ST 35 « Pour une sociologie politique de l'énergie : approches théoriques et nouveaux enjeux »

Pierre Bocquillon
University of Cambridge
pmvb2@cam.ac.uk /pierre.bocquillon@gmail.com

Aurélien Evrard
Université Sorbonne Nouvelle, Paris 3
aurelien.evrard@univ-paris3.fr

Titre : Politiques françaises des énergies renouvelables et dynamiques d'européanisation : une approche centrée sur les acteurs

Title: French renewable energy policy and Europeanization dynamics: an actor-centered approach

Résumé : La France a échoué de façon répétée à atteindre ses objectifs Européens en matière de consommation d'électricité d'origine renouvelable. Quant au rapide développement des agrocarburants, il tient d'abord au poids et à l'influence du secteur agricole domestique. Cela ne signifie pas pour autant que la construction européenne a été sans influence sur les politiques françaises de soutien aux énergies renouvelables, mais pas nécessairement sur un mode hiérarchique. Afin de rendre compte des interactions entre politiques françaises et européennes, cet article s'inscrit dans une approche de sociologie politique attentive à la diversité des pratiques et « usages de l'Europe », et explorant les dynamiques verticales et horizontales de l'européanisation.

Abstract: France has repeatedly failed to reach its European objectives in terms of renewable electricity consumption. As for the rapid growth of biofuels, it is mainly explained by the weight and influence of the domestic agriculture sector. Yet, this does not mean that the European integration process has had no influence on French renewable energy policies, although not necessarily in a top-down fashion. In order to account for the interactions between French and European policies, this paper develops an approach centred on practices and usages of Europe, and explores vertical and horizontal dynamics of Europeanization.

1. Introduction

Avec une destination imprécise et une trajectoire sinueuse, la politique française en matière d'énergies renouvelables est difficile à lire. Candidate à l'organisation de la COP21, la France se félicite aujourd'hui de sa Loi sur la transition énergétique, en discussion au Parlement et sensée accélérer le développement des énergies faiblement émettrices de gaz à effet de serre. Pourtant, au même moment, elle reporte la publication d'une étude exploratoire réalisée par l'Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), développant le scénario d'une électricité produite à 100% par des sources renouvelables à l'horizon 2050. Au niveau européen, le positionnement français est tout aussi ambigu. Alors que le gouvernement tenait publiquement un discours volontariste lors des négociations sur le Paquet énergie-climat 2030, les autorités françaises ont été accusées de s'opposer à l'adoption d'objectifs nationaux contraignants pour les renouvelables.

Dans les comparaisons européennes des politiques environnementales, la France est généralement placée dans une catégorie intermédiaire, à cheval entre les « *leaders* » (ou « *pace-setters* ») et les cancres (ou « *laggards* ») (Börzel, 2005). Les Etats situés dans ce groupe se caractérisent par une mise en œuvre partielle des directives européennes et, au niveau européen, par le recours à des coalitions tactiques en fonction des enjeux concernés. En ce qui concerne la promotion des énergies renouvelables, le bilan est également contrasté. Pour l'électricité d'origine renouvelable – en particulier le solaire photovoltaïque et l'éolien – la France a une attitude plutôt passive, se contentant de suivre les initiatives européennes, voire d'y faire obstacle, et ce en dépit de conditions géographiques favorables et de la mise en place dès 2000 d'un mécanisme de soutien économique aux filières renouvelables sous la forme de tarifs de rachat. Le soutien apporté aux agrocarburants a rencontré davantage de succès et fait de la France l'un des leaders européens, l'explication principale résidant dans la promotion des puissants intérêts agricoles nationaux.

Si positionnement européen et politiques nationales se reflètent et s'influencent, dans le secteur des énergies renouvelables ces interrelations n'ont pas, à ce jour, fait l'objet d'analyses détaillées. A quelques exceptions près (Szarka, 2007a ; Evrard, 2013), le cas français n'est que rarement inclus dans les études sectorielles comparatives et internationales. Surtout, les politiques françaises de promotion des énergies renouvelables n'ont jamais été analysées au prisme du concept d'européanisation, et ce en dépit de la profusion des analyses de science politique adoptant cette approche depuis le début des années 2000 et du rôle grandissant de la législation européenne dans le secteur.

Le concept d'européanisation renvoie de manière générale aux effets de l'intégration européenne sur les systèmes politiques et politiques publiques nationales. Cet article adopte une approche de la notion centrée sur le comportement des acteurs et leurs interactions (Jacquot et Woll, 2004 ; Graziano et al. 2013). Plutôt que de conduire une analyse causale de l'impact des politiques européennes sur les politiques françaises, l'article explore les influences réciproques entre acteurs et politiques publiques à ces deux niveaux. Dans cette perspective, les processus et instruments européens sont

conçus à la fois comme ressources et contraintes, façonnant les acteurs nationaux autant qu'ils sont façonnés par ces derniers. Cette approche nous permet d'aller au-delà des oppositions rigides entre « cancres » et « leaders », et de nuancer les analyses structurelles et hiérarchiques centrées sur la compatibilité ou incompatibilité (*fit/misfit*) entre politiques européennes et nationales. Cela nous permet également d'aller au-delà des constats binaires oscillant entre influence déterminante et absence d'Europe, pour analyser les effets parfois moins perceptibles, à la fois réciproques et différenciés, des interactions entre les deux niveaux.

L'article s'appuie sur une comparaison de l'européanisation des politiques de soutien à l'électricité d'origine renouvelable et aux agrocarburants. La confrontation de ces deux cas contrastés est intéressante en ce qu'elle permet de montrer que l'européanisation dépend des stratégies d'acteurs nationaux, dont les intérêts, les représentations et les stratégies sont différenciés. Les données empiriques proviennent de deux recherches indépendantes mais complémentaires, tant du point de vue de leurs bornes chronologiques que de leurs démarches[1]. Elles reposent toutes deux sur des méthodes qualitatives et comparatives. Des entretiens ont été réalisés en France et à Bruxelles et les informations croisées avec un travail d'analyse documentaire sur la période couverte (2005-2015). La section suivante développe les grandes lignes d'une approche dynamique de l'européanisation, centrée sur les acteurs et leurs interactions. Les deux cas d'étude – électricité et biocarburants – sont ensuite analysés successivement, puis comparés pour en tirer des enseignements empiriques et théoriques plus généraux sur l'européanisation des politiques françaises en matière d'énergies renouvelables.

2. Une approche dynamique de l'européanisation centrée sur le comportement des acteurs

Depuis plus de deux décennies, les débats théoriques sur la notion d'européanisation ont permis d'affiner les réponses à la question : « *Does Europe matter ?* » (Palier, 2001), autrement dit « Est-ce que l'Europe change les politiques nationales ? ». Ces controverses définitionnelles, structurantes dans le champ des études européennes, sont désormais bien documentées (Palier et Surel, 2007). Cette littérature a en particulier contribué à une meilleure opérationnalisation de la notion et fourni des outils pour identifier précisément les mécanismes d'ajustements et d'influences réciproques entre niveaux national et européen.

On peut schématiquement distinguer trois types de dynamiques sur lesquelles repose le processus d'européanisation : hiérarchiques (*top down*), ascendantes (*bottom up*) et horizontales. Les premières mettent en évidence les pressions adaptatives exercées par l'Union européenne sur le niveau national, que ce soit à travers la prescription de modèles institutionnels ; la modification des « structures d'opportunités » dans lesquels s'insèrent les acteurs nationaux (distribution des ressources et du pouvoir) ; ou l'inflexion des cadres cognitifs et normatifs des politiques publiques (Knill et Lemkuhl, 2002). Les dynamiques ascendantes correspondent à la capacité des acteurs nationaux à

[1] La première est une étude comparative des politiques nationales de soutien aux énergies renouvelables dans le contexte européen, et incluant la France (Evrard, 2013). La seconde, centrée sur les politiques énergétiques et climatiques européennes, fait une large part au rôle joué par la France au niveau européen. Combinées, ces recherches couvrent la décennie 2005-2015.

infléchir le modèle européen, en important leurs modèles et approches ou en obtenant des exceptions et adaptations. Enfin, les dynamiques horizontales correspondent aux transferts et ajustements mutuels entre Etats membres (ou autres échelons infranationaux), qu'ils relèvent d'un processus d'apprentissage, d'imitation ou d'émulation politique et économique. Ces trois approches de l'européanisation ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais au contraire complémentaires. Par exemple, les débats au niveau européen stimulent les transferts horizontaux d'instruments politiques à travers l'échange d'idées et de « bonnes pratiques ».

