

Section thématique 29 Partis politiques et politiques publiques

Aurélien Evrard (Université Paris 3 ; Sciences Po/CEE)
evrard.aurelien@gmail.com

Do Green Parties Matter? L'impact des partis écologistes français et allemand sur les politiques énergétiques

INTRODUCTION

La participation gouvernementale des partis écologistes se caractérise par des mécanismes de flux et reflux. A la « vague verte » des années 1990¹ avait succédé un retour dans l'opposition des formations écologistes européennes. Depuis quelques années, le contexte politique et électoral semble leur redevenir plus favorable, comme en témoignent en France, les résultats d'Europe Ecologie aux élections européennes puis régionales de 2009 et 2010.² Le parti vert allemand a, quant à lui, obtenu des scores historiques aux élections régionales et se retrouve pour la première fois de son histoire à la tête d'un exécutif régional dans le *Land* de Baden-Württemberg. En Allemagne comme en France, les partis verts se préparent donc de nouveau à accéder à des fonctions gouvernementales à l'échelle nationale, reposant ainsi la question de leur capacité à « changer la politique et les politiques », comme l'énoncent leurs programmes depuis leur entrée dans la compétition électorale.

La plupart des travaux consacrés aux partis écologistes se sont jusqu'à présent surtout concentrés autour de trois problématiques : les conditions de développement de ces partis, c'est-à-dire comment les mouvements sociaux dont ils sont issus se sont transformés en acteurs de la compétition politique (Sainteny 1996, 1999) ; leurs structures organisationnelles et le contenu idéologique de leur programmes (Burchell 2002 ; Rihoux 2001 ; Delwit et De Waele 1999) ; les origines de leur succès électoral (Caro 2005) et les conséquences de leur participation au gouvernement sur leurs résultats électoraux (Rüdig 2002b). L'institutionnalisation de ces formations politiques dans le champ électoral et la confirmation de leur participation aux fonctions exécutives ouvrent désormais de nouvelles questions de recherche.

Dans cette communication, nous proposons d'évaluer l'impact de la variable partisane sur les politiques publiques à partir de l'exemple des partis écologistes. En d'autres termes, il s'agit de se demander si les partis politiques, ici les partis verts, dès lors qu'ils accèdent à des fonctions exécutives, ont-ils la capacité à changer les politiques publiques ? La plupart des théories dominantes dans la sociologie de l'action publique tendent à répondre par la négative à cette interrogation. En insistant sur le poids des phénomènes d'interdépendance à l'échelle globale, ou sur les notions d'héritage (Rose 1990) et de « *path dependence* » (Pierson 2000),

¹ Pendant cette période, les partis écologistes entrent au gouvernement en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en France et en Italie. Le terme de « vague verte » peut sembler abusif, mais il caractérise une situation inattendue pour des formations minoritaire qui n'avaient jusqu'alors jamais eu l'opportunité d'exercer des fonctions exécutives à l'échelle nationale.

² Les listes d'Europe Ecologie ont ainsi obtenu des scores de 16,28% (14 élus) aux élections européennes de 2009, puis 12,18% au premier tour des régionales de 2010.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ces approches mettent en évidence d'importants mécanismes d'inertie, ou d'autres facteurs de changement que l'action partisane. Ces constats théoriques, auxquels s'ajoutent des effets de cloisonnement sous-disciplinaires, peuvent expliquer la rareté des travaux consacrés aux interactions entre les partis et l'action publique. Or, ce type de questionnements, et plus généralement les interrogations relatives au lien entre *politics* et *policies* nous semblent être particulièrement féconds. Ils devaient même constituer le « second souffle de l'analyse des politiques publiques (Hassenteufel et Smith 2002).

Nous postulons que cette variable partisane n'est pas neutre, mais qu'il est nécessaire de préciser les conditions dans lesquels l'influence des partis peut s'exercer dans un secteur particulier de l'action publique. Notre analyse repose sur la comparaison de l'action de partis verts en matière de politique énergétique, pendant leur participation à des coalitions gouvernementales. Nous nous intéressons plus particulièrement à la « coalition rouge-verte » en Allemagne (1998-2004) et la « gauche plurielle » en France (1997-2002). Ces deux cas d'étude nous paraissent intéressants à comparer pour plusieurs raisons. Premièrement, dans les deux pays, les partis écologistes sont issus des mouvements antinucléaires et l'énergie représente à ce titre leur domaine de prédilection. Il n'est donc pas illégitime d'imaginer qu'en cas d'accession à des fonctions gouvernementales, cet enjeu occupe une place importante parmi leurs priorités. Ensuite, ces partis écologistes entrent à la même période dans un gouvernement de coalition de gauche, permettant ainsi une comparaison dans un contexte international similaire. Enfin, les différences institutionnelles entre la France et l'Allemagne, tant au niveau du système politique, que du sous-système de l'énergie, peuvent permettre de saisir l'influence des dynamiques institutionnelles sur l'action partisane.

La démonstration procède en trois temps. Nous reviendrons tout d'abord sur les principaux aspects du débat théorique relatif à la variable partisane dans l'explication du changement des politiques publiques. Nous montrerons ensuite que les institutions nationales conditionnent la capacité d'influence des partis écologistes sur les politiques publiques. Ainsi, les institutions du régime politique permettent d'expliquer les différentes trajectoires des deux mouvements écologistes, pendant leur émergence en tant qu'acteur politique. Les institutions du secteur énergétique permettent, quant à elles, de souligner le cadre plus ou moins contraignant auquel ces partis font face lorsqu'ils arrivent au pouvoir. Dans une troisième partie, nous montrerons que l'action stratégique des deux partis verts permet d'ajouter une nouvelle dimension à leur éventuelle influence sur les politiques énergétiques de leur pays. L'insertion dans les réseaux d'acteurs des énergies renouvelables, la négociation des accords de coalition et l'action au sein du gouvernement permettent également de comprendre comment les *Grünen* ont largement contribué à infléchir la politique énergétique allemande, alors que leurs homologues français n'ont pas réellement réussi à impulser de changement profond.

ANALYSER LA PLACE DES PARTIS (VERTS) DANS L'ACTION PUBLIQUE

Les débats relatifs à l'impact de la variable partisane sur l'action publique ont surtout été alimentés par des travaux consacrés aux « grands » partis. Plus exactement, il s'est surtout agi d'évaluer les conséquences de l'alternance « droite/gauche » sur les politiques publiques, le plus souvent à partir d'études quantitatives. Reposant sur des indicateurs tels que les budgets militaires ou le niveau des dépenses publiques et sociales, plusieurs études ont alors conclu à des résultats différents, certains confirmant la pertinence de la variable partisane, d'autres la réfutant (Castles 1982 ; Swank 1988 ; Hicks et al 1989 ; Hibbs 1992 ; Blais, Blake et Dion 1996).

En France, cette problématique a surtout été étudiée à l'échelle locale, mais dans des termes similaires aux débats sur l'échelon national.³ Ainsi, J.C. Thoenig constate, au regard du taux de fiscalité ou des dépenses publiques, qu'il existe des différences entre les municipalités de gauche et de droite, et conclut à la pertinence de la variable partisane. D. Lorrain nuance un tel constat et considère que, davantage que la couleur politique, c'est en fonction des différentes classes de villes que l'on observe des différences dans l'action publique locale. En s'intéressant justement déjà aux formations écologistes, S. Brouard abonde plutôt dans le même sens que JC Thoenig. Comparant les politiques publiques régionales entre 1992 et 1998, il montre que les régions dont l'exécutif est sous l'influence verte présentent des budgets « environnement » et « transports » bien différents de ceux des régions où les écologistes sont dans l'opposition (Brouard, 1999, 2001). Plus récemment, L. Arnaud, Le Bars et R. Pasquier (2006) ont observé des phénomènes de professionnalisation des décideurs locaux, de compétition entre les territoires ou de montée en puissance des logiques de gouvernance, et concluent à un déplacement des idéologies partisans vers des idéologies professionnelles.

