Critique internationale

Revue comparative de sciences sociales

janvier-mars 2014

62

Politiques du changement climatique

Politiques du changement climatique :
des controverses scientifiques à l'action publique

Yann Bérard et Daniel Compagnon

L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans.
Pour un autre ordre de gouvernementalité

Amy Dahan

Gouverner le climat, construire l'Europe :
l'histoire de la création d'un marché du carbone (ETS)

Stefan C. Aykut

Le jeu transcalaire des papetiers dans le cadre de la mise en œuvre
de la politique « climat-énergie » : le cas de l'Aquitaine

Yves Montouroy et Arnaud Sergent

L'adaptation au changement climatique en France et au Québec.
Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées

Vincent Marquet et Denis Salles

Changement climatique et effets politiques : le développement
des énergies renouvelables en Midi-Pyrénées

Laurie Béhar et Pieter Leroy

L'Autorité palestinienne et le changement climatique
comme problème public émergent

Klervi Fustec

SciencesPo.
Les Presses

Numéro 62 – janvier-mars 2014

Trimestriel

Critique internationale

Revue comparative de sciences sociales

SciencesPo.
Les Presses

Changement climatique et effets politiques : le développement des énergies renouvelables en Midi-Pyrénées

par Laurie Béhar et Pieter Leroy

dans le but de lutter contre le changement climatique, les pays membres de l'Union européenne se sont engagés à satisfaire, d'ici 2020, la règle des trois fois 20, c'est-à-dire à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES), à améliorer de 20 % l'efficacité énergétique et à faire en sorte que 20 % de la consommation d'énergie soient assurés par des énergies renouvelables (ENR). Poursuivant les engagements des ministères du Développement durable précédents, notamment ceux instaurés par la directive européenne du 27 septembre 2001¹, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), tente, depuis le Grenelle de l'environnement de 2008, de mettre en œuvre les

1. La directive européenne du 27 septembre 2001 préconise le développement d'alternatives à la production d'électricité d'origine nucléaire.

politiques destinées à soutenir le développement de ces énergies.

Notre objectif est de comprendre comment les politiques qui s'inscrivent dans la transition énergétique actuellement en cours se concrétisent au niveau des régions. En étudiant l'introduction de l'éolienne, du bois-énergie et du photovoltaïque en Midi-Pyrénées, nous tâcherons d'interpréter les processus politiques et sociaux qui ont accompagné leur développement dans une région largement pourvue des ressources indispensables à ces changements de pratiques. On trouve en effet en Midi-Pyrénées des zones très ventées (l'Aveyron et le Lauragais), donc très appréciées des installateurs d'éoliennes ; une des plus grandes forêts de France (la quatrième), donc capable d'assurer le renouvellement du bois-énergie, et un ensoleillement tel que les promoteurs du photovoltaïque ont fait de la région leur territoire de prédilection. À ces nombreux atouts s'ajoute depuis plusieurs années déjà une réelle volonté d'investir dans les énergies renouvelables.

Celles-ci sont par ailleurs appréhendées comme des innovations technologiques qui, compte tenu de leur caractère justement novateur, sont susceptibles de faire évoluer les discours, les connaissances, et plus largement les comportements des acteurs qui s'impliquent dans le développement des politiques énergétiques, et, au-delà, de transformer l'environnement institutionnel dans lequel ces politiques sont mises en œuvre.

Pour éclairer les effets réciproques de ces deux phénomènes – l'apprentissage des acteurs impliqués dans le développement des ENR au niveau régional et le changement institutionnel qui accompagne cette expérience inédite –, nous combinerons deux approches : celle de la sociologie des sciences et de la sociologie de la traduction, pour interpréter les interactions technologie-société-politique², et celle des néo-institutionnalistes (principalement l'approche institutionnelle discursive puisqu'elle mobilise la notion d'apprentissage), pour rendre compte des processus de changement³. Sachant que les décideurs politiques, les scientifiques, ainsi que diverses autres catégories d'acteurs coopèrent dans l'échange, la production et l'application du savoir, nous intégrerons également le concept de coproduction⁴ à notre démarche. Ce faisant, nous chercherons à interpréter les changements institutionnels produits par un changement « technique », et ce en vue de contribuer à une réflexion plus large sur les effets du changement climatique sur les politiques régionales.

2. Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2006.

3. Walter Powell, Paul DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991 ; Peter Hall, Rosemary Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 44, 1996, p. 936-957 ; Richard W. Scott, *Institutions and Organizations* (2^e éd.), Thousand Oaks, Sage, 2001.

4. Sheila Jasanoff, *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order*, Londres/New York, Routledge, 2004.

Nous présenterons donc, tout d'abord, le cadre théorique de notre étude en expliquant notamment en quoi les travaux qui émanent de la sociologie des sciences sont complémentaires de ceux issus des approches néo-institutionnalistes. Nous préciserons ensuite, en nous appuyant sur l'étude du développement des politiques énergétiques en Midi-Pyrénées, quelles sont les répercussions de ce nouvel impératif énergétique, tant pour les acteurs impliqués que pour le processus institutionnel régional. Nous inscrirons ainsi notre cas d'étude dans l'ensemble des scénarios politiques susceptibles de permettre d'atteindre les objectifs que s'est fixés l'Union européenne⁵.