Pour autant, l'identification de ces trois modes d'européanisation soulève des problèmes théoriques et méthodologiques substantiels. L'approche top-down est plus facile à opérationnaliser mais elle tend à surévaluer les processus d'importation hiérarchique (*downloading*), au détriment des logiques d'appropriation par les acteurs nationaux et d'influence, et leurs effets rétroactifs sur le processus de décision européen (*uploading* et *feedback effects*). Ces deux logiques sont en réalité les deux faces d'une même pièce, dans la mesure où l'adéquation (*fit* ou *misfit*) entre les politiques nationales et européennes dépend de la capacité des Etats concernés à influencer ces dernières (Héritier et al., 1996 ; Börzel, 2005). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle gouvernement et les acteurs nationaux essaient – parfois avec succès – d'infléchir le modèle défini par l'UE, en y intégrant leurs intérêts, modèles institutionnels et représentations. Notre recherche rejoint donc les approches interactives de l'européanisation (Radaelli, 2003 ; Palier et Surel, 2007). L'étude de cas des énergies renouvelables montre bien de ce point de vue que la France n'est pas seulement passive (*follower* ou *policy taker*) face aux dynamiques européennes.

Par ailleurs, qu'elle concerne les approches verticales ou horizontales de l'européanisation, la littérature accorde une place importante aux dimensions structurelles – économiques, juridiques et institutionnelles, ainsi qu'en termes de représentations – perdant parfois de vue le rôle central des acteurs. Sans qu'ils ne disparaissent complètement, ils ne sont souvent intégrés à l'analyse que de façon marginale, comme variable intermédiaire, parfois à travers la catégorie englobante « d'acteurs nationaux ». Nous considérons qu'il est nécessaire de porter une plus grande attention à la diversité de ces acteurs, à leurs comportements, leurs interactions et leurs stratégies, qu'elles soient individuelles ou collectives. De ce point de vue, l'analyse en termes d'usages de l'Europe (Woll et Jacquot, 2004 ; 2010) opère un changement fécond, en déplaçant le regard vers les logiques d'appropriation mais aussi de résistance aux des dynamiques européennes par les acteurs nationaux. Dans cette perspective, les processus européens n'agissent pas uniquement comme contrainte, mais aussi comme ressources, que des acteurs nationaux divers (administratifs, économiques, associatifs, etc.) peuvent mettre à profit.

La typologie établie par S. Jacquot et C. Woll distingue trois formes d'usages de l'Europe. Les usages stratégiques correspondent au fait de mobiliser les ressources légales, institutionnelles ou matérielles offertes par l'intégration européenne pour atteindre certains objectifs prédéfinis. Les usages de légitimation renvoient à l'utilisation par les acteurs d'arguments et de discours produits, au moins partiellement, à l'échelle européenne pour justifier certaines positions ou mesures nationales. Enfin, les usages cognitifs recouvrent l'interprétation des problèmes ou des solutions par le

biais de cadres intellectuels et de concepts définis ou promus à l'échelle européenne. Cette typologie n'est cependant qu'un point de départ, dont les prolongements permettent de replacer au centre de l'analyse la diversité des acteurs nationaux et leurs usages différenciés de l'Europe (Graziano et al., 2013, 104). Cette attention accordée à la diversité des pratiques de l'Europe permet de mieux comprendre comment les acteurs nationaux influencent, mettent en œuvre, mettent à profit, transforment et résistent aux dynamiques européennes. Loin des causalités simples, elle permet aussi de mettre au jour l'effet pluriel et souvent ambigu des politiques européennes dans le cadre national.

Dans cet article, nous nous efforçons de montrer que la notion d'usage permet de combiner les approches verticales (*top-down* et *bottom-up*) et horizontales de l'européanisation. Par ailleurs, elle permet d'analyser plus finement les processus « d'européanisation sans l'UE » (Irondelle, 2003). Selon les périodes ou les enjeux considérés, l'absence de « modèle » européen précisément formalisé et/ou juridiquement contraignant, n'empêche nullement la circulation des modèles et pratiques entre les Etats membres ou entre différentes types d'acteurs nationaux (politiques, économiques, associatifs, experts, etc.). Le tableau ci-dessous synthétise le cadre théorique adopté.

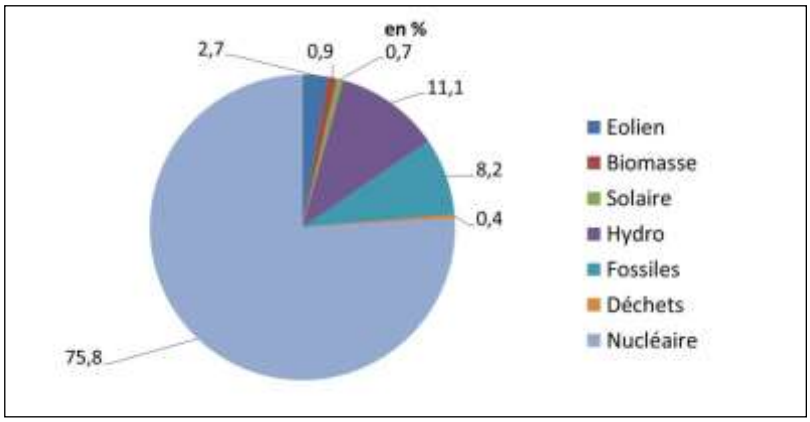
Tableau 1 – Usages et modes d'européanisation : une typologie illustrative (inspiré de Jacquot et Woll 2010)

	Usage stratégique	**Usage cognitif**	**Usage de légitimation**
Européanisation hiérarchique (*top-down*)	Mobilisation de ressources légales, financières et institutionnelles de l'UE	Cadrage européen des croyances et attentes	Justification des politiques nationales par l'Europe
Européanisation ascendante (*bottom-up*)	Exportation de modèles institutionnels nationaux au niveau européen	Promotion d'idées et de discours au niveau européen	Justification des politiques européennes par les modèles nationaux
Européanisation horizontale	Echange de « bonnes pratiques », logiques transnationales d'émulation politique et économique	Logiques transnationales d'apprentissage et d'imitation	Justification des politiques nationales en référence aux pays voisins

3. Européaniser à l'ombre de l'atome : le cas de l'électricité

Alors que la France bénéficie de conditions géographiques favorables au développement de l'électricité d'origine renouvelable – notamment éolienne et solaire – le pays a souvent été considérée comme en retard par rapport à d'autres Etats membres de l'UE, tant du point de vue statistique que de la mise place d'une politique de soutien à ces filières. Près de 75% de l'électricité française provient du nucléaire contre 15% pour les énergies renouvelables, pour l'écrasante majorité d'origine hydraulique.

Figure 1 : Mix électrique français



Source : Eurobserv'ER

En outre, la part globale des énergies renouvelables dans la production d'électricité a eu tendance à stagner depuis les années 1970[2]. La situation française contraste avec celle d'autres Etats membres, comme l'Allemagne, l'Espagne ou le Danemark, qui ont vu leur capacité progresser beaucoup plus rapidement à partir des années 1990.

Ce paradoxe apparent tient à la structure économique et politique du modèle énergétique français. Jusqu'à sa libéralisation progressive dans les années 2000, le secteur électrique français était organisé de façon monopolistique autour de l'opérateur public EDF, créé par la Loi de nationalisation de 1946. La centralisation de la production et la fermeture du processus décisionnel s'intégraient dans tradition nationale colbertiste de politiques industrielles impulsées par l'Etat sur la base de grands programmes (Finon, 1996). Souvent qualifié « d'Etat dans l'Etat », EDF occupait une fonction centrale au sein d'une communauté de politiques publiques incluant l'administration centrale – notamment la puissante Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) – et dominée par des élites technocratiques - en particulier les ingénieurs du Corps des Mines (Simmonot, 1979 ; Lascoumes, 1994).