Cette « théorie partisane » (Hibbs 1992, p. 316) fait l'objet de multiples remises en causes. Ainsi, dès le début des années 1980, K. von Beyme (1984) formule deux critiques principales, rappelées par P. Hassenteufel et A. Smith (2002). Premièrement, le recours quasi systématique à des analyses quantitatives laisse de côté les éléments non quantifiables des politiques publiques. Deuxièmement, la mesure de l'influence de la variable partisane conduit à négliger d'autres variables fondamentales telles que le poids des structures institutionnelles du pouvoir ou l'influence des groupes d'intérêts. M. Schmidt (1996), s'inscrit également dans cette perspective en montrant que si l'influence partisane est une hypothèse légitime, elle est surtout valable dans le cadre de démocraties majoritaires et de systèmes politiques fortement centralisés. Plus généralement, la « théorie partisane » a connu une traversée du désert avec le développement de théories de l'action publique (notamment la suprématie des approches néo-institutionnalistes) qui remettent en cause les capacités d'action des acteurs politiques.

Au sein de la sociologie de l'action publique, certains travaux – notamment les théories de la mise sur agenda – ont continué à accorder aux acteurs politiques un rôle explicatif dans l'évolution des politiques publiques (Kingdon 1984, Keeler 1993, Baumgartner et Jones 1991, 2002), sans toutefois parvenir à expliquer concrètement les mécanismes par lesquels ces acteurs peuvent influencer l'orientation des politiques publiques, ni aborder le rôle des formations partisans elles-mêmes. D'autres ont depuis essayé d'éclaircir ces zones d'ombre. Par exemple, P. Zittoun, se référant explicitement aux travaux de Kingdon, adopte la distinction entre la scène de la compétition politique et celle des politiques publiques. Selon lui, « *la question des relations entre parti politique et politique publique peut donc être appréhendée de façon heuristique à travers l'analyse des liens qui relient ces deux scènes* » (Zittoun 2001, p. 684). Etudiant la politique du logement en France, l'auteur parle alors d'un processus d'échange de type « don/dette » entre acteurs politiques et experts, qui se met en place essentiellement en période électorale. Les premiers ne disposant pas d'expertise propre, ils font appel à des experts envers lesquels ils contractent alors une « dette », dont ils s'acquittent dès lors qu'ils remportent les élections, soit par la distribution de rôles, soit par le renforcement des ressources de la proposition elle-même.

L'entrée des écologistes au gouvernement pose un problème encore plus spécifique quant à l'impact de la variable partisane sur l'action publique. Les partis verts n'ont jusqu'à présent participé à l'action gouvernementale que dans le cadre de coalitions dont ils étaient le partenaire minoritaire. Cela implique donc des questionnements et la mobilisation de cadres théoriques particuliers. En premier lieu, il s'agit d'analyser la manière dont se construisent ces

³ Voir sur ce point « Does local politics matter ? » Débat entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoenig et Philippe Urfalino, *Politix*, 1989, Vol.2, n°7, pp. 115-123

coalitions, et quelle marge de manœuvre elles laissent aux « petits partis ». L'étude des négociations au sein de la coalition apparaît donc comme une étape cruciale pour déterminer la capacité d'action de ces partis (Müller et Strøm, 2000 ; Lees, 2001) et plus particulièrement celles relatives à la répartition des portefeuilles ministériels (Browne et Franklin, 1973). Dans ce cadre, la prise en compte du contexte dans lequel ces négociations sont menées est déterminante. Ainsi, le fait qu'un parti minoritaire occupe une position de « pivot » au sein de la coalition lui offrira des leviers plus importants pour obtenir des portefeuilles importants et défendre au mieux ses préférences (Keman, 1994). Au-delà de la capacité d'un parti minoritaire à s'imposer au sein de la coalition, la question de son impact sur le contenu des politiques publiques mises en place constitue un autre enjeu central de cette analyse. Les travaux consacrés aux « petits partis » ont généralement limité la capacité d'influence de ces partis à la définition de l'agenda (Fischer, 1980). Ainsi, l'analyse de la variable partisane sur l'action publique doit s'appuyer sur deux dimensions centrales : le contexte institutionnel dans lequel les partis évoluent, d'une part ; les stratégies déployées par les partis, d'autre part.

LES RESSORTS INSTITUTIONNELS DE L'INFLUENCE PARTISANE

Les institutions politiques nationales et leur pratique

L'insuffisante prise en compte des dynamiques institutionnelles figure au cœur des critiques formulées à l'encontre de la théorie partisane. Manfred Schmidt (1996) considère notamment que les structures étatiques affectent la capacité des partis politiques à changer les politiques publiques. Plus précisément, il démontre que les démocraties majoritaires offrent aux partis davantage de marge de manœuvre que les régimes non majoritaires, tels que le système allemand. Cela ne vaut cependant que dans le cas d'une analyse droite/gauche, avec les partis traditionnels. Si l'on s'intéresse à l'action de partis plus jeunes et minoritaires, comme le sont les partis écologistes, la conclusion nous paraît être l'inverse car le système majoritaire favorise plutôt les grandes formations partisans. Dans la pratique, les institutions politiques allemandes ont en effet semblé placer les *Grünen* dans de meilleures conditions pour influencer les politiques publiques que les institutions françaises.

Pour reprendre la terminologie employée par Kitschelt à propos des mouvements sociaux (Kitschelt 1986), il s'agit donc d'étudier dans quelle mesure les institutions politiques nationales fonctionnent comme des « structures d'opportunités politiques » pour l'émergence des partis écologistes. Nous pourrions alors expliquer un paradoxe qui n'est qu'apparent : alors que le processus de construction de l'écologisme en tant qu'acteur du jeu électoral est plus précoce en France (1973) qu'en Allemagne (1980), les *Grünen* connaîtront plus rapidement le succès sur ce plan, en entrant dès 1983 au *Bundestag* (Sainteny 2000, p. 452).

Parmi les facteurs institutionnels explicatifs des différences de poids entre les partis verts français et allemands, on peut tout d'abord mettre en avant les modes de scrutin et de financement des partis. Le mode de scrutin législatif allemand, en permettant aux électeurs de choisir la moitié des députés à la majorité simple et l'autre à la proportionnelle (scrutin de liste) favorise la représentation de formations minoritaires comme les partis écologistes. A l'inverse, le scrutin majoritaire à deux tours s'est avéré beaucoup plus pénalisant pour les Verts français. Le tableau suivant permet non seulement d'observer les meilleurs résultats électoraux des verts allemands, mais également de remarquer que, lorsque les résultats des deux formations sont proches, l'écart au niveau du nombre de sièges obtenus devient flagrant.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Elections ⁴	France		Allemagne	
	Score	Elus	Score	Elus
<i>Européennes 1979</i>	4,4 %	0	3,4 %	0
<i>Législatives 1981/1983</i>	1,1 %	0	5,6 %	28
<i>Européennes 1984</i>	6,7 %	0	8,2 %	7
<i>Législatives 1986/1987</i>	1,2 %	0	8,3 %	44
<i>Européennes 1989</i>	10,6 %	9	8,4 %	8
<i>Législatives 1989/1990</i>	11,1 %	0	3,9 %	8
<i>Européennes 1994</i>	4,9 %	0	10,1 %	12
<i>Législatives 1997/1998</i>	6,4 %	7	6,7 %	47
<i>Européennes 1999</i>	11,2 %	9	6,4 %	7
<i>Législatives 2002</i>	5,6 %	3	8,6 %	55
<i>Européennes 2004</i>	7,4 %	6	11,9 %	13
<i>Législatives 2005/2007</i>	3,25 %	4	8,3 %	51
<i>Législatives 2009 (All)</i>			10,9 %	68

*Tableau : Résultats électoraux nationaux des écologistes français et allemands depuis 1979
(D'après G. Sainteny, 2000, adapté et mis à jour)*

L'absence de réglementation sur le financement des partis jusqu'en 1988 a, elle aussi, favorisé les partis puissants et bien implantés, au détriment de la formation écologiste. A l'inverse, en Allemagne, la mise en place dès la fin des années 1960 d'un système de subventions publiques, tant sur le plan national que local, a permis aux *Grünen* de recevoir des sommes relativement importantes pour financer leurs campagnes électorales et consolider le parti. A titre d'exemple, à la suite des élections européennes de 1984, alors que les Verts allemands n'obtiennent que 3,4%, soit un point de moins que la liste verte française, ils disposent de 18,2 millions de DM, alors que leurs homologues français se sont endettés de 1,5 millions de Francs.

