

## Utrecht (Pays-Bas) : l'élaboration du plan énergie par les citoyens

Utrecht est membre d'Energy Cities depuis 1998.

### Le contexte : un impératif de participation citoyenne à la stratégie énergétique

Située au cœur des Pays-Bas, Utrecht est une ville universitaire de 330 000 habitants, avec près de 70 000 étudiants. Sa population étant destinée à augmenter d'ici 2020, la ville d'Utrecht attache beaucoup d'importance à la qualité de vie sur son territoire. En 2030, Utrecht sera une ville « propre, durable, verte et sûre »<sup>1</sup>, une ville où il fait bon vivre grâce à l'attention portée aux espaces verts, à la qualité de l'air, au développement des modes de transport doux, à la santé. La municipalité a également pour ambition de devenir une démocratie plus participative.

Aux Pays-Bas, à peine 5% de la population est membre d'un parti politique. La plupart des citoyens prêtent ainsi peu d'attention aux actions de la municipalité d'Utrecht entre les élections. Cela concerne tout particulièrement les politiques énergétiques. Si les plans climat énergie 2009 et 2011 avaient fait l'objet de consultations, il avait été observé que les personnes qui participaient étaient toujours les mêmes et qu'au final, ces plans étaient peu connus de la majorité des citoyens. Or, au sein de la municipalité d'Utrecht, de nombreuses personnes étaient convaincues que **l'énergie était un sujet trop important pour occulter les priorités des citoyens.**

Après avoir lu « Vers les élections » de David van Reybrouck, l'élue en charge du développement durable Lot van Hooijdonk a suggéré de **faire élaborer le plan énergie climat 2016 par les citoyens selon les principes de la démocratie délibérative.**

#### La démocratie délibérative

La démocratie délibérative consiste à parvenir à une décision collective à partir du débat d'arguments rationnels et contradictoires, et en l'absence de déséquilibres dans le pouvoir de négociation. Bernard Manin analyse les différents éléments à prendre en compte afin de favoriser cette délibération. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer s'intéressent à l'émergence d'un impératif délibératif comme « nouvel esprit de l'action publique ».

Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. « L'impératif délibératif », *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 17-35. Doi : 10.3406/polix.2002.1205  
URL :

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix\\_0295-2319\\_2002\\_num\\_15\\_57\\_1205](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1205)

Bernard Manin, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques* 2011/2 (n°42), p. 83-113.

Doi : 10.3917/rai.042.0083. URL :

<http://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2011-2-p-83.htm>

<sup>1</sup> "Utrecht: energetic heart of the country", *Interpretation of the Energy plan by the Municipal Executive*. Utrecht, juin 2015. URL : [http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Interpretation of the Energy plan by the Municipal Executive.pdf](http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Interpretation_of_the_Energy_plan_by_the_Municipal_Executive.pdf)

Cette initiative répondait à deux objectifs : pallier le déficit démocratique dans le domaine des politiques énergétiques et donner les moyens à la ville de devenir neutre en carbone au plus vite grâce à une collaboration intense avec toutes les parties prenantes de son territoire. Grâce à la mobilisation de ses habitants, la ville d'Utrecht espère lancer un mouvement de fond qui ferait d'elle une ville pionnière, un vrai « cœur énergétique »<sup>2</sup>, où l'énergie serait à la fois l'affaire de l'autorité locale et de toutes les parties prenantes concernées sur le territoire.

