

Prix Henri La Fontaine

pour les meilleurs mémoires en relations internationales

Le lobbying des ONG environnementales pour la promotion des énergies renouvelables par l'Union européenne

**Pourquoi le lobbying des ONG environnementales
révèle-t-il des contradictions entre le projet militant et
la fonction d'expertise pour laquelle elles sont
sollicitées ?**

Roland TUAL

2008 - 2009



PRIX DECERNE PAR LE REPI
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT EN POLITIQUE INTERNATIONALE
UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES, UNIVERSITE D'EUROPE
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES/SOLVAY BRUSSELS SCHOOL OF ECONOMICS
AND MANAGEMENT



Mémoire présenté par Roland TUAL

Directeur : Eric REMACLE

Assesseur : Jean-Frédéric MORIN

En vue de l'obtention du grade de
Master en sciences politiques, orientation Politique comparée

Année académique 2008-2009

Résumé /Abstract

La description des activités de lobbying à Bruxelles implique l'analyse d'une relation de réciprocité entre différentes institutions. Les ONG environnementales comme Friends of the Earth, Greenpeace ou WWF, qui veulent influencer les institutions européennes, doivent adapter leurs demandes et propositions, dans le contenu des arguments tout comme dans la manière de les exprimer. La participation des ONG au *policy making* européen présuppose l'émergence d'une référence commune à partir de laquelle travailler. Le « développement durable » procure une telle base, aux contours flous, et qui permet la coopération entre des ONG professionnalisées et des commissaires en quête d'information et de légitimité. Les activités de lobbying pendant l'élaboration de la « directive énergie renouvelable » montrent les contraintes du cadre européen : d'une part il promeut le recours à une expertise exigeante en ressources, d'autre part il rend marginale la possible mobilisation de l'opinion publique.

Sommaire

Résumé /Abstract	1
Sommaire	2
Introduction	4
Première partie : L'association des ONG environnementales au <i>policy-making</i> de l'UE	8
Chapitre 1. La rencontre des décideurs politiques et des ONG environnementales autour d'un référentiel commun : le « développement durable ».....	8
I. L'appropriation de la thématique environnementale par l'UE à travers le référentiel du « développement durable »	8
II. L'institutionnalisation du mouvement environnemental : professionnalisation, internationalisation et modération du discours.....	17
Chapitre 2. L'institutionnalisation des ONG environnementales dans le processus de décision : intérêts partagés dans un contexte de « gouvernance en réseau »	24
I. Groupe d'intérêt : l'institutionnalisation des ONG à Bruxelles comme prolongement de l'action.....	25
II. La place des ONG environnementales dans la gouvernance européenne : compléter et légitimer le rôle des institutions européennes.	28
Conclusion de la première partie.....	35
Deuxième partie : Les limites de la participation de la « société civile » au processus de prise de décision européen.	37
Chapitre 3. L'activité d'expertise : un mécanisme de sélection d'une élite issue de la « société civile ».....	38
I. L'activité d'expertise nécessite des ressources élevées	38
II. L'activité d'expertise s'adapte au schéma institutionnel et aux normes de l'UE.....	45
Chapitre 4. La difficile mobilisation des ressources sociétales face à un système de prise de décision élitaire.	55
I. Les contradictions d'un mode de gouvernance élitaire en quête de légitimité démocratique.	55
II. Le recours à la mobilisation de l'opinion publique : une stratégie risquée pour les ONG.	61
Conclusion.....	67
Bibliographie	69
Annexe 1: entrevue avec Frauke Thies	74
Annexe 2 : entrevue avec Tom Howes.....	84
Table des matières	93



Le Commissaire à l'Environnement Stavros Dimas avec Thom Yorke (chanteur de Radiohead) et Martin Rocholl (Friends of the Earth) au lancement de la campagne européenne de Friends of the Earth " The Big Ask" pour « exiger des décideurs du monde entier qu'ils prennent des mesures pour sauver le climat », le 27 février 2008.

Cette photo peut être trouvée sur le site de Friends of the Earth comme sur celui de la Commission¹.

Elle illustre, pour l'ONG, une stratégie de protestation par le recours à une campagne de mobilisation de l'opinion publique qui bénéficie du soutien d'une icône du monde musical et s'adresse directement aux décideurs politiques. Elle est aussi pour le commissaire le moyen de diffuser une image publique positive, qui s'appuie sur la popularité de la plus grosse ONG environnementale européenne en terme d'adhérents.

Dans quelle mesure Friends of the Earth peut-elle s'appuyer sur ces liens avec la Commission pour s'adresser aux gouvernements européens ?

¹Site Internet de FoE Flandres et Bruxelles, <http://www.motherearth.org/photo.php>

Site Internet de la Commission Européenne,

http://ec.europa.eu/commission_barroso/dimas/includes/archive_photos_en.htm, consultés le 10 août 2009.

Introduction

« If you want to influence the political process, you have to talk to the people and to make proposals that make an actual translation into something, something in their type of language : legislation and so on... It would not be enough to just put a barrier on the European Parliament or do a big action there if we cannot tell people how this can be reflected politically»²

Ce témoignage d'une membre du bureau européen de Greenpeace exprime bien la différence entre l'image publique d'une organisation connue pour ses actions symboliques à forte visibilité médiatique et une action bien moins visible où ses membres côtoient les « eurocrates » de Bruxelles. En effet, Greenpeace et toutes les ONG environnementales importantes disposent depuis les années 1980 de bureaux dans la capitale européenne où elles essaient de faire valoir leurs intérêts. Aussi leurs membres font-ils désormais partie de la foule innombrable des groupes d'intérêt qui tentent d'influencer les décisions politiques.

Un groupe d'intérêt selon la définition retenue par Emiliano Grossman et Sabine Saurugger³ est « une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à son intérêt ». Ces groupes sont d'autant plus nombreux qu'ils sont étroitement associés à l'élaboration des politiques publiques dans le modèle de gouvernance de l'UE.

La gouvernance peut être comprise comme « les modes de production normative et d'allocation des valeurs par lesquels se définit une autorité politique. Elle implique la formation de politiques publiques appuyées sur différentes modes de légitimation complémentaires ou alternatifs – délibératifs, procéduraux, normatifs ou communicationnels »⁴.

Rainer Eising et Beate Kohler Koch distinguent l'UE comme un modèle de « gouvernance en réseau », caractérisée par une organisation institutionnelle consociative et la légitimité des intérêts privés⁵. Dans son rôle de médiateur entre les gouvernements, la Commission a cherché le soutien des secteurs organisés pour appuyer ses projets et pour

² THIES Frauke, entrevue du 6 février 2009.

³ GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt, action collective et stratégie de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

⁴ BALME Richard, « La gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts », in HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali et PRUD'HOMME (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p.73-74.

⁵ EISING Rainer et KOHLER-KOCH Beate, *The transformation of governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999.

recueillir les informations techniques nécessaires. Elle a ainsi encouragé la structuration des intérêts environnementaux à Bruxelles dans les années 1970. En échange, les organisations environnementales ont trouvé l'opportunité de faire valoir leur cause et parfois de contourner les réticences des gouvernements⁶. Il apparaît donc que la Commission a joué un rôle important dans la structuration de la représentation des groupes d'intérêts environnementaux, les utilisant à la fois comme source d'expertise technique, et comme source de légitimation par la participation des représentants de la « société civile » à l'élaboration des directives. Aussi, la représentation d'intérêts peut être décrite comme une relation de réciprocité.

E. Grossman et S. Sauruger soulignent le caractère dynamique de cet intérêt qu'il faut entendre comme un processus, fortement influencé par les structures politiques et sociales. Les intérêts n'existent pas en soi, ils doivent être représentés par les acteurs possédant les ressources financières, politiques et sociales. Ce caractère dynamique des intérêts permet de défendre l'hypothèse que si les intérêts ont un impact sur les institutions que visent les groupes, ces mêmes institutions ont en retour une influence sur la représentation et, éventuellement, sur l'intérêt même.

Les ONG environnementales se distinguent des groupes d'intérêt, majoritairement économiques, par le fait qu'elles sont des organisations militantes en cela qu'elles participent de manière durable à une action collective visant la défense ou la promotion d'une cause⁷. Parmi ces ONG, Friends of the Earth (FoE), Greenpeace et WWF sont les plus à même de collaborer avec la Commission car elles sont des organisations transnationales établies de longue date, pouvant revendiquer le support de millions de militants. Cependant, elles ne forment pas un tout homogène. Les deux premières ont été fondées par des militants dans les années 1970 dans le contexte de la critique écologique du capitalisme tandis que WWF, qui affiche des liens de parenté avec des institutions politiques nationales et internationales, leur est antérieure et fut créée en 1961 afin de collecter des fonds pour des projets de conservation de la nature⁸. Ces différences expliquent que WWF soit perçue comme plus proche de l'*establishment*, tandis que FoE et Greenpeace ont plus volontiers recours à des stratégies de confrontation⁹. Le cas de ces deux entités est d'autant plus intéressant que la coopération d'un

⁶ MAGNETTE Paul, *le régime politique de l'Union Européenne*, 2^e éd., Presses de Sciences Po, Paris, 2007, p. 214.

⁷ D'après la définition de SAWICKI Frédéric et SIMÉANT Johanna, « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français », *Sociologie du Travail*, vol. 51, n. 1, 2009, p. 97.

⁸ BERNY Nathalie, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », in *Revue française de science politique*, vol.58, n. 1, février 2008, p. 103.

⁹ GREENWOOD Justin, *Interest representation in the European Union?*, 2^e éd., New-York, Palgrave and Macmillan, 2007, p. 137-138.

réseau de militants, habitués aux stratégies de confrontation, avec des institutions politiques soulève plusieurs interrogations.

Pour que les représentants des groupes environnementaux et les décideurs européens travaillent ensemble, encore faut-il qu'ils s'accordent sur une vision commune des problèmes publics. Dans cette perspective, une vision trop radicale de la part des environmentalistes empêcherait toute coopération de se réaliser. Comment s'engager dans un processus de coopération politique sans compromettre l'idéal militant qui anime le groupe ?

D'autre part, Nathalie Berny souligne que la promotion de la cause environnementale oblige les ONG à recourir à un répertoire d'action particulier. En tant que groupes d'« intérêt diffus » (groupes larges et inclusifs dont le succès profiterait à l'ensemble de la population et non aux seuls adhérents), les ONG environnementales ne peuvent se prévaloir des arguments économiques des groupes d'intérêt « classiques » ; elles n'ont pas le soutien d'une « clientèle ». Elles ont donc recours à l'expertise au sens large (l'expertise technique, mais aussi l'expertise relative aux politiques publiques c'est-à-dire qui « porte sur les problèmes et sur le champ des politiques publiques, ses rapports de forces et ses protagonistes »¹⁰). L'expertise, dans un système politique aussi complexe que l'UE, suppose de vastes connaissances politiques, diplomatiques, juridiques et économiques. Si l'expertise constitue un répertoire d'action, le recours aux stratégies de protestation est un autre moyen établi que les organisations environnementales utilisent afin de défendre leur intérêt. L'expertise se fonde sur la recherche d'efficacité d'un système politique, en offrant des réponses présentées comme rationnelles à des problèmes précis, tandis que les stratégies de protestation reposent sur la mobilisation de la représentativité par le nombre en recourant à l'opinion publique, aux médias, aux membres du groupe et aux sympathisants. Ces deux répertoires demeurent-ils opposés ou sont-ils complémentaires ?

Pour répondre à ces questions, l'analyse se déroulera en deux points. Tout d'abord, le lobbying des institutions de Bruxelles par les ONG environnementales sous-entend ainsi l'association de ces dernières au *policy making* de l'UE. Pour ce faire, il a fallu bâtir un référentiel des politiques publiques dans ce domaine qui puisse donner une vision commune aux différents acteurs. Cependant, une telle vision serait sans conséquence si la Commission et les groupes environnementaux n'avaient pas un intérêt réciproque dans cette collaboration.

¹⁰ BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p. 99.

Néanmoins, la participation des ONG environnementales est limitée par le cadre contraignant que constitue le système de gouvernance européen qui favorise le recours à un mode d'expertise exigeant en terme des ressources et qui limite la capacité d'action, tout en marginalisant la possibilité de recourir aux ressources sociétales par la mobilisation de l'opinion publique. L'étude du lobbying dans l'élaboration de la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables du 23 avril 2009 illustrera ce second point.

Première partie : L'association des ONG environnementales au *policy-making* de l'UE

La coopération entre les ONG environnementales et les décideurs européens est le fruit de plusieurs évolutions importantes. La naissance d'un référentiel commun autour du « développement durable » et les besoins accrus de légitimation démocratique de la part de la Commission européenne dans un mode de gouvernance qui accorde une place importante à la participation des acteurs non-étatiques en sont les points majeurs.

Chapitre 1. La rencontre des décideurs politiques et des ONG environnementales autour d'un référentiel commun : le « développement durable »

Dans les années 1970, les acteurs du mouvement écologique fondent leur discours sur une opposition radicale au capitalisme industriel et les décideurs politiques européens inscrivent leur action dans l'objectif de croissance économique. Les positions des deux camps sont donc inconciliables. Une évolution majeure a lieu dans les années 1980 : tandis que le monde politique s'empare des questions environnementales, les ONG internationales se rapprochent de celui-ci afin d'influer sur le processus. Cette institutionnalisation a été permise grâce à l'émergence d'un nouveau concept aux contours flous, qui a cependant permis la constitution d'un référentiel commun : «le développement durable».

I. L'appropriation de la thématique environnementale par l'UE à travers le référentiel du « développement durable »

L'approche *cognitive* des politiques publiques souligne le rôle des idées dans l'action publique. Pierre Muller décrit dans cette perspective la place des politiques publiques comme le lieu où une société construit son *rapport au monde*. Il s'agit d'aller au-delà du simple processus de décision et d'envisager quelles sont les *représentations* du problème et des solutions *envisageables* pour le résoudre afin d'aboutir à la définition d'*objectifs*¹¹. « Ces approches considèrent que les politiques publiques sont déterminées par des croyances communes aux acteurs publics et privés concernés, qui définissent la manière dont ces mêmes acteurs envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à ces perceptions

¹¹ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2008, p.58-87.

des problèmes. »¹². S'inspirant de cette approche nous nous attacherons à décrire le renouveau de la perspective des politiques publiques communautaires sur les questions environnementales qui s'est opéré au début des années 1990.

Selon l'approche de Steven Bernstein¹³, l'évolution du discours se rapportant à la question environnementale connaît trois grandes étapes, chacune illustrée par un sommet ou un rapport international : le sommet de Stockholm, le rapport Brundtland, et le Sommet de la Terre. Si l'on s'attache au vécu des institutions officiellement en charge des politiques environnementales au niveau de l'UE, on peut constater qu'un tournant net apparaît au sein de la DG Environnement en 1992, période à laquelle s'affirme une volonté nette de renouveler l'approche des politiques publiques dans ce domaine.

A. De la protection environnementale à l'environnementalisme libéral : l'avènement d'un nouveau référentiel pour les questions environnementales.

Les considérations environnementales ont fait leur apparition dans l'agenda européen à la faveur d'un contexte global de diffusion politique de cette problématique et de mutations des valeurs qui l'entourent. Pour Steven Bernstein, il existe trois événements qui symbolisent l'imposition progressive des normes de ce qu'il appelle l'« environnementalisme libéral » (*liberal environmentalism*) : la conférence de Stockholm auquel il associe le rapport Meadows *et al.* intitulé *The Limits to Growth* ; le rapport Brundtland *Our Common Future* qui diffuse l'expression du « développement durable » et une approche fondée sur le thème de la modernisation écologique, et enfin le Sommet de la Terre de Rio en 1992 qui dessine la perspective de l'« environnementalisme libéral » et consacre l'approche contemporaine de la question.

La Conférence des Nations Unies sur le développement Humain fait référence au concept de protection environnementale

A.-H. Van Der Heijden rappelle les termes du débat environnemental dans les années 1970¹⁴. Le discours environnemental, en tant que contre-culture, remettait en cause le militarisme, la croissance économique, le capitalisme de monopole étatique, la concurrence et la consommation, perçus comme causes premières de la dégradation environnementale. Le

¹² SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50, n. 2, année 2000, p. 235.

¹³ BERNSTEIN Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press, 2001.

¹⁴ D'après VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, « Environmental movements, ecological modernisation and political opportunity structures », in *Environmental Politics*, vol.8, n. 1, 1999, p. 211.

rapport *Blueprint for Survival* de Friends of the Earth-UK¹⁵ illustre bien cette perspective qui exige une refonte totale du modèle de société. Il esquisse un modèle de société qui met en valeur la désindustrialisation, la communauté, la nature (*naturalness*) et la production à petite échelle. Ce paradigme est fondé sur les théories de la *dé-modernisation* en tant que remise en cause du système de production capitaliste et du modèle de société qui lui est associé. Il existe bien sûr des visions plus modérées dans les milieux militants plus institutionnalisés, fondés sur la conservation de la nature. Elles ont en commun une manière d'envisager les activités de production et la préservation du milieu naturel comme antinomiques ; soit que l'on doive modifier radicalement ces premières, soit qu'il faille préserver, voire isoler ce second.

La Conférence des Nations Unies sur le Développement Humain qui se tint à Stockholm en 1972 faisait écho à ces conceptions en relayant les normes de la protection environnementale portée par les pays occidentaux, mais aussi celles du développement économique porté par les pays du sud présents à la conférence¹⁶. Les vingt-six principes de la Déclaration sur l'Environnement Humain se fondent sur un compromis faible et parfois contradictoire où le développement demeure conceptuellement opposé à la protection de l'environnement. La souveraineté et le rôle des États demeurent centraux dans cet accord où est notamment affirmé la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles.

Le rapport Bruntland consacre le discours de la modernisation écologique

Le rapport Bruntland de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement met un terme à cette antinomie et consacre le discours de la modernisation écologique grâce au concept de « développement durable ». Le rapport de Gro Harlem Bruntland *Our Common Future* vise à légitimer la croissance économique dans un contexte de protection environnementale.

Si ce discours reconnaît le caractère structurel des problèmes environnementaux, il prétend que les institutions économiques, politiques et sociales peuvent en internaliser la gestion et y trouver des solutions. Ce discours, qui devint dominant dès le milieu des années 1980, modifie la relation entre la protection de l'environnement et la croissance économique, qui ne sont plus incompatibles, et donne un rôle déterminant à la science et la technologie.

¹⁵ GOLDSMITH Edward *et al.*, «Blueprint for Survival » *The Ecologist* Vol. 2 No. 1, January 1972, site de la revue *The Ecologist*, <http://www.theecologist.info/key27.html>, consulté le 11 mars 2009.

¹⁶ D'après BERNSTEIN Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 47-49.

Elle change de manière profonde le rôle des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux¹⁷.

Le rapport Bruntland réalise la synthèse entre les objectifs environnementaux et les objectifs de développement fondés sur des normes communes où la croissance économique demeure centrale. Le compromis promeut un libéralisme dirigé (*managed liberalism*) où les interventions de l'État permettent de prendre en charge les dispositions environnementales. Il encourage un mélange de régulations étatiques et d'incitations fondées sur des mécanismes de marché. Désormais, les responsabilités entre le Nord et le Sud ne sont plus différenciées et il appartient à chacun d'assurer un environnement propre. Le libre échange et les politiques économiques libérales sont le moteur de la croissance qu'il convient de favoriser ; l'intervention des États permet l'équité en assurant la coopération des États pour garantir la stabilité des prix, les transferts de technologie et la gestion en commun des ressources¹⁸.

Ce nouveau concept remporte l'adhésion des décideurs politiques de l'Ouest, de l'Est ainsi que du Sud, mais aussi des militants environnementalistes. Plusieurs auteurs en soulignent le caractère vague qui permet des interprétations différentes¹⁹. Son apport le plus marquant est d'appeler à l'intégration de l'environnement et de l'économie dans les décisions politiques. L'équilibre dans ses préconisations entre interventions étatiques et régulations par le marché sera bientôt remis en cause au profit de ces dernières dans un nouveau compromis qui émerge cinq ans plus tard.

La Conférence Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de 1992 consacre le discours de l'environnementalisme libéral

C'est à Rio que s'impose la vision selon laquelle la protection internationale de l'environnement peut aller de pair avec la libéralisation dans le commerce et la finance et que tous deux s'accordent avec le but d'une croissance économique soutenable. Les valeurs véhiculées lors du Sommet de la Terre reflètent la nouvelle doctrine économique de l'époque relative au consensus de Washington qui allait s'étendre aux pays en développement. Le

¹⁷ VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, « Environmental movements, ecological modernisation and political opportunity structures », in *Environmental Politics*, vol.8, n. 1, 1999, p.211.

¹⁸ BERNSTEIN Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 66-69.

¹⁹ « This is explained by the artful vagueness which the new paradigm of sustainable development casts upon their respective responsibilities ». PALLEMAERTS Marc, « International environmental law from Stockholm to Rio: back to the future? », in SANDS Philippe (ed.), *Greening international law*, New York, The New Press, 1994, p. 14. Ou encore « *c'est à son ambiguïté que l'expression développement durable doit son succès* ». RIST Gilbert, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, 3^e éd., Paris, Presses de Science Po, 2007, p. 337.

principe 12 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement est à cet égard révélateur :

« Les États devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux ». ²⁰

C'est un changement décisif qui s'opère avec le Sommet de Rio : si la déclaration reconnaît une « responsabilité commune mais différenciée », les mécanismes de contrôle par l'État promus auparavant laissent leur place à une régulation par le marché, y compris pour les transferts de technologie.

Le compromis de l' « environnementalisme libéral » se caractérise par une moindre intervention de l'État et une confiance sans faille dans l'ordre économique libéral pour faire face aux enjeux environnementaux. Ce « récit politique » - pour reprendre la terminologie de Claudio Radaelli – va être embrassé par les institutions européennes. « Une fois accepté comme un ensemble de conceptions partagées concernant une politique, un récit dominant encadre et réoriente les préférences » ²¹. Le discours de l' « environnementalisme libéral » sera ce récit dominant dès les mois qui suivent le Sommet de Rio.

B. Le changement de culture dans les politiques environnementales de l'UE

Il existe un mouvement parallèle entre la montée de l'environnementalisme libéral et l'engagement de l'UE sur la question : à mesure que la question environnementale s'éloigne de la remise en question du capitalisme industriel et financier, les mesures prises par l'Union se sont faites plus fortes et plus visibles. L'UE est devenue depuis 1987 le leader de l'Occident en stimulant l'agenda des négociations environnementales internationales ²². L'UE accompagne l'évolution des normes internationales concernant les questions environnementales. Le discours de l'environnementalisme libéral est particulièrement adapté au contexte de mise en place du marché unique. Un tournant décisif peut être observé en 1992

²⁰ Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, site des Nations Unies, 12 août 1992, <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>, consulté le 16 mars 2009.

²¹ RADAELLI Claudio, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n. 2, 2000, p. 256.

²² BERNSTEIN Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 53.

avec la démission du commissaire à l'environnement Carlo Ripa di Meana à la veille du Sommet de Rio.

Une première approche centrée sur la protection environnementale et un activisme législatif

Avant 1973, il existe déjà une politique environnementale européenne poussée par les gouvernements allemand et néerlandais afin d'harmoniser les lois et supprimer ainsi les obstacles non-tarifaires au commerce²³. Dès la conférence de Stockholm de 1972, la Communauté européenne marque son engagement en créant un Service de l'environnement auprès de la Commission²⁴ et en adoptant le premier Programme d'Action Environnemental en 1973. C'est avec la visibilité médiatique de la catastrophe de Seveso et son impact dans l'opinion que le Service de l'environnement est élevé en Direction générale XI, en 1981²⁵.

Cette administration est caractérisée par une vision qui semble proche de celle des militants modérés²⁶ – comme le laisse supposer l'établissement concomitant du Bureau Européen de l'Environnement, vraisemblablement institué de l'initiative même des fonctionnaires européens en charge de l'environnement²⁷. La DG XI est dans une position difficile au sein de la Commission où elle est souvent mise en minorité lorsque ses mesures risquent d'avoir un impact sur la compétitivité européenne²⁸. Deux accusations sont faites à l'encontre de la DG XI : une « politisation » de son travail et un « déficit de mise en œuvre »²⁹. Dirigée par le socialiste italien Carlo Ripa di Meana (1989-1992), la DG mène une politique de fermeté à l'encontre de l'administration Thatcher alors que cette dernière fait déjà l'objet d'une campagne d'ONG environnementales où la Grande-Bretagne apparaît comme « *the dirty man of Europe* »³⁰. De plus, la DG se livre à une grande activité juridique en

²³ JUDGE David, « A green dimension for the European Community? », *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, p. 3.

²⁴ DEZALAY Yves, « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007 /1-2, 166-167, p. 72

²⁵ DEZALAY Yves, *loc. cit.*, p. 72

²⁶ « DG XI has been generally considered to be more open than any other DG. In particular, it is relatively open to a wide array of pressure groups and environmental NGOs anxious to exert influence » E. BOMBERG Elizabeth, *Green parties and politics in the European Union*, Londres, Routledge, 1998, p. 43.

²⁷ Cependant, M. Cini rapporte des relations difficiles tant avec le reste de la Commission, qui la considère comme un refuge d'écologistes coupés de la réalité, qu'avec les milieux militants qui la conçoivent comme une technocratie émanant de l'*establishment*. CINI Michelle, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n. 3, 1996, p. 466-470.

²⁸ CINI Michelle, *loc. cit.*, p. 468.

²⁹ CINI Michelle, *loc. cit.*, p. 470.

³⁰ DEZALAY Yves, *loc. cit.*, p. 73.

profitant de sa faible visibilité médiatique pour proposer des normes audacieuses³¹. Entre 1989 et 1991, plus de directives environnementales sont approuvées que pendant les vingt années qui ont précédé³². Un point de non-retour est atteint lorsque le Commissaire boycotte le Sommet de Rio devant l'échec de la mise en place de l'« éco-taxe ». Les trois « poids lourds » de l'Union – Allemagne, France et Royaume-Uni – s'opposent au projet et Carlo Ripa di Meana finit par démissionner³³. À la faveur de la présidence britannique de l'UE (juillet-décembre 1992), les gouvernements britannique et allemand obtiennent la mise au pas de la DG XI.

1992 est aussi pour l'UE un moment charnière en matière de politique environnementale. Le départ du Commissaire et la prise en main de la restructuration de l'administration sous les auspices de la présidence britannique marque un changement de cap.