Outre les règles électorales, c'est le système politique dans son ensemble qui influence les capacités d'action des partis écologistes. C'est sur ce point que l'analogie avec la notion de structures d'opportunité de Kitschelt nous paraît intéressante. Le système politique Français, unitaire et centralisé, a longtemps rendu l'accès plus difficile des Verts aux institutions représentatives. A l'inverse, en Allemagne, la structure fédérale et l'existence des *Länder* ont offert aux écologistes des occasions plus fréquentes et des élections à enjeu moindre pour accéder aux institutions. En se présentant à ces élections et en obtenant des sièges dans les parlements locaux, les *Grünen* ont amorcé une phase de consolidation et de légitimation, importante pour comprendre la suite de leur trajectoire.

Enfin, la pratique même de ces institutions s'est également avérée défavorable aux Verts. Comme le note G. Sainteny (2000, p. 116), « en France, il faut être élu pour être élu » : ainsi, l'absence de limitation des mandats jusqu'en 1985 et la pratique régulière du cumul a eu tendance à pénaliser les candidats de nouvelles formation comme les écologistes. En

⁴ Lorsque les élections n'ont pas eu lieu la même année, la première date fait référence à la France et la seconde concerne l'Allemagne

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Allemagne, le cumul n'était pas non plus interdit entre un mandat local et national, mais cette pratique est très rare, notamment en raison des conflits d'intérêts entre le *Land* et la Fédération.

Ces quelques exemples mettent en évidence la manière dont les institutions politiques ont joué sur la constitution des partis écologistes en tant qu'acteurs politiques. Elles ne permettent pas, seules, d'expliquer directement la capacité d'influence des partis sur les politiques publiques mais plutôt de comprendre les différences de poids entre les deux partis verts, lorsqu'ils entrent au gouvernement à la fin des années 1990. F. Müller Rommel (2002) constate ainsi que les *Grünen* peuvent être analysés comme un parti « professionnel », c'est-à-dire disposant d'une longue phase pré-parlementaire, puis d'opposition dans le Parlement, ainsi que de participation régulière à des gouvernements locaux. Les Verts se contentent d'une expérience « pré-parlementaire », c'est d'une longue expérience extraparlamentaire et de participation très légère au niveau local. Cette différence, qui est en partie la conséquence des institutions politiques des deux pays, est d'une importance non négligeable pour analyser le « *policy impact* » des deux partis. On peut attendre d'un parti « professionnel » comme les *Grünen* une capacité d'influence plus importante que Les Verts sur la politique globale du gouvernement auquel ils participent (Muller-Rommel 2002, p. 9). Mais pour analyser leur influence sur une politique particulière, dans notre cas l'énergie, il nous faut également prendre en considération les dynamiques institutionnelles spécifiques au secteur.

Les institutions du secteur énergétique

Ce ne sont pas seulement les institutions politiques globales qui encadrent la capacité des partis écologistes à changer les politiques publiques, mais celles du sous-système considéré. Or, le secteur énergétique est à ce titre assez symptomatique, tant il semble propice à l'inertie institutionnelle, et cela concerne tout autant l'Allemagne que la France.

Tout d'abord, en raison de son caractère stratégique, l'objectif d'indépendance énergétique a été assimilé par les Etats-nations à celui d'indépendance nationale, et de manière encore plus significative chez les pays nucléarisés. Cette situation aboutit, d'une part, à une gestion étatique très centralisée de la politique énergétique, et d'autre part, à des cadres cognitifs et normatifs plutôt hostiles au changement et relativement perméables aux règles et normes supranationales. Par ailleurs, la très grande technicité de l'exploitation des ressources énergétiques a conduit à la création de groupes d'experts, proches ou membres des institutions gouvernementales, renforçant ainsi l'asymétrie du pouvoir et l'opacité des décisions. Par ce phénomène de centralisation et de technicisation, l'énergie a donc longtemps désintéressé les citoyens qui, à part une minorité de militants, n'ont pas réellement cherché, ni eu la possibilité de réclamer un changement. La force d'inertie de ce complexe technico-institutionnel incite alors le chercheur à analyser la politique par le biais des notions de « *path dependence* » (Pierson 2000) ou « *institutional lock-in* » (Unruh 2000).

Les institutions du secteur énergétique en France, mais aussi en Allemagne, ont été fortement marquées par le recours au nucléaire. Jusque dans les années 1980, les deux pays se sont caractérisés par des arrangements de type corporatiste (Hatch 1991). Cette situation est relativement connue pour ce qui concerne le cas français. La légitimité des entreprises publiques, une forte centralisation institutionnelle, le faible contrôle exercé par le Parlement, ainsi qu'une tradition administrative d'interpénétration des fonctions conflictuelles de l'Etat, caractérisent généralement le secteur énergétique français. Il en résulte une politique décidée au sein d'un groupe d'acteur très restreint, essentiellement (EDF, le CEA et la DGEMP⁵) et bénéficiant d'un large consensus parmi les acteurs politico-administratifs, ainsi que dans

⁵ Direction Générale de l'Energie et des Matière Première, au sein du ministère de l'Industrie.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

l'opinion publique. En décrivant ces structures institutionnelles très fermées, Kitschelt (1986) explique que les mouvements contestataires sont contraints de recourir à des répertoires d'action de confrontation. Pour ce qui concerne l'action partisane, on peut conclure que les structures d'opportunités limitent, dans le cas français, l'influence des partis. D'une part, les acteurs politiques (et plus particulièrement le Parlement) sont largement exclus du processus décisionnel, lequel est monopolisé par les experts du Corps des Mines. Mais d'autre part, la politique impulsée par ces experts bénéficie du soutien de la quasi-totalité des partis politiques, incluant, parfois pour des motifs différents, tout autant les gaullistes, que les socialistes ou les communistes.

La situation est moins intuitive dans le cas allemand, mais plusieurs recherches ont montré que le secteur énergétique s'était, dans un premier temps, lui aussi caractérisé par l'émergence d'institutions relativement closes (Kitschelt 1986 ; Rüdig 1987, 2000). On a tout d'abord assisté un processus de recentralisation du processus décisionnel, notamment dans le but de maintenir la stabilité de la politique énergétique face aux contestations des mouvements antinucléaires (Joppke 1992, p. 262). Par ailleurs, même si l'Allemagne n'a pas complètement rejoint le système français de planification, le terme de « *Planung* » a pris une importance considérable, s'inscrivant dans la démarche de « la politique industrielle active » (Hauff et Scharpf 1975), adoptée par les gouvernements sociaux-démocrates dans les années 1970, et abandonnant la doctrine du « laissez faire » pour redonner à l'Etat un poids plus important dans l'économie, notamment sur la question du énergétique.

Deux éléments permettent de nuancer ce constat de fermeture du *policy-making* allemand en matière de politique énergétique. Premièrement, comme l'a montré C. Joppke (1992), on observe en fait dès la fin des années 1980, la coexistence de plusieurs formes étatiques en compétition dans la politique énergétique allemande. Outre une certaine forme « autocratique » pour ce qui concerne les choix notamment en matière de nucléaire, l'auteur repère une forme d'Etat « fédéral-constitutionnel » qui se caractérise par plusieurs autres points d'accès pour influencer la politique, ainsi qu'une forme d'Etat partisan (*party state*), par exemple en remarquant que les divisions internes au SPD sur le nucléaire se sont répercutés sur les décisions prises par l'Etat. Deuxièmement, à partir de l'accident de Tchernobyl, on a pu constater une ouverture progressive du *policy-making* allemand en matière de politique énergétique et la remise en cause d'un mode de décision consensuel (Rüdig 2000, p. 482). Ainsi, même si l'Etat fédéral conserve un rôle dominant dans la définition de cette politique, on observe l'existence d'autres points de veto dont peuvent se saisir les différents acteurs, y compris les partis politiques.

