup>. Ainsi, en souscrivant à l'idée mise en avant par Christian Le Bart selon laquelle « *Le discours fonde l'action, la légitime, l'explique, l'évalue, la masque parfois, la reconstruit toujours.* »<sup>240</sup>, il est aisé de comprendre la réticence de certains acteurs municipaux à mettre en avant l'engagement rennais au sein de la Convention des Maires. Alors que l'Europe peut parfois être utilisée dans un but de légitimation des politiques lorsque celles-ci sont impopulaires, la dimension européenne d'une action peut tout aussi bien être occultée pour valoriser les décideurs nationaux ou, ici, locaux, et donner à voir leur capacité à mener des actions et à résoudre des problèmes.

En matière de développement durable et de lutte contre le changement climatique, la mobilisation de tous est nécessaire. Cette mobilisation passe par une prise de conscience des enjeux liés à ces thématiques. Pour cela, la participation au processus décisionnel est un élément clé car elle permettrait, selon Dominique Dron, la socialisation des citoyens aux principes et enjeux du développement durable<sup>241</sup>. Pour atteindre les objectifs fixés par la Convention des Maires, les dirigeants politiques rennais ont conscience de la nécessité de susciter la mobilisation des habitants : « *On a bien l'objectif de construire avec [la population] puisque construire sans, on est sûr de rater l'objectif de toute façon. Ça ne tient pas la route !* »<sup>242</sup>. Ainsi, il apparaît nécessaire d'engager la population dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions menées dans le cadre de la Convention des Maires, ce que cette dernière prévoit.

Dans son analyse des démarches de projet, Gilles Pinson remarque que la mobilisation est un enjeu clé de celles-ci, l'objectif étant de « faire système » grâce à la mise en place de

---

européens : Rozenberg, O., « Du non-usage de l'Europe par les parlementaires nationaux : la ratification des traités européens à l'Assemblée nationale », dans Jacquot, S., Woll, C., (dir.), *op.cit.*, p.261-292.

239 Goxe, A., *art.cit.*, p.165.

240 Le Bart., C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992, p.12, cité dans Mévellec, A., *art.cit.*, p.39.

241 Dron, D., *Environnement et choix politiques*, Paris, Flammarion, 1995, cité dans Goxe, A., *art.cit.*, p.154.

242 Entretien réalisé à Rennes le 18 mars 2010 auprès d'un élu rennais.

processus délibératifs<sup>243</sup>. En 1997, dans un article consacré à la contractualisation des politiques publiques, Sylvie Jacquemart et François Rangeon notaient quant à eux que « *la démocratie de participation acquiert progressivement droit de cité aux côtés de la démocratie représentative.* »<sup>244</sup>. Si les villes sont des lieux de structuration des modes de gouvernance, l'UE détermine les conditions d'émergence de ceux-ci<sup>245</sup>. Selon un mode de gouvernance entrepreneurial, certaines élites urbaines développent la métaphore de la ville acteur afin de privilégier le développement économique<sup>246</sup>. En parallèle, d'autres villes sont marquées par le souci de mobiliser les acteurs en interne via de nouvelles formes d'organisation et de débat visant à concilier développement économique et maintien de la cohésion sociale. L'Union européenne, par certains aspects, encourage ce dernier mode de gouvernance où le processus prime sur le résultat. Le partenariat prôné par les institutions européennes, par exemple, conditionne souvent l'octroi d'aides financières. La Convention des Maires prévoit quant à elle que les maires s'engagent à : « *Mobiliser la société civile dans notre territoire afin qu'elle prenne part au développement du Plan d'action ainsi qu'à l'identification des politiques et des mesures nécessaires pour mettre en œuvre et réaliser les objectifs du Plan.* »<sup>247</sup>

A Rennes, les 7 et 8 décembre 2009, a été organisé le Forum Ouvert Rennes post-carbone. De ce forum, dédié à une centaine de personnes ayant répondu à un appel à participation publié dans le magazine de la ville au mois de juin 2009 et aux acteurs du territoire préalablement identifiés par les services de la ville, résulte une centaine de propositions dont s'inspire un Livre blanc destiné à guider l'élaboration du plan climat rennais. Au-delà d'une approche consultative de la démocratie participative, approche qui caractérise la pratique européenne, ce forum relève en partie d'une approche fonctionnelle de la démocratie telle que définie par Jean-Pierre Gaudin<sup>248</sup>. Comme nous le disait un chargé de mission ayant organisé ce forum : « *Il n'y avait pas de souhait d'avoir un événement grand public qui s'adresse à l'ensemble des rennais.* »<sup>249</sup>. En effet, il s'agissait

243 Pinson, G., *op.cit.*, p.203 et suiv.

244 Jacquemart, S., Rangeon, F., « Contrats et démocratie locale », dans Marcou, G., Rangeon, F., Thiébaud, J-L., (dir.), *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.260.

245 Le Galès, P., *op.cit.*, p.137.

246 Le Galès, P., *op.cit.*, p.285 et suiv.

247 Annexe 2 : Texte de la Convention des Maires.

248 Gaudin, J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », dans *Revue Française de Science Politique*, 45, 1995, p.55 cité dans Jacquemart, S., Rangeon, F., *art.cit.*, p.273.

249 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

de s'adresser à ceux qui sont réputés compétents. En ce sens, avant la tenue du forum, un cycle de conférences pour « *préparer le terrain, alimenter la réflexion histoire de sortir des propositions un peu spontanées et un peu triviales.* »<sup>250</sup> a été organisé.