La politique environnementale européenne adopte le discours de l'« environnementalisme libéral »

Au début des années 1990 s'est ainsi opéré un changement de culture au sein de la DG XI. « [M]any Greens argue that this tradition of openness was challenged in the 1990s by a desire on the part of the DG XI to dismiss its label as “nest of green radicalism” »³⁴. Michelle Cini relate deux modifications majeures dans la politique de la DG XI : l'apparition des thèmes de la responsabilité partagée et de l'intégration. Le premier vit la mise en place de réseaux et de forums institutionnels afin de se concentrer davantage concernant l'application de la politique sur le terrain ; le second vit l'inclusion des préoccupations écologiques dans d'autres domaines sectoriels. Il s'agissait de faire apparaître désormais la DG XI comme une DG « comme les autres »³⁵. Pour M. Cini, c'est là une tentative délibérée, de la part des élites administratives de la Commission, de modifier l'idéologie sous-jacente de la DG »³⁶. Selon cette auteure, le concept de « modernisation écologique » – dans la droite ligne du rapport Bruntland – est un concept clé qui permet de comprendre comment a été modifié « son mode de justification rationnel sous-jacent ». Dans la perspective de S. Bernstein, on peut même souligner l'accord avec les principes de l'« environnementalisme libéral ».

³¹ DEZALAY Yves, *loc. cit.*, p. 72

³² GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 129.

³³ CEVIPOF, « Grenelle : de la paroles aux actes », site du CEVIPOF, décembre 2007, http://www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/lundis/comptendus/2007-2008/Lundi20071211-CR_2.pdf, consulté le 3 juillet 2009.

³⁴ Elizabeth E. Bomberg, *Green parties and politics in the European Union*, Londres, Routledge, 1998., p. 43.

³⁵ On retrouve la transition décrite par A.-H. Van Heijden : « Impacts are increasingly sensing and procedural and less substantive and structural » voir *infra* .

³⁶ CINI Michelle, *loc. cit.*, p. 470.

Désormais, la question environnementale s'intègre à la constitution du marché unique européen. L'Acte Unique de 1986 consacrait déjà un titre du traité de Rome à l'environnement, constituant ainsi la première reconnaissance formelle des compétences environnementales communautaires. Le Traité de Maastricht de 1992 prend une série de mesures qui renforcent les compétences de l'UE en matière environnementale (on y applique le principe du vote à la majorité qualifiée et y ajoute le principe de précaution. De plus, les prises de décision en matière environnementale, tout comme les questions de transport et d'énergie, sont faites en co-décision entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne³⁷). Ainsi, en quelques années, les questions environnementales se trouvent au centre de l'attention politique au sein d'un nouveau paradigme : il ne s'agit plus de concevoir la question environnementale en contradiction avec le capitalisme industriel, mais de promouvoir un « capitalisme vert » en optimisant l'allocation des ressources au sein de l'Union et au niveau international. « [L]es préoccupations écologiques et la perspective du marché unique semblaient désormais aller dans la même direction »³⁸.

Le thème du réchauffement climatique devient un enjeu de leadership international pour l'UE

C'est après le rapport Brundtland que la question climatique devient un enjeu de leadership pour l'Union. Pour Zaki Laïdi, l'environnement est le domaine où « *l'influence politique de l'Europe est de très loin la plus forte et la plus structurante sur l'organisation des relations internationales* » avec le leadership qu'elle a endossé lors de la négociation du protocole de Kyoto, ou encore avec la mise en place du principe de précaution³⁹.

En 1990, la déclaration « L'Impératif environnemental » du Conseil européen de Dublin montre clairement les aspirations de leadership mondial de la Communauté Européenne⁴⁰ : « La Communauté doit faire usage d'une manière plus efficace de son autorité morale, économique et politique afin d'intensifier les efforts entrepris sur le plan international pour résoudre les problèmes planétaires et encourager un développement durable et le respect pour les domaines communs de la planète »⁴¹. Le sommet de la Terre est marqué par la position commune qu'adoptent les Douze dans les négociations sur le changement climatique.

³⁷ D'après GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 128-132.

³⁸ CINI Michelle, *loc. cit.*, p. 470.

³⁹ LAÏDI Zaki, *Le pouvoir de la norme, les formes inattendues de l'influence européenne*, Cahiers européens n° 05, Centre d'Etudes Européennes, Sciences Po, 2007.

⁴⁰ D'après PALLEMAERTS Marc et GOURITIN Armelle, « La stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire*, n. 1961, Bruxelles, CRISP, 2007.

⁴¹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Dublin, 25-26 juin 1990, annexe II, p. 14, souligné par PALLEMAERTS Marc et GIRONTEIN Armelle, *op. cit.*, p. 8.

Ainsi, l'UE devint un acteur majeur des négociations⁴². À cette époque, il n'y avait pas encore de législation communautaire sur le changement climatique. Leur position était fondée sur un consensus politique entre les États membres et sur l'agrégation de leurs politiques nationales émergentes.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce redoublement d'attention envers les politiques environnementales au niveau communautaire : l'affaiblissement du leadership étasunien avec des présidents républicains – R. Reagan (1981-1988) et G. Bush (1988-1992) – hostiles à tout engagement international explique l'UE ait pu prendre la place de leader sur la scène internationale. L'intégration de pays où la protection environnementale est forte (le Danemark en 1973, l'Autriche, la Suède et la Finlande en 1995) a pu entraîner une préférence plus marquée pour les questions environnementales (déjà portées par l'Allemagne et les Pays-Bas). L'Union a connu un « verdissement » de sa politique depuis la fin des années 1980⁴³, facilité par le caractère émergent de ses politiques au niveau national. Dans la perspective d'une Union Européenne envisagée comme puissance normative⁴⁴, la gouvernance environnementale a permis aux décideurs d'affirmer le poids de l'Europe – souvent décrite comme un « nain diplomatique » – en portant des valeurs à prétention universelle. « Sustainable development ... plays an increasing role in the EU's self-definition vis-à-vis the outside world »⁴⁵. A cet aspect, s'ajoute l'intérêt évident des puissances européennes d'exporter des coûts de production élevés liés à une forte protection environnementale vers d'autres pays où cette protection est moindre. À ce titre, l'UE a tout intérêt à éviter un *dumping* environnemental en favorisant la diffusion de normes environnementales.

Ainsi, la préparation du sommet de Johannesburg de septembre 2002 fut une bonne opportunité de montrer l'engagement de l'Union pour le développement durable. Aussi, le meilleur moyen était-il d'adopter une stratégie pour elle-même, ce qui peut expliquer la mise en place d'un éventail large de politiques environnementales dont la Stratégie de Développement Durable de l'Union⁴⁶. Ce propos peut aussi s'illustrer par l'activisme de la Présidence française pour faire signer le paquet énergie-climat alors que se tenait à Poznan

⁴² Institute for European Environmental Policies, *Background paper on European actions on climate change and energy*, site de l'IEEP, <http://www.ieep.eu/publications/pdfs/2007/T-PAGE%20-%20EU%20paper.pdf>, avril 2007, consulté le 17 mars 2009.

⁴³ FALKNER Robert, « The political economy of “normative power” Europe: EU environmental leadership international biotechnology regulation », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 4, 2007, p. 509, p. 509

⁴⁴ LAÏDI Zaki, *op. cit.*

⁴⁵ FALKNER Robert, *loc. cit.*, p. 510.

⁴⁶ D'après TANASESCU Irina, « The political process leading to the development of the EU sustainable development strategy » in PALLEMAERTS Marc et AZMANOVA Albena (dir.), *The EU and sustainable development*, Bruxelles, VUB Press, 2006, p. 53-76.

une conférence internationale pour préparer l'après Kyoto. « EU leaders now routinely claim environmental leadership role at home and worldwide »⁴⁷.

II. L'institutionnalisation du mouvement environnemental : professionnalisation, internationalisation et modération du discours.

Les ONG des années 1990 ne sont plus celles des années 1970. Celles-ci ont accompagné et participé au mouvement d'attention croissante sur les enjeux environnementaux à l'échelle mondiale. En s'institutionnalisant et en se professionnalisant, une génération d'ONG a fait sien le discours de la modernisation écologique pouvant faire valoir leurs intérêts au plus près des organes politiques de décisions.

Le mouvement environnemental occidental a évolué vers une plus grande institutionnalisation.

La création d'un bureau de représentation pour une organisation militante n'est pas neutre. Cependant, avant d'envisager les conséquences et les contradictions d'une telle institutionnalisation, il faut garder à l'esprit qu'elle participe à une évolution plus vaste, propre aux ONG environnementales en général. En effet, ce mouvement s'est peu à peu structuré selon une dynamique décrite par R. Taylor et reprise par F. Alcock⁴⁸ : une première période de 1960 au milieu des années 1980 où les problèmes locaux et nationaux dominent l'agenda, qui concernent des menaces immédiates pour la santé publique et dont les résultats sont relativement simples en terme de politiques ; la seconde période – du milieu des années 1980 à nos jours – se caractérise par une réorientation vers des problèmes globaux et des menaces de long terme qui se concrétise dans un ensemble de dynamiques politiques plus complexes. Ainsi, avant de considérer les contraintes qu'implique un répertoire d'action particulier, il faut envisager les transformations qui ont affecté le mouvement environnemental dans son ensemble. H.-A. Van Der Heijden⁴⁹ revient sur ces changements en isolant cinq mutations qui affectent le mouvement environnemental.

⁴⁷ FALKNER Robert, *loc. cit.*, p. 509.

⁴⁸ TAYLOR Robert, « New world, old order » in CLANCY N. et RAJESKI D., *Our future, our environment*, Santa Monica, 2001, d'après ALCOCK Franck, « Conflicts and coalitions within and across the ENGO community », in *Global Environmental Politics*, vol. 8, n. 4, November 2008, p. 66-91.

⁴⁹ VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, « Environmental movements, ecological modernisation and political opportunity structures », *Environmental Politics*, vol.8, 1999, n° 1, p. 201-204.

La professionnalisation du mouvement environnemental

« The movement has grown from a new social movement into a network of professionalised mass membership organisations at the national level »⁵⁰. Pour l'auteur, le mouvement environnemental culmine dans les années 1970 et au début des années 1980, période dans laquelle se créent les entités internationales (Friends of the Earth International 1971, Greenpeace International 1979) ; après quoi s'opère un processus de dé-radicalisation, d'oligarchisation, d'institutionnalisation et de professionnalisation qui se manifeste par une hausse significative du nombre de membres et par un « activisme par carnet de chèque » (*check-book activism*). Les adhésions se multiplient jusqu'au milieu 1990. Ce changement entraîne une certaine rationalisation : elle permet d'engager des professionnels et change aussi le répertoire d'action : d'actions largement non conventionnelles vers des actions plus conventionnelles et des méthodes d'influence des politiques.

Mario Diani et Paolo R. Donati⁵¹ décrivent plus en détail ce processus d'institutionnalisation des ONG européennes⁵². Il apparaîtrait que ces dernières ont bénéficié d'un accès aux institutions politiques et à des procédures comme des audiences ou des commissions ministérielles tout en peinant à mobiliser directement le public autour de campagnes de protestation. Désormais, elles « ont besoin de légitimation et de respectabilité plutôt que de la démonstration d'un fort potentiel perturbateur ».⁵³ Ces évolutions expliqueraient le mouvement vers des actions plus conventionnelles. « [Violent conflicts no] longer represent the symbolic integrating focus of a system-opposing movement »⁵⁴.

Les auteurs soulignent la formalisation (apparition de « sections » et d'« unités/coordinations centrales »⁵⁵) et la centralisation qui se sont opérées dans les structures organisationnelles. La division du travail, qui s'est opérée au sein de chaque ONG, est venue remplacer la division du travail entre ONG. Ce changement a accru le contrôle des sièges de chaque organisation. Cette double dynamique s'accompagne d'un mouvement de professionnalisation. À partir du milieu des années 1980, le fossé entre des petits groupes de professionnels – s'appuyant sur des stratégies de lobbying et sur un recours systématique aux

⁵⁰ VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, *ibid.*

⁵¹ DIANI Mario et DONATI Paolo, « Organisational change in western environmental groups: a framework for analysis », in *Environmental Politics*, vol. 8, Printemps 1999, n. 1, p. 13-34.

⁵² Les auteurs étudient les organisations environnementales au Royaume-Uni, en Irlande, en Italie et, de manière plus sélective, en France et Allemagne.

⁵³ DIANI Mario et DONATI Paolo, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁴ BRAND K.-W., cité par DIANI Mario et DONATI Paolo, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁵ DIANI Mario et DONATI Paolo, *op. cit.*, p. 19.

médias – et le public qui les soutient, mais qui n'est que rarement mobilisé, s'est agrandi⁵⁶. Les critères professionnels sont plus déterminants tandis que le parcours en tant qu'activiste devient moins prégnant. C'est dans ce mouvement de professionnalisation que sont créés les bureaux européens : Friends of the Earth Europe en 1985, Greenpeace European Unit et WWF European Policy Office en 1989.

En affectant des ressources accrues à leur institutionnalisation, ces organisations sont passées du registre de la mobilisation politique à celle de la représentation. Les membres ne participent plus directement à l'activité de groupes désormais animés par des professionnels. Cependant, ces deux registres ne sont pas exclusifs et le soutien d'organisations locales demeure essentiel pour la représentativité de ces organisations, tout comme pour la mise en œuvre – rare – de stratégies de confrontation. Ainsi, la distanciation de ces ONG vis-à-vis de leurs membres et l'orientation non-participative est un phénomène partagé à l'échelle de l'Europe voire du mouvement environnemental global.

Une attention accrue devant les problèmes environnementaux d'échelle mondiale

« Emphasis has shifted from local pollution to global environmental problems ». Alors qu'à ses débuts le mouvement environnemental prenait en charge des problèmes visibles au niveau local (pollution des rivières, de l'air, industries polluantes, ouverture de centrales nucléaires), une part importante du mouvement a évolué au milieu des années 1980 vers des questions régionales et mêmes globales (disparition des espèces, effet de serre, trou de la couche d'ozone). La conséquence fut une articulation à l'échelle internationale entraînant une visibilité moindre au niveau national. L'appropriation de ces débats par le monde politique lors des conférences environnementales internationales, n'est pas étrangère à ce phénomène. Les ONG internationales, en coordonnant leurs réseaux, y ont trouvé matière à faire valoir leur expertise et donner une plus grande visibilité médiatique à ces conférences.

Les débats sur des thèmes d'ampleur mondiale ont accru la complexité et la technicité de l'action et ont accompagné ainsi la professionnalisation du mouvement. C'est aussi dans cette réorientation thématique que le mouvement s'empare du sujet du changement climatique.

⁵⁶ SZERSZINSKI B. d'après DIANI Mario et DONATI Paolo, *loc. cit.* p. 20.

Les résultats de ces organisations sont plus larges et plus diffus

« Impacts are increasingly sensitizing and procedural and less substantive and structural »⁵⁷. Les mouvements environnementaux ont accédé aux organes de prise de décision (*procedural impact*) à l'échelle européenne comme à l'échelle internationale (UNEP), aux dépens de changements dans les institutions comme les ministères de l'environnement ou les partis verts (*structural impact*) qui demeurent faibles en général et peinent à renforcer les lois environnementales. Les mouvements environnementaux ont aussi gagné une place solide dans l'agenda politique et un soutien du grand public (*sensitizing impact*), reflétant leur stratégie d'institutionnalisation et de recours aux médias.

Les résultats matériels (*substantive impact*), comme la fermeture de centrales nucléaires, ont déçu. Cependant, la création de partis verts plus ou moins puissants demeure un acquis important pour le mouvement environnemental au sens large, qui lui permet de bénéficier de relations de complémentarité entre les ONG et les partis.

Les organisations transnationales institutionnalisées et composées de professionnels ne représentent pas l'ensemble des ONG environnementales

Alors que les grandes organisations transnationales tendaient à s'institutionnaliser, le mouvement environnemental a vu apparaître des contre-courants radicaux. Trois évolutions en témoignent : l'émergence de groupes radicaux non-institutionnalisés (Earth First!, Sea Sheperd Society et Earth Liberation Front) ; l'avènement d'un contre-discours hétérogène qui va de l'éco-centrisme, du bio-régionalisme à l'éco-socialisme et les modes de vie alternatifs qui ont en commun leur résistance à l'*environmentalisme néolibéral* dominant ; l'articulation de la cause environnementale avec d'autres mouvements sociaux comme les droits de l'homme, la situation des femmes, la démocratie verte (*green democracy*), la critique de la science et le développement du Tiers-Monde⁵⁸.

Il s'avère que davantage qu'une professionnalisation du mouvement, c'est une diversification qui ait eu lieu. Les actions au niveau local n'ont pas pris fin avec l'avènement des débats globaux. Aussi, de nouveaux réseaux sont apparus, rejetant l'activisme professionnel et lui préférant l'action volontaire et à la base. M. Diani et P. R. Donati citent les exemples des organisations de femmes en Grande Bretagne, en Irlande et en Allemagne⁵⁹. Les grandes organisations nationales ne sont plus des acteurs de premier plan au niveau local,

⁵⁷ VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, *ibid.*

⁵⁸ Idem, p. 203.

⁵⁹ The Women's Environmental Network, the Irish Women's Environmental Network, Mütter Gegen Atomkraft, d'après DIANI Mario et DONATI Paolo, *loc. cit.*, p. 21-22

mais semblent agir davantage comme des « *alliés institutionnels* »⁶⁰ qui offrent une plus grande visibilité aux conflits locaux. L'argument implicite de M. Diani et P. Donati est celui d'une complémentarité entre les mouvements environnementaux : une certaine distance entre les ONG majeures et les groupes locaux permet à ces premières de poursuivre leurs stratégies modérées sans que leurs efforts soient mis en péril par leurs propres branches locales⁶¹.

Aussi, avant de considérer le mode d'action propre aux ONG environnementales qui opèrent dans la capitale européenne, faut-il garder en tête ces modifications majeures au sein du mouvement en général. En effet, les modifications décrites par A.-H. Van Der Heijden sont propres au mouvement environnemental occidental et ne sont donc pas induites par la situation propre à Bruxelles (bien que celle-ci ait pu jouer un rôle déterminant pour les ONG européennes). Ainsi, c'est davantage une génération d'ONG qui a évolué vers une institutionnalisation plus forte et des thématiques plus larges, laissant une vaste part de l'action locale à d'autres organisations du mouvement.

Les ONG environnementales s'approprient le discours de la modernisation écologique

« Environmental discourse has developed from a radical social change to ecological modernisation »⁶². À ses débuts, le discours écologique était inséparable d'une contre-culture plus large qui associait les droits de la femme, l'émancipation du Tiers-Monde, la protection des droits de l'homme et qui militait pour des changements structurels radicaux. Cependant, à partir du milieu des années 1970, les divers mouvements sociaux ont fait route séparée. Les partis verts sont pour l'auteur les seules plateformes intégrées qui demeurent.

Luc Boltanski et Eve Chiapello proposent une lecture modérée de l'imposition du discours néo-libéral en tant qu' « idéologie dominante ». Il s'agit de « renoncer à n'y voir qu'un subterfuge des dominants pour s'assurer le consentement des dominés, et de reconnaître qu'une majorité des parties prenantes, les forts comme les faibles, prennent appui sur les mêmes schèmes pour se figurer les fonctionnements, les avantages et les servitudes de l'ordre dans lequel ils se trouvent plongés »⁶³. Aussi peut-on envisager les ONG environnementales non pas comme des sujets qui subissent une idéologie qui leur est imposée, mais comme des acteurs qui s'approprient les cadres cognitifs en vigueur.

⁶⁰ DIANI Mario et DONATI Paolo Donati, *loc. cit.*, p. 22.

⁶¹ DIANI Mario et DONATI Paolo, *loc. cit.*, p. 25.

⁶² VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, *ibid.*

⁶³ BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, p. 46, cité par Yves Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Année 2000, vol. 50, n. 2, p. 252.

Le mouvement environnemental est devenu plus pragmatique. L'hégémonie du discours néolibéral à partir des années 1980, ainsi que la critique post-moderne des grands récits a entraîné ce que Van Der Heijden appelle une « reddition massive devant la modernisation écologique » (*a massive surrender to ecological modernisation*)⁶⁴. Elle se concrétisa en Europe non plus par une remise en cause du capitalisme industriel, mais par la revendication de changements au sein de celui-ci. Cette mutation au sein du mouvement environnemental peut être mise en parallèle avec le rapprochement des ONG environnementales et des institutions politiques. En effet, les organisations environnementales ont dorénavant besoin d'un discours plus modéré afin de ne pas se disqualifier auprès de ces institutions. Ingo Take décrit le dilemme auquel sont soumises les ONG : « on the one hand, being able to secure opportunities for influence within the given framework by engaging in co-operative behaviour, and, on the other, only being able to achieve qualitative changes that go beyond that framework by engaging in confrontational strategies »⁶⁵.

⁶⁴ VAN DER HEIJDEN Anton.-Hein, *loc .cit.*, p. 203

⁶⁵ TAKE Ingo, cité par Pieter de Meyer, « NGOs and the European Climate Policy, a case study of international environmental governance », novembre 2005, site Internet de la Freie Universität Berlin, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/akumwelt/bc2005/papers/de_meyer_bc2005.pdf, consulté le 18 mai 2009.

Un tournant essentiel a eu lieu entre le milieu des années 1980 et le début des années 1990.

« The shift to liberal environmentalism has enabled environmental concerns to rise to a much more prominent place on the international agenda than would otherwise have been possible, even if the original goals and transformative hopes of the global environmentalism has been altered in the process»⁶⁶.

Les politiques environnementales, désormais perçues sous l'angle du « développement durable » n'entrent plus en contradiction avec les normes économiques portées par les décideurs politiques et les normes environnementales sont même désormais promues comme partie de l'identité européenne dans l'arène internationale. Si le projet du « développement durable » s'articule étroitement avec la régulation par le marché et nourrit de nombreuses contradictions, la visibilité acquise par la thématique environnementale est sans précédent.

Le caractère vague – d'aucuns diront la « plasticité » – du concept de développement durable a rallié les grandes ONG transnationales désormais composées de professionnels et focalisées sur les enjeux globaux. Celles-ci se retrouvent ainsi dans une place ambivalente : alors que ces professionnels coopèrent – parfois étroitement – avec les décideurs politiques, elles demeurent issues d'un milieu militant enclin à la confrontation et représentantes de la société civile devant qui elles doivent faire montre d'une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

« Organisations such as Greenpeace, WWF and FoE are at one and the same time the consequence of the recent emergence of ecology as a major topic in politics and of the development of an environmental conscience; and also a critical mediator of the economical and political forces that shape the evolution on the world scale»⁶⁷.

⁶⁶ BERNSTEIN Steven, « Liberal environmentalism and global governance », *Global Environmental Politics*, vol. 2, n. 3, août 2002, p. 2.

⁶⁷ CHARTIER Denis et DÉLÉAGE Jean-Paul, « The international environmental NGOs: from revolutionary alternative to the pragmatism of reform », *Environmental Politics*, vol. 27, n. 3, 1998, p. 2.

Chapitre 2. L'institutionnalisation des ONG environnementales dans le processus de décision : intérêts partagés dans un contexte de « gouvernance en réseau »

Selon Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen⁶⁸, le lobbying peut-être perçu de deux façons : premièrement comme une forme d'action collective transnationale motivée par des intérêts particuliers ou des identités sociales plus larges – on se place du côté de l'*input* pour les activités de lobbying – ; deuxièmement, le lobbying peut-être perçu comme une manière de compléter et légitimer les rôles des institutions européennes.

La première perspective nous amène à prendre en compte les mécanismes internes au milieu des ONG environnementales qui ont suscité l'organisation au niveau communautaire. À cet égard, on peut parler d'une « institutionnalisation de l'action collective en réseau ». Du fait du poids grandissant des normes communautaires en matière environnementale et grâce au rôle pionnier joué par le Bureau Européen de l'Environnement, les ONG ont perçu l'avantage d'établir un bureau de représentation à Bruxelles.

La seconde perspective éclaire la manière dont le lobbying contribue et s'intègre au processus de prise de décision européen. Cette perspective, qui prend mieux en compte l'aspect sectoriel et systématique du lobbying, est très utile pour comprendre pourquoi les ONG environnementales ont été sollicitées par les institutions européennes elles-mêmes pour participer à la définition des politiques environnementales. En l'occurrence, la rhétorique actuelle de la Commission européenne sur la « promotion de démocratie participative » ne doit pas faire oublier l'enjeu stratégique d'associer un réseau composé d'experts disposant d'un fort soutien du public pour appuyer ses nouvelles politiques.

Dans chacune de ces analyses, la complexité de la gouvernance européenne joue un rôle majeur, en cela qu'elle fait intervenir de nombreux acteurs organisés dans un modèle de « gouvernance en réseau »⁶⁹ qui s'étend de manière horizontale, en faisant participer acteurs privés et publics, et verticale, du fait des différents niveaux de gouvernance impliqués, essentiellement national et supranational.

⁶⁸ ANDERSEN et ELIASSEN Kjell, « Informal strategies lobbying, actor strategies, coalition and dependencies » in *Making Policy in Europe*, 2e éd., Londres, Sage Publications, 2001, p. 44.

⁶⁹ BALME Richard, « La gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts », in HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali et PRUD'HOMME Jean-François (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 67-81.

I. Groupe d'intérêt : l'institutionnalisation des ONG à Bruxelles comme prolongement de l'action

La création par les ONG environnementales de bureaux européens participe à un mouvement plus vaste de multiplication de la représentation de groupes d'intérêt à Bruxelles qui correspond à la relance du projet européen et à la signature de l'Acte Unique en 1986. Cependant, il existe une institution pionnière, le Bureau Européen de l'Environnement (BEE), présente à Bruxelles dès 1974. Il jouera un rôle majeur dans la perception par les autres groupes de l'avantage de l'institutionnalisation à Bruxelles. Si la faiblesse de ces ONG était leur hétérogénéité et leur fragmentation, elles sont aujourd'hui bien mieux organisées.

Le BEE, pionnier de la représentation des intérêts du mouvement environnemental

Installé dès 1974, le BEE est une structure fédérative qui accueille l'ensemble des groupements nationaux qui souhaitent y participer (25 à ses débuts). Il traduit une volonté de s'adapter à la portée internationale de la question environnementale⁷⁰. Son institution fait plus directement écho à la mise en place du premier Programme d'Action Environnemental de 1973. Au même moment, un Service de l'Environnement est créé au sein de la Commission, et il semble que cette administration ait joué un rôle direct dans la mise en place du BEE. Pendant plus de dix ans, il est le seul organe de représentation des intérêts du mouvement environnemental à Bruxelles, et entretient des relations assez étroites avec le Service de l'Environnement, puis la DG XI⁷¹ auxquels il fait des recommandations qui servent de contrepoids au lobby industriel⁷².