Trois journées de débats ont ainsi été organisées début 2015 afin d'élaborer le plan énergie climat 2016 de la ville. Les discussions se sont organisées autour de la question centrale suivante : **quelles mesures la ville d'Utrecht peut-elle prendre afin de s'approvisionner au plus vite en énergie sans émettre de CO<sub>2</sub> ?**<sup>3</sup>

## Méthode & organisation des journées de discussion

### La sélection des participants

Un élément clé de l'organisation a été la représentativité du panel. La municipalité a tout d'abord sélectionné 10 000 personnes de manière aléatoire, auxquelles elle a envoyé des invitations à participer à l'élaboration du nouveau plan énergie climat moyennant une compensation (il y avait le choix entre un bon d'achat de 300 euros à utiliser librement ou un bon de 600 euros utilisable pour des mesures énergétiques ou des transports électriques). 900 personnes ont répondu favorablement. La municipalité en a sélectionné 165, avec pour seuls critères une distribution égale entre quartiers et genres. **Contrairement aux expériences précédentes, la compensation offerte a permis d'obtenir une distribution égale entre les différents quartiers.**

### Les équipes mobilisées

Huit personnes de la municipalité ont préparé les journées de discussions. En tout, dix personnes étaient mobilisées en amont et lors de ces trois journées : un chercheur de la municipalité qui a sélectionné les participants, un chargé de communication, un chargé de projet responsable de la création du processus (manager de transition), un expert en énergie (information des participants et aide aux consultants), un chargé de projet du service énergie d'Utrecht, un responsable du planning, un responsable de la logistique (parkings pour vélos, café, catering, etc.) et un coordinateur de projet. Un expert en démocratie délibérative a présidé les trois journées de discussion.

### Le recours à une société de consultants

Afin de fournir la meilleure information possible aux citoyens participant aux journées de discussion, la municipalité a engagé des consultants experts en énergie. Ses missions étaient essentielles : production de fiches informatives distribuées aux participants avant la première rencontre, préparation des trois journées de discussion, réalisation d'un scénario énergétique, présence d'experts relatifs à certains thèmes, réalisation d'un compte-rendu de l'atmosphère lors

<sup>2</sup> Slogan adopté lors des discussions pour l'élaboration du plan énergie 2016.

<sup>3</sup> "What more can Utrecht do in order to reach the target of climate-neutral energy provision as quickly as possible?"

des discussions et consignation des contributions des participants dans une ébauche de plan énergie.

Ensemble, l'équipe en charge du projet s'est mise d'accord sur deux principes :

### Être strict sur la procédure

La priorité absolue de la municipalité était que les citoyens élaborent le plan énergie climat eux-mêmes. Elle a donc attaché beaucoup d'importance à la mise en place et au respect de la procédure (composition aléatoire des groupes, temps imparti, etc.), et également au fait de ne pas influencer les citoyens.

- **Les groupes** ont été établis de manière aléatoire, afin que leurs compositions soient variées. Chaque groupe avait son propre président, chronométrateur et rapporteur afin que la responsabilité de la procédure incombe au groupe. À chaque groupe de travail était également attribuée une question précise. Les résultats étaient ensuite présentés lors d'une séance plénière supervisée par un facilitateur extérieur et indépendant.
- **Autant que possible, il a été demandé aux groupes de compter les voix que remportait chaque idée, afin de ne garder que celles largement partagées.** Les consultants ont trié les contributions et les idées au nom de la municipalité d'Utrecht.

### Être flexible sur l'expertise

Deuxième principe fondamental de l'organisation : faire le choix d'accepter le niveau d'expertise dont disposaient les citoyens. La municipalité voulait surtout éviter que le projet ne soit perçu comme une tentative « d'éduquer les citoyens » ou de les influencer. L'accès à l'information était donc un élément clé de l'organisation de ces journées. Cela signifiait donner la possibilité aux citoyens de s'informer sur tous les aspects liés à l'énergie, sans restriction. À titre informatif, une vingtaine de fiches techniques ont donc été distribuées aux participants avant qu'ils ne se rencontrent. De plus, quelques conférences ont été organisées durant les trois journées du processus et des experts ont été présents et disponibles pendant les trois journées de discussion entières afin de répondre aux questions.

## Les journées de discussion (mars et avril 2015)

Après un long travail de préparation, les 165 participants sélectionnés se sont réunis lors de trois samedis au mois de mars et d'avril 2015.