[2] Eurobserv'ER (2013), *Le Baromètre 2013 des Energies Renouvelables Electriques en France*, 4e édition, Paris.

La politique française en matière d'électricité était ainsi influencée par les représentations et préférences de ces élites, ainsi que par l'héritage du Gaullisme, marqué par la promotion de l'indépendance nationale et le développement des technologies nucléaires, initialement à des fins militaires (Hecht, 2009). C'est ainsi que s'est imposée, à la suite du premier choc pétrolier de 1973, un modèle fondé sur une production d'électricité centralisée reposant essentiellement sur l'énergie nucléaire civile. Dans ces conditions, la seule source d'électricité renouvelable ayant réussi à trouver un espace dans le « mix énergétique » national était l'hydraulique, qui s'était développée avant le nucléaire et dont le mode de production repose également sur la production centralisée. Assimilées aux mouvements antinucléaires, les autres sources renouvelables telles que l'éolien ou le solaire se sont initialement heurtées à une forte résistance des acteurs dominants (Evrard, 2013). L'intervention progressive de l'Union européenne dans le secteur a contribué à altérer le statut quo national, sans toutefois le renverser.

Les premières étapes : une européanisation horizontale par défaut

Jusque dans les années 1990, l'intervention européenne en matière d'énergies renouvelables restait relativement limitée, reposant surtout sur de petits programmes de soutiens logistiques et financiers à la recherche, tels que JOULE ou ALTENER. Pour les acteurs français du secteur, ces programmes ont cependant joué un rôle non négligeable, compensant le faible soutien politique et économique de l'Etat. Très concrètement, ces programmes ont permis aux experts et universitaires de continuer à développer leurs recherches, maintenant ainsi une certaine expertise scientifique et technique. Par ailleurs, ces programmes ont contribué à insérer ces chercheurs dans des réseaux européens, stimulant les échanges de savoirs et pratiques, y compris sur des aspects organisationnels. C'est par exemple le modèle des solides associations sectorielles danoises qui a motivé les acteurs de l'éolien français à fonder une structure similaire : *France Energie Eolienne* (FEE)[3]. Cet exemple illustre bien les dynamiques d'européanisation horizontale, l'UE n'influençant pas directement le niveau national, mais favorisant via ses programmes des mécanismes de transferts d'un Etat membre vers un autre ou, plus précisément, d'un réseau d'acteurs nationaux vers un autre.

Depuis les années 1990, l'influence européenne s'est toutefois accentuée, notamment dans le contexte de libéralisation des marchés européens de l'électricité[4]. Pour obtenir des concessions sur ce terrain, les autorités françaises ont été conduites à donner des gages de coopérations sur d'autres enjeux énergétiques. C'est en outre à cette période qu'un discours a émergé autour du « retard français » en matière d'énergies renouvelables. Ce discours était largement alimenté par les acteurs du secteur, mais également repérable dans les positions officielles du gouvernement. En témoigne cet extrait du rapport sur les énergies renouvelables rédigé par Claudius Brosse pour le compte de la DGEMP : « Nous avons vu les efforts considérables réalisés par les grands pays industrialisés, au cours des deux ou trois dernières années [à propos des énergies renouvelables]. La France est en retard par rapport à eux. […]. La CEE elle-même,

[3] Entretien avec un membre fondateur de France Energie Eolienne, 5/12/2007.

[4] La France a d'ailleurs contribué à initier ce processus, alors qu'elle cherchait à faciliter l'export de son surplus d'électricité nucléaire, avant d'adopter une position plus défensive (Eising et Jabko, 2001).

entend mener une politique active en la matière. On ne voit pas bien comment la France pourrait faire cavalier seul en Europe et pourquoi elle le ferait »[5].

C'est dans ce contexte qu'est mis en place le premier programme de développement de l'éolien, « Eole 2005 », qui prévoit d'installer entre 250 et 500 MW de capacités éoliennes entre 1996 et 2005. S'il manifeste bien un changement d'attitude, le programme est loin d'incarner une rupture radicale dans la politique française, comme le montrent bien les analyses de sa mise en œuvre (Nadaï, 2007). En outre, si le rôle de la dimension européenne est loin d'être négligeable pour expliquer l'évolution des préférences des acteurs politiques et économiques dominants, elle se combine à d'autres dynamiques nationales (Evrard, 2013). Mentionnons par exemple la professionnalisation des acteurs des renouvelables, la participation des écologistes au gouvernement de Gauche plurielle ou encore l'évolution d'EDF, dont la stratégie d'ouverture vers l'opinion publique reposait notamment sur un verdissement de son discours[6]. Les mécanismes d'européanisation horizontale étant par nature diffus, ils sont moins aisément identifiables ; il est donc plus difficile de démontrer leur caractère décisif. L'influence européenne semble se renforcer au tournant des années 2000 avec les négociations sur la première directive sur les renouvelables.

Les années 2000 et la dynamique du « rattrapage »

Le tournant des années 2000 voit s'accélérer le développement des politiques nationales de soutien aux énergies renouvelables, la dimension européenne jouant un rôle important dans ce basculement. Encore une fois, la politique européenne de libéralisation des marchés de l'énergie a influencé le cadre national. Quatre ans après son adoption, la première directive de libéralisation des marchés de l'électricité (1996) était en effet transposée en droit français, non sans retard, par l'intermédiaire d'une Loi de modernisation du service public de l'électricité[7]. Celle-ci ne préparait pas seulement le secteur à une ouverture des marchés, elle introduisait également (art. 10) un instrument économique de soutien aux filières renouvelables inspiré des systèmes danois et allemand. Le système des tarifs de rachat imposait à l'opérateur dominant, EDF, le rachat de l'électricité d'origine renouvelable à un prix régulé, supérieur au prix de marché mais décroissant au fil du temps. L'introduction de ce dispositif dans un texte qui ne traitait pas particulièrement des énergies renouvelables n'était pas le fruit du hasard, mais le résultat d'un travail d'influence exercé par une coalition de cause.

Cette coalition favorable aux énergies renouvelables s'était constituée progressivement dans les années 1990, regroupant des acteurs de nature diverse : experts, syndicat des énergies renouvelables, France Energie Eolienne, associations environnementales, élus et militants du parti vert. Elle a profité de la transposition de la directive européenne de 1996 pour promouvoir un nouvel instrument de politique publique, les tarifs d'achat, dans un contexte politique national favorable puisque Les Verts participaient à la coalition de Gauche plurielle. L'un des parlementaires écologistes et Vice-président de

[5] Brosse Claudius, *Rapport sur les énergies renouvelables, Présenté par M. Claudius Brosse, Préfet hors cadre pour la DGEMP / Observatoire de l'énergie*, 24 décembre 1992, p. 44.
[6] Entretien avec un représentant d'EDF, 4/12/2007.
[7] Loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (n° 2000-108 du 10 février 2000). Journal Officiel n°35 du 11 février 2000.

l'Assemblée nationale, Yves Cochet, avait en particulier été mandaté par le Premier Ministre Lionel Jospin pour rédiger un rapport sur la situation des ENR en France et en Europe[8]. A l'issu de ce rapport, Y. Cochet préconisa d'adopter un instrument similaire à celui qui avait permis à l'Allemagne ou au Danemark de développer rapidement leurs filières renouvelables, emportant la conviction du gouvernement et des parlementaires[9]. S'inspirant d'autres Etats membres, à des fins tout autant cognitives que de légitimation, et se saisissant stratégiquement des opportunités offertes par la transposition d'une directive européenne plus générale, une coalition d'acteurs du secteur des énergies renouvelables est ainsi parvenue à modifier le cadre règlementaire français. On voit que se combinent ici logiques horizontales et verticales (hiérarchiques) de l'Européanisation identifiées précédemment.