Il sert aussi d'instrument de mise en réseau et d'échange d'information pour les ONG qui y participent⁷³. Le BEE a joué un rôle primordial dans la perception de l'avantage stratégique de pouvoir discuter les textes communautaires en préparation. La participation d'entités nationales diverses en son sein a favorisé la prise de conscience de l'opportunité d'être présent à Bruxelles. Ainsi, des organisations nationales comme FoE France ou WWF Italy, qui ont participé au BEE, y ont découvert une « manne d'informations ». De plus, le BEE a aussi élargi ses coopérations à des organisations nationales non-membres.

⁷⁰ BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2002, p. 378

⁷¹ DEZALAY Yves, *loc. cit.*, p. 72-73.

⁷² MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC: challenges and opportunities », *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, p. 120

⁷³ BALME Richard *et al.*, *op. cit.*, p. 378.

L'augmentation rapide du nombre de membres du BEE traduit l'opportunité que représente un tel bureau de représentation à Bruxelles : de vingt-cinq à sa fondation, elles étaient cent vingt en 1992⁷⁴ et sont cent quarante-trois aujourd'hui⁷⁵. Le succès de ce bureau européen dans l'établissement d'un dialogue avec les institutions européennes et l'efficacité de la mise en réseau des ONG participantes furent décisifs pour l'installation des bureaux européens des ONG majeures parmi lesquelles Friends of the Earth, Greenpeace et WWF. « Les coopérations entre groupes nationaux environnementaux ont été déterminantes dans leur décision ultérieure de susciter un bureau de représentation permanente à Bruxelles au sein de leur propre réseau international »⁷⁶.

L'installation d'ONG environnementales transnationales à Bruxelles

Après la signature de l'Acte Unique et la relance de l'intégration européenne, les institutions bruxelloises connaissent un regain d'intérêt de la part des intérêts organisés industriels, mais aussi de la société civile. Friends of the Earth s'établit à Bruxelles en 1985, tandis que Greenpeace et WWF fondent leur bureau de représentation en 1989. Pour Richard Balme *et al.*, l'installation de branches européennes des grandes ONG internationales est dictée par l'efficacité de concentrer leurs activités de lobbying européen à un seul endroit et aussi par l'importance croissante des législations communautaires en matières environnementales. En effet, le poids des normes européennes est allé croissant depuis le milieu des années 1980. À titre d'exemple, la Fondation Robert Schuman estime qu'« [e]n matière d'environnement il est très probable que 80% de la législation française soit d'origine européenne »⁷⁷.

Ces grandes ONG disposent déjà de réseaux d'organisations nationales structurés qui sont à la fois une assise financière et une assise en termes de crédibilité auprès des autorités publiques. Les objectifs partagés par les nouveaux entrants ne se limitent pas à la capacité à recueillir des informations sur l'actualité communautaire et influencer les décideurs, mais aussi à la collecte de fonds distribués par la Commission qui associe ces groupes à la mise en place de ses politiques au niveau national⁷⁸. Pour N. Berny, « [c]'est un processus

⁷⁴ BALME Richard *et al.*, *op. cit.*, p. 378.

⁷⁵ Site Internet de l'EEB, www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.html, consulté le 09 juillet 2009.

⁷⁶ BILIOURI Daphné, *loc. cit.*, p. 103.

⁷⁷ Euractiv, « 80% des lois viennent-elles de Bruxelles ? », 21 avril 2009, www.euractiv.fr/priorites-de-lue-elections/article/80-lois-viennent-vraiment-bruxelles-001599, consulté le 09 juillet 2009.

⁷⁸ BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p. 101.

d'institutionnalisation de l'action collective en réseau qui explique que l'organisation internationale ait prolongé ses activités de représentation à Bruxelles »⁷⁹.

Les activités du BEE et son association avec les services de la Commission ont agité comme un tremplin pour les ONG qui y ont participé et ont eu ainsi accès aux textes en préparation à Bruxelles. Alors qu'un tel accès est très limité dans la plupart des États-membres où les intérêts économiques sont très implantés (*embedded*), l'association est étroite au niveau européen et permet aux personnels des ONG de se familiariser avec les règles du jeu de la scène communautaire et les attentes des institutions européennes. Ainsi, c'est dans l'action et par l'échange d'information que les raisons d'agir à Bruxelles se sont construites. Avec une telle connaissance du terrain, les ONG peuvent engager les investissements qu'implique un bureau de représentation à Bruxelles.

La spécialisation grandissante entre les ONG permet une plus grande efficacité

Les ONG environnementales affluent à Bruxelles à partir de la moitié des années 1980⁸⁰. On assiste à une coordination grandissante entre ces différentes organisations. La plus importante d'entre elles est ce qui s'appellera d'abord le « *Gang of Four* » qui rassemble le Bureau Européen de l'Environnement, FoE, Greenpeace et WWF. Ce groupe s'étendra peu à peu au cours des années 1990 pour accueillir enfin dix membres. Il est désormais connu sous le nom de « Green-10 »⁸¹. Ce rassemblement est décrit par Justin Greenwood comme un réseau peu structuré mais coordonné⁸². Le réseau coordonne son travail à toutes les étapes du travail législatif. En amont, elles formulent des propositions de législation ; elles travaillent avec les institutions européennes pour s'assurer que les législations sont aussi effectives que possible dans leur aspect écologique ; enfin elles font campagne pour assurer la mise en application des législations au niveau national⁸³. Plus concrètement, les différents directeurs des bureaux européens se rencontrent une fois par mois pour prendre connaissance du travail de chacun et essayer d'aboutir à des positions communes⁸⁴.

⁷⁹ BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p. 102.

⁸⁰ FoE en 1986 ; Greenpeace en 1988 ; WWF et Climate Action Network 1989 ; la Fédération Européenne pour le Transport et l'Environnement en 1992, Birdlife en 1993.

⁸¹ Birdlife International, Climate Network Europe, CEE Bankwatch Network, Bureau Européen de l'Environnement, European federation of Transports and Environment, Health and Environment Alliance, Friends of the Earth Europe, Greenpeace Europe, International Friends of Nature, WWF European Policy Office.

⁸² GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 132.

⁸³ D'après le site de Friends of the Earth Europe, www.foeeurope.org/links/Green_10.htm, consulté le 26 juillet 2009

⁸⁴ Entrevue avec THIES Frauke, 6 février 2009.

D'après Tony Long, directeur du bureau européen de WWF, il existe un accord tacite entre ONG pour se spécialiser dans différents domaines d'activités⁸⁵. On trouve ainsi une coordination privilégiée entre les membres du G-4 (EEB, FoE, Greenpeace et WWF)⁸⁶. On retrouve cet aspect dans la coordination du Green-10 où est discutée collectivement l'opportunité d'aborder de nouvelles questions qu'aucune ONG ne traite⁸⁷.

Le Green-10 demeure étroitement lié à la DG Environnement et la coordination avec le BEE – seule de ces organisations à bénéficier du statut d'organisation consultative auprès de la DG – permet une bonne écoute des travaux de la coalition.

L'installation à Bruxelles de bureaux européens peut être comprise comme un prolongement de l'action. A la faveur du travail réalisé par le BEE, et du regain d'intérêt pour le niveau communautaire après 1986, les membres des ONG ont perçu l'avantage de s'adresser directement à Bruxelles. La présence de ces nombreuses ONG a permis de mettre en place des coordinations effectives jusqu'à faire des intérêts environnementaux « les intérêts non-industriels les mieux organisés » à l'échelle communautaire.

II. La place des ONG environnementales dans la gouvernance européenne : compléter et légitimer le rôle des institutions européennes

Selon Irène Bellier⁸⁸, les groupes d'intérêts réduisent la dépendance de la Commission et du Parlement Européen vis-à-vis des administrations nationales, en tant qu'alliés de l'intégration européenne. Dans une communication du 18 janvier 2000⁸⁹, la Commission européenne entend systématiser, approfondir et structurer sa collaboration avec les associations et les ONG, et énonce cinq raisons principales pour collaborer avec la société civile organisée. La Commission révèle son double intérêt dans la collaboration avec les ONG : utiliser leurs ressources techniques en termes d'information et d'expertise, mais aussi fournir une ressource idéologique dans la mobilisation d'un « intérêt général européen » qui puisse compenser leur faible ou absente légitimité démocratique.

⁸⁵ BILIOURI Daphné, *loc. cit.*, p. 175

⁸⁶ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 134.

⁸⁷ Entrevue avec THIES Frauke, 6 février 2009.

⁸⁸ BELLIER Irène, « The Commission as an actor », in H. Wallace et A. Young (ed.) *Participation and policy making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997, cité par GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁹ D'après WEISBEN Julien, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique Européenne*, n. 4, Printemps 2001, p. 108-109 et GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 116.

Une précieuse source d'information et d'expertise

En effet, dès les débuts de l'Union, il existe une méfiance des gouvernements nationaux envers le Haut Commissariat qui est réduit dans ses effectifs afin d'amoindrir son pouvoir de fait⁹⁰. Ainsi, la Commission Européenne demeure-t-elle aujourd'hui une bureaucratie relativement réduite en comparaison avec les administrations nationales. Concernant les énergies renouvelables, Tom Howes confirme ce décalage : « when we started developing the policy, so with the renewables' roadmap in the beginning of 2007, we were seven people working on renewables. In the UK, now, they have one hundred »⁹¹. La petite taille de l'administration de la Commission entraîne un besoin en une expertise extérieure et rend difficile le suivi de la mise en place des directives⁹². R. Balme *et al.* la qualifient de « *ill-resourced* »⁹³.

Selon S. Saurugger, il existe deux configurations bureaucratiques de l'expertise. D'une part, dans les domaines où la Commission possède les compétences dans le champ scientifique et dans le champ de la régulation, les groupes de pression ont un accès limité à la prise de décision car ils ne peuvent fournir d'expertise. D'autre part, il existe des domaines où la Commission cherche à acquérir des compétences et elle s'appuie alors sur les groupes d'intérêt⁹⁴. « Là où la compétence politique de l'Union européenne est clairement et depuis longtemps établie [...], la Commission possède plus de connaissance et d'expertise que dans les domaines politiques qui émergent au niveau communautaire »⁹⁵. Le cas des énergies renouvelables semble correspondre à cette deuxième situation.

En effet, lorsque Tom Howes affirme les besoins de son service en expertise, les sources qu'il évoque sont les expertises commandées à des organismes de recherche professionnels⁹⁶, puis viennent directement les professionnels du secteur qui sont représentés à travers le European Renewable Energy Council (EREC), et enfin les autres intérêts concernés par les énergies renouvelables.

⁹⁰ D'après MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, 2^e éd., Paris, Les Presses de Sciences Po, 2006.

⁹¹ Entrevue avec HOWES Tom, 25 mars 2009.

⁹² MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC: challenges and opportunities », *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, p. 115.

⁹³ BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent, *L'action collective en Europe*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 377.

⁹⁴ SAURUGGER Sabine, *loc. cit.*, p. 377.

⁹⁵ SAURUGGER Sabine, *loc. cit.*, p. 381.

⁹⁶ « We contract consultancy, to undertake analysis for us, particularly, in this context, a lot of the economic modelling ». Entrevue avec HOWES Tom, 25 mars 2009.

La liste des organismes d'expertise contractés est disponible dans la Proposition de directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, 31 janvier 2008, p. 7, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:FR:PDF

L'avantage des ONG est de savoir distinguer les informations au sein du vaste éventail d'expertises disponible⁹⁷. Cependant, l'information dont a besoin la Commission est plus large qu'une simple expertise technique, il s'agit d'une expertise relative aux politiques publiques. « Cette expertise porte à la fois sur les problèmes et sur le champ des politiques publiques, ses rapports de force et ses protagonistes »⁹⁸. La Commission a donc recours aux intérêts organisés pour obtenir des données scientifiques et techniques précises, mais aussi pour connaître la position de chacun et savoir quels intérêts sont en jeu⁹⁹.

Ainsi, alors que les institutions communautaires se trouvent saisies de nouvelles questions qui étendent leur domaine de compétence, les ONG environnementales se révèlent une source précieuse d'information et d'expertise. La Commission les encourage à s'organiser en leur offrant l'opportunité d'intervenir dans la prise de décision et leur procure des ressources financières afin de développer leur expertise.

Une source de légitimité démocratique

Après l'Acte Unique Européen, la relance de l'intégration européenne passe aussi par un questionnement sur la légitimité de l'Union¹⁰⁰. L'accusation faite aux institutions européennes est celle d'un « déficit démocratique » ; les institutions européennes sont perçues comme opaques et technocratiques. La volonté d'une plus grande légitimité démocratique passe par l'accès à la participation des représentants des organisations de la société civile.

Le dilemme auquel doit répondre la Commission européenne peut être appréhendé par la distinction entre légitimité par les *outputs* et légitimité par les *inputs*. Pour les institutions européennes, il s'agit de légitimer leurs politiques par l'*input* (la participation et les moyens par lesquels les politiques sont faites) plutôt que par l'*output* (l'efficacité des politiques menées ou « *winning by the results* »). La participation de la « société civile organisée » est la

⁹⁷ *Ibidem*, p. 378. « The great advantage of EMOs [environmental movement organisations] in lobbying EC [...] lays in EMO's ability to draw upon an enormous range of scientific expertise, most of it of the highest quality and freely given by scientists because they believed in the goal of environmental protection ». Affirmer que l'expertise obtenue par les ONG est gratuite pour la plupart nous apparaît sujet à caution et nous verrons que ce n'est pas le cas en ce qui concerne les énergies renouvelables.

⁹⁸ BERNY Nathalie, *loc.cit.*, p. 99.

⁹⁹ « Partly it's the expertise, so just having data: that's important and often difficult to get, so if they have managed the project and because of their contacts in the member states, they are able to produce a good report which gives you the good picture of the facts and statistics, that is useful. But also, it's useful if they can present a coherent argument from their perspective. If they can help set out a good argument, that is useful for us ». Entrevue avec HOWES Tom, 25 mars 2009.

¹⁰⁰ D'après GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 116

réponse trouvée par la Commission pour faire face aux accusations de « déficit démocratique »¹⁰¹.

Ainsi, le recours aux ONG et associations permet de mobiliser ce qui est présenté comme un « intérêt général européen »¹⁰², qui constitue une ressource d'ordre idéologique pour les institutions européennes qui sont en position faible en ce qui concerne leur légitimité. Ainsi, dans les années 1990, on assiste à une croissance de la représentation des intérêts non-économiques encouragés et en partie financés par la Commission¹⁰³.

La participation des groupes d'intérêts au prisme de la « démocratie associative »

Pour Sabine Saurugger, le modèle de gouvernance de l'UE peut être compris selon le modèle de la « démocratie associative »¹⁰⁴.

« Le modèle de démocratie associative, en liant l'agenda néocorporatiste aux exigences de la théorie de la démocratie libérale, suppose que les groupes d'intérêts peuvent être à la fois des instruments pour améliorer l'efficacité du *policy-making* et assurer la participation des citoyens »¹⁰⁵.

Retraçant une généalogie rapide de ce concept, S. Saurugger met en relief plusieurs héritages. Tout d'abord, la démocratie associative s'inscrit dans l'héritage de la *vision pluraliste* de la démocratie libérale. Cette vision pluraliste voit dans la participation directe de représentants des groupes sociaux un mécanisme autorégulé où la diversité des intérêts en compétition empêche tout monopole et constitue un mécanisme de *checks and balance* où les groupes se contrôlent mutuellement et se neutralisent. Le *néocorporatisme*, selon Gerard Lehmbruch et Philippe Schmitter, est un modèle où les acteurs privés sont étroitement associés aux politiques publiques avec pour effet de garantir l'efficacité et la légitimité de ces dernières. Un trait caractéristique de ce modèle est l'emprise de l'Etat sur cette représentation directe : les organisations représentatives sont reconnues, parfois même créées par l'Etat qui leur accorde un monopole de la représentation dans leur secteur spécifique, en échange de quoi il bénéficie d'un certain contrôle dans la sélection des dirigeants et dans la formulation des demandes politiques. Cette délégation vers des représentants d'intérêts privés permet ainsi d'alléger l'agenda de l'Etat. Enfin, les concepts de *démocratie participative et de délibération*

¹⁰¹ D'après SAURUGGER Sabine, « Démocratiser l'expertise ? Acteurs non étatiques et fabrication d'un savoir légitime », in *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, COSTA Olivier et MAGNETTE Paul (dir.), Les Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 225-239

¹⁰² WEISBEN Julien, *loc. cit.*, p. 108.

¹⁰³ ANDESEN S. et ELIASSEN K., *op. cit.*, p. 48.

¹⁰⁴ D'après SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, n°10, 2003, p. 151-169

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 159.

insistent sur l'insuffisance de la représentation et constitue un idéal visant à réinstaurer un système de représentation directe. Ils se fondent notamment sur la prise en compte des groupes sociaux qui expriment de nouvelles valeurs (comme le mouvement écologiste) et sur la nécessaire constitution d'un véritable espace public. Ce dernier, selon les travaux de J. Habermas, doit être conçu comme espace de dialogue entre les différentes instances représentatives de l'opinion publique, l'expertise scientifique et les décideurs politiques et suppose une implication forte des citoyens. L'évocation de ces concepts permet d'entrevoir quelle sorte de légitimité la Commission cherche en associant les ONG à la prise de décision.

En effet, dans une communication du 18 janvier 2000¹⁰⁶, La Commission affirme vouloir systématiser, approfondir et structurer sa collaboration avec les associations et les ONG. Il existe cinq arguments évoqués pour cette coopération :

- *renforcer la démocratie de participation* est le premier d'entre eux et met en relief cette quête de légitimité démocratique déjà évoquée ainsi que la place de médiateur qu'occupent ONG et associations dans celle-ci. Les ONG sont perçues comme une composante intégrale des démocraties libérales. « [L]es ONG sont reconnues comme une composante de la société civile, qui apporte un soutien très utile à un régime démocratique ».

- *représenter certaines catégories de citoyens auprès des institutions européennes* (« leur rôle dans la définition et la mise en œuvre des actions politiques aide à faire accepter l'Union Européenne dans l'opinion publique. Dans certains cas elles jouent un rôle de contrepoids aux activités et aux avis d'autres groupements d'intérêts dans la société »). Les ONG ont un rôle complémentaire des instances de représentation que sont les partis politiques ou les syndicats. Prenant en compte les critiques qui lui ont été adressées d'une trop grande proximité avec les intérêts économiques, la Commission saisit l'opportunité de rééquilibrer son mode de prise de décision – au moins en théorie – en y intégrant des préoccupations plus sociales incarnées par les ONG.

- *contribuer à la définition des politiques* (« Grâce aux liens qu'elles entretiennent au niveau local, régional, national et européen, les ONG peuvent apporter des connaissances utiles à la définition des politiques européennes »). La subtilité de cet argument tient à ce qu'il articule la dimension de légitimation démocratique avec un aspect plus fonctionnel. L'organisation à tous les niveaux de gouvernement, du local au supranational, doit permettre d'acheminer « les connaissances utiles » à la Commission. S'il s'agit

¹⁰⁶ Commission Européenne, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », document de discussion présenté par le Président PRODI et le Vice Président KINNOCK, site de la Commission Européenne, le 18 janvier 2000, http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_fr.pdf, consulté le 21 juillet 2009.

d'informations à caractère technique ou d'aspirations plus politiques n'est pas explicité dans la mesure où cette ambivalence est à l'origine la légitimité des groupes européens, à la fois « experts » et « représentants ».

- *contribuer à la gestion de projets* (« *le savoir-faire et le dévouement du personnel des ONG [...] signifient qu'elles sont des partenaires vitaux pour la Commission* »). L'argument est technique, signifiant que les ONG disposent des connaissances et de la pratique nécessaire au *monitoring* des politiques européennes, mais aussi normatif, supposant que les ONG sont des partenaires fiables. Le « dévouement » insiste sur l'aspect éthique de cette collaboration et de la confiance dont disposent ces acteurs

- *contribuer à l'intégration européenne* (« [...] les réseaux européens d'ONG apportent une contribution importante à la formation d'une "opinion publique européenne", généralement considérée comme une condition préalable à l'établissement d'une véritable entité politique européenne. »). La coordination d'un réseau transeuropéen permet aux ONG de formuler un point de vue qui dépasse le cadre des États. À ce titre les ONG offrent une perspective utile pour laquelle la Commission est prête à « reconnaître et soutenir l'indépendance et le développement du secteur des ONG ». Surtout, la Commission compte sur ces organisations pour diffuser les normes européennes jusqu'à la « base ».

La Commission, en cherchant un partenariat plus étroit avec les ONG, vise à valoriser le rôle représentatif voire médiateur des ONG afin de se présenter comme une « démocratie de participation ».

Une clientèle pour soutenir la DG XI

Un regard plus trivial peut être porté sur cette recherche de partenariat avec les ONG environnementales. Il s'agit de prendre en compte la conflictualité qui peut exister au sein des institutions de l'UE, principalement au sein même de la Commission, ainsi qu'entre la Commission et les États-membres.

Daphné Biliouri¹⁰⁷ rappelle que les ONG environnementales ont obtenu un rôle actif dans les politiques européennes dès les années 1980 pour fournir informations et expertises aux institutions européennes afin qu'elles légitiment leur position. Il s'agit pour la Commission d'obtenir des ONG qu'elles s'engagent dans une concertation stable et structurée pour établir une nouvelle politique, tandis que la Commission leur garantit son appui¹⁰⁸. Paradoxalement, le cadre institutionnel européen constitue un environnement complexe

¹⁰⁷ BILIOURI Daphné., *loc. cit.*, p. 174.

¹⁰⁸ MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union Européenne*, p. 214.

caractérisé par une non stabilisation des règles du jeu : variabilité des pratiques administratives, rotation du personnel en poste, importance des canaux informels et *ad hoc*, extrême fluidité et hétérogénéité des coalitions politiques activées par les institutions européennes¹⁰⁹. L'intérêt pour la Commission est d'avoir accès à des coalitions politiques (*policy coalitions*) ponctuelles et variables en fonction des enjeux¹¹⁰. Le caractère non contraignant de ces consultations permet une grande souplesse. Cependant, des normes minimales de consultation ont été mises en place, permettant d'établir des critères plus stables et donc des procédures plus prévisibles et transparentes. On constate néanmoins que les propositions pour donner force juridique à ces procédures ont échoué, ce qui a eu pour effet d'éviter une rigidité trop contraignante¹¹¹.

Le caractère informel de ces relations tient aussi au fait qu'elles s'apparentent à une forme de clientélisme. Sonia Mazey et Jeremy Richardson soulignent, d'après les travaux d'A. Downs, que les jeunes bureaucraties entretiennent délibérément des clients extérieurs qui dépendent ensuite d'elles et les défendent en temps de crise. Ce pourrait être le cas du Service de l'Environnement (qui a précédé la DG XI), qui était très faible au sein de la Commission et a cherché le soutien des ONG pour se renforcer. Les ONG environnementales présentent aujourd'hui un degré malsain (*unhealthy*) de dépendance vis-à-vis de la Commission¹¹² (cette question sera traitée dans le chapitre 3). L'appui des ONG permet également de « court-circuiter » les administrations nationales, en obtenant des informations directement auprès des organisations présentes sur place et de palier ainsi des faibles ressources en expertise.

Les appellations divergent pour caractériser le modèle de gouvernance européen et la place particulière qui y est faite aux groupes d'intérêts. Richard Balme parle d'un « corporatisme libéral » qui « conjugue un degré très poussé d'association institutionnelle entre intérêts publics et privés, au point de les rendre parfois indissociables, avec une orientation très libérale des politiques publiques »¹¹³. On constate que les intérêts diffus

¹⁰⁹ WEISBEN Julien, *loc. cit.*, p. 110.

¹¹⁰ WARLEIGH Alex, « The hustle: citizenship practice, NGOs and policy coalitions – the case of Auto Oil, drinking water and unit pricing », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n.2, 2000, p. 232-237.

¹¹¹ ROUYER Muriel, « Peut-on démocratiser l'expertise ? Entretien avec DEHOUSSE Renaud et LEBESSIS Notis », *Raisons Politiques*, janvier 2003, p. 112-113

¹¹² MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC... », *loc. cit.*, p. 121.

¹¹³ BALME Richard, « La gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts », in HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali et PRUD'HOMME Jean-François (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 77.

représentés par les organisations de la société civile ont acquis une place de première importance dans la quête d'une plus grande légitimité de la part de la Commission. Justin Greenwood évoque un « *empowered pluralism* » fondé sur une recherche de légitimité de la part de l'Union Européenne à travers un *empowerment* systématique des organisations de la société civile afin de se présenter comme une « démocratie participative »¹¹⁴. Ce discours de légitimation ne doit pas faire oublier l'intérêt qu'a une telle administration à entretenir un réseau de clients qui puissent l'appuyer dans les rivalités entre institutions.

Conclusion de la première partie

Au cours des années 1980, la question environnementale axée autour du réchauffement climatique est devenue un enjeu de premier ordre dans la gouvernance mondiale, donnant lieu à des conférences régulières au sein des Nations Unies¹¹⁵. Le référentiel commun aux acteurs est désormais celui du « développement durable » dont l'acceptation globale est marquée par le « Sommet Mondial pour le Développement Durable » de Johannesburg (2002) qui porte son nom. L'Union Européenne eut à cœur de prendre le *leadership* de cette cause environnementale en adoptant l'arsenal législatif le plus contraignant au monde dans le domaine environnemental.

Le mode de gouvernance particulier de l'UE a permis une association étroite avec les organisations militantes transnationales actives dans ce domaine. Ces grandes ONG ont connu des modifications majeures : désormais composées en majorité de professionnels et pouvant compter sur des membres nombreux, sensibilisés à travers des stratégies médiatiques mais qui ne participent plus directement de l'organisation, ces ONG disposent de connaissances et d'un soutien public utile à la Commission Européenne. Ralliées à la cause du « développement durable », ces organisations ont connu à travers leur institutionnalisation une capacité multipliée d'influencer les décisions politiques. Aussi, cette coopération entraîne des concessions réciproques. Pour J. Huber la modernisation écologique se caractérise par un double processus d'« *écologiser l'économie et d'économiciser l'écologie* » (*ecologising economy and economising ecology*)¹¹⁶. Aussi, si la Commission a ouvert ses portes aux intérêts environnementaux, ces derniers évoluent dans un cadre contraignant qui limite leur

¹¹⁴ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 116.

¹¹⁵ Les Conférences des Nations Unies sur le Réchauffement Climatique se sont tenues à Kyoto (1997), Bali (2007), Poznan (2008), Copenhague (2009).

¹¹⁶ HUBER J., *Die verlorene Unschuld der Oecologie*, Fischer, Francfort, 1982, cité par VAN DER HEIJDEN H.-A., *op. cit.*, p. 211.

capacité d'action. L'exemple de l'élaboration de la Directive Énergies Renouvelables de 2008 illustrera ce propos dans la seconde partie.