Au premier abord, cette méthode nous a été présentée comme une méthode américaine, innovante et originale que Rennes se serait spontanément appropriée. Pourtant, en insistant, nous avons découvert que l'utilisation de la méthode du forum ouvert dans la phase d'élaboration du plan climat rennais découle directement du projet européen BELIEF mené à Rennes de janvier 2006 à juin 2009 :

*« On a rencontré, fait connaissance avec l'ensemble de la chaîne d'acteurs concernés par cette question là. Il y avait une vraie réceptivité de la part des acteurs locaux par rapport à notre démarche qui était pro-active et ça a permis de créer du lien, d'avancer ensemble. [...] Finalement, ce modèle de travail entre l'administration et les acteurs de son territoire, c'est aussi ce qui nous inspire pour la démarche plan climat plus globalement. Si on avait pas été dans cette posture d'ouverture et de travail collaboratif pendant deux ans auparavant, peut-être qu'on aurait pas pensé à proposer un forum ouvert. Et donc ça conditionne aussi ce qu'on va proposer en termes de mobilisation et d'animation du territoire dans le cadre du plan climat. »<sup>251</sup>.*

Plus que la Convention des Maires, c'est donc le projet européen BELIEF qui a conduit la ville à choisir ce mode de mobilisation de la société civile. Le témoignage pré-cité tend à confirmer l'impact cognitif que peut avoir l'Europe à travers les projets qu'elle finance. Ils peuvent donner lieu à des adaptations cognitives ; leurs effets perdurent alors au-delà de leur terminaison. L'UE prescrit ou initie des manières de faire qui, par le biais de leur utilisation, entrent progressivement dans la palette des modes d'action disponibles et envisagés par les acteurs locaux.

---

250 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010.

251 Entretien réalisé à Rennes le 25 février 2010 auprès d'un chargé de mission Énergie-Environnement à la ville de Rennes.



## CONCLUSION

« *Alors concrètement, la Convention des Maires ça change beaucoup et pas beaucoup de choses !* »<sup>252</sup> ; voilà ce que nous pouvons conclure avec ce technicien en charge de l'élaboration du plan climat de Rennes-Métropole.

La Convention des Maires, instrument de la politique énergétique européenne en faveur de la lutte contre le changement climatique, interpelle par le succès grandissant qu'elle connaît auprès des villes européennes. Lorsque nous avons débuté notre enquête, elles étaient 1 400 à avoir décidé d'adhérer à la Convention ; cinq mois plus tard, cette dernière compte plus de 1 700 signataires. Tout au long de notre étude, nous nous sommes efforcés de comprendre et d'analyser cet engouement. Pour ce faire, nous avons donc naturellement centré notre analyse sur les villes, avec pour fil rouge un questionnement en termes d'usages, en arrière-plan duquel se trouvaient certaines interrogations quant à la nature de la Convention et à ses effets, qu'ils soient concrets ou symboliques, réels ou anticipés.

Afin de saisir au mieux la diversité des enjeux autour de l'usage de la Convention des Maires par les villes européennes, la nécessité d'adopter une approche en deux temps s'est imposée à nous. Il s'agissait tout d'abord de partir du niveau macro, en considérant les villes dans leur ensemble, comme niveau de gouvernement, pour donner à voir les rapports entre villes, États et Union européenne, et analyser la façon dont la Convention des Maires les révèle ou les transforme. Il convenait ensuite de resserrer la focale sur le niveau micro, en choisissant de mettre en lumière les déterminants de l'engagement des villes dans la Convention pour analyser les modalités et les effets de la prise en compte de la donnée européenne dans les stratégies locales.

Il apparaît au terme de notre enquête que la façon dont les villes se saisissent de la Convention des Maires sur la scène européenne relève bien d'un usage à la fois stratégique et cognitif, les deux étant étroitement liés et quasiment indissociables. Pour les villes, organisées au sein de réseaux transnationaux ou représentées par le Comité des Régions, la

---

252 Entretien réalisé le 16 février 2010 auprès d'un chargé de mission Énergie à Rennes-Métropole.

Convention des Maires est perçue comme une opportunité pour s'affirmer dans une gouvernance multi-niveaux aux contours mouvants. L'Europe est pour elles un moyen de sortir de leur face-à-face avec l'État ; la Convention des Maires est une opportunité de renforcer leur légitimité. Si dans un premier temps les villes ont fait un usage stratégique de leur accès à la Commission européenne pour tenter d'orienter l'initiative selon leurs intérêts, elles font aujourd'hui un usage discursif de cette implication dans le processus d'élaboration pour donner à voir leur capacité d'action politique. Aussi, et surtout, elles utilisent la Convention des Maires en elle-même, pour ses caractéristiques instrumentales, afin de plaider pour la re-territorialisation de l'action publique. La Commission européenne se trouve en quelque sorte dépossédée de l'initiative, les villes se l'étant appropriée. Ces dernières l'utilisent intensivement dans leurs discours comme symbole d'une gouvernance européenne impliquant avec succès les autorités locales. Au-delà de la question du changement climatique, la Convention des Maires est aujourd'hui avant tout présentée et perçue par les villes européennes comme un modèle de gouvernance à atteindre.

Toutefois, la question des limites de cet instrument en termes d'efficacité mérite d'être posée. En effet, au-delà des mots et du message qu'il porte, un instrument de *soft law* tel que celui de la Convention des Maires peut-il avoir un impact concret sur les villes auxquelles il s'adresse ? La réponse se trouve dans les usages qui sont faits de la Convention au sein des villes signataires, et c'est pourquoi nous avons décidé de nous intéresser à la situation rennaise, cas exceptionnel en France où trente-trois des trente-sept communes de l'agglomération ont décidé de suivre le mouvement initié par la ville centre et de s'engager à aller au-delà des objectifs européens de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Il apparaît qu'à Rennes, la Convention des Maires a été utilisée comme levier d'action par certains élus associés à l'administration, ceux-ci en faisant un usage stratégique dans le but d'enclencher et de stabiliser l'action publique locale. La Convention des Maires offre en effet un cadre européen pourvoyeur d'une capacité d'action locale dans la mesure où, comme d'autres instruments qualifiés de souple, elle est politiquement contraignante. Si l'engagement européen de Rennes en faveur de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> est perçu et utilisé par d'autres acteurs municipaux comme un vecteur de rayonnement dans un contexte de concurrence entre les villes, il est alors d'autant plus susceptible d'être respecté par crainte, parallèlement, d'un effet de rayonnement négatif en cas d'inaction. A Rennes, la