En parallèle, une seconde dynamique, plus « classique », d'européanisation verticale a pris place avec la préparation d'une directive européenne sur la promotion de l'électricité issue des énergies renouvelables. La France se trouvait alors dans une position assez favorable puisque la directive devait être adoptée sous sa présidence au second semestre 2000, objectif finalement atteint in extremis en décembre après un processus de négociation très conflictuel. Les négociations européennes contribuèrent à renforcer la dynamique nationale qui conduit à l'adoption de tarifs de rachat. Durant les négociations, le gouvernement français adopta une attitude défensive, s'engageant dans des coalitions variables pour défendre les intérêts nationaux et limiter les coûts de mise en œuvre. Il poussa notamment, avec succès, pour l'intégration de la grande hydroélectricité dans la définition des énergies renouvelables. Par ailleurs, le gouvernement accepta un objectif relativement ambitieux bien que non contraignant : porter à 21% la part de l'électricité d'origine renouvelable en 2010, contre 15% en 1997. Le contexte national (présence des Verts au gouvernement) mais aussi européen (la présidence française) rendait difficile de remettre en question les objectifs proposés par la Commission européenne, alors même qu'au sein de l'administration l'engagement français était jugé insensé et impossible à tenir[10]. Son caractère non contraignant le rendait aussi plus facilement acceptable et c'est d'ailleurs en son nom que le Premier Ministre Lionel Jospin proposa en décembre 2000 un ensemble de mesures destinées à soutenir l'éolien et la biomasse.[11] Enfin, contrairement aux allemands, danois et espagnols, durant les négociations le gouvernement français ne se mobilisa que de façon limitée contre l'harmonisation des instruments de soutiens aux énergies renouvelables. Venant d'adopter un système national de tarifs de rachat, il finit toutefois par rejoindre la coalition d'Etats opposés au projet d'harmonisation (Rowlands, 2005, 972). L'influence française se révèle finalement relativement limitée, au regard de ses voisins plus impliqués et avancés.

La mise en œuvre de cette directive est intéressante pour les « usages » qu'en ont fait les acteurs nationaux. Bien que l'objectif de 21% d'électricité renouvelable ne soit pas

[8] En juillet 2001, il succèdera à Dominique Voynet au ministère de l'Environnement.

[9] Cochet, Yves (2000), *Stratégie et moyens de développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables en France. Rapport au Premier Ministre*, La Documentation Française, Paris, Coll. des rapports officiels, 2000.

[10] Entretien avec un représentant du Ministère de l'économie et des finances, DGEMP, 04/03/2008.

[11] Bauer, A. (2000) « Energies renouvelables: Lionel Jospin promet des efforts accrus », *Les Echos*, 30 mai.

contraignant, la coalition d'acteurs en faveur des énergies renouvelables s'en est régulièrement saisie pour solliciter de nouvelles mesures, en faisant un usage stratégique et de légitimation. Comme le résume l'un des partisans des énergies renouvelables, « les textes européens servent surtout à montrer qu'on n'arrivera pas à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés ».[12] Les nombreux articles de presse publiés à cette période et mentionnant le « retard » français dans le domaine témoignent du succès d'une stratégie visant à légitimer de nouvelles politiques en référence aux voisins européens. La loi sur l'énergie de 2005 introduit ainsi un système de planification spatiale inspiré des modèles danois et allemand, tandis que la décision de doubler le tarif d'achat pour l'énergie solaire en 2006 est autant justifiée par le soutien à une industrie émergente que par les engagements européens (Debourdeau, 2011). Les dynamiques européennes n'ont certes pas suffi à elles seules à réorganiser le secteur et permettre le décollage des énergies renouvelables (Szarka, 2007b, 326). Elles ont cependant joué un rôle non négligeable dans les avancées qu'a connu ce domaine.

La Directive de 2009 : leadership occasionnel et mise en œuvre difficile

Quand les énergies renouvelables ont été remises à l'agenda par la Commission européenne en 2007, le gouvernement français adopta une attitude prudente, reflétant les progrès limités réalisés dans les années précédentes. A trois ans de l'échéance, la France était encore très éloignée de son objectif de 21% d'électricité renouvelable et s'opposa alors logiquement à l'adoption d'un objectif encore plus ambitieux et contraignant pour 2020. Cette position reflétait les préférences des acteurs dominants dans le secteur, tels qu'EDF ou AREVA, qui étaient hostiles à des objectifs pouvant affecter l'industrie nucléaire française[13]. Pourtant, au Conseil européen de mars 2007, le Président Chirac accepta des objectifs contraignants, notamment sous l'impulsion de la Chancelière Angela Merkel qui présidait alors les discussions, dans un contexte national et international de forte attention portée aux questions climatiques.

Le gouvernement français adopta même une attitude motrice après l'élection de Nicolas Sarkozy en mai 2007. La mobilisation autour de Nicolas Hulot avait contribué à imposer l'environnement comme l'un des thèmes majeurs de la campagne électorale et le candidat Sarkozy avait alors signé son « Pacte écologique ». La Présidence de N. Sarkozy s'ouvrit donc par une séquence « verte », incarnée notamment par le Grenelle de l'Environnement (Whiteside et al., 2010 ; Boy et al., 2012). Comme la France devait assurer la présidence du Conseil dans la seconde moitié de 2008, l'adoption du « paquet énergie/climat » devint la traduction européenne de sa politique nationale pour l'environnement. Le gouvernement français était d'autant plus enthousiaste que les politiques climatiques et l'objectif de réduction des émissions européennes de gaz à effet de serre de 20% en 2020 étaient désormais perçus comme favorables au nucléaire, présenté comme une technologie bas carbone (Szarka 2009). Le paquet énergie-climat devenu prioritaire, la France accepta sans réelle opposition l'objectif de 23% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020, un objectif pourtant très ambitieux au regard des performances françaises. Le gouvernement français fit donc un usage stratégique des processus européens, qui en retour contribuèrent à modifier sa

[12] Entretien, Comité de Liaison des Energies Renouvelables (CLER), 07/11/2005.
[13] Entretien, ancien attaché, Représentation permanente de la France à Bruxelles, Entretien téléphonique, 26/02/2014.

position.

La position du gouvernement resta toutefois ambigüe. Contrairement à l'Allemagne ou à l'Espagne, et en dépit d'une préférence pour le maintien des tarifs d'achat, la France ne se mobilisa pas fortement contre la proposition d'un mécanisme européen de certificats verts échangeables, en remplacement des mécanismes de soutien nationaux. L'explication tient en partie aux enjeux institutionnels de la Présidence, qui imposent à l'Etat membre qui l'assure une attitude de compromis (Wurzel, 1996). Les négociateurs français étaient avant tout préoccupés par l'objectif de conclure un accord avant le terme de la présidence. Par ailleurs, n'ayant pas investi massivement dans le développement industriel des renouvelables comme certains de ses voisins, un changement de politique de soutien n'était pas perçu comme ayant un coût majeur[14]. Le gouvernement souhaitait néanmoins conserver un contrôle national sur les instruments économiques de soutien aux différentes filières et finalement soutint la solution de compromis proposée par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne, basée sur le maintien des instruments de soutien nationaux combiné à des mécanismes de flexibilité européens[15].

La mise en œuvre de la directive 2009/28/EC, présentée comme une réussite de la Présidence française, s'est révélée plus problématique. Encore une fois, les débats autour du Grenelle de l'environnement révèlent un usage discursif de « l'Europe » à des fins de légitimation, et consistant à solliciter de nouvelles mesures concrètes pour atteindre les objectifs européens (européanisation verticale) s'inspirant pour cela des autres Etats membres qu'il faudrait « rattraper », tels que l'Allemagne, l'Espagne ou le Danemark (européanisation horizontale). Si la Loi Grenelle I, adoptée en 2009, confirme le consensus autour de l'objectif européen de 23% d'énergies renouvelables, la loi Grenelle II adoptée l'année suivante fut beaucoup plus conflictuelle marquant un décalage important entre objectifs et mise en œuvre (Evrard, 2012)[16].