Considérations théoriques : de l'expertise dans les politiques publiques

Dans la lignée des travaux de Bruno Latour et Michel Callon, nous considérons que toute technologie, qu'elle soit nouvelle ou non, est une construction sociale, porteuse à ce titre d'un certain discours et susceptible d'entraîner des changements sociaux, voire institutionnels.

La sociologie des sciences a consacré une large part de ses travaux à l'étude de ce que l'on appelle les objets techniques. Décrits par Madeleine Akrich comme finalement insaisissables, ces objets n'en sont pas moins des canaux de diffusion des savoirs et des vecteurs de l'utilisation des sciences par la société et les politiques⁶. L'*Actor Network Theory* (ANT), qui conçoit la connaissance comme le produit de l'interaction des différents éléments qui composent le réseau et le contexte dans lesquels est produite l'expertise, pousse encore plus loin cette idée de porosité entre les sphères de la société, de la politique, des sciences et de la technologie. Si Sheila Jasanoff affirme que les savoirs produits et diffusés par les acteurs de la sphère scientifique ne sont pas de la science pure, dénuée de toute influence externe⁷, pour Bruno Latour, l'expertise ne se contente pas d'interagir avec les acteurs, les outils et l'environnement local, elle fait partie intégrante de l'espace dans lequel est produite la connaissance⁸. Quant à Esther Turnhout, elle souligne le fait que, indépendamment de leur qualité scientifique, les experts sont aussi des individus pourvus de valeurs, d'idées et d'éthique, et que leurs travaux (les objets techniques qu'ils produisent) portent finalement les empreintes de leur construction sociale⁹.

5. Cet article s'appuie sur les recherches menées entre 2008 et 2012 par Laurie Béhar dans le cadre de sa thèse intitulée « La place de la science et des savoirs profanes dans la construction contemporaine de l'action publique environnementale. Le cas des politiques énergétiques en Midi-Pyrénées », dirigée par Vincent Simoulin et financée par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

6. M. Akrich, « Comment décrire les objets techniques ? », dans M. Akrich, M. Callon, B. Latour, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, op. cit., p. 49-64.

7. S. Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Boston, Harvard University Press, 1990.

8. Bruno Latour, Steve Woolgar, *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 1996 (réédition).

9. Esther Turnhout, Matthijs Hisschemöller, Herman Eijssackers, « Ecological Indicators: Between the Two Fires of Science and Policy », *Ecological Indicators*, 7 (2), 2007, p. 215-228.

L'apprentissage semblant bien être un facteur décisif en matière de changement institutionnel lié à l'introduction d'une nouvelle technologie, nous nous intéresserons principalement à deux approches néo-institutionnalistes : l'une développée par Paul Sabatier, l'autre par Paul DiMaggio et Walter Powell. L'*Advocacy Coalition Framework* (ACF) de P. Sabatier met l'accent sur la persistance des traditions institutionnelles, en se focalisant sur les coalitions de longue durée entre les parties prenantes et en faisant référence aux discours et aux croyances (*core beliefs*) qui forgent ces coalitions. Parce qu'ils motivent les acteurs à apprendre, ces discours et croyances comptent, selon lui, parmi les premières « forces motrices » (*causal drivers*) de la conduite des politiques. Inspirant de nombreuses études empiriques, l'approche ACF a par ailleurs profondément influencé les processus d'innovation technologique. En témoigne l'analyse par Jan Eberg des politiques de gestion des déchets dans plusieurs pays européens, qui démontre que l'introduction d'une nouvelle technologie d'incinération s'est accompagnée de la formation d'une coalition différente des coalitions dites de gestion « classique » des déchets¹⁰.

P. DiMaggio et W. Powell, quant à eux, ont étudié et mis en perspective l'isomorphisme institutionnel et le processus d'imitation opérés par les acteurs publics. Ils soutiennent ainsi que, « plus que le produit de la recherche d'efficacité, [les formes institutionnelles sont] le résultat de processus de diffusion et d'imitation dans un souci de légitimation »¹¹. Ce « processus d'imitation » (*mimetic process*) étant, selon eux, l'un des « trois mécanismes de changement isomorphique institutionnel », ils démontrent que les acteurs publics préfèrent reproduire ce qui s'est bien passé ailleurs, plutôt que de se risquer à mener leur propre stratégie (dont ils ne connaissent pas les effets)¹². Au-delà du concept d'isomorphisme, nous voulons surtout analyser les processus de diffusion, d'apprentissage et d'appropriation des discours et des pratiques qui accompagnent la mise en œuvre des politiques énergétiques, ces processus étant les mécanismes essentiels du changement institutionnel qui nous intéresse.

Cadre et méthode d'analyse

Cela étant, aucune des deux approches mentionnées plus haut (celle de la sociologie des sciences et celle des néo-institutionnalistes) ne nous semble offrir un cadre d'analyse suffisamment opérationnel pour comprendre la

10. Jan Eberg, *Waste Policy and Learning: Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*, Amsterdam, Uitgeverij Eburon, 1997.

11. Citation prise de Julien Besançon, « L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaires », thèse de sociologie de l'IEP de Paris, 2010, p. 544.