Dès lors, comme pour le système politique national, les institutions du secteur énergétique semblent placer, à la fin des années 1990, le parti écologiste allemand dans une situation plus favorable que son homologue français, pour influencer le changement de la politique énergétique. Pourtant, loin de conclure à l'exclusivité de cette variable institutionnelle, qui demeure trop statique, il nous semble nécessaire d'observer les stratégies mises en place, tant en amont de leur accès à des fonctions exécutives, que pendant leur participation gouvernementale. Il s'agit de comprendre à travers l'observation des stratégies mises en place par les écologistes comment les formations partisans peuvent (ou échouent à) s'affranchir des contraintes institutionnelles ou, au contraire, profiter (ou non) des opportunités offertes par les institutions.

LES RESSORTS STRATEGIQUES DE L'INFLUENCE PARTISANE

Si le contexte institutionnel constitue un cadre explicatif des capacités d'action des partis écologistes lorsque ceux-ci entrent au gouvernement, tant en Allemagne qu'en France, l'évolution des politiques énergétiques des deux pays nous enseigne qu'il n'est pas pour autant un facteur d'inertie totale. En comparant les stratégies déployées par les deux partis verts, on constate que celles-ci expliquent elles aussi des changements, introduits ou avortés, dans les politiques énergétiques des deux pays.

Les partis verts en amont de leur participation au gouvernement : l'insertion dans les réseaux associatifs et professionnels

Plusieurs travaux ont montré à quel point la relation entre les partis politiques et les mouvements sociaux est l'une des variables explicatives de la capacité d'influence de ces mouvements (Garraud 1979 ; Kitschelt 1986). Or, les partis politiques (y compris les Verts) ne disposant que d'une expertise très limitée en matière de politique énergétique, leurs relations avec les acteurs du secteur nous paraissent, à l'inverse, constituer un élément explicatif de leur capacité à influencer cette politique. En comparant les relations des deux partis écologistes français et allemand avec les acteurs impliqués dans le secteur des énergies renouvelables, on constate alors de fortes disparités.

Du côté français, les Verts représentaient à la fin des années 1990 le parti le plus opposé à l'orientation de la politique énergétique française. Ils s'opposent notamment au fait de faire face au problème climatique par le développement du nucléaire et orientent leur programme autour des économies d'énergie, de la baisse (ou la sortie) du nucléaire et du développement des énergies renouvelables. Pourtant, les entretiens menés auprès du réseau d'acteurs des énergies renouvelables nous indiquent que les Verts ne sont pas réellement considérés comme un partenaire.⁶ Un ancien membre du Cabinet de l'ancienne Ministre de l'environnement nous explique ainsi que « *les Verts comme parti politique ne portent pas correctement le problème. Ils ne sont pas présents sur les énergies renouvelables. Ce sont surtout les associations qui interviennent, comme par exemple sur les tarifs de rachat. Autre exemple : le débat qui a eu lieu à propos des amendements sur l'éolien. Beaucoup se sont plaints de l'absence de réaction des Verts, notamment au Sénat* ». D'ailleurs, dans le cadre de projets locaux concrets, les Verts n'étaient pas non plus vraiment présents sur le terrain : « *Les associations, elles, doivent survivre et se transforment plutôt en bureaux d'étude à la recherche de contrats. Si le contrat vient du CEA, ils le prennent aussi. Ce fut le cas avec Hespul en Savoie.*⁷ *Mais nous n'avons pas obtenu de soutien particulier de la part des Verts* »⁸.

Les difficultés à fidéliser une véritable expertise peuvent, en partie, expliquer cette relative absence des Verts sur le terrain des énergies renouvelables : « *Ce n'est pas uniquement de leur faute, c'est aussi lié à la difficulté de se professionnaliser. Il y avait moins*

⁶ Entretiens : CLER, Paris, 7 juillet 2005 ; Hespul, Paris, 13 juillet 2005 ; SER, Paris, 19 juillet 2005. Le SER (Syndicat des énergies renouvelables) est l'association des industriels des énergies renouvelables, exerçant essentiellement une activité de lobbying auprès des pouvoirs publics. Le CLER est une association dont l'objectif est de coordonner les actions des collectivités locales, petites entreprises et associations, de mutualiser les expériences et d'échanger les « bonnes pratiques ».

⁷ Hespul est une association créée en 1991, basée en Rhône-Alpes dans le but de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables. Elle s'est largement impliquée dans le projet lancé en Savoie dans le cadre des Pôles de compétitivité, soutenus financièrement par le gouvernement.

⁸ Entretien Institut national de l'énergie solaire, Paris, 13 juillet 2005

Congrès AFSP Strasbourg 2011

de 20 permanents au parti. Rien à voir avec leurs homologues allemands, qui disposent déjà d'une structure solide. Il doit y avoir chez les Verts un seul expert spécialiste de l'énergie. Ça ne suffit pas et ils ne sont donc pas une force de proposition sur les énergies renouvelables et n'offrent pas de contestation cohérente »⁹.

La situation est sensiblement différente en Allemagne où les *Grünen*, voire une partie du SPD, s'insèrent plus largement dans le réseau d'acteurs des énergies renouvelables. Plusieurs députés du Bundestag se sont organisés en un « réseau 'rouge-vert' des politiques de l'énergie » (*Netzwerk rot-grüner Energiepolitiker*)¹⁰. Ces députés sont également très souvent membres d'associations de soutien aux énergies renouvelables et entretiennent des liens étroits entre les deux niveaux. Un exemple marquant de cette différence entre l'implication du personnel politique français et allemand (et particulièrement de la part des Verts) au sein des réseaux des énergies renouvelables est fourni par une visite sur le site Internet de l'association Eurosolar. Tout d'abord, la forte représentation allemande et autrichienne contraste avec l'absence de représentant français au sein du Comité exécutif. En outre, les membres allemands sont deux députés du SPD en vue sur cette question (Hermann Scheer et Mechtild Rothe), tandis que le responsable de la section allemande d'Eurosolar est Hans-Josef Fell, député Vert. A l'inverse, le responsable français, Paul Coste, est issu du monde associatif (Hespul)¹¹.

Ceci est très important en terme de soutien aux mesures adoptées ensuite par la coalition. Ainsi, le 5 novembre 2003, une grande journée d'action a été organisée par les associations environnementales comme Greenpeace ou l'association des énergies renouvelables (BEE) pour marquer leur attachement à un renouvellement de la loi sur les énergies renouvelables beaucoup plus favorable à ces dernières¹². Les 10.000 personnes et l'ensemble des organisations réunies ce jour ont servi de levier pour les députés Verts et le Ministère de l'environnement lors de ses négociations avec le reste des députés et le Ministère de l'Economie (BMWA), comme nous le verrons dans la section suivante.

Ainsi, en amont même de leur participation au gouvernement, on observe en Allemagne, une plus grande perméabilité de la frontière entre acteurs associatifs des énergies renouvelables et les élus écologistes. Cela constitue une ressource supplémentaire, tant en termes d'expertise que de soutien pour préparer une éventuelle participation au gouvernement.

L'entrée au gouvernement : la négociation des accords de coalitions, des postes et des périmètres d'action ministériels

La place accordée à l'enjeu énergétique dans les négociations entre les partenaires des deux coalitions confirme le constat selon lequel les Verts et les *Grünen* n'ont pas adopté la même stratégie sur cette question, même si des éléments contextuels entrent également dans l'explication des différences.