Depuis 2009, dans un contexte de crise économique et d'incertitudes quant au régime climatique international, le soutien aux énergies renouvelables a fait l'objet de vives critiques. Le début des années 2010 a été marqué par une controverse autour à la filière solaire photovoltaïque (Debourdeau, 2011). L'éolien a lui aussi suscité d'importantes controverses, notamment après un recours juridique déposé par l'association « Vent de colère » devant le Conseil d'Etat en 2008. La fédération d'associations anti-éolienne fit un usage « stratégique » de l'Europe, mobilisant le droit européen pour freiner les développements nationaux. Elle justifia en effet son recours par l'absence de notification par l'Etat du tarif d'achat éolien à la Commission européenne, comme le prévoit la réglementation communautaire sur les aides d'Etat. Saisie par le Conseil d'Etat en mars 2012, la Cour de Justice de l'UE confirma l'année suivante la qualification de cet instrument comme aide d'Etat. Entre temps, l'Etat s'était conformé

[14] Entretien téléphonique, ancien membre de cabinet, ministère de l'Ecologie, 24/01/2014.

[15] Ces mécanismes de flexibilité consistent en une option d'échanges statistiques entre Etats pour atteindre les objectifs nationaux, ainsi qu'en la possibilité de mettre en place des projets et mécanismes de soutien communs.

[16] Dans le domaine de l'éolien elle introduit notamment plusieurs mesures de réglementation dénoncées par les acteurs de la filière comme mortifères, tel que l'intégration des projets éoliens à la liste des installations classées pour l'environnement (ICPE).

au droit communautaire, notifiant le mécanisme auprès de la Commission, laquelle le jugea compatible[17]. Cette controverse fut source d'incertitude, freinant le développement de la filière[18]. Elle met évidence les effets ambigus, voire contradictoires, des dynamiques européennes, qui peuvent stimuler ou ralentir le développement des énergies renouvelables, non seulement selon leur nature mais aussi selon les usages dont elles font l'objet par les acteurs nationaux.

La mise en œuvre de la directive européenne a par ailleurs donné une nouvelle occasion aux partisans des énergies renouvelables de souligner le retard français. Dans un rapport de 2013 sur la mise en œuvre des mesures en matière d'énergie et de climat, l'Agence Européenne de l'Environnement souligne le retard de la trajectoire française par rapport à ses objectifs intermédiaires[19]. Une autre étude, conduite par Ecofys pour la Commission européenne en 2012 dresse un bilan mitigé : si le bureau de consultance se félicite d'une révision judicieuse des tarifs d'achat, et de la mise en place d'appels d'offre pour l'éolien et le solaire, elle souligne la persistance de procédures administratives opaques et complexes pour freiner l'accès de l'électricité renouvelable au réseau[20]. La question de la capacité de la France à atteindre ses objectifs européens revient régulièrement, non seulement dans le débat public (EurObserv'ER 2013a : 5), mais aussi au sein d'une administration qui anticipe déjà un échec[21].

Il n'est donc guère surprenant que, lors des récentes négociations sur de nouveaux objectifs pour 2030, le gouvernement français ait adopté une attitude plus prudente qu'en 2007-2008. Il a certes stratégiquement soutenu la proposition faite par la Commission d'un objectif contraignant de réduction de 40% des gaz à effet de serre d'ici 2030, celui-ci contribuant à légitimer le choix nucléaire en même temps qu'il constitue un symbole fort en vue de la Conférence internationale sur le Climat de Paris organisée par la France en décembre 2015. Toutefois sur les énergies renouvelables la position de la France s'est montrée plus réservée. Elle a consisté à soutenir l'objectif de 27% proposé par la Commission, contre les 30% défendus par le Parlement européen. Plus discrètement la France a rejoint un groupe d'Etats tentant de faire obstacle à l'adoption d'objectifs nationaux contraignants[22]. L'ambigüité de la position du gouvernement est d'autant plus forte que le projet de Loi sur la Transition énergétique en cours de discussion propose un objectif de 32% à la même échéance.

4. Pour le climat ou pour l'agriculture ? L'européanisation de la politique française des agrocarburants

A l'inverse du secteur de l'électricité renouvelable, l'attitude du gouvernement français

[17] Collet, P. (2014), « Eolien: l'exécutif européen valide (pour l'instant) le tarif d'achat français », *Actu-Environnement.com*, 27 mars.
[18] Bezat, J.-M. (2013), « Le développement de l'éolien terrestre est de nouveau menacé par l'Europe », *Le Monde*, 20 décembre.
[19] Agence européenne de l'environnement (2013), *Trends and projections in Europe 2013: tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020*, n° 10, Copenhague, 9 Octobre, p. 11.
[20] Ecofys (2012), *Renewable energy progress and biofuels sustainability*, Rapport pour la Commission européenne, p. 112.
[21] Entretien, ancien membre de cabinet, ministère de l'Ecologie, Entretien téléphonique, 24/01/2014.
[22] Lindgaard Jade, « A Bruxelles, la France agit contre les énergies renouvelables », *Mediapart*, 23 janvier 2014

concernant les agrocarburants est beaucoup plus claire : la France entend assurer un leadership sur cet enjeu. Elle est devenue le deuxième producteur et consommateur en Europe, derrière l'Allemagne, qu'elle devance même en ce qui concerne les surfaces utilisées (6% des terres cultivables)[23]. Elle produit de l'éthanol, mais surtout de l'agro-diesel, notamment à partir de colza, ce qui reflète la place privilégiée occupée par le diesel dans les transports en France.

Le soutien apporté par la France à la politique européenne des agrocarburants tient en grande partie au poids de l'agriculture, tant du point de vue économique que politique. La puissante Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), ainsi que des associations plus spécialisées telles que la Confédération générale des producteurs de betterave (CGB) bénéficient de relations étroites avec les services de l'Etat, en particulier le ministère de l'Agriculture. Celles-ci se sont révélées décisives dans la définition de la position française en matière de politique agricole commune (PAC). Ces acteurs ont saisi l'enjeu des agrocarburants comme une opportunité de maintenir un système de subventions directes à l'agriculture intensive et atténuer ainsi l'impact des réformes de la PAC (Szarka 2006, 634).

Les premières étapes : un nouveau marché pour l'agriculture

Les politiques françaises et européennes des agrocarburants sont étroitement liées aux évolutions de la politique agricole commune. A partir des années 1990, les orientations protectionnistes et productivistes de la PAC ont peu à peu été remises en cause au profit du soutien à des pratiques agricoles plus soutenables. La réforme de 1992, qui visait à réduire la surproduction agricole, obligeait à la mise en jachère de 10% des surfaces en céréales, oléagineux et protéagineux. Pour compenser cette perte de revenus pour les agriculteurs, l'Etat français a soutenu la production à des fins énergétiques sur les terres devant être mises en jachère par une exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)[24]. Depuis cette date, les agrocarburants ont bénéficié d'une réduction, d'abord totale puis partielle de la TIPP, censée compenser le coût supplémentaire des agrocarburants par rapport aux carburants traditionnels[25]. Par le biais de cette mesure fiscale interventionniste et efficace la France est ainsi devenue pionnière européenne en matière d'agrocarburants. Le gouvernement français s'est donc adapté de façon stratégique aux transformations de la PAC, faisant usage d'une nouvelle filière agricole promue au niveau européen pour soutenir son secteur domestique.

De façon plus stable et cohérente que dans le secteur électrique, le pays s'est établi en pionnier poussant le reste de l'Union européenne à renforcer le soutien aux agrocarburants. Dès 1992, la France fut l'un des principaux soutiens à une proposition de la Commission visant à introduire des taux d'accise réduits pour les carburants d'origine agricole. A cette époque, la politique française d'exonération fiscale faisait l'objet d'un examen par la Commission et la Cour de justice Européenne, en raison de

[23] Eurobserv'ER (2013), *L'Etat des énergies renouvelables en Europe*, 13e édition, p. 50-55.
[24] Cour des Comptes (2012), *La politique d'aide aux biocarburants. Evaluation d'une politique publique*, Rapport public thématique, p. 47-49.
[25] Ces exonérations partielles varient en fonction du type d'agrocarburant. Pour limiter les pertes de revenus pour l'Etat, la quantité de carburants éligibles est soumise depuis 1997 à des quotas et un système d'autorisations.

sa nature discriminatoire à l'égard des producteurs étrangers. Le gouvernement français était donc intéressé à la mise en place un cadre européen contribuant à consolider juridiquement sa propre politique et favorisant l'émergence d'un marché européen pour la production nationale. Cette proposition se heurta cependant à la résistance des autres Etats membres et fut finalement retirée par la Commission en 1998.