### Première journée de discussions : « visionner le futur » (14 mars 2015)

Durant cette première journée assez libre, les participants ont pu discuter avec des experts et entre eux afin d'imaginer le futur de leur ville. Pour les inciter à rêver, plusieurs questions leur ont été posées : à quoi ressemblera Utrecht en 2030 ? De quoi avons-nous besoin pour faire de ces rêves une réalité (consommer moins d'énergie, générer une énergie plus durable...) ? Quelle stratégie devons-nous suivre ?



Les réponses ont été aussi variées qu'innovantes. Certaines étaient même très inattendues : un certain professeur a par exemple proposé de la fusion nucléaire !

*Les résultats de la première journée de discussion ont été collectés par les consultants et répartis en « paquets » de mesures. Après avoir supprimé les propositions extrêmes, les consultants ont calculé les impacts en termes d'émissions de CO<sub>2</sub> et de production d'énergies renouvelables, les coûts et les rendements potentiels des mesures proposées. Ces évaluations ont été présentées par les consultants lors de la deuxième journée.*

### **Deuxième journée de discussion : « réfléchir à des scénarii » (28 mars 2015)**

Lors de cette journée, la municipalité a imposé des contraintes aux participants : budget, rendements, moyens techniques, impacts, etc. Le but était que les citoyens essaient de construire des scénarii et en voient les conséquences en termes économiques, d'emplois ou encore de confort, notamment grâce à un simulateur élaboré pour l'occasion. Deux experts indépendants ont aussi présenté leur vision d'un Utrecht neutre climatiquement. Vu la difficulté d'élaborer un seul scénario à 165, les citoyens ont finalement classé les mesures envisagées en trois catégories : les mesures à supprimer, celles approuvées par la majorité et celles qui ne peuvent être appliquées qu'à certaines conditions<sup>4</sup>. Finalement, cela a donné lieu à une liste de 10 priorités pour chaque secteur : logements, travail, transport.

*Sur la base des deux premières journées de discussion, une ébauche de plan énergie a été élaborée par les experts, consultants et facilitateurs. Encore une fois, seules les propositions les plus largement acceptées ont été gardées, dans l'optique de trouver le plus petit dénominateur commun. Cette ébauche, transmise à tous les participants, était structurée clairement, avec les contributions des participants, les réponses des experts à côté et les éléments à compléter sur des Post-It.*

### **Troisième journée de discussion : « élaborer le plan énergie climat » (18 avril 2015)**

Après avoir pris connaissance de l'ébauche de plan énergie proposée et écouté les opinions de représentants d'entreprises, de bailleurs sociaux et de compagnies énergétiques sur les priorités choisies précédemment, les citoyens ont dû construire un plan énergie climat provisoire, présenté en fin de journée à la conseillère municipale en charge du développement durable. À cette occasion, la municipalité a pu apprécier la capacité des citoyens à discuter avec les diverses parties prenantes et à raisonner de manière intégrée.

### **Et la suite ?**

Les citoyens ont été très clairs sur leur volonté de suivre la suite du processus. Afin d'en garantir la transparence, la municipalité a mis en place plusieurs niveaux de suivi. Une fois que le plan énergie aura été traduit en plan d'action par l'assemblée municipale, la municipalité prévoit d'inviter tous les participants en avril 2016 pour qu'ils donnent leur avis sur la mise en œuvre concrète de leurs priorités.

---

<sup>4</sup> "Measures to be taken right away!", "Measures Yes, provided..." et "Measures No, unless..."

Des informations sont également envoyées régulièrement par e-mail pour rendre compte de l'avancement de la traduction du plan énergie. Des invitations aux discussions de l'assemblée municipale ont aussi été proposées et les services municipaux sont restés disponibles afin de donner des conseils.