Deuxième partie : Les limites de la participation de la « société civile » au processus de prise de décision européen

Pour Julien Weisben, il existe une tension dans le travail des représentants de la société civile : une conception est portée par la figure du militant qui, par des pétitions ou l'organisation de manifestations, suscite des mobilisations sociales ; une autre conception s'articule autour de l'expert qui, par une expertise spécialisée, travaille au sein des réseaux de politiques publiques pour tenter d'orienter la prise de décision. Cet écartèlement entre « la rue » et « le couloir » est révélateur des tensions du modèle européen de gouvernance partagé entre le modèle classique du suffrage universel et la norme de droit avec l'utilisation politique que peut en faire l'« expert militant »¹¹⁷. Pour Frauke Thies, expertise et protestation demeurent deux répertoires complémentaires :

« If you want to influence the political process, you have to talk to the people and to make proposals that make an actual translate into something, something in their type of language : legislation and so on... It would not be enough to just put a barrier on the European Parliament or do a big action there if we can not tell people how this can be reflected politically»¹¹⁸.

Cependant, le premier répertoire demande un effort organisationnel important de la part des ONG, tandis que le second est difficile à mettre en oeuvre dans le système de gouvernance européen.

¹¹⁷ WEISBEN Julien, *loc. cit.*, p. 116.

¹¹⁸ THIES Frauke, entrevue du 6 février 2009.

Chapitre 3. L'activité d'expertise : un mécanisme de sélection d'une élite issue de la « société civile »

« Si théoriquement [les associations civiques] trouvent dans l'Union une multitude de points d'accès et des ressources mobilisables, les modalités concrètes du lobbying communautaire tendent à fonctionner comme un filtre très sélectif qui ne permet qu'aux plus puissantes d'entre elles de se mobiliser à l'échelle européenne »¹¹⁹. Ce constat de Julien Weisben vaut pour tous les groupes d'intérêt diffus qui tentent de se faire entendre à Bruxelles. Si l'Union européenne offre de nombreux points d'accès à la participation des ONG, elle agit aussi comme un cadre contraignant qui pèse sur les ressources nécessaires et les répertoires d'action adoptés.

I. L'activité d'expertise nécessite des ressources élevées

D'après Pierre Muller, les grands traits du processus de décision européen sont l'incertitude, l'ouverture et l'opacité¹²⁰. L'*incertitude* vient de la complexité du système communautaire et de l'absence de leadership décisionnel tant dans le fonctionnement collégial de la Commission qu'au sein du Conseil de l'UE et même au sein du Parlement où les majorités se dessinent au cas par cas avec un souci du consensus le plus grand. Pierre Muller parle d'un système de décision à géométrie variable où la position des acteurs varie selon les processus en cours et les questions en discussion. L'*ouverture* se lit comparativement au niveau national : l'accès aux cercles de décisions est généralement plus facile. La Commission, en quête d'expertise – et de légitimité –, multiplie les contacts formels et informels avec de nombreux partenaires. L'*opacité* s'explique paradoxalement par l'ouverture des règles du jeu qui ne sont pas parfaitement stabilisées, apparaissant floues et non dites. A travers ce processus complexe se constitue « une sorte de caste d'acteurs ayant accès à la décision ». Pierre Muller s'interroge alors : « Le processus de recherche et de confrontation d'expertises ne joue[-t-il] pas, en définitive, comme un mécanisme de sélection d'une élite, à la fois politico-administrative et issue de la société civile ? »¹²¹.

De fait, le champ d'action que constituent les politiques publiques européennes nécessite des ressources particulières que seules quelques organisations peuvent parvenir à

¹¹⁹ WEISBEN Julien, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique Européenne*, n. 4, Printemps 2001, p. 112.

¹²⁰ D'après MULLER Pierre, « Un espace européen des politiques publiques », in MÉNY Yves, MULLER Pierre et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Politiques Publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 20-21.

¹²¹ *Ibid.*

réunir. « The successful groups are those who exhibit the usual professional characteristics – namely resources, advance intelligence, good contacts with bureaucrats and politicians, and above all an ability to provide policy-makers with sound information and advice. Reputations for expertise, reliability and trust are key resources in lobbying in Brussels as elsewhere »¹²².

Ainsi, les activités d'un bureau de représentation à Bruxelles supposent des ressources financières et sociales élevées pour pouvoir s'adapter à ce milieu changeant et complexe. Ces ressources, telles que définies par S. Saurugger et E. Grossman¹²³, intègrent :

- le degré et le mode d'organisation du groupe,
- la nature de ses élites, le degré d'institutionnalisation au sein de l'appareil politico-administratif,
- les contacts plus ou moins forts entre les groupes, la capacité de s'appuyer sur un réseau d'anciens,
- le savoir-faire et l'expertise mobilisable,
- la capacité de définir de manière plus ou moins autonome son propre intérêt.

L'examen de ces ressources révèle l'exigence en termes d'organisation du lobbying européen qui peut être source de contradictions pour des organisations représentantes du mouvement social.

L'institutionnalisation exige des ressources financières élevées

Les ressources financières sont déterminantes dans le lobbying européen. Des fonds importants sont nécessaires pour établir et maintenir un bureau de représentation à Bruxelles, pour recruter le personnel qualifié et pour se procurer une expertise fiable et reconnue. Ainsi, seules les ONG majeures disposant d'un vaste réseau de contributeurs qui leur assurent des ressources financières importantes et régulières peuvent maintenir les activités d'un bureau de représentation. En effet, la complexité du travail nécessite la mobilisation de professionnels possédant des compétences techniques/scientifiques sur les questions environnementales¹²⁴ et familiers du système institutionnel communautaire. À la différence des organisations locales, les bureaux de représentation ne comportent pas de militants bénévoles, mais des salariés. Ainsi, la participation à la prise de décision procède-t-elle d'un premier mécanisme « censitaire » dû aux coûts financiers élevés de l'institutionnalisation à Bruxelles. Cependant,

¹²² MAZEY Sonia and RICHARDSON Jeremy, «Environmental groups and the EC: challenges and opportunities », *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, p. 110.

¹²³ SAURUGGER Sabine et GROSSMAN Emiliano, *Les groupes d'intérêt, action collective et stratégie de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

¹²⁴ BILIOURI Daphné, *loc. cit.*, p. 176-177.

la Commission européenne verse une subvention aux ONG environnementales afin de faciliter leur participation¹²⁵. La manière dont une telle dépendance financière peut affecter l'indépendance des ONG sera discutée dans le dernier paragraphe de ce chapitre.

Les ONG actives à Bruxelles sont des ensembles très structurés

Les bureaux de Friends of the Earth, Greenpeace et WWF, en tant que membres d'ONG transnationales, appartiennent à des organisations très structurées. Le degré et le mode d'organisation du groupe varient selon les organisations¹²⁶. Pour WWF qui est organisé en programmes régionaux, le bureau européen dépend du sous-comité de programme européen. Pour Greenpeace, réputée très centralisée, l'unité européenne est directement reliée à Greenpeace International. Les choses sont sensiblement différentes pour FoE Europe (FOEE) qui est indépendant de FoE International (FOEI). Le bureau européen intègre les groupes membres de FOEI qui ont choisi d'adhérer au regroupement européen ; une assemblée générale en désigne le conseil d'administration. Chaque ONG peut avoir recours à tout son réseau militant. Il constitue une ressource majeure à laquelle les bureaux font régulièrement appel.

J.-P. Deléage et D. Chartier, faisant référence à la théorie schumpétérienne, n'hésitent pas à parler d' « entreprises » insérées dans la logique dominante de la société capitaliste pour WWF et Greenpeace. Les besoins pour la continuité de l'organisation fondent la nécessité de rassembler du capital : de l'argent, des donateurs et des militants, des experts, l'accès aux médias sont autant de capitaux pour lesquels il faut investir rationnellement en vue de réaliser des objectifs prédéterminés¹²⁷. Plus généralement, on peut constater un souci permanent d'efficacité que l'ont retrouve dans l'activité des ONG en général dont les résultats obtenus fondent la légitimité envers les membres.

Les membres sont des professionnels au profil technique

Le profil des membres des bureaux de lobbying révèle l'importance du parcours professionnel plutôt que militant. Les bureaux de représentation WWF, Greenpeace et FoE sont tous composés de professionnels. Si les membres de ce dernier étaient des bénévoles à ses débuts, ils se sont depuis professionnalisés¹²⁸. La complexité et l'ouverture du système

¹²⁵ « Action Program Promoting European Environmental NGOs », décision du Conseil 97/872. Ce programme, renouvelé en 2002, s'intègre à partir de 2007 dans le cadre financier LIFE+, administré par la DG Environnement, cité par BILIOURI Daphné, *loc. cit.*, p. 107.

¹²⁶ D'après BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p. 104-105.

¹²⁷ CHARTIER Denis et DÉLÉAGE J.-P., *loc. cit.*, p. 35-36.

¹²⁸ BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p. 104-105.

communautaire nécessitent de hautes compétences techniques. Ce sont là des ressources humaines déterminantes. En effet, Frauke Thies affirme que les débats au sein du réseau Climate Network Europe étaient limités entre les ONG sur la question des énergies renouvelables car elle était la seule spécialiste de la question¹²⁹.

L'institutionnalisation des ONG environnementales auprès de la Commission et du Parlement.

Les ONG environnementales sont devenues des interlocuteurs réguliers et crédibles pour les décideurs politiques comme nous l'avons vu précédemment. Ils fournissent des informations utiles et une légitimité démocratique aux politiques auxquelles elles sont associées.

S. Mazey et J. Richardson rapportent que l'expertise des groupes environnementaux est plutôt bien perçue par de nombreux membres de la DG XI¹³⁰. J. Greenwood qualifie d'« indispensable » la participation du Green-10 au *policy making*¹³¹. Il s'appuie sur une position commune où la Commission et le Parlement approuvent le plan de financement des ONG environnementales. « NGOs are essential to coordinate and channel to the Commission information and views on the new and emerging perspective, such as on nature protection and transboundary environmental problems »; « they provide necessary balance ... in relation to other actors in the environment »¹³². Les membres du Green-10 rencontrent les membres de la DG XI périodiquement, principalement par le biais du BEE. Ils rencontrent également le Président de la Commission une fois par an¹³³. Quant au Parlement Européen, une enquête effectuée auprès des parlementaires sur l'efficacité des différents lobbies donne les ONG environnementales comme les plus efficaces au sein des groupes de la société civile¹³⁴.

Les contacts entre les ONG environnementales sont importants

Un point central dans la stratégie des ONG environnementales est leur coordination plus ou moins grande sur la plupart des sujets. A la fin des années 1980, les ONG

¹²⁹ « On this issue, because I was the only one in Brussels, it was little deliberation to get, because nobody else was focusing on it and so nobody else really has the expertise ». Entrevue du 6 février 2009.

¹³⁰ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC... », *loc. cit.*, p. 122-123.

¹³¹ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 134.

¹³² Journal Officiel des Communautés Européennes, C110 E/27 du 7 mai 2002.

¹³³ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 134.

¹³⁴ « Environmental non governmental organisations are regarded by MEPs as most effective at lobbying », BURSTON MARSTELLER, « A guide to effective lobbying of the European parliament », site du groupe Burston Marsteller, 2001, <http://www.bmbrussels.eu/images/upload/guideurparl.pdf>, consulté le 28 juillet 2009.

environnementales étaient encore hétérogènes et peu en phase avec les partis politiques¹³⁵, aujourd'hui elles semblent être les mieux organisées des intérêts de la société civile.

Le *Green-10* rassemble les dix ONG les plus actives à Bruxelles. Il représente vingt millions d'adhérents, ce qui lui confère une force représentative importante et ses déclarations communes bénéficient d'une légitimité forte aux yeux du législateur. Sur la question du changement climatique, *Climate Action Europe* est aussi une forme de coordination efficace qui permet d'arrêter des positions communes.

Ces coordinations sont un atout central des ONG environnementales et permettent une répartition implicite du travail :

« If we already have three NGOs doing good work on particular issues, then we may decide to focus our resources on another issue where there is a lot of work required and where, currently, there is not enough work being done. This does happen in a way. We also coordinate under the CAN [Climate Action Network] where we can see what the others are doing on climate, try to arrive at joint positions, so become stronger by working together and also to spread work of it. »¹³⁶

S. Mazey et J. Richardson soulignent que, contrairement aux entreprises d'un même secteur susceptibles d'appartenir à une même fédération européenne, les ONG environnementales ne se font pas concurrence pour un marché. Ainsi, les conflits d'intérêt qui ont lieu au sein de l'industrie européenne n'apparaissent pas au sein des groupes environnementaux. En effet, si celles-ci peuvent avoir des intérêts différents et focaliser leur action sur des problèmes différents, elles ont toutes un objectif commun dans une meilleure réglementation environnementale, sans qu'il existe la tentation d'obtenir des avantages comparatifs par le biais des régulations européennes¹³⁷. Cet échange d'information constitue un atout majeur des ONG. Margaret Keck et Kathryn Sikkink désignent ce principe d'action et de solidarité sous le terme de réseau plaidant (*advocacy networks*). L'échange d'informations entre ONG et aussi avec d'autres acteurs variés agissant au niveau international permet ainsi de renforcer la capacité d'action du réseau¹³⁸. L'ensemble des bureaux d'ONG environnementales présentes à Bruxelles représente une centaine de salariés, auxquels on peut ajouter le potentiel d'un millier de personnes travaillant dans les bureaux européens des plus grandes organisations¹³⁹.

¹³⁵ BILIOURI Daphné, *loc. cit.* p. 174.

¹³⁶ Entrevue avec THIES Frauke, 6 février 2009.

¹³⁷ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, *loc. cit.*, p. 118-120.

¹³⁸ KECK Margaret et SIKKINK Kathryn, *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*, Ithaca Cornell University Press, 1998, p. 28-29.

¹³⁹ GREENWOOD Jutin, *op. cit.*, p. 132.

La coordination des bureaux européens est facilitée par le fait qu'elle est composée de salariés qui n'ont pas à bâtir de consensus au sein d'un réseau militant. L'activité de lobbying suppose une réactivité importante qui serait rendue difficile si elle supposait l'activation permanente de tous les membres du réseau.

Les ONG environnementales bénéficient d'un savoir-faire et d'une expertise importants grâce aux ressources de mouvements mondiaux

Les vastes réseaux comme FoE, Greenpeace et WWF peuvent mobiliser leurs organisations nationales qui couvrent la plupart des pays de l'UE : FoE est présent dans vingt-trois pays de l'Union¹⁴⁰, Greenpeace dans vingt-deux¹⁴¹, et WWF dans dix-huit¹⁴². Ensemble ces organisations couvrent tous les pays de l'Union. La capacité de coordination de ces réseaux leur permet d'obtenir des ressources proche de celles que mobilisent les organisations industrielles pour la dimension environnementales de leurs activités¹⁴³.

Frauke Thies présente comme déterminante l'expertise à présenter aux décideurs européens pour obtenir leur attention. Pour être crédible aux yeux des décideurs européens, elle est contractée auprès d'instituts de recherche renommés. Si une ONG peut avoir ses propres unités de recherche¹⁴⁴, un rapport aura d'autant plus de poids qu'il émane d'un institut réputé conservateur ou, pour le moins, neutre¹⁴⁵. Cette contrainte entraîne une exigence accrue de ressources financières.

La capacité de définir de manière plus ou moins autonome leur propre intérêt est difficile à évaluer

Les stratégies de lobbying sont étroitement dépendantes des institutions elles-mêmes et de l'agenda européen. Cependant, l'indépendance est un point central qui engage la crédibilité des ONG. Ainsi, Greenpeace refuse-t-il toute subvention publique et n'accepte que

¹⁴⁰ FoE n'est pas présente en Grèce, Portugal, Roumanie et Slovénie. <http://www.foeeurope.org/members/list.htm>, consulté le 28 juillet 2009.

¹⁴¹ Greenpeace n'est pas présente Bulgarie, Irlande, Slovénie et dans les 3 pays baltes, <http://www.greenpeace.org/international/about/worldwide>.

¹⁴² WWF n'est pas présente à Chypre, en Rép. Tchèque, Irlande, Luxembourg, Malte, Portugal, Slovaquie, Slovénie et dans les 3 pays baltes. http://www.panda.org/who_we_are/wwf_offices/wwf_in_europe.cfm, consultés le 28 juillet 2009.

¹⁴³ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 130.

¹⁴⁴ C'est le cas de Greenpeace qui dispose d'une unité de recherche au sein de l'Exeter University au Royaume-Uni.

¹⁴⁵ « It is also a question of credibility. If you commission somebody who really seems to be conservative or neutral and based on very solid numbers, it's a study that is going to be more credible ». Entrevue avec THIES Frauke, le 6 février 2009.

les dons individuels afin de préserver son indépendance¹⁴⁶. WWF quant à lui limite l'apport des organisations publiques à 15%¹⁴⁷. Il est vrai que les dotations financières attribuées par la Commission aux autres ONG environnementales posent des interrogations sur leur indépendance. Ainsi, FoEE reçoit 25 % de son budget de la Commission Européenne¹⁴⁸. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elles sont liées par ces dotations. Pour Frauke Thies, Greenpeace est plus indépendante car elle n'est pas liée par la demande de fonds. En effet, pour obtenir les subventions du programme LIFE+, les bureaux européens doivent inscrire leurs activités dans les axes prioritaires fixés avec la Commission et fournir un rapport d'activité dont l'évaluation déterminera la poursuite de la subvention. Pour D. Chartier et J.-P. Deléage, ce financement est problématique¹⁴⁹. Cependant, Sydney Tarrow rappelle que ce type de soutien est souvent déterminant dans l'émergence des groupes défendant des biens publics à l'échelle internationale¹⁵⁰. De plus les ONG ont déjà démontré leur forte volonté d'indépendance. Un certain nombre d'ONG, en réponse aux financements reçus par la Commission, ont signé une lettre ouverte au Commissaire au commerce Peter Mandelson intitulé *Not in Our Name*, publiée dans le *Financial Times* durant l'été 2006¹⁵¹.

Si pendant longtemps les intérêts environnementaux sont apparus faibles en ressources et peu à même d'être entendus sur la scène communautaire, leur meilleure organisation et le contexte favorable d'écoute dont ils bénéficient auprès de la Commission et du Parlement Européen placent désormais les ONG environnementales parmi les voix qui comptent. Les ONG ont répondu avec succès aux exigences de l'UE en se présentant comme des acteurs européens véritables et représentatifs¹⁵², en faisant un effort organisationnel important comme d'être établies à Bruxelles et de disposer d'un ensemble variés de ressources, ainsi que, au-delà de leur propre structure, de détenir un éventail de connexions avec divers partenaires¹⁵³. Justin Greenwood souligne l'efficacité des organisations environnementales en affirmant qu'elles ont les bureaux parmi les mieux équipés en personnels au sein des représentants de la

¹⁴⁶ BILIOURI Daphné, *loc. cit.*, p. 175.

¹⁴⁷ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy « Environmental groups and the EC... », *loc. cit.*, p. 122.

¹⁴⁸ CHARTIER Denis et DÉLÉAGE Jean-Paul, « The international environmental NGOs : from revolutionary alternative to the pragmatism of reform », *Environmental Politics*, vol. 27, n. 3, 1998, p. 32.

¹⁴⁹ « Playing the role of advisors and partners to their sponsors poses a problem », CARTIER D. et DÉLÉAGE J.-P., *loc. cit.*, p. 33

¹⁵⁰ TARROW Sydney, « la contestation transnationale », *Culture et Conflits*, 38-39, 2000, p. 187-223.

¹⁵¹ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 118-119. Document disponible à l'adresse http://www.foeeurope.org/publications/2006/Not_in_Our_Name.pdf, consulté le 27 juillet 2009.

¹⁵² Pour HOWES Tom, « *It's just a matter of time. I mean, on the one hand, we are open to receiving lots of people, but there's a physical limit on how many people we can see. So, It's easier to see the European bureau or the confederation than to see the 27 organisations* », entrevue du 25 mars 09.

¹⁵³ WEISBEN Julien, *loc. cit.*, p. 111.

société civile, qu'elles bénéficient d'un réseaux de volontaires très engagés et que Greenpeace, WWF et FoE bénéficient des ressources d'un mouvement mondial¹⁵⁴. «Earlier eras in which business efforts swamped the efforts of other have now passed »¹⁵⁵. Cependant, le prix d'une telle organisation n'est accessible qu'aux ONG les plus vastes et les plus professionnalisées.

II. L'activité d'expertise s'adapte au schéma institutionnel et aux normes de l'UE

Le système institutionnel européen favorise le recours à l'expertise comme répertoire d'action pour les intérêts organisés de la société civile. Cependant, elle ne signifie pas une dépolitisation de leur action. « [L]a production de l'expertise peut également être utilisée à des fins politiques dans un jeu de pouvoir qui oppose différents acteurs. L'expert constitue alors lui-même un groupe d'intérêt »¹⁵⁶. Pour S. Mazey et J. Richardson, la compétence technique des ONG tient dans leur efficacité à traduire des conclusions scientifiques complexes en des problèmes politiques plus compréhensibles auxquels les *policy makers* doivent faire face. C'est ainsi que cette capacité d'expertise s'articule à un rôle politique : les ONG transmettent les idées du monde privé de la science au monde des politiques publiques¹⁵⁷. La stratégie d'influence lors de l'élaboration de la Directive Énergies Renouvelables (DER)¹⁵⁸ permet d'identifier dans un premier temps les étapes majeures de ce processus pour analyser ensuite les contraintes qu'il sous-entend au sein même du répertoire de l'expertise.

A- L'équilibre entre les différentes institutions dans la procédure de co-décision implique la diversification des cibles du lobbying

La procédure d'adoption de DER relève de la procédure de co-décision. Cette procédure oblige les trois pôles du triangle institutionnel – Conseil des Ministres, Commission et Parlement – à travailler de concert sans que l'un ne puisse dominer les deux autres. La Commission y est en position centrale, car c'est elle qui a le monopole de

¹⁵⁴ « ...EU policy offices which are amongst the best staffed of citizen interest groups, a highly committed network of volunteers, and in the case of Greenpeace, WWF and Friends of the Earth; the resources of a global movement » Justin Greenwood, *op. cit.*, p. 130.

¹⁵⁵ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 130.

¹⁵⁶ SAURUGGER Sabine, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n. 4, 2002, p. 380

¹⁵⁷ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, *loc. cit.*, p. 121

¹⁵⁸ Nous faisons ici référence à la *Directive 2009/28/EC du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables*, adoptée au sein du paquet énergie-climat.

l'initiative et un droit de regard constant au cours des négociations. Le Parlement et le Conseil sont quant à eux sur un pied d'égalité, pouvant proposer des amendements et bénéficiant d'un veto sur l'adoption formelle¹⁵⁹. Aussi, dans le travail de lobbying, ces trois institutions demeurent importantes, même si la Commission, par son ouverture et son rôle central, reste le principal point d'attention des lobbyistes. Cependant, il ne faut pas oublier le rôle joué depuis les années 1970 par le Conseil Européen dont les conclusions fixent le cap de l'action commune à moyen et long terme.

Que ce soit auprès du Conseil des Ministres, de la Commission ou du Parlement, le lobbying implique de « connaître les règles du jeu ». Les différentes étapes de la procédure législative déterminent l'institution qui aura le plus de poids dans la modification de la législation et qu'il faut donc influencer.

La stratégie d'influence commence au niveau national pour atteindre la Conseil Européen

Un des traits institutionnels caractéristiques de l'UE est la permanence de l'intergouvernementalisme et donc des États membres. À ce titre, le Conseil Européen qui réunit deux à quatre fois par an l'ensemble des chefs d'État est aujourd'hui le véritable moteur d'intégration européenne. Paul Magnette y voit une sorte de « chef d'État collectif » qui trace les grandes lignes politiques et balise le travail au sein du « triangle institutionnel ».

« In the very beginning, to get renewable on the table again and say “we need new legislation for renewables with objectives for 2020”, it was first a broader campaign, targeting both member states; but mainly a work in which we tried to get the Council of member states to call on the Commission to come forward with a legislative proposal. So on that time, it was to logic of member states. »¹⁶⁰

Aussi le lobbying du Conseil européen est une étape de première importance. Il s'agit surtout de concentrer ses efforts sur le gouvernement à la tête de la présidence tournante. L'efficacité de cette stratégie dépend beaucoup de la sensibilité de l'administration nationale à la thématique concernée. Il semble que la présidence de l'Autriche lors du Conseil Européen de mars 2006 ait été une bonne opportunité pour obtenir du Conseil qu'il appelle à une réglementation sur les énergies renouvelables. En effet, l'Autriche figure parmi les pays

¹⁵⁹ MAGNETTE Paul, *op. cit.*, p. 166-167.

¹⁶⁰ Entrevue avec THIES Frauke, le 6 février 2009

leaders sur le thème dans l'Union¹⁶¹ et est généralement considérée comme un pays aux standards environnementaux élevés. La structure organisationnelle de Greenpeace-EU est révélatrice à cet égard. Au sein de son « *comité de pilotage* »¹⁶², un bureau est constitué sur le principe de la « *troïka* » qui compose la présidence tournante. Le directeur national du pays assumant la présidence est nommé *line manager* (pilote), tandis que ses deux adjoints sont les directeurs des organisations du pays qui vient de céder la présidence et de celui qui va y accéder¹⁶³. Cette attitude souligne l'attention portée à la présidence dans la conduite de l'agenda européen et met en exergue le souci d'adaptation aux institutions européennes.

La Commission représente l'essentiel de l'effort de lobbying

En sa qualité de médiateur, la Commission joue un rôle central au sein des institutions européennes. La commission jouit du monopole de l'initiative, elle suggère au Conseil d'adopter des normes, elle a aussi le pouvoir de rédaction et lui soumet des propositions. C'est elle qui contrôle l'agenda politique¹⁶⁴.

« ...once it was clear that there would be a proposal and the Council had asked the Commission to come forward with something, the main focus of our work was the Commission during the time the legislation was under development. To an extent, it was also some member states, because the Commission is by-drafting the legislation also in contact with member states trying to find out how much they can put on the table. »¹⁶⁵

Comme nous l'avons vu précédemment la Commission est demandeuse d'expertise. Concernant la DER, l'élaboration en revenait à la DG Transport et Énergie. C'est un aspect important dans la mesure où la Commission est une institution fragmentée où les cultures et les réseaux varient d'une DG à l'autre¹⁶⁶. C'est un inconvénient *a priori* pour les ONG environnementales qui bénéficient d'un accès plus aisé auprès de la DG Environnement. Mais, du point de vue de la culture administrative, la DG Environnement est avec la DG Affaires Economiques et Financières celle où la perspective de régulation par le marché

¹⁶¹ Avec 23,3% d'énergie produite à partir de sources renouvelables en 2005, l'Autriche figure à la quatrième place, derrière la Suède (39,8%), la Lettonie ((34,9%) et la Finlande(28,5%) . Source : « La stratégie européenne d'adaptation au changement climatique », *Les Petites Affiches*, vol. 397,n. 81, avril 2008, p. 100.