Les accords de coalition et les programmes de gouvernement

La conclusion des accords de coalition et des programmes de gouvernement constitue la première étape de cette préparation au gouvernement. Dans le cas français, l'accord

⁹ Entretien Cabinet de l'ancienne Ministre de l'environnement, Paris, 13 juillet 2005

¹⁰ Ce réseau regroupe les députés SPD Hermann Scheer, Marco Bülow, Axel Berg, Michael Müller et leurs collègues Verts : Hans-Josef Fell, Michael Hustedt, Rheinardt Loske. Entretien Collaborateur du député Hans-Josef Fell, Berlin, 12 juillet 2005

¹¹ Informations disponibles sur le site Internet de l'association : www.eurosolar.org

¹² « Zangengeburt », *Neue Energie*, décembre 2003, p. 20

Congrès AFSP Strasbourg 2011

fondateur de la gauche plurielle est jugé avec ironie par l'un de ses cosignataires, l'actuel député et ancien Ministre, Yves Cochet : « Vous savez, l'accord préélectoral PS/Verts, ce sont deux pages ! Un recto-verso... ! »¹³. Certes, l'organisation des élections législatives n'a pas favorisé la rédaction d'un texte complet, dans la mesure où elle résulte de la dissolution de l'Assemblée Nationale, annoncée par Jacques Chirac le 21 avril 1997, et que le premier tour eut lieu le 24 mai suivant. Cependant, les deux partis se sont appuyés sur un accord déjà existant, conclut en janvier 1997 et dans lequel il est précisé, dès l'introduction, qu'il est le fruit de plus de six mois de coopération. La seule allusion à la question énergétique et aux énergies renouvelable y est très générale : « *Réorienter la politique énergétique en instaurant un moratoire sur la construction de réacteurs nucléaires et sur la fabrication du MOX jusqu'en 2010, tout en augmentant fortement les crédits pour les économies d'énergie et les énergies renouvelables* »¹⁴.

Par la suite, l'intégration du Parti Communiste (PCF) à la coalition de « Gauche plurielle », rendra encore plus difficile l'élaboration de propositions communes en matière d'énergie. Comme nous l'avons rappelé plus haut, le PCF entretient des liens historiques forts avec le secteur nucléaire. Le Parti Socialiste a lui-même fait preuve de certaines difficultés à se positionner sur les problématiques environnementales, en particulier sur les questions énergétiques. Après avoir tout d'abord tenté de nier le nouvel enjeu environnemental, il a essentiellement mis en place une stratégie de récupération des idées, de l'électorat et des dirigeants écologistes, avec plus ou moins de succès (Sainteny 1994) mais surtout pour mener une politique énergétique dans la continuité de celle qui existait, en arrivant au pouvoir en 1981. Un député socialiste avance d'ailleurs l'hypothèse que si les Verts avaient fait de la sortie du nucléaire une condition non négociable, la coalition aurait implosé¹⁵. La question énergétique a donc été abordée pendant les négociations, mais a tourné autour de mesures symboliques et notamment la fermeture du surgénérateur Superphénix. Celle des énergies renouvelables n'a, elle, pas été abordée pendant ces négociations¹⁶.

Contrairement à leurs homologues français, les Verts allemands ont fait de la question énergétique l'une de leurs préoccupations principales lors des négociations avec le parti social-démocrate (SPD). Tout d'abord, il est important de préciser que, si les *Grünen*, apparaissent plus professionnalisés et puissants que les Verts français, ils sont en perte de vitesse et sensiblement affaiblis en 1998 lorsque débute ces négociations avec le SPD, pour lequel ils ne représentent d'ailleurs qu'un partenaire de coalition parmi d'autres. En outre, si le positionnement officiel du SPD depuis 1986 en faveur d'un programme de sortie du nucléaire peut placer les *Grünen* dans une position plus favorable pour négocier le contenu de la politique énergétique, il convient de nuancer cette idée. En effet, des dissensions existent au sein du parti social-démocrate sur ce point et ressurgissent très vite lors des négociations avec les Verts, puis au sein du gouvernement, comme nous le verrons plus loin. Les futurs ministres de l'économie, Werner Müller et Wolfgang Clement, ont clairement marqué leur scepticisme à l'égard des programmes de sortie du nucléaire et de développement des énergies renouvelables à multiples reprises, s'opposant de fait à leurs défenseurs, chez les Verts mais également certains sociaux-démocrates (Lees 2001, p. 116).

Le résultat de ces négociations, l'accord de coalition, signé le 20 octobre 1998, est un long texte rédigé en douze chapitres, au sein duquel la question énergétique occupe une place relativement importante (3 pages sur 18), notamment la sortie du nucléaire et le développement des énergies renouvelables. Des programmes complets sont abordés, tels que le « programme 100.000 toits solaires », la nécessité de développer la cogénération, la

¹³ Entretien Yves Cochet, Paris, 13 juillet 2005

¹⁴ Texte politique commun Verts-PS, 28 janvier 1997

¹⁵ Entretien député socialiste, Paris, 29 juin 2005

¹⁶ Entretien, cabinet de D. Voynet de 1997 à 2001, Paris, 13 juillet 2005

Congrès AFSP Strasbourg 2011

modification du cadre législatif de l'énergie dans le but de permettre l'accès des énergies renouvelables au marché énergétique¹⁷. Ainsi, cette première étape donne un premier aperçu de l'influence potentielle des partis écologistes français et allemand sur la politique énergétique.

Les postes et périmètres d'action ministériels

Après la négociation du programme, le choix de portefeuilles ministériels et de leur périmètre d'action constitue l'une des décisions stratégiques les plus importantes au moment d'entrer dans le gouvernement (Poguntke 2002). Le choix du ministère de l'environnement pourrait sembler évident pour les partis écologistes. Dans le cas français, ce « choix » est en fait contraint et témoigne au contraire d'un rapport de force défavorable face au Parti Socialiste. Yves Cochet explique ainsi : « *Et là, on était un peu jeunes. Lorsque Lionel Jospin nous a contactés, il ne nous a proposé qu'un seul Ministère : l'environnement. Nous en aurions préféré un autre mais nous n'avions pas le choix. Ensuite, c'était Dominique Voynet ou rien. Là encore, nous avons essayé de refuser mais on était un peu comme les bizuths de la classe. On était un peu jeunes* »¹⁸.

Ensuite, lors de la définition du périmètre d'action du Ministre, les Verts n'ont pas accordé à l'énergie un rôle majeur. Après avoir hésité, ils ont demandé le rattachement de la politique de l'aménagement du territoire. Ce choix, stratégique dans la mesure où il s'agissait d'élargir la compétence du Ministère de l'environnement en empiétant sur celle du Ministère de l'équipement, fut très coûteux (en temps et en termes de poids dans les négociations suivantes) et n'eut que peu d'effet. Selon un membre du cabinet de la ministre, il s'agissait peut-être d'une erreur car cette question a longtemps mobilisé l'équipe de Dominique Voynet pour un résultat limité : « *On aurait certainement eu plus de gains en demandant des compétences plus précises, par exemple les énergies renouvelables* »¹⁹.

Par ailleurs l'inexpérience du parti écologiste (et l'absence d'expertise fidèle que nous avons souligné plus haut) s'est également faite ressentir au moment de la composition des directions ministérielles et des cabinets, au sein desquels plusieurs personnes issues du Parti Socialiste et des grands Corps ont été intégrées²⁰. Réalisant cela, l'équipe de D. Voynet fait donc appel, mais tardivement (fin 1999) à un expert reconnu sur la question énergétique, ancien de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et proche des vues écologistes sur la question. Mais cette décision tardive (fin 1999) ne permet pas réellement de rééquilibrer le rapport de force.