## Résultats et enseignements

### Le Plan énergie

Le plan énergie élaboré était au final assez ambitieux, mais pas totalement abouti : sa forme était à mi-chemin entre la vision et le scénario<sup>5</sup>. La municipalité a néanmoins apprécié certains angles d'approche apportés par les citoyens, qui ont par exemple considéré l'aspect comportemental, ainsi que l'aspect intégré de l'énergie. Ils ont notamment souligné des exemples où le travail de la municipalité n'était pas suffisamment intégré au niveau de sites en construction. Cette approche a également amené les citoyens à identifier les conditions qui rendraient le réseau de chaleur urbain ou des éoliennes plus acceptables. Pour le réseau de chaleur, ils ont exigé plus de transparence et une participation citoyenne aux prises de décision. Cela donne de la légitimité à la municipalité pour renégocier avec l'opérateur du réseau de chaleur.

De manière générale, la municipalité a été positivement surprise par l'aptitude des citoyens à trouver un terrain d'entente avec elle, mais aussi avec des parties prenantes comme la compagnie de chauffage *Eneco* et la compagnie de distribution énergétique *Stedin*, et cela l'encourage à inclure plus fréquemment les citoyens dans les négociations avec d'autres partenaires.

### Les retours des parties prenantes

Globalement, l'équipe en charge du projet a noté un réel enthousiasme par rapport à la démarche et une certaine soif d'en savoir plus. 97,5% des participants étaient très satisfaits ou satisfaits par les journées de discussion, qui semblent d'ailleurs avoir stimulé une vraie réflexion sur les thèmes de l'énergie et les capacités d'action des citoyens, que ce soit au niveau individuel, des voisinages, des quartiers ou de la ville.

Une bonne preuve de l'intérêt porté par les citoyens à la démarche est le choix pour beaucoup d'entre eux de repartir avec les 600 euros de mesures énergétiques (56 participants) au lieu des 300 euros de chèques cadeaux convoités au début (tout de même choisi par 109 participants).

### Le rôle de la municipalité

L'expression des attentes des citoyens par rapport à la municipalité est l'un des résultats les plus inattendus des journées de discussion. Durant tout le processus, la ville d'Utrecht a en effet eu peur d'adopter un rôle de professeur ou de prêcheur. À sa grande surprise, les citoyens ont demandé qu'elle s'empare plus souvent de ce rôle. Selon eux, la municipalité doit jouer un rôle actif dans la transition énergétique, dans la mesure où elle a la capacité d'initier de nombreuses

---

<sup>5</sup> D'où la recommandation d'accorder plus de temps aux journées deux et trois, qui nécessitent de se confronter à la réalité.

mesures souhaitées. Elle doit également réussir à impulser des changements de comportements en fournissant de l'information (service info énergie, journal de l'énergie, site internet, dispositif des ambassadeurs de l'énergie, etc.) et donnant de la visibilité aux initiatives (installation de panneaux solaires sur des bâtiments municipaux par exemple). Pour les citoyens, il n'était pas non plus exclu qu'à long terme la municipalité devienne elle-même un fournisseur d'énergie, ce qui marquerait clairement son rôle central dans la politique énergétique locale.

A la suite du processus, la municipalité a ainsi revisité ses rôles :

- un **rôle de directeur** (choix stratégiques, notamment à grande échelle, comme l'utilisation du réseau de chaleur dans la ville) ;
- un **rôle de législateur et d'application de la loi** (droit public, faire appliquer les économies d'énergie préconisées par la Loi néerlandaise de gestion environnementale) ;
- un **rôle de facilitateur et de catalyseur** (faciliter certaines initiatives comme l'achat de panneaux solaires) ;
- et un **rôle de modèle** (montrer l'exemple sur le marché, puisque la municipalité est tout de même responsable d'une partie des émissions du territoire, devenir un leader régional voire national).

Pour les citoyens comme pour la municipalité, il semble primordial que cette dernière combine les approches « *bottom-up* » (inspiration des citoyens, soutien de mouvements qui émergent spontanément) et « *top-down* » (création de conditions optimales à la transition énergétique, réglementaires et financières).