Les années 2000 : synchronisation des politiques françaises et européennes

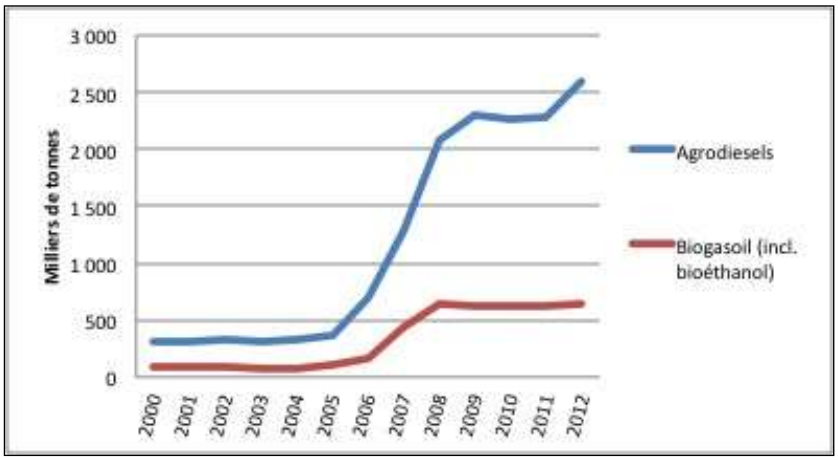
Malgré cet échec, le gouvernement français a continué à soutenir activement les initiatives européennes dans le domaine. A partir de 2001, une nouvelle fenêtre d'opportunité politique s'ouvrit avec la préparation d'une directive sur les agrocarburants dans le cadre de la stratégie climatique de l'UE. Le texte prévoyait initialement de fixer des objectifs contraignants pour la part des agrocarburants dans le secteur des transports : 2% en 2005 et 5,75% en 2010. La France, qui avait déjà développé une petite production nationale, soutint cette proposition au côté d'autres pays producteurs tels que l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, et la Suède (Di Lucia et Nilsson 2007 : 540). Cependant, les apports des agrocarburants furent remis en cause par d'autre Etats membre, tant du point de vue environnemental qu'en matière de sécurité d'approvisionnement énergétique. Du fait de ces désaccords, la directive finalement adoptée en 2003 ne fixait que des objectifs indicatifs.

Un an seulement après son adoption, et dans le contexte du débat national sur l'énergie, le Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin dévoilait un programme ambitieux pour stimuler la production et l'utilisation des agrocarburants : le Plan biocarburant. Ce programme visait à l'indépendance énergétique de la France, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le soutien à l'agriculture. Du point du gouvernement, il était clair cependant que ce dernier constituait l'objectif principal[26]. A l'Assemblée, le plan était porté par des parlementaires proches des secteurs agricoles et pour certains, tel Amédée de Courson, originaires de régions productrices de betteraves. Il était critiqué par les associations environnementales en raison des conséquences néfastes de l'agriculture intensive pour l'environnement, ainsi que par les industries pétrolières – dont les raffineries étaient déjà en surcapacité – et les industries automobiles – pour les surcoûts occasionnés (Szarka, 2006, 634). Comme pour l'électricité, les objectifs européens, bien qu'indicatifs, étaient utilisés par le gouvernement comme justifications de la politique française.

De façon notable, le Plan biocarburant finalement adopté fixait des objectifs encore plus ambitieux que ceux contenus dans la directive européenne, puisqu'il prévoyait d'atteindre 5,75% dès 2008, puis 10% en 2015. Ces objectifs étaient assortis de mesures fiscales incitatives, à travers un mécanisme d'obligation assorti d'une taxe. Depuis 2005, les distributeurs de carburants peuvent en effet être exonérés, partiellement ou totalement, de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) en fonction de leur taux d'incorporation d'agrocarburants. Alors que la France avait pris du retard sur l'objectif intermédiaire de 2005, la production décolla sous l'effet du plan biocarburant et l'objectif de 5,75% fut atteint dès 2008, conformément aux objectifs nationaux et en avance par rapport à la directive européenne (figure 2).

[26] Entretien, ancien chef d'unité Raffinerie et biocarburants et chef d'unité Industrie pétrolière et nouveaux produits, Ministère de l'Ecologie, Paris, 11/04/14.

Figure 2: Consommation finale d'agrocarburants dans les transports en France



Source: Eurostat

La directive ENR de 2009 : imposer les préférences nationales, gérer la critique

Le soutien appuyé des autorités françaises aux agrocarburants s'est maintenu, malgré les critiques virulentes sur leurs impacts environnementaux et sociaux. Encore une fois, les évolutions nationales sont liées aux réformes de la PAC. Ainsi, la réforme de l'Organisation Commune du Marché (OCM) du sucre, initiée en 2006, a occasionné une baisse drastique des prix garantis dans le secteur, ainsi qu'une ouverture des marchés européens. Pour compenser cette mesure, les producteurs de betterave ont poussé au développement des agrocarburants comme marché alternatif pour leur production. Le contexte y était d'autant plus favorable que la Commission proposait, dans le cadre de sa stratégie énergétique et climatique de 2007, de porter à 10% la part des énergies renouvelables dans les transports d'ici 2020. Les arguments mis en avant étaient la réduction des gaz à effet de serre et le renforcement de la sécurité d'approvisionnement. Cette mesure reçut le soutien des groupes d'intérêt agricoles français, et fut poussé par la Direction générale de l'Agriculture (DG AGRI) comme une mesure compensatoire pour le secteur sucrier (Sharman et Holmes 2010 : 314). Alors que l'attention portée aux questions climatiques croissait dans les medias et l'opinion publique, l'objectif de 10% fur même rendu contraignant après le Sommet européen de mars 2007, sous l'influence de la Présidence allemande et avec le soutien du gouvernement français.

Pour autant, les négociations autour de la Directive sur les énergies renouvelables ont donné lieu à une intense controverse relative à la soutenabilité des agrocarburants. Un nombre croissant d'associations environnementales et d'études universitaires soulignaient en effet les risques environnementaux et sociaux associés à la filière, ainsi que sa concurrence de la production des agrocarburants avec celle des denrées alimentaires. A l'été 2008, la flambée des prix des matières premières agricoles fut à l'origine d'une crise alimentaire mondiale et de manifestations dans plusieurs pays du Sud. Souvent qualifiées « d'émeutes de la faim », celles-ci contribuèrent à sensibiliser

l'opinion publique sur les risques de concurrence entre agrocarburants et cultures vivrières. A l'échelle nationale, un groupe de travail impliquant le ministère de l'Ecologie, l'ADEME et l'Institut Français du Pétrole, fut ainsi mis en place afin d'évaluer l'impact économique et environnemental des agrocarburants dits de « première génération », c'est-à-dire basés sur des cultures vivrières[27].

Au niveau européen, la position du gouvernement français était influencée par son rôle de Présidence du Conseil dans la seconde moitié de 2008. Les autorités françaises ont donc veillé à orienter les négociations de manière à éviter toute remise en cause de l'objectif des 10%, ce qui aurait pu avoir pour conséquence d'empêcher l'adoption de l'ensemble du paquet énergie-climat. La définition de critères de soutenabilité pour la production d'agrocarburants fut particulièrement épineuse. La France défendit avec vigueur les intérêts agricoles nationaux, mettant en avant des critères qui désavantageaient les autres Etats – notamment en termes de rigueur environnementale et sociale – tout en s'opposant à ceux qui pouvaient freiner sa propre production nationale[28]. Lors des négociations avec le Parlement européen, les représentants français s'opposèrent également à l'inclusion du « changement d'affectation des sols indirect » (CASI ou ILUC – *Indirect Land Use Change*) dans le calcul des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, arguant de l'absence d'une méthodologie fiable (Müngersdorff 2009 : 41)[29].