En Allemagne, les Verts obtiennent trois postes ministériels : les affaires étrangères, l'environnement et la santé. Si l'obtention d'un poste aussi important que les affaires étrangères a pu être analysé comme un signe de puissance ces Verts, il faut noter que cela s'inscrit dans une tradition selon laquelle, depuis 1969, le FDP avait toujours obtenu en tant que « *junior partner* », d'obtenir ce portefeuille. Quant à l'environnement, comme dans le cas français, les *Grünen* ont d'abord essayé d'obtenir un autre ministère, mais sans succès, car le SPD souhaitait conserver la main sur les questions économiques et sociales. C'est donc Jürgen Trittin, porte-parole et représentant l'aile gauche de *Grünen*, qui obtient ce poste. Le ministère de l'Environnement dispose en Allemagne de compétences plus importantes que son homologue français, notamment sur les questions nucléaires, si bien que dans un premier

¹⁷ SPD – Bündnis90/Die Grünen, *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*, Koalitionsvereinbarung, Bonn, 20 octobre 1998, 18 pages

¹⁸ Entretien Yves Cochet, Paris, 13 juillet 2005

¹⁹ Entretien, cabinet de la ministre de l'Environnement, Paris, 13 juillet 2005

²⁰ « 1997-2002 : les Verts au gouvernement, bilan et perspectives », *Ecorev'*, juin 2002, p. 2

Congrès AFSP Strasbourg 2011

temps, les négociations n'ont pas porté sur l'extension de son périmètre d'action. Cela deviendra un enjeu après les législatives de 2002, comme nous le verrons plus loin.

Pour résumer, au moment d'entrer dans le gouvernement en 1998, malgré des conditions institutionnelles plus favorables, les *Grünen* sont, tout comme les Verts, dans une position de faiblesse par rapport au partenaire social-démocrate et contraint d'accepter les seuls portefeuilles ministériels que lui concède le SPD. C'est pour cela que nous accordons aux stratégies au sein du gouvernement une importance non négligeable pour leur influence sur la politique énergétique.

L'action au sein du gouvernement

La dernière étape de la participation au gouvernement est évidemment celle de l'action gouvernementale. Les Verts étant nés des mouvements antinucléaires, ils étaient en quelque sorte « condamnés à réussir », c'est-à-dire à infléchir véritablement la politique énergétique. Pour cela, les stratégies des Verts et des *Grünen* se sont avérées très différentes.

Les Verts au gouvernement (1997-2002) : inexpérience et dispersion

En France, on peut dire que les Verts n'ont pas eu (ou saisi) l'occasion d'utiliser leur passage au gouvernement pour introduire de véritables changements à la politique énergétique. Si les obstacles institutionnels mis en évidence plus haut permettent d'expliquer une partie de ce résultat, il nous semble que le choix des stratégies en est également responsable. En d'autres termes, les stratégies des Verts ne leur ont pas permis de rééquilibrer un rapport de force, certes défavorable au départ, face au ministère de l'Industrie, aux groupes d'intérêt énergétiques, dont ils ont semblé découvrir, en situation, l'énorme pouvoir de blocage.

Plus précisément, la stratégie de dispersion qu'ils ont semblé mettre en place ne s'est pas avérée payante. Nous avons abordé, plus haut, leur faible implication au sein des réseaux d'acteurs des énergies renouvelables, en dépit du fait que « ce sont pourtant bien eux qui, en France, ont été les premiers, il y a de nombreuses années, à militer, presque dans le vide, pour les énergies renouvelables »²¹. Or, cet enjeu ne leur est pas apparu comme une priorité pour leur action. Après avoir négocié l'élargissement des compétences du ministère de l'Environnement à l'aménagement du territoire, les Verts, par l'intermédiaire de la ministre Dominique Voynet et de son cabinet, ont passé énormément de temps à négocier, puis mettre en place le projet de loi sur l'aménagement du territoire, ainsi que sur le dossier de la chasse. Le temps et l'énergie investis dans ces projets étaient autant de temps perdu pour avancer sur d'autres enjeux comme l'énergie.²² De manière plus générale, lors de ces négociations, les Verts ont été handicapés par leur inexpérience du pouvoir. Ainsi que le rappelle Daniel Boy, « l'élite écologiste n'a simplement pas été formée dans les grandes écoles (ENA, ENS, Polytechnique) [...]. Ainsi, lors des négociations interministérielles, l'ignorance des pratiques, des techniques et même du langage commun de l'action étatique a représenté un handicap important pour le Ministère de l'environnement » (Boy 2002, p. 67).

Plus précisément, les Verts ont semblé pousser à l'extrême la tendance à l'élargissement de leur champ d'action, certes partagée par beaucoup de formations écologistes en Europe (Burchel 2002, p. 153). Les Verts ont essayé d'intervenir sur de nombreuses autres politiques, demandant par exemple l'instauration d'un « RMI-jeunes », critiquant les mesures sur l'épargne salariale, réclamant le droit de vote des étrangers ; D. Voynet s'impliquant elle-même dans la lutte pour la régularisation des sans-papiers. Au final,

²¹ Editorial, *Le Monde*, 14 novembre 2000

²² Entretien, cabinet de la ministre de l'Environnement, Paris, 13 juillet 2005

Congrès AFSP Strasbourg 2011

le Premier ministre n'a cédé que sur très peu de points. Le passage des Verts au gouvernement a surtout eu des conséquences budgétaires. Le budget du ministère de l'Environnement a ainsi augmenté de 30%, tandis que celui de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est passé de 50 millions de francs en 1997 à 90 millions d'euros en 2000. En dehors de cela les arbitrages favorables à la ministre de l'Environnement ont surtout été rendus sur des questions symboliques : ainsi, l'abandon du canal Rhin-Rhône ou la fermeture du surgénérateur Superphénix.

Sur ce dernier point, même si L. Jospin a annoncé dès son discours de politique générale la fermeture de la centrale, il a fallu à la ministre et son cabinet plus d'un an de lutte avec les acteurs du nucléaire pour que les décrets soient édictés et la décision réellement mise en œuvre. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le changement le plus important de la politique énergétique pendant le passage des Verts au gouvernement a eu lieu en fin de mandat, lorsque D. Voynet a été remplacée par Y. Cochet, lui-même spécialiste des questions énergétique. C'est à la suite de son rapport remis au Premier Ministre en juin 2000, puis à son entrée en fonction qu'ont été adoptées (juillet 2001) les mesures introduisant le rachat de l'électricité verte à prix garanti, c'est-à-dire le même mécanisme de soutien aux énergies renouvelables que celui mis en place en Allemagne.

De cela, nous tirons deux conclusions importantes : premièrement, la personnalité et les compétences mêmes du ministre, autant que sa formation partisane, sont des variables importantes d'explication des politiques publiques ; deuxièmement, lorsque le ministre Vert s'est surtout concentré sur l'enjeu énergétique, il a pu obtenir des changements plus importants que pendant la « phase de dispersion ». L'observation de la situation allemande confirme ces quelques remarques.

Les Grünen au gouvernement (1998-2004) : déconstruction de réseau et conversion institutionnelle

A l'inverse de la situation française, l'énergie figurait donc au cœur des revendications du parti écologistes lors de la négociation des accords de gouvernement. Elle a également mobilisé leur parti pendant son action gouvernementale. Les deux axes principaux de cette action ont été la mise en place de la « sortie du nucléaire » et le développement des énergies renouvelables. Dans le contexte des blocages développés plus haut, une première étape de l'action gouvernementale des *Grünen* a été de déstabiliser ces réseaux d'acteurs pour en reconstruire un autre suivant le processus de conversion institutionnelle (Thelen 2003, p. 32 et s.) via le ministère de l'Environnement. M. Smith a montré que le changement est facilité par le fait d'exclure les acteurs qui ne partagent pas les mêmes valeurs que la communauté de politique publique dans un sous-système donné (Smith 1993).