12. P. DiMaggio, W. Powell, « "The Iron Cage Revisited". Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147-160.

situation des ENR en Midi-Pyrénées. L'analyse des processus d'apprentissage et l'identification des mécanismes du changement institutionnel dans le contexte des politiques énergétiques dans cette région nécessitent en effet la mobilisation d'un cadre d'analyse plus élaboré et, si possible, déjà testé. Après avoir parcouru la littérature des travaux relatifs à l'appréhension des changements institutionnels, nous avons retenu l'approche des arrangements politiques (*policy arrangements*) développée par Bas Arts, Pieter Leroy et Jan van Tatenhove¹³. Cette approche est fondée sur une sociologie générale (qui s'inspire notamment de la théorie de la structuration de Anthony Giddens) et puise dans diverses perspectives institutionnelles, proposées, entre autres, par Elinor Ostrom, Paul Sabatier et Peter Hall. Elle fait donc référence à une littérature théorique qui est proche de la nôtre. De plus, si elle étudie des changements institutionnels, elle n'implique aucune prise de position *a priori* en ce qui concerne les facteurs ou les mécanismes plus ou moins importants pour la stabilité ou le changement institutionnel. Conçue dans le but d'identifier et de comparer divers mécanismes de changements institutionnels dans des circonscriptions politico-administratives variées et sur une longue durée, elle a été appliquée et testée, tant pour constater des changements inattendus que pour évaluer les effets d'une intervention délibérée sur plusieurs terrains des politiques de l'environnement (l'eau, les déchets...) et à différents niveaux (européen, national, régional et local). Elle offre ainsi des possibilités de comparaison, tandis que les multiples projets de recherche qu'elle inspire permettent de préciser les outils et les concepts d'analyse qu'elle mobilise, ce qui lui donne aussi une certaine opérationnalité.

Cette approche se donne essentiellement pour but de comprendre les mécanismes qui sous-tendent les dynamiques de stabilité et de changements qui interviennent dans un arrangement politique, lequel étant défini comme la stabilisation institutionnelle provisoire du contenu et de l'organisation d'un domaine politique donné. Afin de permettre le suivi et l'interprétation d'un changement institutionnel dans un arrangement politique existant – ou de suivre l'émergence et l'institutionnalisation graduelle d'un tel arrangement – cette approche distingue quatre dimensions : les *acteurs* impliqués, leurs coalitions et leurs oppositions ; les *discours*, c'est-à-dire les définitions du problème, les solutions envisagées, y compris la domination, voire l'hégémonie de certains discours ; les *règles du jeu* en vigueur, soit les normes formelles et informelles qui contraignent les acteurs et régulent leurs interactions ; la répartition des *ressources* (financières, réglementaires, d'expertise, et autres) entre ces acteurs.

13. Bas Arts, Pieter Leroy (eds), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht, Springer, 2006 ; Bas Arts, Pieter Leroy, Jan P. M. Van Tatenhove, « Political Modernization and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change », *Public Organization Review*, 60 (2), 2006, p. 93-106.

Chacune de ces quatre dimensions pouvant être à l'origine d'un changement, l'approche des arrangements politiques cherche à identifier leurs rôles respectifs sans en retenir aucune comme étant, *a priori*, la force motrice du changement institutionnel. Ainsi, un nouvel acteur, par exemple un groupe d'experts de l'éolien, peut forger une nouvelle coalition et, ce faisant, provoquer un changement. Mais ce peut être aussi l'arrivée de nouvelles règles, *via* la transposition d'une directive européenne, qui entraînera des modifications dans la répartition des ressources. Ces quatre dimensions sont en tout cas liées entre elles de manière inextricable. Dès lors, la question se pose des effets produits par le changement d'une seule d'entre elles sur les trois autres, car, selon cette approche, il est possible de parler de changement institutionnel, et ce indépendamment du degré de promptitude avec lequel il apparaît, si et seulement si la modification d'une des quatre dimensions déclenche la modification des trois autres. Cette conception d'un arrangement institutionnel politique, de ses quatre dimensions et de ses mécanismes de changement, peut être représentée sous la forme d'un tétraèdre (figure 1).

Figure 1. Le tétraèdre des arrangements politiques

Source : Duncan Liefferink, « The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron », dans B. Arts, P. Leroy (eds), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, op. cit., p. 45-68.

Dans le cas d'étude qui est le nôtre, l'approche des arrangements politiques a été utilisée pour analyser la diffusion et l'apprentissage d'un nouveau discours, ainsi que les pratiques politiques nouvelles auxquelles il a donné lieu : coalitions d'acteurs, règles du jeu, et finalement émergence d'un nouvel arrangement politique.