Convention des Maires fait donc l'objet d'un double usage stratégique par plusieurs acteurs aux buts différents, les uns s'appuyant sur les objectifs des autres pour parvenir à leurs fins. Les conditions semblent donc réunies pour que la Convention des Maires ait des effets sur l'action locale, chaque type d'acteur impliqué y trouvant un intérêt et intégrant la dimension européenne dans ses logiques d'action. L'étude de la façon dont les acteurs locaux présentent, ou souhaitent présenter, l'action menée dans le cadre de la Convention des Maires révèle pourtant un non-usage de l'Europe, invalidant ainsi l'hypothèse selon laquelle la dimension européenne sert la légitimation des politiques entreprises au niveau local. En effet, il s'avère que sur des actions fortement valorisées et valorisables aux yeux de l'opinion publique, la référence à l'Europe n'est pas nécessaire, et pourrait même s'avérer improductive en termes d'image. La nature des effets de la Convention des Maires sur l'action locale les rend limités, dans la mesure où l'engagement de Rennes répond en partie à une contrainte anticipée ; ceux-ci n'en sont pas pour autant négligeables. L'engagement de Rennes dans la Convention des Maires est en effet susceptible d'engendrer une adaptation cognitive ; une intériorisation des objectifs mais aussi des modes d'action européens par les acteurs locaux peut s'opérer. Si les villes se servent de l'Europe, l'Europe peut alors agir en retour sur les villes.

Les travaux ici présentés tirent des conclusions et dessinent des perspectives à partir des données disponibles moins d'un an et demi après la signature rennais. Les conclusions tirées à partir du cas rennais ne sauraient être définitives ; une nouvelle investigation mériterait en effet d'être réalisée à moyen terme afin de réellement prendre la mesure de l'usage de la Convention des Maires et des effets de cet usage sur l'action locale. De plus, il serait hasardeux de généraliser le cas particulier de Rennes, et nous nous gardons de le faire. Là encore, de plus amples investigations seraient nécessaires pour mener une étude comparative sur plusieurs villes européennes aux caractéristiques différentes : nationalité, taille, engagement ou non dans la Convention des Maires, etc. En outre, l'étude que nous avons menée laisse des zones d'ombre et des questions en suspens, ouvrant la voie à de nouvelles approches, à de nouveaux questionnements. Ainsi, dans une perspective de recherche sur la gouvernance multi-niveaux, il nous semble que l'analyse du rapport des autorités étatiques à la Convention des Maires mériterait d'être menée.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages imprimés

- ◆ Bagnasco, A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur » dans Bagnasco, A., Le Galès, P., (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p.7-43.
- ◆ Baisnée, O., Pasquier, R., « Européanisation et sociétés politiques nationales », dans Baisnée, O., Pasquier, R., (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait : européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS éd., 2007, p.7-32.
- ◆ Balme, R., Chabanet, D., « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.21-120.
- ◆ Ben Mabrouk, T., « Quand la métropole se fait territoire politique », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.105-119.
- ◆ Börzel, T., Risse, T., « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », dans Featherstone, K., Radaelli, C., (dir.), *The politics of europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.57-79.
- ◆ Börzel, T., « Environmental Policy », dans Graziano, P., Vink, M., (dir.), *Europeanization : new research agendas*, Basingstoke New York, Palgrave Macmillan, 2007, p.226-238.
- ◆ Carter, C., Pasquier, R., « Intégration européenne et gouvernance régionale : la congruence ? », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.259-270.
- ◆ Chabanet, D., « Vers une européanisation de l'action collective ? », dans Mercier, A., (dir.), *Vers un espace public européen ? : recherches sur l'Europe en construction*, Paris, Budapest, Torino, L'Harmattan, 2003, p.43-72.
- ◆ Dehousse, R., « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », dans Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.331-356.
- ◆ De Lajartre, A., « La réglementation environnementale : un outil juridique dans le cadre de la décentralisation » dans Foucher, K., Romi, R., (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance. Actes du colloque de Nantes, 9 et 10 décembre 2004*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p.63-78.
- ◆ Faure, A., Muller, P., « Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et*

*changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.9-19.

- ◆ Faure, A., Négrier, E., Smith, A., « Introduction : les controverses émergentes sur un principe pourtant ancien... », dans Faure, A., (dir.), *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.9-18.
- ◆ Featherstone, K., « In the Name of 'Europe' », dans Featherstone, K., Radaelli, C., (dir.), *The politics of europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.3-20.
- ◆ Foret, F., *Légitimer l'Europe : pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- ◆ Foucher, K., Romi, R., (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance. Actes du colloque de Nantes, 9 et 10 décembre 2004*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006.
- ◆ Gaudin, J-P., « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », dans Godard, F., (dir.), *Le Gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997, p.97-136.
- ◆ Goxe, A., « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », dans Pasquier, R., Simoulin, V., Weisben, J., (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.151-170.
- ◆ Grossman, E., Saurugger, S., *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.
- ◆ Guigner, S., « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », dans Baisnée, O., Pasquier, R., (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait : eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS éd., 2007, p.263-281.
- ◆ Hooghe, L., « The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance », dans Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.347-374.
- ◆ Irigoien, I, *Quel rôle peuvent jouer les villes dans la politique énergétique de l'Europe ?*, mémoire sous la direction de Robert, C., IEP de Lyon, 2009.
- ◆ Jacquemart, S., Rangeon, F., « Contrats et démocratie locale », dans Marcou, G., Rangeon, F., Thiébault, J-L., (dir.), *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.259-295.
- ◆ Jacquot, S., Woll, C., « Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », dans Jacquot, S., Woll, C., (dir.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris Budapest Torino, L'Harmattan, 2004, p.1-29.