¹⁶² *Steering comitee*, forme de direction collégiale où sont associés les directeurs nationaux des pays membres, des pays candidats et de la Suisse et devant laquelle le directeur de Greenpeace-EU rend compte de ses activités.

¹⁶³ BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p. 109.

¹⁶⁴ MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, p. 127.

¹⁶⁵ Entrevue avec THIES Frauke, le 6 février 2009

¹⁶⁶ SAURUGGER Sabine, « A fragmented environment: interest group and the Commission's bureaucratic sectorisation », *Politique Européenne*, n. 5, 2001, p. 48-50

semble la plus ancrée¹⁶⁷. Aussi, par exemple, il ne fut pas évident de renoncer à la solution d'imposer un marché européen « garanties d'origines » qui aurait nécessité de renoncer aux politiques de promotion fondées sur les *feed-in tariffs*¹⁶⁸. Ce système d'échange de certificats verts était directement inspiré de l'expérience de la mise en place du système ETS (système d'échange de quota d'émission) que la DG Environnement a mis en place avec succès. Cependant, la politique de soutien aux prix de l'énergie renouvelable a été présentée par les organisations environnementales comme la plus efficace¹⁶⁹, avec l'argument qu'il fallait maintenir un climat de certitude pour les investisseurs.

Toutefois, le rôle central de la Commission est à nuancer dans la mesure où elle doit élaborer une proposition acceptable par tous. Ainsi, les commissaires s'autocensurent fréquemment afin d'anticiper les réactions des deux autres institutions. A cet égard le lobbying du Parlement et du Conseil acquiert une force stratégique accrue et pèse comme une véritable menace pour les Commissaires. « They (NGOs) are quite effective in mobilising opinion, particularly with the Parliament. For us, in term of producing legislation, there are extremely close contacts between the lobby groups and the parliamentarians » ; « there are very close contacts and basically anything they want as an amendment to a Commission proposal, they can get as a parliamentary amendment »¹⁷⁰.

Le lobbying auprès du Parlement Européen

La procédure de co-décision a consacré le renforcement du Parlement. Si elle demeure limitée, cette institution n'en bénéficie pas moins désormais d'un véritable pouvoir de blocage dans les matières concernées. En effet, depuis qu'ils ont acquis un véritable pouvoir législatif, les parlementaires travaillent essentiellement à l'examen des propositions législatives de la Commission.

¹⁶⁷ « The economists view is dominant in the ECOFIN and DG Environment as well, because they have a good example of a good market-based instrument with the ETS, and from their perspective market-based instruments are good, they work: they save money, it is efficient » Entrevue avec HOWES Tom, le 25 mars 2009.

¹⁶⁸ Le rachat de l'électricité à un prix fixé au-dessus du prix du marché afin de permettre le décollage et le développement de l'activité.

¹⁶⁹ « In order to trigger widespread deployment of renewable energies, new and improved legislation based on successful examples such as the German feed-in law is an urgent necessity », FoE Europe, « New EU entrants lagging behind on renewables », site de Friends of the Earth Europe, janvier 2007, http://www.foeeurope.org/press/2007/Jan26_JK_BalkanRE.htm ;

ou encore « WWF finds that a system known as 'feed-in tariffs', which guarantees prices for producers of renewable energy, is the most successful way of allowing renewable electricity to compete with often-subsidised fossil and nuclear power », WWF, « EU to miss climate target for renewable energy, fears WWF », site de WWF International, octobre 2003, http://www.panda.org/about_our_earth/aboutcc/search_climate_news_resources/?9065/EU-to-miss-climate-target-for-renewable-energy-fears-WWF, consultés le 28 juillet 2009.

¹⁷⁰ Entrevue avec HOWES Tom, 25 mars 2009.

Le Parlement est actif dès la phase préparatoire, notamment en publiant des sondages d'opinion pour orienter le travail de la Commission. Une fois le projet rédigé par la Commission, il est déposé au Parlement où les députés l'analysent et proposent des amendements. Ce travail est réalisé au sein d'une Commission parlementaire. Celle-ci est composée d'un certain nombre de parlementaires qui reflètent la composition partisane du Parlement. Le travail de concertation avec les groupes politiques ainsi qu'une forte discipline de vote font que cette commission bénéficie d'un poids important dans la mesure où les députés confirment généralement les orientations prises en Commission¹⁷¹.

En l'occurrence, il s'agit de la Commission Industrie Recherche et Énergie (ITRE), dirigée par le rapporteur Claude Turmes, député vert du Luxembourg. Les membres du Green-10 paraissent avoir obtenu une oreille attentive auprès des membres du comité. Claude Turmes – que Frauke Thies a rencontré personnellement lors de l'élaboration de la directive – a notamment obtenu le recours à des sanctions pour les pays qui ne remplissent pas les objectifs arrêtés¹⁷², ce qui était une des revendications des ONG¹⁷³.

L'influence auprès du Conseil des Ministres implique une stratégie nationale

Le Conseil des Ministres demeure une cible à part entière au sein du triangle institutionnel de l'UE. Au sein de la procédure de codécision, après que la Commission a examiné les amendements parlementaires et annoncé ceux qu'elle acceptait et ceux qu'elle rejetait, le Conseil des Ministres examine le projet à son tour. Avec l'aide des représentants du COREPER, les ministres négocient leur position commune avant de la faire connaître aux deux autres institutions. Si les amendements ont été acceptés par la Commission et que le Conseil approuve la dernière version, il peut adopter la proposition législative. C'est donc le Conseil qui prend la décision finale.

¹⁷¹ MAGNETTE Paul, op. cit., p. 156.

¹⁷² Euractiv, « Le paquet "énergie-climat" », 23 mars 2009, <http://www.euractiv.fr/energie/dossier/paquet-energie-climat-00050>, consulté le 29 juillet 2009.

Il s'agit notamment de l'amendement 102 de l'article 3, paragraphe 3 bis (nouveau), qui stipule « La Commission impose des sanctions proportionnées et dissuasives à tout État membre dont la part d'énergies renouvelables n'atteint pas les objectifs intermédiaires ». Source : Parlement européen, « Projet de résolution législative du parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables », déposé le 26 septembre 2008, document disponible sur le site du Parlement Européen, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2008-0369&language=FR#title1>, consulté le 29 juillet 2009.

¹⁷³ « One success we contribute to – I can not say to which extent – was that we did get the 20% target ; and it was agreed as a legally binding target, another thing that we had been asking strongly » THIES Frauke, entrevue du 6 février 2009.

Pour les ONG, il s'agit d'un type de lobbying différent que pour la Commission ou le Parlement. En effet, il ne s'agit pas de s'adresser au Conseil en tant qu'institution, mais de faire pression auprès de chaque gouvernement. Les bureaux européens doivent donc mobiliser leurs organisations nationales auprès des gouvernements des Etats-membres. Des groupes comme WWF, Greenpeace et FoE peuvent ainsi utiliser leurs vastes réseaux pour influencer le Conseil des Ministres à travers les administrations nationales.

À ce titre, la capacité de coordonner les efforts à travers les frontières de l'Union est importante. Ainsi, au-delà de partenariats avec les institutions de Bruxelles, il est important que les organisations soient aussi institutionnalisées au niveau national. La logique d'institutionnalisation et d'expertise s'en trouve étendue aux organisations locales qui doivent elles aussi être des interlocuteurs crédibles aux yeux des pouvoirs publics afin que ceux-ci prennent en considération les arguments des ONG et demandent à la Commission une proposition de directive. Paradoxalement, l'importance grandissante des législations européennes peut renforcer la dépendance des ONG envers les ministères nationaux¹⁷⁴.

B- Le lobbying européen repose sur une stratégie d'alliance et de compromis

L' « expert militant », un membre de l'élite des politiques publiques européennes

La bonne connaissance des arcanes du pouvoir communautaire augmente de manière déterminante les chances de réussite des stratégies de lobbying. À ce titre, plus qu'un résultat de la pratique de lobbying, l'acculturation des membres des bureaux européens aux pratiques communautaires est la condition de leur succès.

Les lobbyistes doivent anticiper les attentes des décideurs qui demandent des rapports clairs fondés sur des faits vérifiés. Les ONG disposent de moins de ressources que les lobbies industriels pour produire des rapports, mais semblent tout de même répondre aux exigences des décideurs¹⁷⁵. Se fondant sur l'expertise d'instituts renommés comme l'Öko Institute pour WWF ou le German Aerospace Center pour Greenpeace, ils ont su présenter les arguments techniques pour appuyer la nécessité de maintenir des schémas nationaux de soutien aux énergies renouvelables¹⁷⁶. Cependant, les ONG ne peuvent formuler de propositions que dans la mesure où elles sont susceptibles de recevoir une oreille attentive car ces propositions

¹⁷⁴ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC... », *loc. cit.*, p. 116.

¹⁷⁵ Les parlementaires sont tout aussi en attente de données techniques : « 33% of MEP say industry lobbyists are supplying biased, unscientific or inadequate information », Burston Marsteller, *loc. cit.*, p.9.

¹⁷⁶ « The renewable's lobby explained to us what their problem was, and we could understand that; so we used those arguments to explain to our other colleagues why we thought we should not have a complete opening up of the support scheme. ». Entrevue avec HOWES Tom, 25 mars 2009.

s'accordent avec le marché unique européen. Cependant, elles savent aussi tirer profit de l'orientation libérale des politiques européennes lorsqu'elles demandent par exemple la fin des aides de l'Etat au profit de l'énergie nucléaire au motif qu'elles donnent un avantage compétitif non justifié à cette dernière vis-à-vis des autres énergies. Tom Howes affirme que les ONG anticipent bien les attentes de la DG TREN et que, malgré leur manque de ressources, les ONG environnementales sont plutôt efficaces.

De plus, les lobbyistes doivent savoir à qui adresser cette expertise. Il s'agit de cibler les bonnes personnes au sein de chaque institution. Ainsi, les lobbyistes ne rencontrent pas les Commissaires européens mais les administrateurs directement chargés de la rédaction du projet. Au sein du Parlement, les contacts pourront se faire avec les députés membres du comité, mais aussi avec leurs assistants parlementaires. Le caractère peu formel des rencontres favorise des relations personnelles. « It is important to recognise that exerting influence often comes down to exchanging ideas on a personal level ; though difficult to assess, this is a very important element in the process »¹⁷⁷. Dans cette perspective les lobbyistes se renseignent sur le parcours personnel de leurs contacts. On peut aussi souligner le rôle de la proximité linguistique : le fait que Frauke Thies et Claude Turmes soient tous les deux germanophones a sans doute facilité leurs échanges.

Ainsi, les lobbyistes font partie intégrante de l'élite en charge de la production des politiques publiques à Bruxelles. La bonne connaissance de ce milieu conditionne le succès de leur entreprise. À titre d'exemple, l'élection de Yannick Jadot, ancien directeur de campagne de Greenpeace France, en tant que député vert lors des dernières élections européennes¹⁷⁸ montre à quel point les membres des ONG peuvent être socialisés au sein des élites européennes. En poussant cette logique à son extrême, Dieter Rucht fait une remarque originale concernant les ambitions carriéristes des membres des ONG. En effet, en nouant des contacts au niveau institutionnel, les membres des ONG (d'ailleurs recrutés sur des critères plus professionnels que militants) peuvent en profiter pour essayer d'obtenir des postes au

¹⁷⁷ DE MEYER Pieter, « NGOs and the European Climate Policy, a case study of international environmental governance », site Internet de la Freie Universität Berlin, novembre 2005, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/akumwelt/bc2005/papers/de_meyer_bc2005.pdf, consulté le 18 mai 2009.

¹⁷⁸ La présidence française de l'UE au second semestre 2008 et la participation qu'elle sous-entend du directeur de Greenpeace-France au « comité de pilotage » du bureau européen n'est probablement pas étrangère à cet événement.

sein des administrations de l'UE¹⁷⁹. Ainsi, Michel Raquet, autrefois salarié de Greenpeace, est aujourd'hui conseiller du groupe Verts au PE sur les questions énergétiques.

La coopération avec les lobbies économiques

La dimension de régulation économique est une perspective centrale dans la réglementation européenne. Aussi, les arguments économiques relayés par les lobbies industriels leur confèrent un poids particulier. Pour influencer les décideurs politiques, une stratégie d'alliance avec de tels intérêts est parfois un atout majeur.

La disposition plus ou moins forte d'une ONG à collaborer avec des intérêts économiques dépend de son orientation idéologique. Aussi une ONG plus axée sur la conservation environnementale telle WWF s'engage plus facilement dans de telles collaborations, tandis que des ONG, telles Greenpeace ou FoE, nées de la critique écologique du capitalisme sont plus réticentes quant au rôle que peuvent jouer les industries dans la promotion de l'environnement¹⁸⁰.

Cependant, il peut s'avérer qu'un partenaire économique soit un partenaire incontournable. C'est le cas du Conseil Européen des Énergies Renouvelables (EREC), fédération européenne qui rassemble les principales industries des différentes énergies renouvelables. L'EREC est un partenaire crucial pour la Commission. Dans le cas de la DER, en tant que représentant de l'industrie du secteur, il est pour la Commission la principale source d'expertise au sujet des énergies renouvelables. Les ONG et l'EREC partagent un même objectif : celui d'obtenir un cadre législatif qui permette la mise en place d'un maximum d'énergie renouvelable au sein de l'Union. Aussi, la faculté de mise en réseau des ONG environnementales ne se limite pas au secteur des organisations représentatives de la société civile mais, dans le cas présent, la coordination existe aussi dans le secteur industriel. Elle se manifeste dans le cas de Greenpeace par des échanges réguliers d'informations et la coopération dans la réalisation de rapports concernant les énergies renouvelables en général¹⁸¹, ainsi que de scénarii plus spécifiques sur certaines énergies en particulier¹⁸².

¹⁷⁹ RUCHT Dieter, « Lobbying or protest? Strategies to influence EU Environmental Policies » in IMIG Imig et TARROW Sydney (dir.), *Contentious europeans, protest and politics in an emerging polity*, Oxford, Rowman and Littlefield., 2001, p. 136.

¹⁸⁰ BILIOURI Daphné, *op.cit.*, p. 178.

¹⁸¹ Greenpeace International et EREC, *Energy revolution, a sustainable pathway for a clean energy future for Europe*, site de Greenpeace EU, janvier 2007, www.greenpeace.eu/downloads/energy/eu25scenario2050.pdf, consulté le 1^{er} novembre 2008.

¹⁸² Greenpeace International et le Global Wind Energy Council, *The global wind energy outlook*, site de Greenpeace EU, septembre 2006, <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/globalwindenergyoutlook>, consulté le 27 juillet 2009.

Le lobbying au sein de l'Union obéit à un impératif d'efficacité plutôt que d'implication de la base

L'espoir de voir les ONG participer à l'intégration européenne et à la constitution d'une « opinion publique européenne » semble démesuré par rapport à l'implication réelle de la base militante ou de l'opinion publique en général.

Si l'ouverture de la Commission et du Parlement constitue un avantage indéniable, il constitue aussi un handicap car aucun groupe ne peut compter sur un accès exclusif¹⁸³. Aussi, les ONG environnementales doivent optimiser leur stratégie pour donner le maximum de poids à chacune de leurs interventions. Ainsi, lorsque l'un des membres du Green-10 rencontre un député, un membre de cabinet ou un parlementaire, celui-ci s'exprime au nom du Green-10 ou de la coalition de certains de ses membres¹⁸⁴. Cette stratégie d'alliances proches est permise par le statut des bureaux européens qui ne sont pas animés par des militants, mais par des salariés (*outreach offices*). Ainsi, il n'est pas besoin d'élaborer de plateforme commune¹⁸⁵. Ces salariés évoluent au rythme de l'agenda européen avec peu de souci d'impliquer la base dans leur stratégie, comme en témoignent ces propos d'un agent du BEE :

« While ideally it would be good to get people involved, time pressures mean that the most effective use of my time is to get on with advocacy. In the end my role is not to encourage the most participatory governance, but to ensure the best results for the environment. »¹⁸⁶

Pour Alex Warleigh, il n'existe aucune preuve que les ONG participent à l'intégration européenne. Les ONG sont elles-mêmes des organisations élitistes qui valorisent les compétences professionnelles en interne et qui semblent ne pas vouloir jouer de rôle de socialisation politique auprès du public¹⁸⁷. Elles sont elles-mêmes tributaires, dans leurs stratégies, de la faible visibilité des institutions européennes. Frauke Thies exprime bien cette relation entre visibilité publique des institutions et recours à la mobilisation de l'opinion publique :

« If we look at the Commission in general, the public opinion and the public activity, from our perspective, is probably less important than it would be in national governments; simply because people in the Commission's administration are more anonymous. Public messages

¹⁸³ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, *loc. cit.*, p. 112.

¹⁸⁴ D'après une entrevue avec URBANCIC Nusa de T&E, par LESENFANTS Marie, *Quelles stratégies de communication utilisent les Green 10 dans leur campagne de lobbying concernant les biocarburants auprès des institutions européennes?*, mémoire de fin d'étude pour l'ULB, 2009, p. 64.

¹⁸⁵ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 138.

¹⁸⁶ SUDBERY I. « Bridging the legitimacy gap in the EU: can civil society help to bring the union closer to its citizens », *Collegium*, n. 26, 2003, p. 90.

¹⁸⁷ WARLEIGH Alex, « Europeanizing civil society: NGOs as agents of political socialization », in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n. 4, 2001, p. 635.

targeting the administration do not seem too interesting publicly. So, I do not know how much the Commission would be influenced by that directly. Also, it depends on how controversial the issue is, how things have been perceived in public. »¹⁸⁸

Une stratégie impliquant la mobilisation du public suppose des coûts élevés qui ne peuvent être mobilisés qu'exceptionnellement. Cette question sera abordée plus en détail dans le chapitre suivant.

Le cadre institutionnel européen apparaît comme champ d'action ambivalent pour les ONG actives à Bruxelles. « [D]'un côté, il offre de nombreux points d'accès et de ressources potentiellement mobilisables ; de l'autre sécrète une forte sélection des impétrants et une normalisation de leurs stratégies »¹⁸⁹. Julien Weisben met en avant un risque de vassalisation des ONG mises à contribution par les institutions européennes. En effet, la sollicitation des ONG et leur financement peut avoir comme objectif premier leur instrumentalisation en tant que source d'expertise ou comme argument de pression dans des rivalités inter- ou intra-institutionnelles. La dépendance aux subventions européennes ne peut qu'émousser la capacité critique des groupes environnementaux.

Néanmoins, l'intégration des ONG dans la définition des politiques permet aussi de concurrencer les normes du marché en introduisant des normes environnementales. L'importance de la législation européenne en la matière témoigne de la véritable prise en compte de ces normes (quel que soit le rôle qu'aient pu jouer les ONG à cet égard) qui permet de mobiliser une expertise juridique s'appropriant même parfois les normes du marché, comme la revendication de fin des aides d'Etat à l'énergie nucléaire. L'expertise constitue ainsi un répertoire riche qui peut aussi s'articuler avec un répertoire de confrontation par le recours à la mobilisation de l'opinion publique.

¹⁸⁸ THIES Frauke, entrevue du 6 février 2009

¹⁸⁹ WEISBEN Julien, *loc. cit.*, p. 114.

Chapitre 4. La difficile mobilisation des ressources sociétales face à un système de prise de décision élitare

Les ressources sociétales correspondent à la perception du groupe au sein de la société, l'aptitude à mobiliser les citoyens à soutenir le groupe d'intérêt¹⁹⁰. Il s'agit là d'une ressource centrale pour les ONG qui se présentent comme les porte-parole des citoyens et dont la crédibilité dépend notamment du nombre de membres. D'une part, les ONG bénéficient d'une recherche de légitimité de la part des institutions européennes qui, en les associant au processus de décision, tentent de combler le « déficit démocratique » de l'Union ; d'autre part, elles se heurtent à l'inexistence d'un véritable espace de débat démocratique à l'échelle européenne.

I. Les contradictions d'un mode de gouvernance élitare en quête de légitimité démocratique

Pour envisager dans quelle mesure les ONG peuvent avoir recours à leurs ressources sociétales face aux institutions européennes, il ne faut pas perdre de vue la nature particulière de l'UE, dotée d'un mode de gouvernance complexe, orienté vers la recherche du consensus et qui laisse peu d'espace à la confrontation politique¹⁹¹. L'UE est marquée par une légitimation élitare qui « reproduit mécaniquement l'inégal accès à l'information et à la décision et perpétue des identifications déterminantes au système institutionnel »¹⁹². Une telle légitimation accepte mal une grande publicité.

La dimension élitare de l'Union européenne

L'UE se caractérise par la faiblesse de son espace public. Paul Magnette parle d'un espace civique « orléaniste »¹⁹³ où les seuls citoyens qui participent sont « *les élites de la vie sociale, entrepreneurs et groupes d'intérêt, dirigeants politiques et hauts fonctionnaires, cadres des associations civiles* ». François Foret insiste sur la dimension « élitare » du système institutionnel européen¹⁹⁴. Il repose sur la capacité des élites nationales à parler au

¹⁹⁰ SAURUGGER Sabine et GROSSMAN Emiliano, *Les groupes d'intérêt, action collective et stratégie de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006

¹⁹¹ GREENWOOD Justin, *op. cit.*, p. 178

¹⁹² FORET François, « La dimension élitare dans la légitimation de l'Union européenne », in *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, COSTA Olivier et MAGNETTE Paul (éds.), Les Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 204.

¹⁹³ MAGNETTE Paul, *La citoyenneté européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 235-236.

¹⁹⁴ FORET François, *loc. cit.*, p. 206-207

nom de leur population. Ainsi, les « *communications politiques essentielles se focaliseront sur la mise en relation des élites* ». Ce caractère élitaire est l'objet d'un vaste débat, nous n'évoquerons ici que quelques caractéristiques principales :

- Depuis les débuts de la Communauté, la communication des élites – qu'elles soient nationales ou supranationales – envers les masses est réduite. La préoccupation en faveur d'une plus grande légitimité démocratique est assez récente. Elle remonte aux années 1980 avec la constitution du marché unique et a connu un rebond dans les années 2000 après la démission de la Commission Santer.

- La faiblesse de l'UE en tant qu'espace communicationnel empêche l'émergence d'une « opinion publique européenne ». À la différence des constructions nationales, l'UE ne peut s'appuyer sur une langue commune, ni sur des médias transnationaux¹⁹⁵ chers à Benedict Anderson pour créer le sentiment d'appartenance nationale. Les politiques publiques redistributives qui pourraient créer un sentiment d'allégeance ne sont que marginales.

- Il n'y a pas de forces politiques véritablement constituées au niveau européen. Renaud Dehousse décrit un « déficit politique », c'est-à-dire l'absence de tous ces acteurs dont les positions constituent autant de repères dans le débat national : partis politiques, partenaires sociaux, ONG...¹⁹⁶. Les partis politiques opèrent comme des confédérations, plus que comme des acteurs autonomes ; il n'existe pas non plus de syndicats européens, ceux-ci sont organisés au sein du European Trade Union Confederation dont les résultats sont discutés¹⁹⁷, quant aux ONG en général elles reposent davantage sur des organisations nationales qui effectuent une mise en réseau au niveau européen.

L'émergence d'un « demos » européen n'est donc qu'une perspective de (très) long terme, la gouvernance de l'UE reposant avant tout sur les négociations entre Etats.

Le poids de l'intergouvernementalisme

Le régime politique de l'UE place les Etats au centre de sa gouvernance. François Foret envisage l'UE comme une consociation d'Etats dont l'architecture est « *conçue pour préserver l'intégrité de ses segments étatiques* ». Cette logique consociative a un impact direct sur l'UE en tant qu'espace de communication en cela qu' « *elle repose sur la capacité*

¹⁹⁵ Les médias tels Arte ou Euronews demeurant eux-mêmes élitistes.

¹⁹⁶ ROUYER Muriel, « Peut-on démocratiser l'expertise ? Entretien avec DEHOUSSE Renaud et LEBESSIS Notis », *Raisons Politiques*, janvier 2003, p. 114.

¹⁹⁷ MARTIN A. et ROSS G., « Trade union organizing at the european level », IMIG Doug et TARROW Sydney (dirs.), *Contentious europeans, protest and politics in an emerging polity*, Rowman and Littlefield, Oxford, 2001, p. 53-76.

des élites nationales à passer des compromis au nom des populations qu'elles représentent. Cette configuration limite la mise en relation des masses avec le niveau supranational et dispense de mobiliser comme ressource une identité européenne qui pourrait échapper à ses promoteurs en remettant en question les modes de domination établis »¹⁹⁸. Paul Magnette souligne l'omniprésence des gouvernements dans le schéma institutionnel de l'UE et évoque une « *logique fondamentalement intergouvernementale* » qui a marqué l'histoire de l'Union ; la participation des organes gouvernementaux demeure aujourd'hui « *l'un des éléments essentiels du régime* »¹⁹⁹.

Une démocratie de consensus

Dans chacun des trois pôles institutionnels de l'UE, les décisions sont prises à une très large majorité avec un souci de mettre tous les partenaires d'accord. Le Conseil des Ministres se caractérise par une forte propension à éviter les conflits et la quasi-totalité des décisions y sont adoptées par consensus : même dans les domaines où la majorité qualifiée est en vigueur, l'unanimité reste la règle. L'organisation sectorielle du Conseil facilite l'apparition de « *solidarités corporatistes* »²⁰⁰. Au sein du Parlement, les législations adoptées par une coalition rassemblant au moins les deux grands partis représentent encore 60% des cas. Cependant, une polarisation gauche/droite semble se dessiner dans laquelle le parti libéral se pose en pivot²⁰¹. La Commission quant à elle est tenue par la règle de la collégialité qui lui impose de prendre toutes ses décisions au nom du collège des commissaires.

Les compétences même de l'Union, qui comportent peu de politiques redistributives mais portent en majeure partie sur des régulations, contribuent à réduire l'intensité des conflits. De plus, la logique de concertation au sein du triangle institutionnel facilite l'apparition de réseaux horizontaux d'acteurs politiques. Lors des réunions du Conseil, le Commissaire spécialisé sur le sujet est présent. De même, les négociations avec les présidents de commissions parlementaires sont intenses. Ces échanges peuvent produire une « *communauté d'acteurs* » spécialisés dans une politique donnée.