D'un point de vue méthodologique, notre étude porte sur la période 2001-2010 (la première éolienne a été installée dans la région en 2001), concerne à la fois les secteurs de l'éolien, du bois-énergie et du photovoltaïque, et met en perspective les huit départements de la région Midi-Pyrénées. Notre analyse qualitative s'appuie sur une étude documentaire et sur 124 entretiens

conduits en trois étapes : novembre-décembre 2008, mars-juin 2009, novembre 2009-janvier 2010. Ce travail de terrain a été complété par deux séquences d'observation participante réalisées dans le cadre de l'association « Fête du vent » (2009) ainsi qu'au Forum des sciences de la ville de Nailloux (2009). La comparaison entre les huit départements de la région ainsi que celle entre les trois secteurs d'énergies renouvelables sont destinées à permettre de repérer l'existence de logiques territoriales, tant dans les volontés politiques qui gouvernent ces territoires, que dans les secteurs qu'elles ont décidé d'investir. Elle permet également d'observer la façon dont chacun de ces secteurs s'est développé, et de tirer des conclusions d'ordre plus général, notamment par rapport à l'apprentissage des acteurs en charge de ces politiques. Enfin, parce qu'elle nous permet d'interroger différentes périodes de la construction de ces politiques et donc d'étudier de probables changements les concernant, nous avons fait le choix d'une analyse dynamique.

Au moment où nous avons commencé notre recherche (2008), la région Midi-Pyrénées affichait une production d'énergies renouvelables non négligeable. Ses parcs éoliens représentaient déjà au moins 250 mégawatts installés, et celui de l'Aveyron en particulier était en 2007 le plus grand de France (il a fait partie ensuite des plus développés, après la région du Languedoc-Roussillon). Dans le domaine du photovoltaïque, les études de l'Observatoire de l'énergie en Midi-Pyrénées (OREMIP) faisaient état en 2007 de 64 mégawatts installés et comptaient plus de 2 000 projets en cours. En 2010, la centrale photovoltaïque du Gers était la plus grande de France. En revanche, avec 70 chaudières installées, le bois-énergie ne représentait qu'une puissance de 32 MW. Il convenait toutefois d'intégrer ce secteur à notre cas d'étude. En effet, les différents acteurs chargés de mettre en œuvre les programmes liés au développement des ENR en Midi-Pyrénées (les associations locales spécialisées, les agences locales de l'énergie et les espaces info-énergie) interviennent à la fois sur le solaire et sur le bois-énergie. Cependant, dans le secteur du photovoltaïque, les relations des acteurs entre eux ou avec d'autres sont difficilement perceptibles, probablement à cause du nombre important de projets et d'une évolution rapide. Dans le secteur du bois-énergie, au contraire, l'évolution très progressive du processus permet d'étudier plus en profondeur les interactions et le cheminement des acteurs qui participent à son développement.

Étude empirique

Depuis 1997, la France se doit, comme ses voisins, de suivre les objectifs du Protocole de Kyoto, c'est-à-dire de réduire ses émissions de GES et d'accroître sa production d'énergies renouvelables. De fait, les acteurs publics n'ont plus

d'autre choix que de s'inscrire dans cette démarche : développer les ENR est devenu une priorité. Or, parce que leur formation professionnelle ne leur permet pas forcément de comprendre le fonctionnement des dispositifs destinés à produire des ENR, cette priorité interroge leur positionnement vis-à-vis des experts dans ce domaine.

La politique relative aux ENR est gérée par le MEEDDAT, qui agit par le biais de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), laquelle se compose d'une agence nationale et de délégations régionales. Certaines de ces délégations ont créé dans les départements des espaces info-énergie (EIE) destinés au grand public, tandis que les Agences locales de l'énergie (ALE), créées dans le prolongement des EIE « par et pour les communes »¹⁴, s'adressent aux élus.

En Midi-Pyrénées, la mise en œuvre des politiques énergétiques est un vrai défi. L'introduction de ces nouvelles technologies et la diffusion du discours qui l'accompagne entraînent la production de nouvelles coalitions, une nouvelle distribution des ressources et de nouvelles règles du jeu. Nous décrivons ce processus en trois étapes : l'assimilation de nouvelles technologies, l'émergence d'un second arrangement autour de celles-ci et la juxtaposition de deux arrangements institutionnels.

L'assimilation discursive de nouvelles technologies

Comme les experts et les acteurs institutionnels, les élus décrivent les ENR comme la « solution de l'avenir ». Insistant sur l'importance de leurs actions en faveur de la préservation de l'environnement pour les générations futures, ils rappellent souvent, dans leur programme politique, leur attachement à la production d'énergies propres. Ils ne sont pas les seuls, au demeurant, à tenir ce discours. Les experts que nous avons interrogés, les associations locales spécialisées ainsi que les agents des services déconcentrés de l'État (DRAAF¹⁵, DREAL¹⁶) font également partie de cette coalition discursive. Lorsque les premiers dispositifs destinés à produire de l'énergie renouvelable (éoliennes) ont été introduits, le discours général était donc axé sur la « protection de l'environnement », la « lutte contre le changement climatique », l'« inquiétude pour les générations futures ». Cette prise de conscience écologique a facilité la mise en place de politiques énergétiques. L'impératif était de produire du renouvelable et de s'organiser au mieux pour y parvenir.

Cette volonté des acteurs publics en charge des politiques énergétiques les a poussés à créer des coalitions, notamment avec les experts et les associations

14. Entretien ADEME.

15. Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

16. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

locales spécialisées en énergies renouvelables. L'ADEME et le Conseil régional¹⁷ ont travaillé avec les associations locales déjà en place dans les départements de Midi-Pyrénées, *via* les EIE, qui ont été intégrés dans les locaux de ces associations. Ainsi, l'EIE de l'Ariège a intégré Phébus, celui du Lot, Quercy énergie, et celui de la Haute-Garonne, Solagro.