- ◆ Jouve, B., « Le 'Political Rescaling' pour théoriser l'État et la compétition », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.45-55.
- ◆ Kassim, H., Le Galès, P., « Exploring Governance in a Multi-Level Polity : A Policy Instruments Approach », dans *West European Politics*, 33 (1), 2010, p.1-21.
- ◆ Lascoumes, P., Le Galès, P., « L'action publique saisie par ses instruments », dans Lascoumes, P., Le Galès, P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.11-44.
- ◆ Le Galès, P., « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », dans Le Galès, P., Thatcher, M., (dir.), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.13-28.
- ◆ Le Galès, P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- ◆ Leresche, J.-P., « Introduction. Logiques de pouvoirs et gouvernance multi-niveaux », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.253-257.
- ◆ Mazey, S., Richardson, J., « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d'intérêt dans l'Union européenne », dans Balme, R., Chabanet, D., Wright, V., (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.123-161.
- ◆ Mévellec, A., « Du difficile usage du concept dans l'agglomération de Rennes », dans Guermont, Y., Mathieu, N., (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles, Éditions Quae « Indisciplines », 2005, p.37-45.
- ◆ Muller, P., « Introduction. Changements d'échelles et usages de la rhétorique », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.87-89.
- ◆ Négrier, E., « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.29-44.
- ◆ Pinson, G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- ◆ Radaelli, C., « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone, K., Radaelli, C., (dir.), *The politics of europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.27-52.
- ◆ Simoulin, V., « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », dans Pasquier, R., Simoulin, V., Weisben, J., (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p.15-32.
- ◆ Smith, A., *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDL, 2004.

- ◆ Zittoun, P., « Arguments et stratégies : changer d'échelle pour changer de politique », dans Faure, A., Leresche, J-P., Muller, P., Nahrath, S., (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.91-104.

### **Articles de revues et périodiques**

- ◆ Emelianoff, C., « Les villes européennes face au changement climatique. Une rétrospective. », dans *Les Annales de la recherche urbaine*, 103, septembre 2007, p. 159-169.
- ◆ Hassenteufel, P., Surel, Y., « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », dans *Politique européenne*, 1, 2000, p.8-20.
- ◆ Hayward, J., « Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie », dans *Pouvoirs*, 79, 1996, p.5-19.
- ◆ Kieken, H., Tubiana, L., « L'urgence climatique: une occasion pour l'Europe ? », dans *Etudes*, 4066, juin 2007, p.749-758.
- ◆ Lavoux, T., « L'état de l'environnement en Europe », dans *Futuribles*, 330, mai 2007, p.43-61.
- ◆ Lequesne, C., Smith, A., « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », dans *Cultures et Conflits*, 28, 1997, p.7-31.
- ◆ Mischi, J., Weisbein, J., « L'Europe comme cause politique proche ? Contestation et promotion de l'intégration communautaire dans l'espace local », dans *Politique européenne*, 12, 2004, p.84-104.
- ◆ Pasquier, R., Pinson, G., « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », dans *Politique européenne*, 12, 2004, p.42-65.
- ◆ Pasquier, R., Weisbein, J., « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », dans *Politique européenne*, 12, 2004, p.5-21.

### **Manuels**

- ◆ Baudelle, G., Jean, Y., (dir.), *L'Europe : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.
- ◆ Dantonel-Cor, N., « Les collectivités territoriales et l'environnement », dans Petit, Y., (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009, p.109-119.
- ◆ Delalande, D., « La lutte contre le changement climatique », dans Petit, Y., (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009, p.155-171.

- ◆ Graziano, P., Vink, M., « Challenges of a New Research Agenda », dans Graziano, P., Vink, M., (dir.), *Europeanization : New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p.3-20.
- ◆ Petit, Y., « L'administration de l'environnement en France et le Grenelle », dans Petit, Y., (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009, p.97-107.

### Sources électroniques

- ◆ Site internet de la Convention des Maires : <http://www.eumayors.eu> (dernier accès le 19 mai 2009).

### Autres sources

- ◆ ADEME, Guide « Un Plan Climat à l'échelle de mon Territoire », 2005.  
<http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=39672&p1=01&p2=04&ref=17597>
- ◆ Barroso, J.M., Discours prononcé à l'occasion de la cérémonie de la Convention des Maires, Bruxelles, 4 mai 2010.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/207&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- ◆ CCRE, « CEMR response to the consultation on the Covenant of Mayors », 2008.
- ◆ Climate Alliance, « Climate Alliance recommendations to the Covenant of Mayors initiative », 2008.
- ◆ Comité des Régions, Avis de prospective sur « Comment les régions contribuent-elles à réaliser les objectifs européens en matière de changement climatique et d'énergie ? Gros plan sur le pacte des maires », 2009/C76/04, 2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:076:0019:0022:FR:PDF>
- ◆ Comité des Régions, Livre blanc sur la gouvernance multiniveaux, 2009.  
<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83&sm=53788fb1-937b-44ce-bd39-b20f3313bc83>
- ◆ Comité des Régions, Publication « Supporting Sustainable Cities and Regions », 2009.
- ◆ Commission européenne, Communication « Concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre : vers un programme européen sur le changement climatique », COM(2000) 88, 2000.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0088:FIN:FR:PDF>
- ◆ Commission européenne, Communication « Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain », COM(2004)60, 2004.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0060:FIN:FR:PDF>



- ◆ Commission européenne, Livre vert, « Comment consommer mieux avec moins », COM(2005)265, 2005, p.35.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0265:FIN:FR:PDF>
- ◆ Commission européenne, Communication « Plan d'action pour l'efficacité énergétique : réaliser le potentiel », COM(2006) 545, 2006.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0545:FIN:FR:PDF>
- ◆ Commission européenne, Publication « Communautés énergétiques durables. Agir ensemble dans nos villes. Aperçu des projets », 6, 2009.  
[http://ec.europa.eu/energy/intelligent/library/doc/ka\\_reports/sec09\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/library/doc/ka_reports/sec09_fr.pdf)
- ◆ Conférence européenne sur les villes durables, *Charte d'Aalborg*, 1994.  
<http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/aalborg.htm>
- ◆ Conseil de l'Union européenne, *Charte de Leipzig*, 2007.  
[http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/Documents\\_de\\_reference/Charte\\_agenda/Charte\\_Leipzig.pdf](http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/Documents_de_reference/Charte_agenda/Charte_Leipzig.pdf)
- ◆ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles », 2007.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/93141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/93141.pdf)
- ◆ Insee, *Tableaux de l'économie française*, 2010.  
<http://www.insee.fr/fr/ffc/tef/tef2010/tef2010.pdf>
- ◆ Le Galès, P., Intervention à l'IEP de Rennes, Rennes, 02 avril 2010.
- ◆ Piebalgs, A., commissaire européen à l'Energie, Discours prononcé lors du lancement de l'initiative de la Convention des Maires, Bruxelles, 29 janvier 2008.  
[http://www.managenergy.net/conference/2008/piebalgs\\_speech\\_CoM\\_080129.pdf](http://www.managenergy.net/conference/2008/piebalgs_speech_CoM_080129.pdf)