## Perspectives d'action

Après présentation du plan énergie élaboré par les citoyens à l'assemblée municipale d'Utrecht, les Agendas de l'énergie d'Utrecht 2016-2019 ont été publiés à l'automne 2015 : ils traduisent le plan énergie en actions concrètes et intégrées avec les autres politiques énergétiques et climatiques du territoire. Il s'agira de revenir vers les participants une fois ce plan d'action fixé, afin de voir s'ils reconnaissent encore le fruit de leur réflexion.

Dans une optique de transparence et de poursuite de la mobilisation amorcée, la municipalité est à la recherche d'outils pour maintenir le niveau de motivation des participants impliqués et « surfer » sur le mouvement d'enthousiasme qu'ont généré les journées de discussion. Grâce à ces journées, la municipalité espère ainsi lancer un mouvement de citoyens dans toute la ville, grâce au bouche à oreille. Elle envisage également de suivre les conseils des citoyens et d'adopter une combinaison d'approches « *bottom-up* » et « *top-down* » avec d'autres parties prenantes.

*« La discussion à l'échelle de la ville nous a enseigné que nous ne pouvions réussir la transition désirée qu'avec une approche intégrée dans laquelle chacun se sent responsable et en contrôle, et dans laquelle les alliances sont forgées autour d'enjeux en évolution constante. Cela entraîne la nécessité d'une approche combinée : top-down et bottom-up. Une approche centrée sur la technologie, le marché, la sensibilisation, les attitudes et les comportements ainsi qu'une approche centrée sur des ruptures de court et long termes. Nous devons nous appuyer sur un mouvement déjà lancé. Nous voulons*

*créer plus de mouvement, soutenir l'existant et le faire progresser autant que possible<sup>6</sup>. »  
Municipalité d'Utrecht.*

**Partie du constat que l'énergie était un sujet trop important pour que les citoyens ne puissent pas s'exprimer directement dessus, l'élaboration de Plan énergie 2016 d'Utrecht par ses citoyens est une application concrète et réussie des principes de la démocratie délibérative. Elle a révélé l'importance d'une gouvernance à mi-chemin entre « top-down » et « bottom-up », afin d'accomplir la transition énergétique avec toutes les parties prenantes acteurs du territoire.**

## Pour plus d'informations

### Contacts

**Inge van de Klundert**

Ville d'Utrecht

Conseillère en développement durable

Service environnement et mobilité

### Liens et informations utiles

Site internet de la municipalité d'Utrecht (en anglais) : <http://www.utrecht.nl/energie/english/>

"Utrecht: Energetic heart of the country", *Utrecht Energy Plan*. Utrecht, juin 2015. URL :

[http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Utrecht\\_Energetic\\_heart\\_of\\_the\\_country.pdf](http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Utrecht_Energetic_heart_of_the_country.pdf)

"Process report on the city-wide conversation on Energy 14 March, 28 March, and 18 April 2015",

Utrecht, juin 2015. URL : [http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Process\\_report\\_on\\_the\\_city-wide\\_conversation\\_on\\_Energy.pdf](http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Process_report_on_the_city-wide_conversation_on_Energy.pdf)

"Utrecht: energetic heart of the country", *Interpretation of the Energy plan by the Municipal Executive*.

Utrecht, juin 2015. URL : [http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Interpretation\\_of\\_the\\_Energy\\_plan\\_by\\_the\\_Municipal\\_Executive.pdf](http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Interpretation_of_the_Energy_plan_by_the_Municipal_Executive.pdf)

---

<sup>6</sup> "Utrecht: energetic heart of the country", *Interpretation of the Energy plan by the Municipal Executive*. Utrecht, juin 2015. URL :

[http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Interpretation\\_of\\_the\\_Energy\\_plan\\_by\\_the\\_Municipal\\_Executive.pdf](http://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/3.ruimtelijk-ontwikkeling/Milieu/Energie/Interpretation_of_the_Energy_plan_by_the_Municipal_Executive.pdf)