Chacune des associations rencontrées dans ce système d'acteurs se présentait comme une entité mettant en œuvre le « scénario négaWatt ». Le concept des négaWatts, développé par le scientifique américain Amory Lovins en 1989, est basé sur l'idée selon laquelle l'énergie qui n'est pas consommée n'a pas besoin d'être produite. L'expert français Thierry Salomon a souhaité élargir la diffusion de ce discours : après avoir écrit *La maison des [néga]Watts*¹⁸, il a créé en 2001 l'Association négaWatt. Celle-ci est composée d'une vingtaine de membres actifs dont l'influence s'étend sur tout l'Hexagone. Aujourd'hui, il est impossible de s'investir dans le domaine de l'énergie sans rencontrer ces experts négaWatts à un moment ou à un autre. Ainsi, Phébus, Quercy énergie et Solagro sont composées de membres actifs de cette association qui travaillent avec d'autres structures négaWatts et s'investissent dans différentes entités impliquées en amont et en aval de l'action (bureau d'études, formation à destination des professionnels et des élus).

Cette coalition est allée de pair avec l'imposition d'une nouvelle ressource : l'expertise technique. Lors de leur introduction, les éoliennes étaient un objet nouveau pour les services déconcentrés de l'État, par conséquent leur cadrage juridique faisait quelque peu défaut. Pour se former et remédier à ce manque de réglementation, les services de l'État ont donc travaillé étroitement avec les experts. En revanche, les opposants aux projets d'éoliennes (le plus souvent les habitants des communes situées près des parcs éoliens) ont tenté à maintes reprises de mettre à profit ce vide juridique. Ils se sont également organisés sur le terrain sociétal : lors des réunions publiques destinées à présenter un projet d'éoliennes, ils ont essayé de convaincre leurs voisins de les rejoindre. Vaine tentative en fait, puisque leurs difficultés à contester les arguments techniques ont définitivement consacré la suprématie des experts. Discrédités par leur manque de connaissances dans ce domaine, ils se sont même retrouvés affublés du syndrome du *NIMBY* (*Not In My Back Yard*), tant par les élus, qui ne les qualifient plus que par ce terme, que par les populations, qui ne fondent même pas sur eux l'espoir d'un contre-pouvoir. Face à cette exclusion des opposants, l'expertise est devenue un critère de légitimité, une ressource dominante dans le débat, et la capacité à s'exprimer en termes

17. Tous deux sont partenaires du PRELUDE (Programme régional de lutte contre l'effet de serre et pour le développement durable), mais le Conseil régional a plutôt un rôle financier, tandis que l'ADEME lance les actions. Nous parlerons donc de l'ADEME par la suite.

18. Thierry Salomon, Stéphane Bedel, *La maison des [néga]Watts*, Mens, Terre vivante, 1999.

techniques s'est imposée comme une règle du jeu politique. Cette dépendance s'est retrouvée à tous les niveaux : les experts accompagnaient systématiquement les élus lorsque ceux-ci s'adressaient à leurs populations et les services de l'État étudiaient les dossiers sous leur autorité.

Cette domination a eu des conséquences sur le type de discours diffusé : bien qu'elle ait été informelle, la règle de l'expertise a permis aux autres acteurs de se familiariser avec le discours négaWatt. En tant qu'experts, les négaWatts détenaient en effet la ressource qui présidait à l'arrangement émergent des politiques de l'énergie renouvelable. Leur légitimité était donc quasi incontestée et ils bénéficiaient d'un positionnement très favorable en termes d'influence sur les acteurs publics. De fait, les présentations qu'ils effectuaient pour le compte des associations locales, mais aussi le rôle d'appui technique qu'ils jouaient auprès des services de l'État et des élus leur ont permis d'avoir accès à des auditoires différents. Leurs interventions avaient donc une double fonction : transmettre leurs connaissances et diffuser le scénario négaWatt. L'approche des arrangements politiques nous permet donc de confirmer l'émergence et l'institutionnalisation progressive d'un nouvel arrangement, qui se manifeste par la diffusion d'un discours convergent, en provenance de différents acteurs, par l'émergence de nouvelles coalitions entre eux, notamment *via* le partenariat associations locales/négaWatts/ADEME, et par la définition d'une nouvelle ressource, l'expertise, qui s'est imposée comme condition de légitimité dans cet arrangement (figure 2).

Figure 2. L'arrangement politique émergent autour des énergies renouvelables

Source : D. Liefferink, « The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron », cité.

Aujourd'hui, cet arrangement émergent n'est plus en vigueur : il a progressivement décliné pour laisser la place à un autre. Si elle a débuté en Midi-Pyrénées en 2001 avec la construction du premier parc éolien, la mise en

œuvre des politiques énergétiques ne s'est pas arrêtée là. Dans la mesure où il obéit à une logique temporelle, ce processus est amené à évoluer : progressivement, les acteurs apprennent, leurs compétences ne sont plus les mêmes et leurs relations avec les autres acteurs changent. Poursuivant notre objectif de révéler ces modifications et leurs conséquences, mais aussi d'exposer le processus qui a finalement conduit à une modification des quatre dimensions qui composent un arrangement politique, nous allons maintenant effectuer un focus sur la période 2006-2010 pour étudier la progression du développement des politiques énergétiques en Midi-Pyrénées.