## ANNEXES

### **Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés**

- Chargé de mission Concurrence, Politique régionale, Développement durable, **Espace Interrégional Bretagne - Pays de la Loire – Poitou-Charentes**  
*Bruxelles, le 18 décembre 2009, 2h*
- Chargé de mission Énergie, **Rennes Métropole**  
*Rennes, le 16 février 2010, 40 min*
- Administrateur, **DG Transports et Énergie de la Commission européenne**  
*Bruxelles, le 22 février 2010, 1h*
- Chargée de mission environnement, énergie, transport, **CCRE et Bureau de la Convention des Maires**  
*Bruxelles, le 22 février 2010, 45 min*
- Chargée de mission Europe et affaires internationales, **AMF**  
*Paris, le 24 février 2010, 35 min*
- Chargé de mission Énergie-Environnement, **Ville de Rennes**  
*Rennes, le 25 février 2010, 40 min*
- Chargée de mission Europe, **Rennes Métropole**  
*Rennes, le 25 février 2010, 45 min*
- Chargée de mission Europe, **Ville de Rennes**  
*Rennes, le 4 mars 2010, 45 min*

- Adjoint délégué à l'énergie et à l'écologie urbaine, **Ville de Rennes** / Conseiller délégué à l'énergie, **Rennes Métropole**  
*Rennes, le 18 mars 2010, 45 min*
- Maire de Mordelles, Vice-président délégué à la prospective et au développement durable, **Rennes Métropole**  
*Mordelles, le 22 mars 2010, 10 min*
- Chargée de mission Energie – Plans Climat, **ADEME Bretagne**  
*Rennes, le 6 avril 2010, 30 min*

## **Annexe 2 : Texte de la Convention des Maires**

### **CONVENTION DES MAIRES**

**CONSIDÉRANT** que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a confirmé la réalité du changement climatique et le fait que la consommation d'énergie liée à l'activité humaine en est, dans une large mesure, responsable,

**CONSIDÉRANT** l'adoption par l'Union européenne le 9 mars 2007 du Paquet "L'énergie dans un monde en mutation", dans le cadre duquel elle s'engage unilatéralement à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de 20% d'ici 2020, grâce à une augmentation de 20% de son efficacité énergétique et à une part de 20% d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans son bouquet énergétique,

**CONSIDÉRANT** que le *Plan d'action* de l'UE pour l'efficacité énergétique: *réaliser le potentiel* considère la création d'une "Convention des maires" comme une priorité,

**CONSIDÉRANT** que le Comité des Régions de l'UE met l'accent sur le besoin de joindre les forces locales et régionales, étant donné que la gouvernance à multiples niveaux est un outil efficace pour améliorer la portée des actions contre le changement climatique, et qu'il soutient donc la participation des Régions à la Convention des Maires,

**CONSIDÉRANT** notre volonté de suivre, dans le cadre de l'amélioration nécessaire de notre efficacité énergétique, les recommandations de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable,

**CONSIDÉRANT** que nous sommes conscients de l'existence des Engagements d'Aalborg qui sont à la base de nombreux efforts actuels de durabilité urbaine et des processus d'Agendas 21 locaux,

**CONSIDÉRANT** que nous reconnaissons la responsabilité que partagent les autorités locales et régionales avec les gouvernements nationaux dans la lutte contre le réchauffement climatique et la nécessité que leur engagement dans ce domaine soit indépendant des autres parties prenantes,

**CONSIDÉRANT** que les communes et les villes sont responsables directement et indirectement (par le biais des produits et des services utilisés par les citoyens) de plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre découlant de la consommation d'énergie liée à l'activité humaine,

**CONSIDÉRANT** que l'engagement de l'UE de réduire ses émissions ne pourra être atteint que si les parties prenantes au niveau local, les citoyens et leurs groupements le partagent,

**CONSIDÉRANT** qu'il revient aux autorités locales et régionales, qui constituent le niveau d'administration le plus proche du citoyen, d'être des pionnières et de montrer l'exemple,

**CONSIDÉRANT** que nombre des actions de lutte contre les dérèglements climatiques qui s'imposent en matière d'efficacité énergétique et de sources d'énergie renouvelables relèvent de la compétence des gouvernements locaux ou ne seraient pas réalisables sans leur soutien politique,

**CONSIDÉRANT** que les États membres de l'UE peuvent tirer profit d'une action décentralisée efficace au niveau local dans leurs efforts visant à remplir leurs engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre,

**CONSIDÉRANT** les efforts que déploient les gouvernements locaux et régionaux à travers l'Europe, afin de réduire la pollution responsable du réchauffement climatique grâce à des programmes d'efficacité énergétique, notamment dans le domaine des transports urbains durables, et à la promotion des sources d'énergie renouvelables,

**NOUS, LES MAIRES, NOUS ENGAGEONS À:**

**Dépasser les objectifs** fixés par l'UE pour 2020 en réduisant d'au moins 20% les émissions de CO<sub>2</sub> sur nos territoires respectifs, grâce à la mise en œuvre d'un Plan d'action en faveur de l'énergie durable dans les domaines d'activité relevant de notre compétence. Cet engagement et le Plan d'action seront ratifiés dans le cadre de nos procédures respectives,

**Préparer un bilan des émissions** comme base pour le Plan d'action en faveur de l'énergie durable,

**Soumettre le Plan d'action en faveur de l'énergie durable** au cours de l'année suivant notre adhésion formelle à la Convention des Maires,

**Adapter les structures urbaines**, y compris en prévoyant des ressources humaines suffisantes, afin d'entreprendre les actions nécessaires,