Depuis l'entrée en vigueur de la directive, les agrocarburants ont continué leur progression, mais à un rythme plus lent. L'objectif de 7% a été atteint en 2012, soit deux ans après l'objectif national et, depuis lors, aucun autre objectif n'a été adopté, tandis que celui des 10% à l'horizon 2015 a été abandonné. La mise en œuvre de la directive européenne par la France a donné lieu à des critiques. Le schéma de durabilité n'a été adopté que tardivement (fin 2011) sous l'injonction de la Commission, et malgré les engagements du Grenelle à ce sujet, de nouvelles mesures de durabilité n'ont pas été mises en œuvre[30]. Les freins au développement des agrocarburants tiennent notamment aux craintes quant à l'impact des carburants de première génération sur les prix alimentaires et l'environnement. Depuis 2008, les associations environnementales, en tête *France Nature Environnement* et le *Réseau Action Climat*, ainsi que des associations d'aide au développement ont accentué leur travail d'influence et se sont établies comme contre-pouvoirs[31]. Par ailleurs, les traditionnelles négociations entre les ministères des Finances et de l'Agriculture sur le niveau des exonérations fiscales se sont aussi accentuées dans un contexte de crise économique et de restrictions budgétaires.

---

[27] Le rapport final, publié en avril 2010, présentait un bilan positif de l'impact environnemental des agrocarburants. Cependant, il a été sévèrement critiqué, tant sur sa méthodologie que ses conclusions, par les associations environnementales, conduisant à la commande d'un second rapport. Euractiv.fr (2009), « L'Ademe publie son rapport sur les agrocarburants en catimini », 12 octobre.

[28] Ricard, P. (2008), « Les Etats européens divisés au sujet des agrocarburants », *Le Monde*, 8 mai. Entretien, Commission européenne, DG Environnement, Bruxelles, 28/11/2012.

[29] Des terres cultivables utilisées pour l'alimentation des humains et du bétail sont incidemment transformées en cultures visant à satisfaire la demande en agrocarburants. D'autres terres (tourbières, forêts, prairies) doivent donc être défrichées, libérant ainsi du carbone dans l'atmosphère.

[30] Ecofys (2012), *op. cit.*, p. 53 et p. 147.

[31] Entretien, ancien chef d'unité Raffinerie et biocarburants et chef d'unité Industrie pétrolière et nouveaux produits, Ministère de l'Ecologie, Paris, 11/04/14.

Les débats à l'échelle nationale ont été influencés, et l'enthousiasme du gouvernement tempéré, par le contexte européen, en particulier les projets visant à limiter l'utilisation des agrocarburants de première génération pour favoriser le développement des technologies de seconde génération, ne reposant pas sur les cultures vivrières. Le Conseil et le Parlement européen se sont affrontés sur le dosage des deux générations dans l'objectif de 10%. Alors que la Commission et le Parlement souhaitaient fixer à 5% et 6% respectivement la part des carburants de première génération, la France a plaidé une limite à 7% au Conseil, ce qui correspond à l'objectif et à la production française actuels. Cette position était soutenue activement par la FNSEA et ses relais européens, mais aussi par le groupe Sofiprotéol, premier producteur d'agrocarburants à partir d'oléagineux en Europe[32]. C'est finalement la position du Conseil, identique à celle de la France, qui a fini par s'imposer, témoignant de l'alignement entre politiques françaises et européennes.

5. Combiner approches verticales et horizontales de l'européanisation : les apports d'une approche centrée sur les acteurs

Comme le montrent les exemples de l'électricité et des agrocarburants, les initiatives réglementaires de l'UE en matière d'énergies renouvelables sont les plus visibles, sans être toujours les plus influentes sur les politiques françaises dans ce domaine. Celles-ci ont par exemple été davantage influencées par les directives de libéralisation des marchés électriques ou les réformes de la politique agricole commune. Le cas français est d'autant plus intéressant pour étudier les dynamiques d'européanisation, qu'il existe un fort contraste entre la position du pays sur les énergies renouvelables dans le secteur électrique et dans le secteur des transports. L'analyse comparée de ces deux domaines d'action publique permet de souligner le poids des configurations nationales mais aussi sectorielles sur les processus d'européanisation verticale.

Adoptant une approche interactive de la notion, nous considérons qu'elle combine les dynamiques ascendantes (*bottom-up*) et hiérarchiques (*top down*) qui ne sont que les deux faces de la même pièce. Si l'on se concentre sur la première dimension, l'influence des groupes d'intérêt économiques et des institutions nationales permettent de rendre compte de l'attitude de la France. Dès le départ, le gouvernement a assuré un leadership sur la question des agrocarburants, tentant non seulement de promouvoir ses intérêts agricoles à l'échelle européenne mais se fixant, au niveau national des objectifs encore plus ambitieux. Cette dynamique n'a été freinée que récemment, en raison de controverses prenant place simultanément aux deux niveaux. La situation est tout à fait différente dans le cas de l'électricité, pour lequel la France a adopté une attitude beaucoup plus défensive et réactive vis-à-vis des initiatives européennes du fait de l'emprise du nucléaire. Les autorités françaises ont adopté des objectifs et instruments de soutien à l'électricité d'origine renouvelable avec l'idée de « rattraper » les autres Etats membres et de se mettre en conformité avec les textes européens. Les brèves périodes où le gouvernement a fait preuve de leadership, à l'image des négociations sur le paquet énergie-climat, ont davantage à voir avec des logiques de positionnement sur la scène internationale, qu'à un changement de préférences sur la question des

[32] Bictin, Barnabé et Chanon, Laure (2015), « L'incroyable rente des agrocarburants », *Reporterre*, 24 février.

renouvelables.

Les dynamiques hiérarchiques (*top-down*) de l'européanisation suggèrent une prédominance des variables structurelles. La politique de l'UE en matière d'électricité renouvelable vient se heurter aux éléments fondamentaux, historiquement construits, du secteur : le centralisme, l'interventionnisme de l'Etat et la primauté du nucléaire. Ces éléments marquent un décalage (*misfit*) entre politiques européennes des renouvelables et structures nationales (Héritier et al., 1996 ; Börzel, 2005). A l'inverse, la politique européenne en matière d'agrocarburants correspond à, et reflète celle conduite à l'échelle nationale, notamment parce qu'elle offre de nouvelles opportunités de soutien à l'agriculture française. Dans les deux secteurs étudiés ici, le rôle des acteurs dominants – EDF et les acteurs du nucléaire dans le cas de l'électricité renouvelables, la FNSEA et les groupes d'intérêt agricoles dans le cas des agrocarburants – est clef pour comprendre ces décalages et ajustements. Pour autant, les préférences de ces acteurs ne sont figées et sont influencées par les dynamiques européennes qui, en modifiant le cadre institutionnel dans lesquels ces acteurs évoluent, modifie leurs structures d'opportunité politiques et perspectives. Par exemple, les engagements européens ont incité des acteurs tels qu'EDF ou AREVA à investir dans les filières renouvelables (notamment dans le secteur de l'éolien offshore), pour ne pas rester hors du jeu. Ce changement d'attitude des acteurs économiques a lui-même contribué à infléchir les représentations des technologies renouvelables au sein de l'administration, devenues un enjeu « sérieux » de politique industrielle à grande échelle[33]. De façon analogue, les débats européens sur le « changement d'affectation des sols indirect » ont contribué à consolider le discours tenu par les associations environnementales sur les risques des agrocarburants et ont poussé l'administration à adopter une attitude plus prudente dans le soutien qu'elle apportait à la filière.

Enfin, ces deux études de cas soulignent l'importance des dynamiques horizontales de l'européanisation. Les voisins européens ont souvent joué un rôle de modèle et influencé la formulation de la politique française en matière d'électricité renouvelable. De manière générale, les exemples de l'Allemagne, du Danemark ou de l'Espagne ont représenté une incitation à consolider une politique nationale dans le secteur. Le mécanisme des tarifs d'achat, introduit en France 2000, était ainsi directement inspiré du système mis en place en Allemagne neuf ans plus tôt. Comme pour les dynamiques verticales, ces processus horizontaux dépendent toutefois du contexte et du cadre institutionnel national. Le système allemand n'est devenu un « modèle » que parce qu'il a été importé par une coalition d'acteurs nationaux (incluant des acteurs économiques et associatifs) et favorisé par la participation du parti écologiste à la coalition gouvernementale. Par ailleurs, ces mécanismes de transferts horizontaux sont nourris par les logiques européennes verticales, puisque « l'importation » de l'instrument politique allemand a été réalisée dans le cadre de la transposition de la directive européenne de libéralisation de l'électricité et au moment de la négociation sur la première directive « renouvelables ». Notre cadre conceptuel de l'européanisation centré sur les acteurs permet donc d'opérer la jonction entre dynamiques verticales et horizontales de l'européanisation.