L'expérience de la sphère sociale : condition sine qua non d'un second arrangement politique

Après les éoliennes, ce sont les secteurs du bois-énergie et du photovoltaïque qui ont été développés en Midi-Pyrénées. Or, si le photovoltaïque est apparu comme un investissement attrayant, il n'en est pas allé de même pour le bois-énergie, qui a nécessité un fort investissement de la part de l'ADEME et des associations locales pour émerger véritablement.

En effet, ce n'est qu'après la formation de la coalition ADEME/associations locales que les projets de chaufferie-bois se sont développés en Ariège. Sur la période 2006-2008, l'ADEME et l'association A3E (qui partage ses locaux et son site internet avec Phébus) ont participé à la mise en place de 15 réseaux de chaleur (17 320 kW). Par sa mission d'assistance à maître d'ouvrage, A3E a accompagné la réalisation des chaufferies-bois de la préfecture de l'Ariège (220 kW), de la commune d'Alzen (220 kW) et cosigné les fiches techniques de l'ADEME sur d'autres chaufferies (Cadillac, La Bastide Sérou, Varilhes...). Dans le Lot, le même type de coalition a soutenu la mise en place des réseaux de chaleur communaux. Ainsi, bien que ce département inclue déjà un syndicat d'élimination des déchets (le Syded), dont la mission s'étend aussi à la production de bois-énergie, l'association Quercy énergie s'est beaucoup impliquée dans le développement des chaufferies-bois du Lot. Elle est intervenue dans la réalisation des réseaux de chaleur de plusieurs communes¹⁹ et a appuyé la création d'un département opérateur bois-énergie dans l'enceinte du Syded (2005).

Le Lot et l'Ariège se présentaient donc durant cette période 2006-2008 comme les départements les plus développés en bois-énergie, notamment parce qu'ils avaient tous deux bénéficié des compétences émanant de la coalition ADEME/associations locales pour leurs missions de sensibilisation et d'information. L'intégration des EIE dans la structure des associations locales témoignait

19. Prayssac : 700 kW ; Limogne : 200 kW ; Gramat : 950 kW ; Cazals : 220 kW ; Boissor : 500 kW ; Caillac : 700 kW.

de la confiance que leur accordaient alors les institutions qui les finançaient (ADEME/collectivités/Région). En bref, les associations, par leur expérience du terrain, ont représenté une base cognitive pour les institutions chargées de développer des projets.

Or, si les EIE étaient présents dans tous les départements, les associations locales spécialisées en ENR, elles, ne l'étaient pas. Certains EIE ont été alors intégrés dans des organismes qui s'occupaient d'autres sujets que l'énergie. Ainsi, l'EIE du Gers s'est retrouvé dans le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du département et celui de l'Aveyron a été rattaché à l'Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL). Le Gers et l'Aveyron ne comptant à cette époque aucun réseau de chaleur communal bois-énergie, nous pouvons supposer que ces projets ont été entrepris dans les départements où existait une coalition ADEME/association locale.

Cela n'a pas empêché l'ADEME de sortir de ce type de coalition en créant une ALE ou un poste d'animateur, les deux accomplissant la même mission de sensibilisation. La mise en place de ces antennes a eu pour conséquence de modifier les coalitions existantes. Certes, la première ALE a été intégrée à Quercy énergie, mais la seconde a été implantée dans un syndicat mixte. Cette nouvelle forme de coalition s'est formée également dans le Tarn par l'intermédiaire d'un animateur. Dans les autres départements de Midi-Pyrénées, ces syndicats existaient aussi. L'ADEME aurait eu le champ libre pour s'implanter *via* un animateur ou une ALE et parvenir à maîtriser le développement du bois-énergie, mais ce n'est pas ce qui s'est produit. Les ALE n'étaient présentes que dans les départements où se trouvaient déjà des acteurs disposant de connaissances approfondies, tant d'un point de vue technique qu'en termes de spécificités territoriales. Selon nous, c'est parce que les associations spécialisées étaient les acteurs les plus expérimentés du secteur que l'ADEME a décidé de travailler à leurs côtés, pour un temps. Ces coalitions lui permettaient de bénéficier d'un apprentissage rapide et de qualité, du fait de la présence des négaWatts, apprentissage qu'elle n'aurait pu recevoir d'aucun autre acteur. Pour autant, elle a démontré par la suite sa volonté de ne pas poursuivre son partenariat avec les associations.