**Mobiliser la société civile dans notre territoire afin qu'elle prenne part au développement du Plan d'action** ainsi qu'à l'identification des politiques et des mesures nécessaires pour mettre en œuvre et réaliser les objectifs du Plan. Le Plan d'action sera produit dans chaque territoire et sera soumis au Secrétariat de la Convention des maires dans l'année suivant la ratification de la Convention,

**Produire un rapport de mise en œuvre** au moins tous les deux ans après proposition du Plan d'action à des fins d'évaluation, de suivi et de vérification,

**Partager notre expérience** et notre savoir-faire avec d'autres territoires,

**Organiser des Journées de l'énergie ou des Journées de la Convention des maires** en collaboration avec la Commission européenne et d'autres parties prenantes, afin de permettre aux citoyens de bénéficier directement des opportunités et avantages découlant

d'une utilisation plus intelligente de l'énergie, et d'informer régulièrement les médias locaux sur les développements du Plan d'action,

**Participer et contribuer à la conférence européenne de la Convention des maires** pour une Europe de l'énergie durable organisée chaque année,

**Diffuser le message de la Convention** dans les forums appropriés et, plus spécifiquement, inviter d'autres maires à rejoindre la Convention

**Accepter d'être privé de notre statut de membre de la Convention**, à condition d'en avoir été informé au préalable par une lettre envoyée par le Secrétariat, dans les cas suivants :

i) incapacité de soumettre le Plan d'action en faveur de l'énergie durable dans l'année suivant la signature formelle de la Convention,

ii) non-respect de l'objectif global de réduction du CO<sub>2</sub> prévu dans le Plan d'action dû à l'absence ou l'insuffisance de la mise en œuvre du Plan d'action,

iii) incapacité de soumettre un rapport à deux échéances de suite.

## **NOUS, LES MAIRES, APPROUVONS**

**La décision de la Commission européenne de créer et de financer une structure** de soutien technique et promotionnel, y compris la mise en œuvre d'instruments d'évaluation et de suivi, de mécanismes visant à faciliter le partage de savoir-faire entre territoires et d'outils facilitant la reproduction et la multiplication des mesures efficaces, dans les limites du budget prévu,

**Le rôle de coordinateur de la Commission européenne** de la conférence annuelle de la Convention des maires pour une Europe de l'énergie durable,

**L'intention déclarée de la Commission européenne de faciliter l'échange d'expérience** entre les territoires participants, et la proposition de recommandations et d'exemples de référence pour leur éventuelle mise en œuvre, et de faire le lien avec des activités existantes et des réseaux promouvant le rôle des gouvernements locaux dans le domaine de la protection du climat. Ces exemples de référence devraient faire partie intégrante de cette Convention, sous la forme d'annexes,

**L'appui apporté par la Commission européenne à la reconnaissance et à la visibilité publique** des villes et communes participant à la Convention, en utilisant un logo Énergie durable pour l'Europe et en mettant ses outils de communication au service de la promotion de l'initiative,

Le soutien appuyé du **Comité des Régions** en faveur de la Convention et de ses objectifs, en tant que représentant des autorités locales et régionales au sein de l'Union européenne,

L'assistance que les États membres, Régions, Départements, villes tutrices et autres **structures institutionnelles** soutenant la Convention apportent aux municipalités plus petites afin de permettre à ces dernières de remplir les conditions posées par la Convention,

#### **NOUS, LES MAIRES, DEMANDONS QUE**

**La Commission européenne et les administrations nationales** mettent en place des programmes de coopération et des structures de soutien cohérentes qui aident les signataires à mettre en œuvre leurs Plans d'action en faveur de l'énergie durable,

**La Commission européenne et les administrations nationales** considèrent les activités au sein de la Convention comme des priorités dans leurs programmes d'aide respectifs, informent les villes quant à la préparation des politiques et des programmes de financement pour le niveau local, et impliquent celles-ci dans ce même processus,



**La Commission européenne négocie avec les acteurs financiers** la création de dispositifs financiers visant à faciliter la réalisation des tâches prévues par les Plans d'action,

**Les administrations nationales** impliquent les autorités locales et régionales dans la préparation et la mise en œuvre des Plans d'action nationaux en matière d'efficacité énergétique et des Plans d'action nationaux pour la promotion des sources d'énergie renouvelables,

**La Commission européenne et les administrations nationales** soutiennent la mise en œuvre de nos Plans d'action en faveur de l'énergie durable qui soit en accord avec les principes, règles et modalités déjà convenus et ceux qui pourront l'être dans le futur à un niveau mondial par les parties prenantes, en particulier au sein de la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). Notre engagement actif dans la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pourrait aussi se traduire par un objectif global plus ambitieux.

**NOUS, LES MAIRES, ENCOURAGEONS D'AUTRES COLLECTIVITES TERRITORIALES À SE JOINDRE À L'INITIATIVE DE LA CONVENTION DES MAIRES, AINSI QUE D'AUTRES ACTEURS MAJEURS CONCERNÉS À OFFICIALISER LEUR CONTRIBUTION A LA CONVENTION**

## **ANNEXES**

### **1. Rôle des autorités locales dans la mise en œuvre des actions**

Des actions en faveur de l'efficacité énergétique, des projets favorisant le développement des énergies renouvelables et d'autres mesures relatives à l'énergie peuvent être développés dans les divers domaines d'activité relevant de la compétence des autorités locales et régionales.

- Consommateurs et prestataires de services

Les autorités locales et régionales occupent de nombreux bâtiments qui consomment des quantités substantielles d'énergie, que cela soit pour le chauffage ou l'éclairage. En introduisant des programmes d'économie d'énergie et des actions spécifiques dans les bâtiments publics, des économies considérables d'énergie peuvent être réalisées.

Les autorités locales et régionales assurent également la fourniture de services très consommateurs d'énergie comme le transport public ou encore l'éclairage public, pour lesquels des améliorations peuvent être apportées. Même lorsque ces services sont délégués à des prestataires privés, des mesures visant à diminuer la consommation d'énergie peuvent être introduites dans les conventions de délégation de gestion.