Sonia Mazey et Jeremy Richardson soulignent l'impact de l'absence d'un parti de gouvernement au niveau européen dans le processus de décision. Les décisions ne sont pas l'œuvre d'un parti avec un programme politique et un bagage idéologique qui pourrait

¹⁹⁸ FORET François, *loc. cit.*, p. 204.

¹⁹⁹ MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union Européenne*, p. 108-110.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 116-117.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 164.

imposer son programme électoral²⁰². À ce propos, Renaud Dehousse souligne le danger qu'il pourrait y avoir à superposer des clivages politiques aux clivages nationaux pour la stabilité des institutions européennes. Il parle d'un « gouvernement non majoritaire » où son hétérogénéité le condamne à la recherche du consensus²⁰³. Cela ne signifie pas pour autant l'absence de références politiques partagées. «*Les idées politiques ont plus d'importance lorsque le choix public concerne des questions d'efficacité –comment augmenter le bien-être général – que lorsqu'il s'agit de la redistribution des ressources d'un groupe à l'autre* »²⁰⁴.

Le registre technique : instrument de rationalisation du débat ou de son accaparement par une élite ?

Une des caractéristiques majeures des institutions européennes en général, et de la Commission en particulier, est leur fragmentation. Le Conseil opère en réunion sectorielle, le Parlement réalise l'essentiel de ses travaux législatifs au sein des commissions spécialisées, tandis que la Commission se divise en Directions Générales ayant chacune en charge une politique définie. Si les politiques de régulations que met en œuvre l'Union favorisent le recours à un registre technique, certains auteurs n'hésitent pas à y voir une stratégie délibérée de dépolitisation des questions publiques aux intentions ambiguës.

« Le recours à la spécialisation à la fois au sein de la Commission et du Conseil des ministres, à travers l'utilisation des comités consultatifs et de surveillance spécialisés, représente une réponse logique de la part de décideurs confrontés à des problèmes et à la tâche virtuellement impossible de constituer une coalition. Une fois encore, la tendance qu'ont les décideurs à chercher des moyens de transformer des contenus à fort contenu politique en problèmes plus facile à « gérer », qui puissent être traités loin du regard public, est connue au niveau national. »²⁰⁵.

On peut lire ce phénomène au sein de la problématique du dilemme entre participation et efficacité soulevé par Robert Dahl. Renforcer la participation des citoyens implique d'accepter une diminution de l'efficacité de l'Union. Améliorer l'efficacité du système par

²⁰² MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politique publique ? », in Yves Mény *et al*, *Politiques publiques en Europe, L'harmattan, Paris, 1994, p. 101-102*

²⁰³ ROUYER Muriel, « Peut-on démocratiser l'expertise ? Entretien avec Renaud Dehousse et Notis Lebessis », *Raisons Politiques*, janvier 2003, p. 107-123.

²⁰⁴ MAJONE Giandomenico, « When does policy deliberation matter? », *Politische Vierteljahrestiftung*, automne 1993, p. 1.

²⁰⁵ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, *ibid.*, p. 98-99.

des mécanismes plus réactifs aux problèmes politiques ne pourrait que diminuer la participation citoyenne au processus en question²⁰⁶.

On peut ainsi assister à un phénomène de *contraction* lors des dernières étapes du processus politique. Lors de la mise à l'agenda d'une question, la participation est ouverte à de nombreux acteurs, mais la redéfinition d'un sujet en termes techniques peut entraîner l'exclusion de certains types d'intérêts. « Le processus politique de l'UE peut être transformé d'un système ouvert évitant la "capture" en un modèle un peu plus fermé plus proche de la gestion privée des affaires publiques »²⁰⁷. Il s'agit là d'un enjeu de taille pour les ONG environnementales dont la capacité à accompagner la législation tout au long du processus est réduite²⁰⁸ et qui se concentrent davantage sur la mise à l'agenda des questions environnementales.

Paul Magnette évoque le rôle d'« *externalisation de la contrainte* [nationale] » que peuvent jouer les institutions européennes. Ces dernières peuvent notamment s'appuyer sur un mode très technique et sur un langage scientifique à prétention objective²⁰⁹. Néanmoins, il faut relativiser la spécificité de la gouvernance européenne dans le recours à l'expertise. Pour Renaud Dehousse, le recours à l'expertise n'est pas plus important qu'au sein des Etats :

« Nous vivons dans des sociétés complexes qui ont à affronter des problèmes complexes pour lesquels le point de vue des experts est incontournable. C'est un problème que rencontrent aussi, ô combien, les démocraties nationales. Il n'est ni plus ni moins prononcé au niveau européen. »²¹⁰

La visibilité accrue des experts tient essentiellement au fait que les logiques partisanes passent au second plan. Quant au recours plus particulier aux intérêts privés qui serait le propre d'un mode particulièrement libéral de gouvernance de la part de l'Union, Richard Balme y voit « *un mode de gouvernance relativement étatiste* », « *le fonctionnement en réseaux n'est pas l'apanage des politiques européennes, mais une caractéristique générale de l'action publique contemporaine* »²¹¹.

²⁰⁶ DAHL Robert, « A democratic dilemma : system effectiveness versus citizenship participation », *Political Science Quarterly*, 109/1, 1994.

²⁰⁷ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politique publique ? », p. 103.

²⁰⁸ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC... », p. 123.

²⁰⁹ L'auteur évoque en l'occurrence « la *promotion des doctrines de dérégulation et de privatisation* » : « *des élites nationales converties aux crédos libéraux ont utilisé la Commission pour mener des politiques qu'ils ne se croyaient pas capables de mener eux-mêmes* ». MAGNETTE Paul, *L'Europe, l'Etat et la Démocratie, le souverain apprivoisé*, éd. Complexe, Bruxelles, 2000, p. 127.

²¹⁰ ROUYER Muriel, « Peut-on démocratiser l'expertise ? Entretien avec Renaud Dehousse et Notis Lebessis », *Raisons Politiques*, janvier 2003, p. 113.

²¹¹ BALME Richard, *loc. cit.*, p. 76

Aussi la réaction des décideurs européens face à la publicité des débats est-elle ambiguë. Si la transparence et l'accès d'une pluralité d'acteurs à la décision fait partie de son registre de légitimation, une publicité hors de contrôle semble peser comme une menace. La « confiance » apparaît comme une ressource centrale dans la stratégie d'influence et les critères de son attribution peuvent aller au-delà de la fiabilité de l'expertise. Le *style* du lobbying peut être aussi important que le contenu et les objectifs du lobbying lui-même²¹². « *A respondent from DG XI, for example, stressed the need for groups to be 'responsible' – by which was meant a willingness to be involved in the policy-making without publicity* »²¹³. Il semblerait donc que si la Commission promeut la *transparence* de ses décisions, elle soit moins prompte à en assurer la *publicité*.

La gouvernance de l'UE est bâtie sur un modèle qui confère un rôle central de représentation aux organes nationaux. Elle est le lieu de négociations permanentes fondées sur une culture du consensus et sur le recours à un mode et un registre technique de réglementation. Aussi, la place des ONG pour mobiliser leurs ressources sociétales et avoir recours à l'« opinion publique » en politisant les débats en jouant la confrontation est-elle tout à fait réduite. Néanmoins, l'exemple de la campagne publique menée par une coalition d'ONG environnementales contre les objectifs de 10% d'agrocarburants dans les transports montre qu'une telle stratégie, si elle est exceptionnelle, peut s'avérer payante.

²¹² MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC... », p. 110.

²¹³ *Ibid.*

II. Le recours à la mobilisation de l'opinion publique : une stratégie risquée pour les ONG

Les institutions européennes cherchent à associer la représentativité des ONG aux prises de décisions politiques pour en accroître la légitimité démocratique. A cet égard, les ressources sociétales des ONG sont des ressources centrales qui conditionnent jusqu'à leur participation même au processus, dans un souci de représentation de la société civile. Cependant, loin de n'être qu'une caution démocratique offerte aux règlements européens, elle peut se révéler une redoutable épée de Damoclès pour les décideurs européens.

La campagne publique contre les agrocarburants²¹⁴

Lors de l'élaboration de la DER, les ONG environnementales se sont positionnées plutôt comme un soutien vis-à-vis de la DG TREN²¹⁵ en charge du processus. Elles ont communiqué leur expertise sur le sujet, permettant d'obtenir certaines modifications. Cependant, la position adoptée par la Commission de soutenir l'objectif de 10% d'agrocarburants dans les transports entraîna une opposition plus frontale de la part de plusieurs ONG environnementales.

Une coalition menée par FoE et Greenpeace, et à laquelle Oxfam a participé en tant que membre du Climate Action Network, s'est livrée à une campagne médiatique en insistant sur une série d'arguments environnementaux et sociaux. Cette coalition s'est adressée aux fonctionnaires nationaux, aux parlementaires, mais aussi (et surtout) ces arguments furent relayés dans la presse lors de l'automne 2008. S'appuyant sur l'ambivalence des résultats des différentes recherches et notamment un document interne à la Commission publié par le Joint Research Center²¹⁶, cette coalition s'est livrée à une stratégie de confrontation face à la Commission dont la position était ferme sur cet objectif. Nous ne sommes pas parvenu à établir l'origine de ce parti pris et à partir de quelles informations cette position avait été arrêtée au sein de la Commission, tant il apparaît *a posteriori* que le bilan en termes de gaz à effet de serre (GES) des agrocarburants est controversé. Toujours est-il que les adversaires

²¹⁴ Si le terme anglais *biofuels* a donné lieu à l'expression « biocarburants » en français, nous préférons le terme « agrocarburants » qui n'entraîne pas de confusion avec l'agriculture biologique.

²¹⁵ « ...with renewables, they didn't give us a big problem, because fundamentally they are sympathetic to the idea of promoting renewables ». Entrevue avec HOWES Tom.

²¹⁶ FoE, « Un rapport interne à la Commission met en pièces la politique de l'Union européenne sur les agrocarburants », site des Amis de la Terre France, janvier 2008, <http://www.amisdelaterre.org/Un-rapport-interne-de-la.html>, ou encore Greenpeace, « Leaked Commission report burns a hole in EU biofuels target », site de Greenpeace EU, janvier 2008, <http://www.greenpeace.org/eu-unit/press-centre/press-releases2/leaked-commission-report-biofuels-080117>, consultés le 20 juillet 2008

des bio-éthanol et bio-diesels sont parvenus à se faire entendre jusqu'à l'ONU²¹⁷, mettant la Commission dans la position difficile de devoir répondre à ces attaques publiques.

La confrontation avec la Commission

La stratégie de confrontation adoptée par cette coalition a nécessité la mobilisation de l'appareil de communication de la Commission. Cette dernière a alors dû multiplier les conférences de presse et les contacts avec les Etats-membres. Pour cela, la DG TREN a mobilisé son porte-parole, lui communiquant des informations tous les jours. « [H]e became almost an expert on biofuels, so he could respond to the questions », nous affirme Tom Howes, confirmant le réel effort de communication publique fourni par la Commission. De telles attaques la mettent en position difficile du fait de son accès restreint aux médias et de son approche technique de la question.

Les contacts établis de la propre initiative la Commission avec les ONG environnementales afin d'infléchir leur position révèle le poids soudain acquis par les ONG qui ont fait usage de cette stratégie. « So, we really need to lobby them [the environmental organisations], because they have a big public voice »²¹⁸. De la bouche même du fonctionnaire de la DG TREN que nous avons interrogé, le péril pour l'objectif des 10% était réel. « During the debate, there was a real risk that the negative opinion generated through the press from the different environmental groups would have influenced a lot of people to persuade them to drop it. That was a big battle, but apparently our arguments and our contacts with the different groups, the journalists and the member states were efficient »²¹⁹.

Une campagne fructueuse à court terme

Si les organisations environnementales n'ont pas obtenu la suppression de l'objectif de 10%, elles ont cependant obtenu des critères stricts de durabilité pour les agrocarburants²²⁰. Ils

²¹⁷ Libération, « Biocarburants: les Nations unies appellent à sortir de la grande illusion », site du journal Libération, 7 octobre 2008, <http://www.liberation.fr/terre/0101122132-biocarburants-les-nations-unies-appellent-a-sortir-de-la-grande-illusion>, consulté le 8 août 2009.

²¹⁸ Entrevue avec HOWES Tom du 25 mars 2009.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ «The Commission shall report every 2 years on the impact on social sustainability in the Community and in third countries of increased demand for biofuel, and on the impact of EU biofuel policy on the availability of foodstuffs at affordable prices, in particular for people living in developing countries, and wider development issues. Reports shall address the respect of land use rights. They shall state, both for third countries and Member States that are a significant source of raw material for biofuel consumed within the Community, whether the country has ratified and implemented prescribed Conventions of the International Labour Organisation. »

Position du Parlement Européen arrêtée en première lecture, 17 décembre 2008, consulté sur le site de l'Observatoire Législatif du Parlement Européen, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/resume.jsp?id=5589632&eventId=1061500&backToCaller=NO&language=en>, le 28 juillet 2009.

obligent la Commission à évaluer l'impact social et environnemental des agrocarburants et à prendre les mesures nécessaires si ces études ne sont pas satisfaisantes.

Les ONG laissent ainsi la porte ouverte à des études ultérieures à l'adoption du texte législatif, études qu'elles ne manquent pas de fournir : FoE a déjà commandé et publié une nouvelle étude mettant en doute la durabilité des agrocarburants²²¹, tout en continuant de s'appuyer sur des études antérieures²²².

Les ONG de la coalition ont su exploiter le calendrier des négociations européennes et internationales. En effet, l'UE, dans son souci d'incarner le leadership de la gouvernance environnementale mondiale, était pressée par la tenue de la Conférence des Nations Unies sur le Changement Climatique à Poznan en décembre 2008. Or, le paquet « énergie-climat » dans lequel s'insère la DER était encore en cours de négociation. En exploitant la plus grande sensibilité du Parlement aux réactions de l'opinion, les ONG ont obtenu des amendements parlementaires qui ont été validés par la Commission et le Conseil dès la première lecture afin que le l'UE puisse faire valoir ses nouveaux engagements à Poznan.

La prégnance des intérêts économiques

Les groupes d'intérêts diffus se trouvent confrontés à des intérêts économiques nombreux et organisés. De plus, ces derniers ont une légitimité forte dans l'UE où ils remplissent des fonctions indispensables à l'économie de marché²²³. La priorité qui est donnée à la lutte contre le chômage – exprimée notamment dans la stratégie de Lisbonne dont le but affiché est de « *faire de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive au monde et de parvenir au plein emploi avant 2010* »²²⁴ – rend difficile l'exposition de contre-arguments qui expriment des intérêts « diffus ». Comme le souligne Nathalie Berny, les organisations environnementales ne peuvent se prévaloir des arguments économiques

²²¹ FoE, « Nouvelle étude : les agrocarburants aggravent les changements climatiques », avril 2009, <http://www.amisdelaterre.org/Nouvelle-etude-les-agrocarburants.html>, consulté le 5 août 2009. Cet article fait référence à une étude faite par le cabinet Scott Wilson intitulée « Biofuels emissions research », avril 2009.

²²² FoE, « Comment les agrocarburants détruisent le climat », avril 2009, <http://www.amisdelaterre.org/Nouveau-rapport-comment-les-agrocarburants-detruisent-le-climat.html>, consulté le 5 août 2009. Cet article fait référence à une étude réalisée pour le gouvernement britannique de la Renewable Fuel Agency intitulée « Review of the indirect effects of biofuel », juillet 2008.

Ou encore Greenpeace, « MEPs urged to drop support for biofuels », juillet 2008, <http://www.greenpeace.org/eu-unit/press-centre/press-releases2/ep-vote-biofuels-target-07-07-08>, consulté le 5 août 2009. Cet article fait référence aux conclusions de l'Agence Européenne pour l'Environnement, « Suspend 10 percent biofuels target, says EEA's scientific advisory body », avril 2008, <http://www.eea.europa.eu/highlights/suspend-10-percent-biofuels-target-says-eeas-scientific-advisory-body>.

²²³ SAURUGGER Sabine, « les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *loc. cit.*, p. 161.

²²⁴ « Stratégie de Lisbonne », site de l'Union européenne, http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_fr.htm, consulté le 19 juillet 2009.

classiques, ni du soutien d'une clientèle. Pour bénéficier d'un tel soutien, il faut avoir la connaissance et la reconnaissance des acteurs concernés par les normes publiques, alors que les succès des groupes environnementaux profitent à l'ensemble de la population et non à leurs seuls adhérents²²⁵. C'est pourquoi les ONG ont elles aussi recours à des arguments économiques. Dans le débat sur les énergies renouvelables, elles valorisent « *la création d'emploi non-délocalisables* », « *le développement d'une industrie de pointe* », ou encore « *la sécurisation de l'approvisionnement énergétique* »²²⁶.

Cette confrontation entre les arguments économiques et environnementaux est explicitée par Tom Howes.

« Where fundamentally they [environmental organisations] can not win, I guess, is when it come to jobs, when the economic aspects become important, and people start to talk about jobs losses. That's when commissioners found Member states ministers and to a lesser extent members of Parliament and feel less free to act»²²⁷.

Sur ce point, l'exemple le plus parlant – même s'il n'intéresse que partiellement les énergies renouvelables – concerne probablement la question de la réduction des GES émis par les automobiles. En effet, les négociations conduites avec l'Association des Constructeurs Européens d'Automobile (ACEA)²²⁸ furent un échec du point de vue environnemental. L'engagement volontaire de la part du secteur automobile pour réduire la consommation des véhicules n'a donné aucun résultat, tandis que la directive sur la qualité des carburants est plutôt peu contraignante pour le secteur automobile²²⁹. L'industrie automobile dispose de ressources financières et sociales sans commune mesure avec celles des groupes environnementaux. L'« intérêt général » mobilisé par les ONG environnementales fait alors pâle figure devant les intérêts en termes d'emploi que représente le secteur automobile : d'après l'ACEA, l'automobile représente 36% de la main d'œuvre industrielle de l'UE²³⁰. Les ONG environnementales ont conscience de ce déséquilibre contre lequel elles se sont déjà prononcées : « *lobbying by business interest can work against democratic decision-making when it is not transparent and when business is given undue weight and privileged access to*

²²⁵ BERNY Nathalie, *loc. cit.*, p99

²²⁶ Greenpeace, « Energy [R]evolution », *op.cit.*

²²⁷ Entrevue avec HOWES Tom, 25 mars 2009.

²²⁸ L'ACEA réunit les principaux constructeurs européens parmi tels BMW, Volkswagen, Daimler, Renault, Peugeot-Citroën, Fiat, mais aussi des constructeurs de pays non-membres comme GM ou Toyota.

²²⁹ Pour plus de détails sur les négociations menées au niveau de l'UE avec l'industrie automobile, voir le rapport de Greenpeace, « Les moteurs du dérèglement climatiques. Comment le lobby automobile opère pour saper la législation européenne concernant l'efficacité énergétique des véhicules », novembre 2008, site de Greenpeace International, www.greenpeace.org/raw/content/france/presse/dossiers-documents/les-moteurs-du-dereglement-cli.pdf, consulté le 9 août 2009.

²³⁰ ACEA, «Employement», 2008, www.acea.be/images/uploads/EMPLOYMENT_2004.pdf, consulté le 9 août 2009.

decisions makers ». Aussi, dans leurs recommandations, elles appellent la Commission à plus d'équité : « *The Commission has a special obligation to ensure that, in its consultations with stakeholders, private interests do not outweigh public interest. It is important that the Commission recognises the inherent imbalances of commercial versus public interest groups in terms of size and financial strength* »²³¹.

Une stratégie de confrontation périlleuse à long terme

Si la stratégie de confrontation adoptée a permis d'obtenir des résultats concrets concernant la DER, la conséquence, pour les lobbies environnementaux, semble d'avoir écorné la « confiance » qu'ils avaient obtenue de la part de la Commission. A ce titre le commentaire de Tom Howes est révélateur.

« We were disappointed with the lobby groups, from our perspective, for being too closed in their views. The debate was kept at a very simplistic level – there is nothing simple about the discussion – and some of the analysis was wrong »²³².

Le recours à une campagne de sensibilisation publique s'appuyant sur les médias est un exercice sensible du fait de la déformation de l'information qui peut survenir lorsque la presse s'empare du débat. Par exemple, l'information retenue par les médias a été que les agrocarburants étaient entièrement responsables de la hausse des prix alimentaires qui ont entraîné les « émeutes de la faim » d'avril 2008. La contribution des agrocarburants à cette inflation est réelle, mais dans des proportions qui font débat. Aussi Frauke Thies affirme la nécessité de garder le débat sous un relatif contrôle en faisant attention aux informations dévoilées par les membres de l'ONG ou d'une coalition²³³. En effet, une information erronée relayée par la presse peut discréditer tout le milieu associatif.

La crédibilité des ONG implique de se présenter comme des acteurs « sérieux », « responsables » et « prévisibles »²³⁴ ; une stratégie de confrontation met en péril les efforts passés pour gagner la reconnaissance des institutions. Le fait de recourir aux avis d'une ONG considérée comme représentative demeure quelque chose de relativement arbitraire. S'il existe des normes minimales de consultation, il serait néanmoins aisé de marginaliser une

²³¹ Green-10, « G-10 position on lobbying in the EU », site de FoE Europe, février 2006, http://www.foeeurope.org/publications/2006/Green_10_position_paper_on_lobbying_February_2006.pdf, consulté le 28 février 2009.

²³² HOWES T. poursuit ainsi : « *The biofuels were responsible for global food protests rising – they were not; they were responsible for Brazilian rainforest destruction – they are not; they were responsible for massive biodiversity loss – they are not. These are potential risks which we can guard against* ». Entrevue avec Tom Howes du 25 mars 2009.

²³³ D'après LESENFANTS Marie, *op. cit.*, p. 90.

²³⁴ RUCHT Dieter, *loc. cit.* p. 136,

organisation de nombreuses consultations dans la mesure où nombre d'entre elles demeurent informelles. Cette asymétrie, voire cette dépendance des ONG vis-à-vis des institutions européennes, tend à réduire le recours à une mobilisation de l'opinion publique pour privilégier un mode d'expertise qui permet un accès direct aux institutions.

Conclusion

Depuis le rapport Bruntland, la thématique environnementale a pris une place de premier ordre dans l'agenda politique international. En réconciliant la préservation de l'environnement et la croissance économique, *Our Common Future* ouvre la voie à une nouvelle perception des enjeux environnementaux. Le sommet de Rio marque à l'échelle internationale comme à l'échelle communautaire un tournant décisif marqué par la mise en œuvre du discours de l'« environnementalisme libéral »²³⁵. Désormais, le rôle de l'Etat est d'internaliser les externalités négatives qui affectent l'environnement. La protection de ce dernier s'accorde avec l'ouverture des marchés et l'augmentation du commerce international. Ce discours est rapidement adopté par l'UE qui achève son marché commun et qui se fait le héraut de cette cause, en s'affichant jusqu'à aujourd'hui comme le leader de la lutte contre le réchauffement climatique. Au cours de ce « verdissement » de l'UE, une génération d'ONG environnementales – parmi lesquelles WWF, FoE et Greenpeace – a connu de profondes mutations qui ont accompagné son essor. Des membres toujours plus nombreux, mais qui ne participent plus directement aux groupes, ont permis d'accéder à une représentativité forte et de bénéficier de ressources financières qui permettent d'engager des professionnels aux compétences scientifiques et techniques. Ces nouveaux « experts-militant » au discours moins radical, ont ainsi pu s'engager dans une collaboration avec les décideurs européens autour du référentiel du « développement durable » dont les contours sont suffisamment flous pour susciter l'adhésion des deux parties, bien qu'après 1992, il leur faille désormais insérer leurs revendications dans le cadre de la régulation du marché.

Cependant, les quelques ONG transnationales qui se sont institutionnalisées ont trouvé une formidable opportunité de faire valoir leurs intérêts auprès des décideurs européens. En retour, les ONG sont une source d'expertise, de légitimité et fournissent des coalitions utiles pour la Commission afin de défendre ses politiques. Se pose alors la question d'une possible vassalisation des ONG : la Commission – et plus particulièrement la DG Environnement – entretiendrait une clientèle qui puisse la soutenir en cas de crise en entretenant les ONG dans une forte dépendance. Si l'influence des ONG auprès des décideurs européens est une relation réciproque, elle est aussi une relation asymétrique.

Le lourd tribut payé par les ONG est celui d'une organisation rigoureuse, du recours à un personnel hautement qualifié qui puisse se retrouver au sein de ce « monstre

²³⁵ BERNSTEIN Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press, 2001.

institutionnel »²³⁶ qu'est l'UE et qui soit capable de faire valoir ses intérêts par l'entremise d'une expertise technique à même de disqualifier ses concurrents. Or, de telles ressources ne sont le fait que de quelques ONG. Le mode de l'expertise sélectionne ainsi les mieux dotées d'entre elles. De plus, cette activité s'effectue selon des modalités qu'imposent les institutions de l'UE, qui est fonction de ces procédures législatives et de normes qu'elles valorisent au sein de cette participation. Ainsi, les hautes compétences exigées, les nécessaires coalitions avec divers acteurs (y compris économiques) de la scène européenne favorisent l'appartenance à une élite européenne et rend marginal le recours à la base militante.

Dans cette relation asymétrique, l'opportunité demeure de recourir à une campagne de mobilisation de l'opinion publique, mais celle-ci est rendue difficile par la gouvernance particulière de l'UE. Celle-ci s'effectue dans un espace démocratique fragmenté, en privilégiant le consensus entre élites appuyé sur des débats de faible ampleur politique qui visent – dans un souci de « régulation » – à régler des problèmes selon une approche technique. De ce point de vue, il semblerait que ces ONG n'exercent qu'un rôle représentatif et médiateur, marginalisant ainsi les opportunités de mobiliser l'opinion publique. Si les ONG constituent un bon instrument d'alerte de l'opinion publique, leurs moyens demeurent limités. L'espoir de voir les ONG participer à l'intégration politique européenne ne peut être envisagé que modérément à court terme. Insérées dans la mécanique bureaucratique de l'Union, elles peuvent difficilement aller au-delà de l'agenda qui est posé.

²³⁶ L'expression est de Frauke Thies.

Bibliographie

Entrevues



Frauke Thies, EU Policy Campaigner, Renewable energy, Greenpeace – European Unit, le 6 février 2009.

(Annexe 1)



Tom Howes, Policy officer in the Renewable energy unit, DG TREN, le 25 mars 2009.