[33] Entretien, ancien membre de cabinet, ministère de l'Ecologie, Entretien téléphonique, 24/01/2014.

Cela nous conduit à une conclusion théorique concernant les apports de la notion « d'usage de l'Europe ». Les acteurs nationaux ne sont jamais de simples récepteurs des dynamiques européennes. Ils contribuent à les façonner et en font différents types d'usages, selon le contexte, leurs intérêts et leurs représentations. Ainsi, la coalition favorable au développement des énergies renouvelables a combiné usages cognitifs et de légitimation de l'Europe, mobilisant les références aux engagements européens mais aussi les données scientifiques produites à ce niveau pour promouvoir ses positions dans le contexte national. A l'inverse, les associations anti-éoliennes ont pu fait usage stratégique des ressources européennes en matière de droit de la concurrence, invoquant la réglementation de l'UE sur les aides d'Etat pour contester la légalité du système des tarifs d'achat. Par ailleurs, les autorités publiques françaises ont également fait un usage stratégique et rhétorique de la politique européenne des agrocarburants pour compenser les effets des réformes de la PAC et justifier une politique interventionniste en faveur de l'agriculture. Les associations environnementales ont, quant-à-elles, exploité les échanges vigoureux sur le « changement d'affectation des sols indirect » pour tenter d'infléchir la politique nationale de soutien aux agrocarburants. Les logiques d'appropriation des dynamiques européennes ne dépendent donc pas de la nature des acteurs concernés : autorités publiques, acteurs économiques dominants (tels que EDF ou la FNSEA), et acteurs moins établis (mouvements environnementaux ou anti-éolien) ont cherché avec un succès variable à influencer, faciliter ou freiner les processus européens, combinant pour ce faire usages stratégiques, cognitifs, et de légitimation.

Cette diversité dans les stratégies d'appropriation n'est pas seulement la conséquence des configurations sectorielles nationales, mais elle est aussi liée à la nature des politiques européennes. Fruits de compromis entre les multiples acteurs de la gouvernance européenne, elles sont aussi le résultat d'arbitrages et d'équilibres fragiles entre des injonctions contradictoires. En d'autres termes, l'Union est loin de donner une direction précise aux politiques qu'elle formule, si bien que l'européanisation correspond en pratique pour une large part à ce que les acteurs en font. Les approches de l'européanisation centrées sur les acteurs s'efforcent d'articuler les conditions structurelles avec les comportements individuels ou collectifs des agents Elles permettent d'affiner voire de dépasser les catégorisations rigides qu'elles soient empiriques – à l'image de l'opposition « *leader* » / « *laggards* » longtemps utilisée à propos des politiques environnementales – ou théoriques – « *fit* » / « *misfit* » - qui caractérisent encore bien souvent les travaux sur l'européanisation.

Bibliographie

Börzel, Tanja (2005) « Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting », in Jordan, Andrew (dir.), *Environmental Policy in the EU*, London, Earthscan, p. 162-80.

Boy, Daniel, Brugidou, Mathieu, Halpern, Charlotte et Lascoumes, Pierre (dir.), *Le Grenelle de l'Environnement: Acteurs, Discours, Effets*, Paris, Armand Colin.

Debourdeau, Ariane (2011), « De la 'solution' au 'problème': la problématisation de l'obligation d'achat de l'énergie solaire photovoltaïque en France et en Allemagne », *Politix*, 95 (3), p. 103-27.

Di Lucia, Lorenzo et Nilsson, Lars (2007), « Transport biofuels in the European Union: the state of play », *Transport Policy*, 14, p. 533-43.

Eising, Rainer et Jabko, Nicolas (2001), « Moving targets: national interests and

electricity liberalization in the European Union », *Comparative Political Studies*, 34(7), p. 742-67.

Evrard, Aurélien (2012), « Les effets du Grenelle de l'environnement: le secteur des énergies renouvelables », in Boy, Daniel, Brugidou, Mathieu, Halpern, Charlotte et Lascoumes, Pierre (dir.), *Le Grenelle de l'Environnement: Acteurs, Discours, Effets*, Paris, Armand Colin, p. 273-92.

Evrard, Aurélien (2013), *Contre vents et marées. Politiques des énergies renouvelables en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

Finon, Dominique (1996), « French energy policy: the effectiveness and limitations of Colbertism », in McGowan Francis (dir.), *European Energy Policies in a Changing Environment*, Heidelberg, Springer, p. 21-56.

Graziano, Paolo, Palier, Bruno et Jacquot, Sophie (2013), « Usages et européanisation : de l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 40 (2), p. 94-118.

Hecht, Gabrielle (2009), *The Radiance of France. Nuclear Power and National Identity After World War Two*, Cambridge, MA, MIT Press, 2e edition.

Héritier, Adrienne, Knill, Christopher et Mingers, Susanne (1996), *Ringing the Changes in Europe*, Berlin, De Gruyter.

Irondelle, Bastien (2003), « Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), p. 208-226.

Jacquot, Sophie et Woll, Cornelia (dir.) (2004), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan.

Knill, C. et Lemkuhl, D. (2002), « The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms », *European Journal of Political Research*, 41 (2), p. 255-80.

Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Müngersdorff, Maximilian (2009), « Evaluating EU decision-making processes: a case study on the 'renewable energy in transport target' and the 'sustainability criteria for biofuel production' in the context of the EU's climate and energy package », *Working Paper*, Stockholm Environment Institute.

Nadaï, Alain (2007), « Planning, siting and the local acceptance of wind power: some lessons from the French case », *Energy Policy*, 35(5), p. 2715-26.

Palier, Bruno (2001), « *Does Europe matter* ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2(1), p. 7-28.

Palier, Bruno et Surel, Yves (dir.) (2007), *L'Europe en action : l'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.

Radaelli, Claudio (2003), « Europeanization of Public Policy », in Featherstone K. et Radaelli Claudio (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, p. 27-56.

Rowlands, Ian (2005), « The European directive on renewable electricity: conflicts and compromises », *Energy Policy*, 33 (8), p. 965-74.

Simmonot, Philippe (1978), *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaire de Grenoble.

Sharman, Amelia et Holmes, John (2010), « Evidence based policy or policy based evidence gathering? Biofuels, the EU and the 10% target », *Environmental Policy and Governance*, 20 (5), p. 309-21.

Szarka, Joseph (2006), « From inadvertent to reluctant pioneer? Climate strategies and policy style in France », *Climate Policies*, 5 (6), p. 627-38.

Szarka, Joseph (2007a), *Wind Power in Europe: Politics, Business and Society*, Basingstoke, Palgrave.

Szarka, Joseph (2007b), « Why there is no wind rush in France? », *European Environment*, 17 (5), p. 321-33.

Szarka, Joseph (2009), « Environmental foreign policy in France: national interests, nuclear power and climate protection », in Harris, Paul (dir.), *Climate Change and Foreign Policy: Cases Studies from East and West*, London, Routledge, p. 117-33.

Whiteside, Kerry, Boy, Daniel et Bourg, Dominique (2010), « France's "Grenelle de l'environnement" : openings and closures in ecological democracy », *Environmental Politics*, 19 (3), p. 449-67.

Woll, Cornelia et Jacquot, Sophie (2010), « Using Europe: strategic action in multi-level politics », *Comparative European Politics*, 8 (1), p. 110-42.

Wurzel, Rüdiger (1996), « The Role of the EU Presidency in the environmental field: does it make a difference which state runs the presidency? », *Journal of European Public Policy*, 3 (2), p. 272-291.