- Planificateurs, développeurs et régulateurs

L'aménagement du territoire ainsi que l'organisation des systèmes de transport relèvent de la responsabilité de la plupart des autorités locales et régionales. Des décisions stratégiques en matière de développement urbain telles que la lutte contre l'étalement urbain peuvent réduire la demande d'énergie liée au transport.

Les autorités locales et régionales peuvent souvent jouer un rôle de régulateur, par exemple en fixant des critères en matière de performance énergétique ou en imposant l'intégration des énergies renouvelables dans la construction de nouveaux bâtiments.

- Conseil, incitation, exemplarité

Les autorités locales et régionales peuvent informer et inciter l'ensemble des acteurs du territoire, particuliers, entreprises, etc., à une utilisation plus efficace de l'énergie. Les campagnes de sensibilisation sont importantes afin d'obtenir le soutien de l'ensemble des acteurs aux politiques énergétiques durables. Les enfants, dans la mesure où ils sont vecteurs d'information au-delà de l'école, jouent un rôle particulièrement important dans les projets en matière d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables. Il est également

important que les autorités locales et régionales soient à l'avant-garde et montrent l'exemple en matière d'actions énergétiques durables.

- Producteurs et fournisseurs

Les autorités locales et régionales peuvent encourager la production locale d'énergie et le recours aux énergies renouvelables. Les systèmes de cogénération et de chauffage urbain utilisant la biomasse en sont de bons exemples. Les autorités locales et régionales peuvent également encourager le grand public à développer des projets en la matière en soutenant financièrement les initiatives locales.

## **2. Réseaux d'excellence**

Il s'agit d'initiatives et de programmes proposant un modèle mondial de mise en œuvre réussie, dans des contextes urbains, de concepts de développement en matière d'énergie durable. Les représentants des réseaux d'excellence affirment à travers la Convention leur volonté de partager leur expérience et d'aider les villes et régions à mettre en œuvre des approches similaires, quand cela est réalisable et approprié. Ils s'engagent également à faciliter le transfert de savoir-faire en diffusant l'information, y compris des recommandations, en participant aux manifestations de la Convention des maires et, d'une façon générale, en coopérant quotidiennement avec celle-ci.

De nouveaux réseaux d'excellence peuvent rejoindre la Convention à n'importe quel moment, pour autant :

- que leur potentiel soit évalué et jugé excellent par des experts agissant pour le compte de la Commission européenne,

- qu'ils soient soutenus par au moins un maire signataire de la Convention,

- qu'ils s'engagent à rédiger un programme de diffusion à destination des autorités locales membres de la Convention et à évaluer l'impact de leurs actions dans le cadre de la Convention.

### **3. Structures de soutien**

La Convention des maires est ouverte aux villes européennes de toute taille. Les villes qui, du fait de leur taille, n'ont pas les ressources nécessaires pour préparer un bilan ou travailler à l'élaboration d'un Plan d'action devraient être soutenues par les structures disposant de telles capacités. Ces structures peuvent être des Régions, des Départements, des agglomérations, ou des villes assurant un rôle de "tuteur". Chacune de ces structures sera reconnue comme un acteur clé de la Convention. Leur degré d'engagement dans les activités de la Convention ainsi que les conditions spécifiques de cet engagement, et notamment les pouvoirs de décisions, seront détaillés dans un accord écrit.

### **Annexe 3 : Brouillon du texte de la Convention des Maires soumis à consultation**

#### **PACTE DES MAIRES**

**CONSIDÉRANT** que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui réunit les scientifiques les plus respectés de la communauté internationale, a confirmé la réalité du changement climatique et le fait que la consommation d'énergie liée à l'activité humaine en est, dans une large mesure, responsable,

**CONSIDÉRANT** l'adoption par l'Union européenne le 9 mars 2007 du Paquet "L'énergie dans un monde en mutation", dans le cadre duquel elle s'engage unilatéralement à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de 20% d'ici 2020, grâce à une augmentation de 20% de son efficacité énergétique et à une part de 20% de SER dans son bouquet énergétique,

**CONSIDÉRANT** que le *Plan d'action* de l'UE pour l'efficacité énergétique: *réaliser le potentiel* considère la création d'un "Pacte des maires" comme une priorité,

**CONSIDÉRANT** notre volonté de suivre, dans le cadre de l'amélioration nécessaire de notre efficacité énergétique, les recommandations de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable,

**CONSIDÉRANT** que nous reconnaissons la responsabilité qu'assument les collectivités locales dans la lutte contre le réchauffement climatique et la nécessité que leur engagement dans ce domaine soit indépendant des autres parties,

**CONSIDÉRANT** que les communes et les villes sont responsables directement et indirectement (par le biais des produits et des services utilisés par les citoyens) de plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre découlant de la consommation d'énergie liée à l'activité humaine,

**CONSIDÉRANT** que l'engagement de l'UE de réduire ses émissions ne pourra être atteint que si les citoyens et leurs groupements le partagent,

**CONSIDÉRANT** qu'il revient aux communes et aux villes, qui constituent le niveau administratif le plus proche du citoyen, d'être des pionnières et de montrer l'exemple,

**CONSIDÉRANT** que les villes contribuent ou peuvent contribuer très activement à la mise en œuvre de la législation européenne en matière d'énergie,

**CONSIDÉRANT** que nombre des actions de lutte contre les dérèglements climatiques qui s'imposent en matière d'efficacité énergétique et de sources d'énergie renouvelables relèvent de la compétence des gouvernements locaux ou ne seraient pas réalisables sans leur soutien politique,

**CONSIDÉRANT** la nécessité, pour s'adapter aux besoins des communautés locales, d'opter pour des approches décentralisées et le fait que les États membres de l'UE pourront tirer profit d'une action décentralisée efficace au niveau local dans leurs efforts visant à remplir leurs engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre,

**CONSIDÉRANT** les efforts que déploient les gouvernements locaux à travers l'Europe, quelle que soit leur taille, afin de réduire la pollution responsable du réchauffement climatique grâce à des programmes d'efficacité énergétique, notamment dans le domaine des transports urbains, et à la promotion des sources d'énergie renouvelables dans les zones urbaines,