(Annexe 2)

Ouvrages

- BERNSTEIN Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press, 2001.
- BOMBERG Elizabeth E., *Green parties and politics in the European Union*, Londres, Routledge, 1998.
- GREENWOOD Justin, *Interest representation in the European Union*, 2^e édition, New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt, action collective et stratégie de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.
- LESENFANTS Marie, *Quelle stratégie de communication utilisent les Green 10 dans leur campagne de lobbying concernant les biocarburants auprès des institutions européennes ?*, Mémoire de fin d'étude pour l'ULB, Département information et communication, 2009.
- MAGNETTE Paul, *La citoyenneté européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

- MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, 2^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- MAGNETTE Paul, *L'Europe, l'Etat et la Démocratie, le souverain apprivoisé*, Bruxelles, éd. Complexe, 2000.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 7^e édition, Paris, PUF, 2008.
- PALLEMAERTS Marc et AZMANOVA Albena, *The EU and sustainable development*, Bruxelles VUB Press, 2006.

Articles

- ALCOCK Franck, « Conflicts and coalitions within and across the ENGO community », in *Global Environmental Politics*, vol. 8, n. 4, November 2008, p. 66-91.
- ANDERSEN Svein S. Et ELIASSEN Kjell A., « Informal strategies lobbying, actor strategies, coalition and dependencies », in Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen (dirs.), *Making Policy in Europe*, 2^e édition, Londres, Sage Publications, 2001, p. 44-60.
- BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent, « The europeanisation of environmentalism » in Richard Balme *et al.*, *L'action collective en Europe*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2002, p. 377-404.
- BALME Richard, « La gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts », in Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 67-81.
- BERNSTEIN Steven, « Liberal environmentalism and global governance », in *Global Environmental Politics*, vol. 2, n. 3, août 2002, p. 1-16.
- BERNY Nathalie, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », *Revue française de science politique*, vol.58, n. 1, février 2008.
- BILIOURI Daphné, « Environmental NGOs in Brussels: how powerful are their activities? », in *Environmental Politics*, vol. 8, été 1999, p. 173-182.
- CHARTIER Denis, DELEAGE Jean-Paul, « The international environmental NGOs: from revolutionary alternative to the pragmatism of reform », in *Environmental Politics*, vol. 27, n. 3, 1998, p. 26-41.
- CINI Michelle, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n. 3, 1996, p. 457-473.

- DEZALAY Yves, « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007 /1-2, 166-167, p. 66-79.
- DIANI Mario et DONATI Paolo R., « Organisational change in western environmental groups: a framework for analysis », in *Environmental Politics*, vol. 8, n. 1, 1999, p. 13-34.
- FALKNER Robert, « The political economy of "normative power" Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation », in *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 4, 2007, p. 507-526.
- FORET François, « La dimension élitaire dans la légitimation de l'Union européenne », in *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Olivier Costa et Paul Magnette (éds.), Les Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 203-223.
- JUDGE David, « A green dimension for the European Community? », in *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, p. 1-9.
- LAÏDI Zaki, « Le pouvoir de la norme, les formes inattendues de l'influence européenne », in *Cahiers européens*, n° 05, Centre d'Etudes Européennes, Sciences Po, 2007.
- MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Environmental groups and the EC: challenges and opportunities », in *Environmental Politics*, vol. 1, n. 4, 1992, p. 109-128.
- MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politique publique ? », in Yves Mény, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne (dirs.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'harmattan, 1994, p. 95-115.
- MULLER Pierre, « Un espace européen des politiques publiques », in Yves Mény, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne (dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, Paris, Paris 1994, p. 11-24.
- PALLEMAERTS Marc et GOURITIN Armelle, *La stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable*, Courrier hebdomadaire, n. 1961, Bruxelles, CRISP, 2007.
- SAURUGGER Sabine, « A fragmented environment: interest groups and the Commission's bureaucratic sectorisation », in *Politique Européenne*, n. 5, 2001, p.45-69.
- SAURUGGER Sabine, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n. 4, 2002, p. 375 - 401.
- SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », in *Raisons politiques*, n°10, 2003, p. 151-169.

- SAURUGGER Sabine, « Démocratiser l'expertise ? Acteurs non étatiques et fabrication d'un savoir légitime », in *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Olivier Costa et Paul Magnette (éds.), Les Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p.225-239.
- SAURUGGER Sabine et WOLL Celia, « Les groupes d'intérêts », in Céline Bélot, Paul Magnette, Sabine Saurugger, *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, p. 223-248.
- RUCHT Dieter, « Lobbying or protest? Strategies to influence EU Environmental Policies » in Doug Imig et Sydney Tarrow (dirs.), *Contentious europeans, protest and politics in an emerging polity*, Oxford, Rowman and Littlefield, 2001, p. 125-142.
- ROUYER Muriel, « Peut-on démocratiser l'expertise ? Entretien avec Renaud Dehousse et Notis Lebessis », in *Raisons Politiques*, janvier 2003, p. 107-123.
- RADAELLI Claudio, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n. 2, 2000, p.255-276.
- SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in *Revue française de science politique*, vol. 50, n. 2, année 2000, p. 235-254.
- TANASESCU Irina, « The political process leading to the development of the EU sustainable development strategy », in Marc Pallemmaerts et Albena Azmanova, *The EU and sustainable development*, Bruxelles, VUB Press, 2006, p. 53-76.
- VAN DER HEIJDEN Hein-Anton, « Environmental movements, ecological modernisation and political opportunity structures », in *Environmental Politics*, vol.8, n. 1, 1999, p.197-221.
- TARROW Sydney, « La contestation transnationale », in *Culture et Conflits*, n. 38-39, 2000, p.187-223.
- WARLEIGH Alex, « Europeanizing civil society : NGOs as agents of political socialization », in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n. 4, 2001, p. 619-639.
- WEISBEN Julien, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », in *Politique Européenne*, n. 4, 2001, p. 105-118.

Ressources sur Internet

- Assemblée Générale des Nations Unies, « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », site des Nations Unies, 12 août 1992, <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>, consulté le 16 mars 2009.

- Burson Marsteller, « A guide to effective lobbying of the European parliament », site de Burston Marsteller, 2001, <http://www.bmbrussels.eu/images/upload/guideeurparl.pdf>, consulté le 28 juillet 2009
- Commission Européenne, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », document de discussion présenté par le Président Prodi et le Vice Président Kinnock, site de la Commission Européenne, 18 janvier 2000, http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_fr.pdf, consulté le 21 juillet 2009.
- Euractiv, « 80% des lois viennent elles de Bruxelles ? », 21 avril 2009, www.euractiv.fr/priorites-de-lue-elections/article/80-lois-viennent-vraiment-bruxelles-001599, consulté le 09 juillet 2009
- Euractiv, « Le paquet "énergie-climat" », 23 mars 2009, <http://www.euractiv.fr/energie/dossier/paquet-energie-climat-00050>, consulté le 29 juillet 2009.
- GOLDSMITH Edward *et al.*, «Blueprint for Survival » site de la revue *The Ecologist*, January 1972, <http://www.theecologist.info/key27.html>, consulté le 11 mars 2009.
- VON WEEIZSAECKER Ernst , « Regard sur le monde. Harmoniser les objectifs de l'environnement et du développement », site des Nations Unies, http://www.un.org/french/pubs/chronique/2002/numero3/0302p12_regard_sur_le_monde.htm, consulté le 19 mars 2009.
- Institute for European Environmental Policies, « Background paper on European actions on climate change and energy », avril 2007, site de l'IEEP, <http://www.ieep.eu/publications/publications.php?search=2&page=15&limit=5>, consulté le 17 mars 2009.
- Parlement européen, «Projet de résolution législative du parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables » , déposé le 26 septembre 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2008-0369&language=FR#title1>
- DE MEYER Pieter, « NGOs and the European Climate Policy, a case study of international environmental governance », novembre 2005, site de la Freie Universität Berlin, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/akumwelt/bc2005/papers/de_meyer_bc2005.pdf, consulté le 18 mai 2009.

Annexe 1: entrevue avec Frauke Thies

Interview made on the 6th of February 2009
with Frauke Thies,
EU Policy Campaigner, Renewable energy
Greenpeace – European Unit.

R.: Please, can you introduce yourself and your professional background?

F. T.: I studied environmental sciences, focusing on economics, politics and physics. I finished my studies in 2005. When I was finishing, I made a half year for the German Minister of Environment working on EU and international affairs of renewable energy. After that, I came to Greenpeace and I started straight in this office. Most of the people have a background coming from another office, that's not the case for me. I started directly in Brussels. Since then, I have been working here.

R.: Were you involved in Greenpeace as an activist before?

F. T.: Yes, I was working with Greenpeace-Lüneburg - that is the place where I studied – in a local group and then, also in Greenpeace-Berlin during my internship at the ministry.

R.: Do other people work with you on the RE topic?

F. T.: In Greenpeace as an organisation, yes. We have people generally working on RE, working on several reports we have published and on our scenario-work. You may have heard about our [R]evolution scenario, for example.

On the Brussels policy-work in particular, here, I am the only one. But, of course, our national offices have coordinated with them closely and we have asked them for help on working on national governments; they have worked on that level.

In term of other NGOs, they were ready to help us when there were particular issues that we needed to look strongly on. When we wanted to have a joined letter for example, they were ready to jump in. But they did not have continuous work on the RE directive, with the exception of biofuels [...]. There are lots of NGOs work on biofuels from various different organisations.

R.: Concerning the RE issue, does Greenpeace work alone?

F. T.: In Brussels, I am the only one. I would not say that in general Greenpeace is alone, because there were some other organisations which are working on renewables. For example, I have been cooperating with Friends of the Earth in Czech Republic. So there are people, but in Brussels, I am the only NGO person at full-time work on renewable energy.

R.: Are you linked with these national NGOs ?

F. T.: We are linked through Climate Action Network which is basically an umbrella organising the NGOs on climate issues. So we have regular meetings, an e-mail list and so on. We spread the information and try to involve people.

R.: Is it just exchange of information or do you deliberate together?

F. T.: On this issue, because I was the only one in Brussels, it was little deliberation to get, because nobody else was focusing on it and so nobody else really have the expertise. But, yes, in general we try to deliberate together as well in the CAN. For example, on other issues like the Emission Trading Scheme, where there were several organisations working on it, it is much easier to cooperate. On this particular issue, it was a kind of exception because I was the only one.

R.: Do you make coordination with RE enterprises?

F. T.: Yes, we do. We do have regular contacts to inform each other. We also cooperated on some of our reports, for example, the global energy revolution scenario, as well as some specific scenarios, like the wind energy outlook - which is basically scenario for the wind sector on a global level - we have done that together with the wind industry. So we do have contacts there and we do exchange information.

R.: Does it work? Do you have the same point of view on the issue?

F. T.: On many issue, we have agreement. We can not necessarily say we always agree with them, definitely not. It is a different kind of cooperation that it would be with NGOs. But, it is because their objective is to have as many renewable in Europe as possible, their general motivation is, generally, similar to ours. They may be doing for different reasons, but the general motivation to promote renewables is the same.

R.: Talking about your expertise for EU institutions, what are the main institutions you speak to? Is it the Parliament, the Commission?

F. T.: It depends on the stage of the process. In the very beginning, to get renewables on the table again and say “we need new legislation for renewables with objectives for 2020”, it was first a broader campaign, targeting Several member states; but mainly a work in which we tried to get the Council of member states to call on the Commission to come forward with a legislative proposal. So at that time, it was at a national level and then, once it was clear that there would be a proposal and the Council had asked the Commission to come forward with something, the main focus of our work was the Commission during the time the legislation was under development. To an extent, it was also some member states, because the Commission is by-drafting the legislation also in contact with member states trying to find out how much they can put on the table.

R.: Member states give the impulse to the legislative process, don't they?

F. T.: Not necessarily. Maybe, I've got to go more into the details of the process... We had RE legislation, renewable electricity directive which sets targets for 2020, and it was clear that something would be needed to follow up on that. So we made a campaign, first to ask for a 20-20 target (20% per cent for 2020) for renewables across all sectors in general.

It was then in March 2006, that under the Austrian presidency, we called on the Commission to come with some proposal on how to continue the support for renewables, and the new targets; at that time, they said, ‘for example 15% by 2015’. After that, the Commission started to develop the legislation. So they know the Council wanted something, and they have certain acceptability, so we can put something on the table. On that time, the main responsibility was on the Commission. Of course, they are in contact with member states to just get a feeling of

what would be accepted, because, later on, the member states would have to accept the legislation.

So, there was this contact. There were also several opinion reports by the European Parliament. So the Commission could also build on that.

R.: Is that important, for the Commission, to get the public opinion's support?

F. T.: I think that if we look at the Commission in general, the public opinion and the public activity, from our perspective, is probably less important than it would be in national governments; simply because people in the Commission's administration are more anonymous. Public messages targeting the administration do not seem too interesting publicly. So, I do not know how much the Commission would be influenced by that directly. Also, it depends on how controversial the issue is, how things have been perceived in public. But, generally, it often seems more effective to target our public activities towards national governments and European Parliament, and those two institutions can then influence the European Commission by giving their opinion, because the Commission knows: "ok, if we put something on the table, Parliament and Council will accept change in this way"; and then, of course, direct work and contacts with the European Commission.

R.: Inside the European Commission, do you have privileged interlocutors between the different DGs?

F. T.: DG Environment and DG TREN are the crucial ones. On the renewable directive, the leading DG was DG TREN. And so, it is naturally the main contact. But, of course, other DGs do play a role, so did DG Environment.

R.: Did you receive good welcoming of your expertises or advices in the DG TREN?

F. T.: In general, I would say yes. They are open to receive information on the views of different stakeholders. How much they take it on board is something that, of course, depends on persons: whether they are happy to meet us for a long time or not; that depends very much on the people in the Commission and on the particular expertise we can give them. So, if we have solid expertises and solid understanding based on studies, it is more interesting for the Commission than just coming and say: "we just think that you should be doing this and this" [laugh]. But in most cases, I would say it is not a problem to get information to the Commission.

R.: In the EP, which party, which deputies are more likely to welcome your advices?

F. T.: Of course, some parties are more likely to share our ideas, but I think, to a very large extent, it depends on persons. Because, there are some conservatives who are very much in favour of, in that case, renewable energy, and some socialists who are against and who have very different ideas. I would say yes, some parties, like the Greens and, to some extent, the Socialists tend to be closer to our ideas, but at the end of the day, it really has to do, I guess, with the parliamentarians themselves and contents.

R.: So, it depends more on personal conviction of the parliamentarians and the committees they may belong to?

F. T.: Yes, it is true that the environment committee does see us more, which also has to do with the responsibility of that committee on the files we are working on.

So, if they are responsible for more environmental issue, they are more in contact with us. But, for example, for the renewable energy, the leading committee in the Parliament was the industry committee and I think that was not so much different. I mean most people, if we came with information on renewables and concrete ideas and proposals, they would also receive us.

R.: I forgot a question about the Commission... Did the competition DG play a role?

F.T.: It did play a role. Especially at the later stage, because at the beginning, it was the desk officers in DG TREN who drafted the legislation, and later on, when it was the so-called inter-service consultation between the different directorates, there were many directorates which played a role. DG Environment, DG Agriculture – especially because of biomass interest - and the DG Competition also played a role in certain questions, when it comes, for example, to state aid. Another issue is how to harmonize the support for RE with a trade based system, or not. This was a detailed and interesting debate. On the surface, trade looks fine but, looking into the details, you could see that a trade based system would favour large utilities rather than other smaller companies. DG Competition was in a quite interesting position, because there was this trade question, on the other hand there was how much competitiveness there should be on the market. As far as I can tell, they have raised interesting questions in the discussion, to an extent.

R.: What is the concrete form of your expertise? Is it some precise scientific reports with numbers or also some policy suggestion, recommendations and concrete things to do?

F. T.: It's both. On the one hand, we have the scientific expertise which, for example, coming from our scenario work. We have produced this EU energy [R]evolution scenario launched in September 2005, where we showed that the EU can reach more than 20% renewable by 2020 across all sectors, and this is a scenario we have produced together with the German Aerospace Centre , a research institute which has a rather solid -if not conservative – reputation. So, if you come with data like this and prove it is possible, this is of course an interesting piece of information that we could give to the Commission. And then, we also have a policy advice based on experience from different member states, on what is working, what is not working and based on political analysis we are doing in this office.

R.: For Greenpeace, which states experiences are more representative of good experiences about what can be made? Austria, Denmark use a lot of RE...

F. T.: In Austria for example, it is mainly a historical thing because they have invested in a lot of large hydro-capacity, so it is a traditional energy source. But, we have a couple of countries where renewables have especially grown over the last years, basically since the 1990s. Examples where we have seen great success are Denmark, Germany and Spain. These are the three pioneers in term of renewable development, especially looking into wind, but also solar energy, so the renewable technologies. Then, we have every similar type of support policies. The basic model is the type of feeding system where a certain price is guaranteed per kW/h produced from and the price is different for different technologies. There are specificities in different countries: in Germany, the full price is guaranteed for renewable, whereas in Spain, you get the market price plus a certain bonus. There are differences, but these are the models that have delivered well over the last years. Now, there are other countries where renewables

are taking off very well. An example would be Portugal, Ireland for wind, and recently, also other countries like France which has now met a bit of a take up, still very very small compared to Spain and Germany.

R.: How did you get the expertise from the German Aerospatiale Centre?

F. T.: We commissioned them to develop this scenario for us. So it was a contracted study. It was asking them to do the study for us and to deliver the scenario.

R.: I have read it was easier for environmental organisations to have good expertise because of their experience, but also because of shared beliefs between environmentalists' ideas and scientists' ethical positions..

F. T.: I can not really say, I have not got the experience from the other side, but what I can say, is that of course, the industry has a lot of money to pay scientists and we see a lot of studies that are clearly interest-driven. It seems that the industry also finds institutes that deliver studies.

R.: Don't you have a web of scientists, institutes, agencies which are more likely to give you expertise?

F. T.: Of course you have couples of institutes and agencies that work more in the environmental field. We do not have a particular network of agencies that we usually ask to do things. It is also a question of credibility. If you commission somebody who really seems to be conservative or neutral and based on very solid numbers, it's a study that is going to be more credible. We also have a science unit at Exeter University in the UK. So we have scientists also working for Greenpeace and delivering expertise. The study on renewables has not been produced by them, but it is also a background of expertise that Greenpeace has.

R.: When did the RE promotion start in Greenpeace? Did it start with political opportunities? How far the energy-climate package was an opportunity for Greenpeace to promote RE?

F. T.: I think the time was good. The time when the Commission proposed the Climate-energy package was the time the Stern report had just come out, showing that it is much more expensive no to do anything against climate change.

It was the time of another gas dispute and it was the time of the assessment reported by the international panel on climate change, showing how devastating the climate change would be. I think there was a certain political dynamic to recognise the urgency of climate change and to get active. I think the timing was good and it helped us getting our demand searched.

R.: Was there an increase in the EU's attention?

F. T.: I cannot really make sure, but certainly we did see quite a lot of dynamic. There was a lot of discussion about climate and energy.

R. What are the successes or the concrete results of your actions you can see or you believe you have?

F. T.: It is always difficult in the political field to assess whether this is 100% due to us or how much contribution we have made, but looking on the case of renewables, I do think we

have quite an impact. We started calling for a 20% target in 2005, when the issue was even on the agenda, and then we got it through the March summit in 2006 when the Council called for a target just in general. This is something we had been asking before, we had pushed governments to say that we needed such a target. And then the Commission's proposal came, and when the 20% we had asked for were tabled, we continued to work on it. One success we contribute to – I can not say to which extent – was that we did get the 20% target ; and it was agreed as a legally binding target, another thing that we had been asking strongly. Then, in the details of the legislation, there are couples of aspects, one is especially the kind of support policies and the type of flexibility mechanisms between member states because the Commission had initially tabled a kind of trade system that would have favoured certain technologies and it would have led to a couple of decisive downfalls for renewables. For example, the investors would have gone cherry-picking where they could get good prices, higher reimbursement, etc. We were saying it was not a good idea, it was not going to help the take up of renewables across the EU and we need a system where member states have the control of the investments rather than company. I do not know how much our contribution as an organisation was, but I think together with other stakeholders we have been asking for very strongly and that we succeeded to get in.

R.: It is said that the EU's political belief is quite liberal economically, because of a weak administration and a quite neo-liberal historic. Do you have difficulties in suggesting more political action, more political control of the investments in RE?

F. T.: I think the interesting thing is that, yes, many of the demands, of the proposals that the Commission is putting forward are on internal market, on trade, on removing barriers ; but at the same time, we do see support for certain technologies. I mean, we have the EURATOM treaty supporting nuclear with vast demand of research funding, so it is also a case of particular funding. And, on renewable, it is a new technology that does need support for it to deliver its full competitive potential and for it to compete with other technologies. We are convinced that, in the end, it will succeed because it will be cheaper and better ; but we need support to get there. There was not much opposition to say we cannot support this technology. There was discussion about how to support it, whether we need a market-based mechanism, or another type of mechanism but this was solved in the end, in a way that we think was very smart.

R.: Are there problems of political culture or problems of basic industrial interests?

F.T.: I think it is both, because, of course, there are lots of industrial interests here and the industry is well represented, also because they have money to send people here. If we look at how many NGO people are working on energy and how many industrial people there are here in Brussels working on energy, then it is quite a disproportion. So, this, certainly, has an influence. I believe also the history of the Commission has an influence. For example, when they talk trading of certificates for RE, that may be motivated by previous initiative where this model has prevailed, for example, very directly, the Emissions Trading Scheme. We had a situation where some people in DG Environment said: "why don't we also have a certificate also given for renewables?" One may assume that this also comes out of the political history.

R.: And in your policy recommendation, do you take this into account?

F.T.: To an extent, you always have to appeal to people and to get their interest. So you basically have to understand what their motivations are, what their thinking is, to get them

interested in your proposals. But, in the end, what we are proposing exactly is what we believe is the best possible solution.

R.: Are there some propositions you know they will not work? Would The North Sea grid, as a big project with heavy investments from different countries, be approved?

F.T.: In this case, soon after our proposal, we did see after (again, I do not know whether this was motivated by our idea, we may have contributed to that, certainly), the Commission came forward in November, with its second strategic energy review proposing or announcing a blue print for a North Sea offshore grid. So, it seems possible that the Commission is interested in this initiative.

R.: Greenpeace is not financed by the European Commission. Does it give you more freedom of speech? Does it have also counterparts?

F. T.: I think, for access to the Commission, it should not have any implications. Certainly, it gives us a lot of freedom and we can say what we believe is right. We are not bound by the Commission in a political...whatever situation. It gives us freedom, it makes us more independent. At the same time, I do not see the down side, except that we have to deal with the funding that we are getting from our supporters we do not have additional funding from the Commission. This is a price we are happy to pay for our independence and our credibility.

R.: Is it just a question of credibility or does it have a concrete impact on your researches? Other environmental organisations are financed by the Commission. Do you think they are oriented in a way?

F. T.: At the end of the day, the Commission has to approve the funding application. So, if an organisation comes and says: “we want your funding for that and this kind of work” and the Commission can say yes or no. I do not know how much the interest of the Commission plays into that. I can not really say because, fortunately, we do not have to deal the application.

R.: I have a quotation about the impact the Commission has on the mode of enouncing your political views: “Even Greenpeace, best known for highly spectacular protestation, is, for the most part, constrained to form of action that confirm to the logic and the structure of the EU” Do you agree ?

F.T.: To an extent, I think that, if you want to have an influence, you have to show what is possible and you have to show what actually is possible and that you can do through public action. At the same time, it is true that if you want to influence the political process, you have to talk to the people and to make proposals that make an actual translation into something, something in their type of language : legislation and so on... It would not be enough to just put a barrier on the European Parliament or do a big action there if we cannot tell people how this can be reflected politically ; so, in a way, yes. You have to break this down into what we think should be happening, what the EU institutions should be doing.

R.: For you it is more concrete also. You told me it gives more results...

F. T.: I think we need both : we need the public angle to show what is happening and to get the public interest and to reveal what is actually behind things, and at the same time, we need to have concrete ideas, proposals, demands, on what we believe should be happening legally.

R.: You already told me you were the only one to work on the RE issue in Greenpeace in Brussels. Do you think your resources are sufficient? How does it limit your work? What are the things that you can not do?

F. T.: I think there are always things we have to prioritize in term of what issue we are working, because there are so many problems and issues we could be working on that we clearly have to pick and choose what we believe is the most urgent, things that need to happen. We could always use more resources, clearly, but at the same time we are dealing with all that is happening and we are trying to be as effective as possible with the resources that we have.

R.: So, with someone working with you or more expertise works, what could you do that you can not?

F. T.: Going broader and going deeper on certain aspects and at the same time, we could go broader on issues, we could pick issues that we need and that we do not have the resources to work on: side issues or completely different issues. What we can do is simply to do the same that we are doing but with more force. So, instead of talking to 5 people, we could talk to 15. We could extend our work in many ways. But at the same time, with the resources we have, we really try to make a difference.

R.: I read there was an increasing specialisation among environmental NGOs. Is it something happening on energy issues too?

F. T.: To an extent, yes. If we already have 3 NGOs doing good work on particular issues, then we may decide to focus our resources on another issue where there is a lot of work required and where, currently, there is not enough work being done. This does happen in a way. We also coordinate under the CAN [Climate Action Network] where we can see what the others are doing on climate, try to arrive at joint positions, so become stronger by working together and also to spread work of it.

R.: CAN has several organisations inside, hasn't it?

F. T.: Yes, basically the big members are WWF, Friends of Earth and Greenpeace in Brussels. Oxfam is a member and there are a lot of bigger and smaller NGOs, from all over Europe. There is Climate Network Europe; there is also the global CAN which is basically the same at higher level.

R.: It was written in an article I read that "larger cross-national actions tend to be confined to larger multinational organisations". So, is Greenpeace receiving the approval or demands from other NGOs or just from the very Greenpeace's web of NGOs?

F. T.: I think it is both. As a global organisation; we are very integrated. We work very closely with our own offices across the EU to cooperate on different issues and to push for things, same things in different places. At the same time, we work with other NGOs both in Brussels and, in part, also nationally. For example, I said I was working with Friends of Earth-UK on renewables' directive.

R.: Are there some countries that are more represented than others?

F. T.: Of course, both in terms of NGOs and in term of our Greenpeace network, there are differences. From my point of view, it seems that in the UK there is a large NGO's scene, whereas in France – which is a country comparable in size – the size of the NGOs is not as big.

R.: Other countries?

F. T.: It is difficult, but certainly Eastern Europe and in the new EU member states, the structure of NGOs seems slightly different than the old member states; there are a lot of grass roots organisations. The larger international NGOs are growing there, but basically they had to start after the fall of the Iron curtain.

R.: And between northern and southern Europe?