En 1998, les nominations de J. Trittin, issu du parti *Bündnis 90/Die Grünen*, au Ministère fédéral de l'environnement (BMU), et de W. Müller (issu du SPD) au Ministère de l'économie (BMW), furent l'occasion d'un affrontement interne au gouvernement entre les deux conceptions de la politique énergétique. Comme nous l'avons déjà expliqué, le texte de la coalition prévoyait de mettre en place un programme de sortie du nucléaire et de développement des énergies renouvelables. Cependant, de nombreuses compétences énergétiques étaient encore entre les mains du BMW. Or, W. Müller avait déjà clarifié sa position, sceptique face aux potentialités et en faveur de la solution nucléaire²³. Son

²³ *Der Spiegel*, n°45, 1998 : « Personne ne sait comment nous parviendrons à couvrir nos besoins énergétiques dans cinquante ou cent ans, si les énergies fossiles comme le pétrole ou le gaz sont épuisées. Peut-être que ce seront alors les Verts qui, les premiers, réclameront la construction de nouvelles centrales nucléaires. Personne ne peut contester le fait que la production d'énergie nucléaire ne pollue pas l'air, contrairement au gaz, charbon ou pétrole ». Traduction par l'auteur.

scepticisme affiché à l'égard de la réorientation de la politique énergétique fut également partagé par son successeur, W. Clement, tandis que G. Schröder, lui-même, n'avait pas l'intention de soutenir J. Trittin dans ce conflit avec ses collègues du BMWi (Lees 2001, p. 117). Pour contourner ces oppositions, le ministre Vert remplaça alors certains hauts fonctionnaires, en particulier dans le domaine de la sûreté nucléaire, et parvint ainsi à briser de manière très efficace les réseaux encore existants, en y installant des personnes opposées au nucléaire (Saurugger 2003, p. 171). C'est de cette manière que les partisans du nouveau paradigme sont parvenus à s'installer progressivement dans les structures décisionnelles en matière de politique énergétique et à s'assurer de la mise en œuvre de la sortie du nucléaire.

Cependant, sur ce point, les Verts ont été contraints d'accepter un processus beaucoup plus lent que leur base ne l'aurait souhaité (une fermeture progressive des centrales sur 30 ans). Les programmes de développement des énergies renouvelables avaient donc en partie vocation à satisfaire cette base, ainsi que les mouvements associatifs, mais se sont là aussi heurtés à des résistances, comme le montre le processus de formulation de la loi sur les énergies renouvelables (loi EEG) adoptée en 2000. Considérée comme un succès car ayant permis un fort développement des énergies renouvelables, notamment de l'énergie éolienne, elle fut aussi l'occasion de l'affrontement entre les partisans des deux paradigmes. Jusqu'en 2002, le BMWi était compétent en matière d'énergies renouvelables. C'est donc lui qui a encadré la rédaction du texte, qui tient en quatre pages, de la loi EEG. Le BMWi a fait inscrire, à l'article 9, « qu'en cas de conflit ou désaccord entre le gérant du réseau et celui de l'installation, c'est le représentant du Land concerné qui décide ». Cette simple mention était fondamentale parce qu'elle rendait la participation du Bundesrat²⁴ au vote obligatoire²⁵. Or, la coalition « rouge-verte » n'avait pas la majorité au Bundesrat. Le collaborateur scientifique du député H. Scheer constate alors que trop peu de personnes étaient mobilisables et les défenseurs des énergies renouvelables ont « laissé passer » cet article qui représentait un élément de blocage important.

Partant de la même conclusion, les *Grünen* ont profité des élections de 2002 pour mettre en place des modifications institutionnelles décisives. Leur score, en augmentation par rapport à 1998, laissait penser que le parti allait demander un quatrième poste ministériel, d'autant plus que les résultats du SPD étaient inférieurs en comparaison avec l'échéance électorale précédente. Mais la stratégie des *Grünen* fut alors de demander le transfert des compétences en matière d'énergie au Ministère de l'environnement. Le transfert n'a finalement concerné que les énergies renouvelables mais il eut un impact majeur pour la suite de la politique allemande dans ce domaine. Avant ce changement institutionnel, un seul service de cinq ou six personnes était en charge des énergies renouvelables et rattaché au BMWi, lui-même plutôt acquis à la cause des groupes d'intérêt charbonniers et nucléaire. Avec la réorganisation des compétences, il existe aujourd'hui six services, soit plus de 40 personnes, chargés de traiter ces questions, et sont tous rattachés au BMU.

Dès lors, de nouveaux réseaux ont pu être créés avec les associations d'industriels des énergies renouvelables ou issues du mouvement écologiste. D'un statut « d'interlocuteur parmi d'autres » auprès du BMWi, des groupes tels que le BEE (Association des énergies renouvelables) sont ainsi passés au rôle d'interlocuteurs particuliers pour le BMU²⁶. A l'opposé, le VDEW (Association des entreprises allemandes de l'électricité), qui bénéficie d'une écoute privilégiée auprès du Ministère de l'économie, estime n'avoir pas du tout été consulté lors de l'élaboration du texte, adopté en 2004 et visant à renouveler la loi EEG, en créant des conditions encore plus favorables pour certaines énergies renouvelables,

²⁴ Le Bundesrat est la chambre haute du Parlement allemand. Ce sont donc les représentants des *Länder* qui y siègent.

²⁵ Entretien, collaborateur scientifique du député SPD Hermann Scheer, Berlin, 20 juin 2005

²⁶ Entretien, BEE, Berlin, 21 juin 2005

notamment le solaire photovoltaïque²⁷. Ainsi, si l'adoption de la première version de la loi EEG en 2000 fut l'occasion pour la « coalition rouge-verte » de remplir les engagements qu'elle avait pris dans son accord préélectoral, et fut saluée par les députés Verts²⁸, ces derniers ont profité de leur deuxième législature pour stabiliser le tournant effectué en matière de politique énergétique et le renouvellement de la loi représente un élément de cette stratégie. Elle témoigne du volontarisme dont a fait preuve la formation *Bündnis90/Die Grünen* sur cette question. Pour compenser leur statut de *Juniorpartner* au sein de la coalition avec le SPD, les *Grünen* ont choisi de focaliser leur intransigeance sur des thèmes précis, dont l'énergie peut être considérée comme le principal, en effectuant des concessions sur d'autres questions. Ils ont par exemple accepté l'intervention de soldats allemands au Kosovo ou encore une réforme plus restrictive qu'ils ne le souhaitaient du code de la nationalité.

En conséquence, la réorientation de la politique énergétique allemande fut difficile et au regard du processus, force est de constater que le parti écologiste y a joué un rôle essentiel. Le soutien du réseau d'acteurs des énergies renouvelables et d'experts énergétiques, puis leur stratégie de concentration, leur a permis de proposer des réformes et de s'assurer de leur mise en œuvre. Plutôt que de se concentrer sur le nucléaire, les *Grünen* ont centré leur communication sur leur politique de développement des énergies renouvelables. Mais sur ces deux enjeux, les politiques qu'ils ont lancées n'ont pas été remises en cause depuis, alors qu'elles avaient été sévèrement critiquées par les chrétiens-démocrates et une partie des sociaux-démocrates.

CONCLUSION

La comparaison de l'influence des partis écologistes sur les politiques énergétiques de l'Allemagne et de la France confirme que, sur certains enjeux, la variable partisane peut constituer une explication du changement dans les politiques publiques. Loin de prétendre renouveler la « théorie partisane », cette communication a permis d'observer concrètement, sur un enjeu précis, les conditions de possibilité et les mécanismes de l'influence d'un type de parti politique particulier, les écologistes.

Certes, cette influence est dépendante des institutions dans lesquelles ces partis évoluent. Nous avons vu que les institutions politiques nationales avaient favorisé l'émergence d'un acteur politique plus professionnalisé en Allemagne qu'en France et, en ce sens, elles influencent les capacités d'action de ces jeunes partis politiques. Les dynamiques propres aux politiques publiques réduisent généralement la possibilité d'influence des partis en général, et écologistes en particulier. Nous avons montré à quel point les institutions du secteur énergétique pouvaient résister à l'influence des acteurs politiques et des formations partisans, même si le cas allemand nous a permis d'observer que ces institutions ne sont pas figées et qu'elles peuvent progressivement s'ouvrir.