**CONSIDÉRANT** que les communes et les villes membres du Pacte des maires disposent d'une estimation ou d'un inventaire de base des émissions, ainsi que d'une prévision des émissions futures dans le cadre d'un scénario de statu quo,

**NOUS, LES MAIRES, NOUS ENGAGEONS À:**

**dépasser les objectifs** fixés par l'UE pour 2020 en réduisant de plus de 20% les émissions de CO<sub>2</sub> sur nos territoires respectifs, grâce à la mise en œuvre d'un Plan d'action en faveur de l'énergie durable. Cet engagement et le Plan d'action seront ratifiés dans le cadre de nos procédures respectives;

**adapter les infrastructures urbaines**, y compris en prévoyant des ressources humaines suffisantes, afin d'entreprendre les actions décrites ci-après; mobiliser la société civile dans le territoire de nos communes afin qu'elle prenne part au

**développement du Plan d'action** ainsi qu'à l'identification des politiques et des mesures nécessaires pour réaliser les objectifs du Plan. Le Plan d'action sera produit dans chaque territoire et soumis au secrétariat dans l'année suivant la ratification du pacte;

**produire un rapport d'évaluation** annuel à des fins de suivi et de vérification;

**partager notre expérience** et notre savoir-faire avec d'autres territoires;

**organiser des Journées de l'énergie ou des Journées du Pacte des villes** dans les territoires concernés par ce pacte, en collaboration avec la Commission européenne et d'autres parties prenantes, afin de permettre aux citoyens de bénéficier directement des opportunités et des avantages découlant d'une utilisation plus intelligente de l'énergie. Informer régulièrement les médias locaux sur les développements du Plan d'action;

**participer à la Convention européenne des maires** pour une Europe de l'énergie renouvelable;

**diffuser le message du pacte** dans les forums appropriés et, plus spécifiquement, inviter d'autres maires à rejoindre le pacte;

**accepter d'être privé de notre statut de membre du pacte**, à condition d'en avoir été informé au préalable par une lettre envoyée par le secrétariat, dans les cas suivants:

i) incapacité de soumettre le Plan d'action en faveur de l'énergie durable dans le délai imparti,

ii) non-respect de l'objectif global de réduction du CO<sub>2</sub> prévu dans le Plan d'action,

iii) incapacité de soumettre un rapport dans les deux années qui suivent,

iv) avancée insuffisante, due à un manque ou à une insuffisance d'action pendant une période de deux ans.

**NOUS, LES MAIRES, APPROUVONS:**

**la décision de la Commission européenne de créer et de financer une structure** de soutien technique et promotionnel, y compris la mise en œuvre d'instruments d'évaluation et de suivi, de mécanismes visant à faciliter le partage de savoir-faire entre territoires et d'outils facilitant la reproduction et la multiplication des mesures fructueuses, dans les limites du budget prévu;

**la proposition de la Commission européenne d'assurer la coordination** de la Convention européenne des maires pour une Europe de l'énergie renouvelable;

**l'intention de la Commission européenne de faciliter l'échange d'expérience** entre les territoires participants, et la proposition de lignes directrices et d'exemples de référence pour leur éventuelle adaptation. Des mesures s'imposent pour faciliter l'adaptation en douceur de ces exemples sous la responsabilité de la Commission européenne – comme CONCERTO, CIVITAS ou ManagEnergy – aux besoins spécifiques des villes concernées. Ces exemples de référence devraient faire partie intégrante de ce pacte, sous la forme d'annexes;

**l'appui apporté par la Commission européenne à la reconnaissance formelle et à la visibilité publique** des villes et des communes participant au pacte, en utilisant un logo



Énergie durable pour l'Europe et en mettant ses outils de communication au service de la promotion de la manifestation;

les contributions des réseaux d'excellence (Benchmarks of Excellence, voir annexe) en vue de **soutenir** la mise en œuvre de nouveaux programmes et projets dans nos villes.

**NOUS, LES MAIRES, DEMANDONS QUE:**

**la Commission européenne et les administrations nationales** mettent en place des programmes de coopération soutenant le Pacte des villes dans la mise en œuvre de nos Plans d'action en faveur de l'énergie durable;

**la Commission européenne et les administrations nationales** considèrent les activités au sein du pacte – dans les limites des objectifs de celui-ci - comme des priorités dans leurs programmes d'aide respectifs, informent les villes quant à la préparation des politiques et des programmes de financement pour le niveau local, et impliquent celles-ci dans ce même processus. Dans cette optique, nous proposons de contribuer – en déléguant des représentants du Pacte des villes – au fonctionnement d'un organe de soutien technique qui délivrerait des avis conceptuels lors de la conception de nouvelles initiatives;

**la Commission européenne négocie avec les acteurs financiers** la création de dispositions financières visant à faciliter la réalisation des tâches prévues par les Plans d'action;

**la Commission européenne** adopte des mesures à la base pour les produits et les transports.

**NOUS, LES MAIRES, ENCOURAGEONS D'AUTRES COMMUNES À SE JOINDRE À L'INITIATIVE DU PACTE DES MAIRES, AINSI QUE D'AUTRES ACTEURS MAJEURS CONCERNÉS À OFFICIALIZER LEUR CONTRIBUTION AU PACTE**

## **ANNEXES**

### **1. Rôles des gouvernements locaux dans la mise en œuvre des travaux**

- Consommateurs et fournisseurs de services
- Planificateurs, développeurs et régulateurs
- Conseillers, motivateurs et modèles
- Producteurs et fournisseurs

### **2. Réseaux d'excellence**

Il s'agit d'initiatives et de programmes proposant un modèle mondial de mise en œuvre réussie, dans des contextes urbains, de concepts de développement en matière d'énergie durable. Les représentants des réseaux d'excellence affirment à travers le pacte la volonté qui est la leur de partager leur expérience et d'aider les villes à mettre en œuvre des approches similaires, quand cela est réalisable et approprié. Ils s'engagent également à faciliter le transfert de savoir-faire en diffusant l'information, y compris des lignes directrices, en participant aux manifestations du Pacte des villes et, d'une façon générale, en coopérant quotidiennement avec celui-ci.