F. T.: It is difficult to generalize. What we can say is that in Scandinavian countries, and into an extent, into Netherlands the involvement of NGOs in political process is much more formalised than it is in southern Europe. For example, that Ministers, before going to the council have a hearing with NGOs is a common thing in Scandinavia, whereas it is quite unusual, as far I know, in Italy, at least it is not formalised there. About the strength of the NGOs, I cannot really make a judgement, for that I would need to make proper analysis about the figures. For our own offices, I can say that we have lot of supporters in Netherlands, in Germany, also in the UK, we have fewer supporters in Italy, I do not know whether less in number, but I mean in the total amount of contributions.

R.: That is the end of the interview. Do you want to add something? A question I did not ask ant that you find important...

F. T.: Something that is interesting is the Green-10, the ten biggest environmental NGOs that are present in Brussels.

The directors are meeting once a month to see what people are working on and to try to align our general vision of where the EU should be moving and also whether the issues that currently nobody is working on are important and need to be worked on. So it is not only the Climate Action Network for our coordination, but also the Green-10; and then again at a higher level the Civil Society Contact Group which also involves social NGOs .

R.: Is this network an important collaboration for you?

F. T.: Yes, it is important because it allows us to allocate resources appropriately to make sure that not everybody is focusing on the same issue.

R.: It allows this specialisation...

F. T.: Yes, it does and it also allows us to join forces when we are working on the same issue to become stronger, also to be better heard., especially in this huge institutional...monster [laugh] that you can call the EU, with many many different voices you are better heard if you come with a joint demand and say the environmental NGOs agree on this and this. It is a stronger message if a single NGO comes and then another NGO comes and says another thing slightly different.

R: Are there regular meetings in the Green-10 about specific issues?

F. T.: Yes, the directors are meeting once a month and that is basically exchange on our general work, but also on strategy, on what is our general idea for the EU. And then there are meeting with the experts on certain issues which are not formalised, so it is not that the experts on agriculture are meeting every 2nd Monday of the month, that is not the case, but they do coordinate.

Annexe 2 : entrevue avec Tom Howes

Interview made on the 25th of March 2009
with Tom Howes,
Policy officer in the Renewable energy unit,
DG TREN,

R.: First, can you shortly introduce yourself and what you do in the Commission?

T. H.: I am Tom Howes, I am a policy officer in the renewable energy unit. I've been here for almost three years. My background is economics; I worked a bit in energy policy and transport taxation policy before. I came here in 2006 to work initially on a directive on heating and cooling from renewable energy sources. But, as we developed that idea, it got merged into the bigger idea of the over-all 20% renewable energy target.

From your perspective, it's interesting, because we had a lot of pressure from the different lobby groups and from the EP to come forward with the directive on heating and cooling. So that was the initial plan. But the more we thought about it, the more it seemed appropriate to go away from sectoral targets and having a lot of sectoral targets for each Member-states, and instead to move to a broader 20% target for all of energy, not just electricity, transport and heating and cooling. And this was against the wishes of lobby groups in the Parliament at the time. We got it because we thought we could achieve the same goal but with less red tape, with less regulation by having a broader target.

R.: Second, I wanted to know how much do you need outside expertise. Do you have your own experts in the Commission? I found a quotation from a member of the Commission who said: "We are terribly understaffed and overstressed". So they need staff from outside and it is useful. How useful is it for you?

T. H.: Well, very. It is the short answer, because in our case – perhaps everybody in the Commission says this – when we started developing the policy, so with the renewables' roadmap in the beginning of 2007, we were 7 people working on renewables. In the UK, now, they have 100. Probably in Germany they have 100. So we think we are understaffed and we had to work quite intensively because we were writing a policy document, a roadmap, then we had to do an impact assessment to get in all the analysis, and then actual legal text : the proposal for the directive. So we were doing all of it : the analysis, the policy document, and the legislative work ; so for doing that, we do need expertise. We contract consultancy, to undertake analysis for us, particularly, in this context, a lot of the economic modelling.

But it's also very useful to meet all the stakeholders which are either the green lobby groups – EREC (European Renewable Energy Council) is the big one and also the technology specific ones: the biomass association, the PV [photovoltaic] association, the solar association, the wind association. We have regular contact with them. Sometimes, they even take part in some of the studies and projects organised for us in the Intelligent energy agency.

So we need them for their expertise, but as well we don't need just them, basically we are open to everybody, so we would also get the other side of the stakeholders to come and see us : the energy traders, Eurelectric, gas producers, biofuel producers, oil producers, the other side of the equation if you like. [...]

They also recruit experts to undertake their own studies and they present them to us and say : “look, you’ve got this study from the green lobby but our study says something different, so look at our study as well”.

R.: Among the green lobby, do you meet some NGOs from the Green-10, like WWF, Greenpeace or the EEB?

T. H.: Yes we met lots of them basically. Sometimes, national specific ones, like the British RSPB, but we had a lot of contacts with Greenpeace, WWF, sometimes Friends of the Earth...

R.: Is it something new for DG TREN, those contacts with environmental lobbies?

T. H.: Yes and it changed a bit. We had some contacts with them, but not so many, in the past, when we worked on the electricity directive. But, when the biofuel discussion became big, then we had lots and lots of contacts because they did not like biofuels. So, before, when we were doing something they generally supported, we had some contacts, but they generally did not worry about us. When we started to make something they did not like, then we had a lot more contacts. Because, it was on the papers almost every day, we needed to talk to them to try to explain why we thought what we were doing was good. So, we really need to lobby them, because they have a big public voice.

R.: You had to lobby the environmental lobby?

T. H.: One can look at it like that. Because they would produce reports and they were condemning the Commission for the biofuel policy, “destroying biodiversity”, “destroying Brazilian rainforest”, “increasing our gases’ emissions”. And they were taking this point to the Member States, they were telling the general public, they were having meeting with our commissioner to give this message. So we really had to explain and educate them.

R.: Is it an important thing for you, the voice of the NGOs? Is it like a threat in your work?

T. H.: When it is negative, yes. I mean, they are quite effective in mobilising opinion, particularly with the Parliament. For us, in term of producing legislation, there are extremely close contacts between the lobby groups and the parliamentarians. I don’t know if you’ve interviewed Oliver Schäfer, until recently he was acting as secretary general of EREC, but he is also an ex assistant of a MEP who was writing the reports on renewables. So there are very close contacts and basically anything they want as an amendment to a Commission’s proposal, they can get as a parliamentary amendment. So they would often draft a parliamentary amendment to European legislation and they can get it adopted by amendment at the Parliament. So they are influent both in public terms, but also more specifically in terms of legislation.

R.: This is something that explains your contacts with the green lobby, but are there other criteria to consult that one or another one? “The Commission tends to favour European (con)federations over representatives of individual or national organisation”...

T. H.: It’s just a matter of time. I mean, on the one hand, we are open to receiving lots of people, but there’s a physical limit on how many people we can see. So, it’s easier to see the European bureau or the confederation than to see the 27 organisations. So, if they are big and

powerful, and perhaps if they are coming from a member state and try to influence ourselves, we may try to see them. But, generally, it's easier to see the European associations. It's more a question of time.

R.: What are the most useful skills you expect from those lobbies when you consult them ? I am trying to determine how much expertise is important compared to representativeness?

T. H.: I guess we use them for both. I mean, partly it's the expertise, so just having data : that's important and often difficult to get, so if they have managed the project and because of their contacts in the member states, they are able to produce a good report which gives you the good picture of the facts and statistics, that is useful. But also, it's useful if they can present a coherent argument from their perspective. If they can help set out a good argument that is useful for us. That's useful to know.

R.: Could you give an example?

T. H.: Yes, for example exploring the arguments against wind farms: because of the quantities of birds that get killed, they set out the 3 different reasons. If they can come with the coherent arguments and we can either express the argument why they are wrong or we can agree.

R.: Is it useful for conflict among institutions, for example in front of the Council and the different national interests, to have those arguments from independent NGOs?

T. H.: On the biofuel side, it probably worked more against us, because they have been against us, but in terms of renewables over all, when we have EREC producing a report about the employment benefits from renewables, the different ways to reduce costs, then it is useful for us to talk to member states and say "look, this is costing too much, why aren't we doing this?". There was a big discussion that we shouldn't have renewable's targets at all. We should just have climate change targets, we go for low-carbon strategy with the renewable strategy and that's enough. So we had to have arguments against that. The arguments are about improving security of supply and the economic benefits of building up employment in this new sector. So, when we have reports from EREC to show there are already half a million people employed in the sector and this is expected to grow over the years, it is useful to have that.

R.: Where were coming those arguments against the renewable's target from?

T. H.: A lot of member states. I mean when we were first discussing the ideas in the beginning of 2007, some member states did not want a target at all – the obvious example were UK and France who like nuclear: "nuclear is low carbon. Why bother with renewables? It's expensive, we don't need it". That's one. Some countries did not want binding targets, they were afraid that if it was legally binding, there would be too much pressure on them, they would not have enough flexibility; there are a lot of arguments against that. So we had to come up with arguments against that as well. That was quite common.

R.: Were NGOs useful in these confrontations?

T. H.: Yes, they were an ally to rely on, because we were both making the case for the policy to be credible, to have 2020 target that people would take seriously, that the market would take seriously, that we will get financed. That needed legally binding targets. That was a big

discussion that we had. And because of the lobby groups and because of our own arguments, we got the Member States to agree to that, in March 2007, so we won that argument.

R.: Justin Greenwood describes 3 main roles for the environmental organisations in their collaboration with the Commission. The first one is “social support for drafting legislation”. Was it helpful to consult them during the very first steps?

T. H.: In broad terms, yes. I mean they sometimes went much further than we wanted, because they actually produced the draft directive on heating and cooling for us. They would say “You don’t have to do anything; here is what you should adopt!” That is a bit too detailed for us. But, at least, it is useful because it gave us a very clear idea of what they wanted and some interesting ideas.

R.: Are there other organisations that do the same?

T. H.: Yes, everybody does. Probably not to the same extent, depending on how much effort they put into it. Sometimes, it would just be a position paper saying the 5 key points they would like to be in a directive. And we got that from Eurelectric or the big industrial lobby groups as well as the green ones. That’s more common, just a position paper on particular subject. They don’t always go into the details. But once we put forward a proposal, then we did get much more detailed responses and proposals for changes.

R.: Are those responses very transparent about their arguments and what motivates their position?

T. H.: More or less, yes. I mean, practically, they don’t repeat all the arguments that they have made in the position paper. To some extent, they know that we know what their general position is and where they are coming from.

R.: The second role is that it is “a mean of testing out proposals among stakeholders”. For you, they are quite representative of environmental interest in each member states ?

T. H.: Reasonably. But, what we do increasingly, for any proposal we have, we have to make an impact assessment; and part of that process is a public consultation. On that, anyone can reply. It is probably dominated by the lobby groups putting their responses, but the fact that it is public: the fact that anyone can put anything in; it makes it a sort of good check for us. So we can see: “yes we know they are going to say this and this and this... That’s usual. But the fact that we have this other group of people we don’t always have here from, that can act as a type of control on what the lobbies will say. So, it is a chance for us to assess if they are still being representative in a way.

R.: A comparable point is to test how the draft legislation would be received in national setting [...]

T. H.: In terms of feed back of policy we rely on the umbrella organisation, on federation; and we assume it is being the representative. If there is a big disagreement with any association, probably the national association will contact us separately.

R.: Is it useful for you to prevent the conflict with the Council and representative of Member States?

T. H.: At least, it is useful as a warning to know the types of problem we might get... If it is a big problem in one member state, and if that lobby is important in that member state, then we will probably hear the same problem in Council. So, it is good to know, in the sense that the lobby is thinking, because we might get this argument again in Council.

R.: “Private and public interest operate in a highly structured environment in which EU institutions seek to channel their contributions to systematic input and output legitimacy”. The 2 points that interest me are the fact that we talk about private and public interests and the input and output legitimacy. So the question is how can the NGOs position interfere with other NGOs, with other private interests and with other political institutions?

So first, the other NGOs : for example, I have heard that WWF had a quite different position about biofuels than Greenpeace for example or Friends of the Earth. Is it an advantage for you to have some NGOs that are more on your side, and will they be consulted more?

T. H.: I guess, if we feel that they are open to argument and reasonable, or receptive to our opinion, then it is worth for us to work with them and clearly in making a political point, a political argument. If there are some few supporters and some that are against us, it is very useful to have the supporters, because we can't say that the green lobby is against us. On a controversial subject, splitting the opposition is always good. So in that sense, it is useful.

R.: And what about the fact that some are more cooperative than others like Greenpeace who refuses financing from the Commission and make some “eye-catching” operations?

T. H.: For me that's good... They have to be independent.

[Interruption]

R.: In this debate about interest groups, some talked about a danger of privatisation of decision-making, it could be all the more dangerous if some organisation had monopoly on the supply of information. The Commission's attitude reported by Tieskiewicz is to “divide and rule” to face the problem. How do you put all those different interests together, or how do you use them one against the other?

T. H.: Well, you can call any political process “divide and rule”, but at the end of the day, you have to come up with an agreement, that's the Commission's ambition to come up with something that gets through the legislative process.

[...]

There are two different parts:

- one is in publishing the Commission's proposal. Firstly, we are very open to everybody to give their point of view, to give their reports ; and two, we have to come up with a proposal which we think stands some chance of being agreed. So, I don't think there is such a monopolistic process.

-And fundamentally, once it's published as a proposal, then it is Council and Parliament. For me that's as democratic as you can get. It's difficult when I tell my British colleagues that I think that the European process is democratic, and they say “I don't know my MEP”, but at the same time, the Parliament does not have a fix majority. It's unique in parliaments. Each MEP can be influenced by any of the different lobbies, but they have their constituency, they have to represent them, that is the process. So you have all the different MEPs having their views, and then you have all the different Member States; so to my mind,

it is not a closed process, because with that many important people making the final decision on the text, you have a lot of scope for anybody to get their point of view across.

R.: Is it a handicap for you this complexity and the fact that the media does not care a lot for European affairs?

T. H.: Sure, that's the problem.

R.: Would you like to have more contacts with journalists to explain what you are doing?

T. H.: Yes, I mean, we try, we have our spokesman who has a background of information and we try to explain, which happened a lot: renewables and in particular biofuels have some very complicated things in them. So we spend quite a lot of time trying to answer journalist's questions in a hope that the debate can be well informed.

R.: Were you successful in your tentative to interest media?

T. H.: Fundamentally yes, at the end of the day, we came out with a directive which maintains the 10% biofuels target, which was our proposal. And during the debate, there was a real risk that the negative opinion generated through the press from the different environmental groups would have influenced a lot of people to persuade them to drop it. That was a big battle, but apparently our arguments and our contacts with the different groups, the journalists and the member states were efficient.

We were disappointed with the lobby groups, from our perspective, for being too closed in their views. The debate was kept at a very simplistic level – there is nothing simple about the discussion – and some of the analysis was wrong. The biofuels were responsible for global food protests rising – they were not; they were responsible for Brazilian rainforest destruction – they are not; they are responsible for massive biodiversity loss – they are not. These are potential risks which we can guard against, that was our perspective. But, it's much less simple for a lobby group to get their point across, or for journalists to write an interesting article.

R.: Is a constant threat to be over passed in the discourse by those organisations?

T. H.: There was a time when there was a new report by the U.N. and we immediately had to come back. We had a Commission spokesman for energy, we were talking to him everyday and he became almost an expert on biofuels, so he could respond to the questions. For that, we found a lot of not good information and closed views from the lobbies.

R.: What about the different DGs in the Commission? Does it happen that you make coalition with environmental organisations in front of other DGs?

T. H.: Not so much a coalition, because basically we have to have our fights internally. The Commission comes up with their views that represent all departments, all commissioners. It's a consensus operation. So, when we have discussions about our different point of view, it is all internal; so we don't use lobby groups against colleagues.

R.: But you can use the arguments they provided.

T. H.: The arguments, yes. That, we did, I mean, for me, one of the discussions we had both in the Commission and once we have published our proposal on national support schemes for renewable energy. We had created a framework where you could use a certificate – “guarantee of origin” it was called – to trade renewable energy around the different member states. It was a bit like the Emission Trading Scheme, but for renewable energy.

R.: It was difficult for feed-in tariffs?...

T. H.: That’s right, the economists in the Commission: DG Environment and DG Competition thought there are major cost savings to be added if we can have trade renewable energy, if we don’t make just each Member-States develop their own which is not efficient. So we should create a system where the trade is possible. We also thought it was a good idea but the renewable’s lobby did not and this was because there was a difference between the economic analysis which says it is the efficient thing to do and the political economic analysis which says that if you force a change to national support schemes, you destabilize everything. If you change feed-in tariffs or you suddenly require everyone to use a certificate regime, then all this starts to cause uncertainty for investors: you stop investments, you do not get the growth and you will not get the target. So the argument was that, if you destabilise the policy regime, you might look efficient on paper, but in fact you may have enormous problems to get any growth at all.

R.: For mid- and long-term strong investment, it is necessary to have a clear vision and to maintain the institutions as they are...

T.H.: Yes, or even if you want to change them, you have to do it in a gradual and transparent way which does not destabilise the market. So that was a debate in the months just before we published our proposal. Where we said that instead of a mandatory trade and this instrument has to be used everywhere, it should be voluntary, so member states can choose to use this instrument. That was our proposal. The renewable’s lobby explained to us what their problem was, and we could understand that; so we used those arguments to explain to our other colleagues why we thought we should not have a complete opening up of the support scheme.

R.: The main opposition was with the Competition directorate?

T. H.: The economists view is dominant in the ECOFIN and DG Environment as well, because, they have a good example of a good market-based instrument with the ETS, and from their perspective market-based instruments are good, they work: they save money, it is efficient; so let us do it here as well.

R.: Is there lot of interest which tries to influence the drafting of the legislation?

T. H.: Yes, but for that we have been reasonably transparent, we had public consultation, the impact assessment process, we had meetings with everybody who wanted to come and talk to us basically.

R.: Concretely, with the persons?

T. H.: Yes, I mean they could submit documentations, everybody did that; sometimes we had formal stakeholders meetings.

R.: How do you select people?

T. H.: Basically, we would try to have as balanced representation as possible. Literally, there was one meeting we had on the certificate of origin's question and we were counting out if we had an even number from the different groups.

Another example is the Amsterdam forum. That was a group first set up by the Dutch presidency where we would have the Commission, Member States representatives and different stakeholders, so the EREC people, Eurelectric, the energy traders, and the environmental lobbies; so we had the different views represented. That was a forum we used to discuss particular policy ideas before we actually wrote the policy document. And we had that as well with the trade issues with another forum where we have been organizing special meetings.

But, in addition to that, just on a regular basis, we would have meeting in our offices. So, I would meet people on the question I was responsible for, guarantees of origins, trading renewables; my colleagues would meet all the biofuel people. Half my unit, 5 people, is occupied with the biofuel policy, because there were so many problems with it. It was so complicated; it has so many different aspects: we had international trade problems, development issues, environmental problems (about animals, about diversity); there were so many people who wanted to come and talk to us from these different perspectives, that it took up a lot of time. But, again, we had as many meetings as we possibly could, and the different views became clear, so we knew where people stood. At each meeting they were trying to explain me their point of view and trying to convince me.

R.: My final question will be more subjective: what do you think of the environmental lobby in comparison with other business lobbies for example?

T. H.: I think they are reasonably well organised. From our part, they were not fundamentally opposed to us, apart some aspects of biofuels, which, in a sense, we were forced to address. So the key elements that were the big concern in the environmental lobbies are reflected in the sustainability criteria already or there is the promise that the Commission will investigate and study it ; and, if it is a problem, take action. So, in that sense, I think they have made their points, so they were effective. More broadly, with renewables, they didn't give us a big problem, because fundamentally they are sympathetic to the idea of promoting renewables.

For me, one area where they have failed is in the transport sector. Compared to the car lobby, I don't think they won. We had a complete failure of voluntary agreement with the ACEA, we got a weak fuel quality directive in my opinion, so I think, in transport in particular, they did not win the battles.

In term of the different lobbies, I guess the big difference is ... Both sides can come out with their good reports. The industry can probably put more money and produce better quality reports, which is a fact. ... If it is glossy, if it has good statistics, that's more convincing in debates, and it actually costs a lot of money to get good statistics, good data, so the industry has an advantage. Despite of that, environmental lobbies are quite effective. Where fundamentally they can not win, I guess, is when it come to jobs, when the economic aspects become important, and people start to talk about jobs losses. That's when commissioners found Member states ministers - and, to a lesser extent members of Parliament - and feel less free to act ; and when you have a car company which says: "if you raise these standards or if you make me buy all my carbon allowances instead of giving them to me, then, I am going to close my factory".

R.: That's why in the rhetoric of environmental organisation, the aspect of the employments that could be created with renewable energy is getting stronger. Do you think it is linked?

T. H.: Yes, it is not as strong as an argument, because politically, ministers are more concerned about keeping the jobs that exists than creating future jobs for future unknown people. Keeping the jobs you have now is politically more important, I think, than creating jobs. Politically, that's the way it is. But even so, the fact that we can now say that there are 1.6 million people working in the renewable industry in Europe – we have done a study which says that we will get 600 000 new jobs in renewables by 2020. These are important numbers, so it is good to have good studies with good numbers.

R.: And do you think the environmental lobby knows the arguments that will affect the Commission?

T. H.: I think so. I think they have a fair understanding of the different arguments and the politics, where the different parts of the Commission stand, where the different commissioners stand, what their sympathies are... I think they are close enough to understand that.

R.: Is it the case of every lobby?

T. H.: I think so, I mean commissioners give speeches and their views are reasonably transparent. Sometimes, where they come from is obviously known, and that can also play a role. For instance, the industry commissioner comes from a country with a lot of industry, so we know he is much more concerned of competitiveness with jobs and that's his perspective which is not necessarily the same perspective as the Environment commissioner.

Table des matières

Résumé /Abstract	1
Sommaire	2
Introduction	4
Première partie : L'association des ONG environnementales au <i>policy-making</i> de l'UE	8
Chapitre 1. La rencontre des décideurs politiques et des ONG environnementales autour d'un référentiel commun : le « développement durable ».....	8
I. L'appropriation de la thématique environnementale par l'UE à travers le référentiel du « développement durable »	8
A. De la protection environnementale à l'environnementalisme libéral : l'avènement d'un nouveau référentiel pour les questions environnementales.	9
La Conférence des Nations Unies sur le développement Humain fait référence au concept de protection environnementale	9
Le rapport Bruntland consacre le discours de la modernisation écologique.....	10
La Conférence Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de 1992 consacre le discours de l'environnementalisme libéral.....	11
B. Le changement de culture dans les politiques environnementales de l'UE	12
Une première approche centrée sur la protection environnementale et un activisme législatif.....	13
La politique environnementale européenne adopte le discours de l' « environnementalisme libéral ».....	14
Le thème du réchauffement climatique devient un enjeu de leadership international pour l'UE.....	15
II. L'institutionnalisation du mouvement environnemental : professionnalisation, internationalisation et modération du discours.....	17
Le mouvement environnemental occidental a évolué vers une plus grande institutionnalisation.	17
La professionnalisation du mouvement environnemental.....	18
Une attention accrue devant les problèmes environnementaux d'échelle mondiale	19
Les résultats de ces organisations sont plus larges et plus diffus.....	20
Les organisations transnationales institutionnalisées et composées de professionnels ne représentent pas l'ensemble des ONG environnementales	20
Les ONG environnementales s'approprient le discours de la modernisation écologique.	21
Chapitre 2. L'institutionnalisation des ONG environnementales dans le processus de décision : intérêts partagés dans un contexte de « gouvernance en réseau »	24
I. Groupe d'intérêt : l'institutionnalisation des ONG à Bruxelles comme prolongement de l'action.....	25

Le BEE, pionnier de la représentation des intérêts du mouvement environnemental	25
L'installation d'ONG environnementales transnationales à Bruxelles	26
La spécialisation grandissante entre les ONG permet une plus grande efficacité....	27
II. La place des ONG environnementales dans la gouvernance européenne : compléter et légitimer le rôle des institutions européennes.	28
Une précieuse source d'information et d'expertise	29
Une source de légitimité démocratique	30
La participation des groupes d'intérêts au prisme de la « démocratie associative »	31
Une clientèle pour soutenir la DG XI.....	33
Conclusion de la première partie.....	35
Deuxième partie : Les limites de la participation de la « société civile » au processus de prise de décision européen.	37
Chapitre 3. L'activité d'expertise : un mécanisme de sélection d'une élite issue de la « société civile ».	38
I. L'activité d'expertise nécessite des ressources élevées	38
L'institutionnalisation exige des ressources financières élevées	39
Les ONG actives à Bruxelles sont des ensembles très structurés	40
Les membres sont des professionnels au profil technique	40
L'institutionnalisation des ONG environnementales auprès de la Commission et du Parlement.....	41
Les contacts entre les ONG environnementales sont importants	41
Les ONG environnementales bénéficient d'un savoir-faire et d'une expertise importants grâce aux ressources de mouvements mondiaux.....	43
La capacité de définir de manière plus ou moins autonome leur propre intérêt est difficile à évaluer.....	43
II. L'activité d'expertise s'adapte au schéma institutionnel et aux normes de l'UE.....	45
A- L'équilibre entre les différentes institutions dans la procédure de co-décision implique la diversification des cibles du lobbying.....	45
La stratégie d'influence commence au niveau national pour atteindre la Conseil Européen.....	46
La Commission représente l'essentiel de l'effort de lobbying.....	47
Le lobbying auprès du Parlement Européen	48
L'influence auprès du Conseil des Ministres implique une stratégie nationale.....	49
B- Le lobbying européen repose sur une stratégie d'alliance et de compromis.....	50
L' « expert militant », un membre de l'élite des politiques publiques européennes	50
La coopération avec les lobbies économiques	52
Le lobbying au sein de l'Union obéit à un impératif d'efficacité plutôt que d'implication de la base.....	53

Chapitre 4. La difficile mobilisation des ressources sociétales face à un système de prise de décision élitare.	55
I. Les contradictions d'un mode de gouvernance élitare en quête de légitimité démocratique.	55
La dimension élitare de l'Union européenne	55
Le poids de l'intergouvernementalisme	56
Une démocratie de consensus	57
Le registre technique : instrument de rationalisation du débat ou de son accaparement par une élite ?	58
II. Le recours à la mobilisation de l'opinion publique : une stratégie risquée pour les ONG.	61
La campagne publique contre les agrocarburants	61
La confrontation avec la Commission.....	62
Une campagne fructueuse à court terme	62
La prégnance des intérêts économiques	63
Une stratégie de confrontation périlleuse à long terme.....	65
Conclusion.....	67
Bibliographie.....	69
Annexe 1: entrevue avec Frauke Thies	74
Annexe 2 : entrevue avec Tom Howes.....	84
Table des matières	93