Dans le Lot, l'ADEME a affiché clairement son impuissance à trouver un lieu d'accueil pour son ALE : « On n'a pas eu le choix, c'était Quercy et c'est tout »²⁰. En Ariège, elle a créé une ALE dans l'enceinte du syndicat d'électricité et a poursuivi la construction de cette nouvelle coalition en y transférant son EIE. Cette opération a été menée avec le souci de réemployer son conseiller énergie dans cette nouvelle coalition. Cela a d'ailleurs permis le transfert simultané des ressources que ce dernier avait acquises au cours des

20. Entretien ADEME.

années précédentes. Dans le Tarn, un animateur ADEME a été directement intégré dans le syndicat Tryfil. Il présentait des compétences similaires à celles que les conseillers EIE obtenaient au cours de leur collaboration avec les associations locales²¹, ce qui confirme que l'ADEME visait à capter les connaissances des acteurs de terrain. Et ce n'est que lorsqu'elle a possédé ces compétences (ou qu'elle a eu la certitude qu'elles ne lui feraient pas défaut) qu'elle a mis en place une stratégie visant à maîtriser l'arrangement politique dans lequel elle évoluait, stratégie qui consistait à créer des ALE (ou des postes d'animateur) et à les intégrer au sein des syndicats compétents en matière de raccordement au réseau électrique.

L'émergence d'un arrangement politique juxtaposé

Le repositionnement de l'ADEME dans les syndicats mixtes supposait un changement en matière de ressources qu'il convenait de maîtriser pour dominer ce nouvel arrangement politique des ENR. En effet, la formation de cette nouvelle coalition a eu lieu après que les ressources émanant des bases cognitives eurent été captées par les syndicats et l'ADEME, autrement dit après la création de l'ALE et le transfert de l'EIE dans l'enceinte syndicat/ADEME. Or, en étant ainsi déplacés des associations locales aux syndicats d'électricité, les EIE ont apporté et transmis dans leurs nouvelles enceintes une somme de savoirs et de savoir-faire : des années d'études de terrain et de montage de projets, une expérience concrète. Dès lors, ces acteurs ont pu se prévaloir d'une capacité d'expertise et revendiquer une connaissance du terrain dans ses spécificités tant locales que patrimoniales. L'approche des arrangements politiques nous permet d'affirmer l'émergence graduelle et séquentielle de deux arrangements, la mise en place du second étant conditionnée par une mise à l'agenda réussie par le premier. En effet, le premier arrangement a accompagné la mobilisation des projets d'ENR, tandis que le second a permis leur appropriation par les acteurs publics.

L'entrée en lice des syndicats d'électricité a entraîné la dissolution de la coalition ADEME/associations locales/négaWatts. Les projets sont devenus le fruit de l'interaction entre les élus, qui composent plus de la moitié du conseil d'administration des syndicats mixtes, et l'ADEME. Les porteurs de projets (les communes) sont désormais conseillés par des experts qui n'appartiennent plus à des associations locales mais à des syndicats mixtes qui, par définition, sont contrôlables. Les coalitions ne concernent donc plus que des acteurs publics, l'État se substituant aux associations locales. En termes de ressources, la règle informelle qui légitimait le langage de l'expertise

21. Cet animateur, qui est resté deux ans à Tryfil, avait fait son service militaire à Solagro et avait travaillé ensuite pendant cinq ans dans un syndicat intercommunal d'énergie de la région Rhône-Alpes.

technique et justifiait la primauté de celle-ci a disparu. Ce sont désormais la connaissance du terrain et le potentiel stratégique qui comptent. Enfin, les négaWatts ayant été exclus de la scène de l'action publique, leur discours ne bénéficie plus de ces canaux pour être diffusé dans la sphère d'élaboration des projets. Un nouvel arrangement politique a donc finalement émergé au fur et à mesure de l'apprentissage de chacun des acteurs, et l'arrangement des politiques énergétiques en Midi-Pyrénées n'est plus en 2010 ce qu'il était lors de l'introduction du premier parc éolien en 2001. Les acteurs publics investis dans la construction de ces politiques sont finalement parvenus à se les approprier (figure 3).

Figure 3. L'arrangement politique juxtaposé

Source : D. Liefferink, « The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron », cité.

D'un point de vue empirique, le développement des ENR apparaît fortement lié à la capacité des acteurs publics à créer des « alliances pertinentes », c'est-à-dire susceptibles de leur apporter des compétences complémentaires des leurs, ou qui leur manquent. Parce qu'elle mêle savoir technique et connaissance du local, la coalition élus/experts permet de faciliter l'acceptation des nouvelles installations par les populations locales et de réduire les probabilités d'un recours devant le tribunal administratif. Elle a donc été déterminante dans les projets d'éoliennes. Pour le développement du bois-énergie, l'alliance ADEME/associations locales a été, elle aussi, décisive. Les moyens fournis par l'ADEME, conjugués aux compétences des associations locales, ont été les clés du développement de ce secteur. Dans le domaine du photovoltaïque, cette affirmation doit être nuancée, puisque ce secteur a connu un franc succès dès son introduction sur le marché. Pourtant, là aussi, l'ADEME a soutenu son développement *via* sa coalition avec les associations locales, puis avec les syndicats mixtes. L'entrée récente de ces derniers dans la gestion des

politiques énergétiques nous semble d'ailleurs être un élément important à prendre en considération dans la perspective de futures recherches.