Ainsi, nous insistons sur la nécessité d'étudier de manière dynamique l'action des partis sur les politiques publiques. Nous avons pu observer que pour un parti minoritaire comme les Verts, dont la légitimité auprès de ses partenaires et de l'opinion publique est surtout acquise sur les enjeux relatifs à l'environnement et aux modes de vie, une stratégie de concentration sur ces enjeux permettait d'influencer plus profondément les politiques publiques. En s'insérant dans les réseaux d'acteurs des énergies renouvelables, en accordant à l'enjeu énergétique une place importante dans les négociations au sein de la coalition, quitte à sacrifier d'autres enjeux, le parti vert allemand s'est créé des conditions d'influence plus

²⁷ Entretien, VDEW, Berlin, 16 juin 2005

²⁸ Fell Hans-Josef, *Une percée pour les énergies renouvelables*, réaction à l'adoption de la loi EEG, 11 avril 2000, document fourni par le député et accessible sur sa page Internet : www.hans-josef-fell.de

Congrès AFSP Strasbourg 2011

importante que les verts français et a réussi à s'affranchir des contraintes institutionnelles pour infléchir la politique énergétique. Dans le cas français, la stratégie de positionnement sur de nombreux sujets a contribué à ce que les Verts se heurtent à l'inertie du secteur énergétique.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnaud Lionel, Le Bart Christian et Pasquier Romain (2006), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes
- Balme Richard et Brouard Sylvain (2005), « Les conséquences des choix politiques : choix rationnels et action publique », *Revue Française de Science Politique*, 55(1), pp. 33-50
- Baumgartner Frank et Jones Bryan (1991), « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 53 (4), pp. 1044-1074
- Baumgartner Frank et Jones Bryan (2002) *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press
- Beyme Klaus von (1984), « Do Parties Matter ? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System », *Government and Opposition*, 19(4), p. 5-29
- Boy Daniel (1995), *L'écologie au pouvoir*, Paris, Presse de la FNSP
- Boy Daniel (2002), « France », *Environmental Politics. Special Issue Green Parties in National Governments*, vol. 11, n° 1, Printemps 2002, pp. 63-77
- Blühdorn Ingolfur et Szarka Joseph (2004), « Managing strategic positioning choice: a reappraisal of the development paths of the French and German greens », *Journal of Contemporary European Studies*, 12(3), pp. 303-320
- Brouard Sylvain (1999), *Partis politiques et politiques publiques dans les gouvernements locaux : l'exemple des groupes et élus écologistes dans les régions métropolitaines*, Bordeaux, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV, Thèse pour le doctorat en science politique, 1999
- Brouard Sylvain (2001), « Partis politiques et politiques publiques dans les gouvernements locaux : l'exemple des groupes et élus écologistes dans les régions métropolitaines » *Annuaire des collectivités locales*, tome 21, pp. 725-738
- Browne Eric et Franklin Mark (1973), « Aspects of coalition payoffs in European parliamentary Systems », *American Political Science Review*, n° 67, pp. 453-469
- Burchel Jon (2002), *The Evolution of Green Politics*, Londres, Earthscan
- Caro Céline (2005), « Les Verts allemands : une ascension irrésistible? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°172
- Castles Francis G. (dir.) (1982), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, London und Beverly Hills
- Chailand Philippe (2004), « Le bilan de Dominique Voynet et de son Ministère : de l'engluement complaisant au cynisme discret », *Ecorev*
- Delwit Pascal et De Waele Jean-Michel (dir.) (1999), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Ed. Complexe
- Drugan Joana (2004), « Verts - La conformité ? The development of the French green politics – A comparative perspective », *Journal of Contemporary European Studies*, 12(3), pp. 287-302
- Ecorev (2002), « 1997-2002 : les Verts au gouvernement, bilan et perspectives », *Ecorev*, numéro spécial
- Fisher S.L. (1980), « The 'decline of parties' thesis and the role of minor parties », in Merkl P. (dir.), *Western European party systems: Trends and perspectives*. New York, Free Press

Congrès AFSP Strasbourg 2011

- Garraud Philippe (1979), « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue Française de Science Politique*, 29 (3), pp. 448-474.
- Hassenteufel Patrick et Smith Andy (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue Française de Science Politique*, 52(1), pp. 53-73
- Hatch Michael (1991), « Corporatism, Pluralism and Post-industrial Politics: Nuclear energy in West Germany », *West European Politics*, 14 (1), pp. 73-97.
- Jordan Andrew et Greenaway John (1998), « Shifting Agendas, Changing Regulatory Structures and the 'New' Politics of Environmental Pollution: British Coastal Water Policy 1955-1995 », *Public Administration*, 76(4), pp. 672-673
- Keman H. (1994), « In search of the centre: Pivot parties in West European party systems », *West European Politics* 17(4), pp. 124-148
- Kern Kristine, Koenen Stephanie et Löffelsend Tina (2003), *Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition. Strategie zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz*, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Keeler John (1993), « Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making », *Comparative Political Studies*, 25(4), pp. 433-486
- Kingdon John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, London, Scott Foreman & Co
- Kitschelt Herbert (1986) « Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies », *British Journal of Political Science*, 16 (1), pp. 57-85.
- Lees Charles (2001), *The Red-Green Coalition in Germany. Politics, Personalities and Power*, Manchester, Manchester University Press
- Mulé Rosa (1997), « Explaining the Party-Policy Link. Established Approaches and Theoretical Developments », *Party Politics*, 3(4), pp. 493-512
- Müller-Rommel Ferdinand (2002), « The Lifespan and Political Performance of Green Parties in Western Europe », *Environmental Politics*, 11(1), pp. 1-16
- Müller Wolfgang et Strøm Kaare (dir.) (2000), *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Pierson Paul (2000), « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267
- Poguntke Thomas (2002), « Green Parties in National Governments: from Protest to Acquiescence », *Environmental Politics*, 11(1), pp. 133-145
- Rihoux Benoît (2001), *Les partis politiques : des organisations en changement. Le test des écologistes*, Paris, L'Harmattan
- Rihoux Benoît et Rüdig Wolfgang (2006), « Analyzing Greens in Power: Setting the Agenda », *European Journal of Political Research*, n°45, pp. 1-33
- Rüdig Wolfgang (2002), « Germany », *Environmental Politics - Special Issue Green Parties in National Governments*, 11(1), pp. 78-111
- Rüdig Wolfgang (2002b), *The Electoral Effects of Green Government Participation: An Explanatory Analysis*, Papier présenté aux ECPR Joint Sessions, Grenoble, avril 2001. Version mise à jour disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.strath.ac.uk/Departments/Government/rudig/EGPM/green_party.htm
- Sainteny Guillaume (1996), « Heurs et malheurs des partis écologistes en Allemagne et en France », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n°1, pp. 159-185
- Sainteny Guillaume (2000), *L'introuvable écologisme français ?*, Paris, PUF
- Saurugger Sabine (2003), *Européaniser les intérêts. Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union Européenne*, Paris, L'Harmattan

Congrès AFSP Strasbourg 2011

- Schmidt Manfred (1995), « The Parties-Do-Matter Hypothesis and the Case of the Federal Republic of Germany », *German Politics*, 4(3), pp. 1-21
- Schmidt Manfred (1996), « When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy », *European Journal of Political Research*, 30(3), p. 155-183
- Smith Martin (1993), *Pressure, Power and Policy*, Harvester Wheastheaf
- Strøm Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press
- Thelen Kathleen (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'année de la régulation. Economie, Institutions, Pouvoirs*, n°7, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 13-43
- Unruh G. C. (2000), « Understanding carbon lock-in », *Energy Policy*, n° 28, pp. 817-830
- Zittoun Philippe (2001), « Partis politiques et politiques publiques. Echange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue Française de Science Politique*, 51(5), pp. 683-706