D'un point de vue stratégique, cette étude démontre que les acteurs publics ont laissé la main aux associations locales dans un premier temps, mais qu'ils se sont ensuite inscrits dans des dynamiques d'apprentissages qui leur ont progressivement permis de prendre les rênes de la mise en œuvre de ces politiques. Ce faisant, ils ont supplanté les experts qui faisaient autorité au départ, et ont fini par déterminer eux-mêmes la conduite des politiques énergétiques. Plus encore, en refusant de prolonger les coalitions initiales, ils ont exclu les experts présents dans ces associations (les négaWatts). Et le fait qu'ils aient pris soin d'attendre, pour forger une nouvelle coalition, que les syndicats aient acquis les compétences techniques qui pouvaient leur servir indique qu'ils poursuivront leurs missions avec des experts autres que ceux des associations locales. Cette ingérence des acteurs publics dans le domaine de l'expertise montre que le processus de production et de diffusion des savoirs est marqué par une porosité entre les sphères scientifique (les experts) et politique, et que ces savoirs sont coproduits par les acteurs des deux sphères en fonction des intérêts propres à chacune d'elles.

D'un point de vue théorique, rappelons toute l'importance d'une combinaison de la sociologie des sciences avec les approches néo-institutionnalistes pour analyser les processus politiques destinés à accompagner l'introduction d'une nouvelle technologie. En effet, si les STS (*Science and Technology Studies*) nous permettent d'utiliser des concepts pertinents comme la coproduction des savoirs et la porosité des frontières disciplinaires en matière d'apprentissage des acteurs en charge de la mise en place de ces politiques, l'approche des arrangements politiques fournit un cadre analytique parfaitement adapté à l'interprétation d'un changement institutionnel. Reste à savoir si les processus d'apprentissage et de réorganisation des acteurs décrits ici, *via* l'analyse des changements de coalitions, de ressources et de règles du jeu dominant les arrangements politiques, sont susceptibles de fonctionner dans d'autres configurations. Souhaitons donc que les conclusions de cette étude consacrée à la région Midi-Pyrénées soient transposables dans d'autres régions, voire dans de plus vastes ensembles territoriaux. ■

Laurie Béhar est docteure en sociologie, chercheure associée au CERTOP (Centre d'étude et de recherche travail organisation pouvoir - UMR 5044) de l'Université Toulouse Le Mirail. Ses travaux portent sur la sociologie des mouvements sociaux, la sociologie de l'action publique et la sociologie des sciences et des techniques, appliquées aux domaines des énergies renouvelables, de l'expertise et des dispositifs participatifs. laurie.behar@univ-tlse2.fr

Pieter Leroy est professeur en sciences politiques de l'environnement à l'Université Radboud (Nijmegen, Hollande). Ses recherches traitent principalement de la sociologie de l'environnement et de la sociologie de l'action publique. Il a publié récemment (avec Simon H. Verduijn, Sander V. Meijerink) « How the Second Delta Committee Set the Agenda for Climate Change Adaptation: A Dutch Case Study on Framing Strategies for Policy Change », *Water Alternatives* (5 (2), 2012, p. 469-484) ; « Participatory Approaches in Policy-relevant Knowledge Production », dans Cécilia Claeys, Marie Jacqué (eds), *Environmental Democracy Facing Uncertainty* (Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 163-185) ; (avec Peter Driessen, Wim van Vierssen, eds) *From Climate Change to Social Change: Perspectives on Science-policy Interactions* (Utrecht, International Books, 2010).

p.leroy@fm.ru.nl

Thema

Politiques du changement climatique

Les politiques climatiques menées aujourd'hui dans la plupart des pays industrialisés ou en développement, et les négociations internationales qui s'y rattachent, recèlent des enjeux scientifiques et politiques cruciaux pour l'avenir de nos sociétés. Sur la base de plusieurs enquêtes de terrain inédites et d'une réflexion approfondie collectivement, les auteurs de ce « thema » s'efforcent d'éclairer ce vaste champ d'action/inaction publique, d'expertises et de controverses. Situés au croisement de la sociologie de l'action publique, des relations internationales, des études européennes et des *science studies*, leurs travaux reviennent, avec un regard à la fois distancié et comparatif, sur certains des enjeux majeurs de la mise en politique du changement climatique à travers le monde.

Lectures

De la condamnation morale à la quête périlleuse d'une « justice raciale ».
À propos de *Sans distinction de race ? Une analyse critique du concept de race et de ses effets pratiques* de Magali Bessone

(Guillaume Boccara)

L'universel à vue d'œil de Sophie Houdart

(Frédéric Keck)

Think Tanks in America de Thomas Medvetz

(Sara Dezalay)

The Risk of War: Everyday Sociality in the Republic of Macedonia
de Vasiliki P. Neofotistos

(Robert Pichler)

Derniers thema parus :

Femmes combattantes

60

Économie politique des soulèvements arabes

61

Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain – 75006 Paris – France

Tél. : +33 (0)1 45 49 83 64 – Fax : +33 (0)1 45 49 83 34 – Diffusion/distribution CDE/SODIS

www.pressesdesciencespo.fr

Retrouvez la revue sur www.cairn.info et www.persee.fr

SciencesPo.
Les Presses

Avec le soutien du

www.centrenationaldulivre.fr

22,00 €

SODIS 768 245.0

ISSN 1290-7839

ISBN 978-2-7246-3348-1

9 782724 633481