

Congrès AFSP 2009

ST 41

De la protection de la nature au développement durable : les mutations de l'enjeu environnemental.

Axe 3 : La diversification des échelles de cadrage des problèmes environnementaux.

Aurélien Evrard (Sciences Po / Centre d'études européennes)

aurelien.evrard@sciences-po.org

Analyser les politiques publiques par leurs instruments : le cas des politiques des énergies renouvelables en Europe

Introduction

Les politiques environnementales constituent un objet privilégié des études consacrées aux instruments d'action publique. La spécificité et la complexité des enjeux qu'elles ont à traiter font d'elles de telles sources d'innovation instrumentale qu'elles ont suscité de nombreux travaux de politistes (Bailey, 2003 ; Jordan, Wurzel et Zito, 2003). Les politiques de soutien aux énergies renouvelables (ENR), initialement conçues comme l'un des axes de la politique environnementale, s'inscrivent dans cette tendance et offrent des études de cas particulièrement intéressantes pour analyser les politiques publiques par le prisme de leurs instruments.

Les instruments de soutien aux énergies renouvelables ont déjà fait l'objet de nombreuses études, mais, jusqu'à présent, celles-ci ont surtout été menées par des économistes. Il s'agissait alors de comparer les différents instruments de la boîte à outils des politiques des énergies renouvelables, d'évaluer leur efficacité économique et environnementale et éventuellement de déterminer la supériorité de l'un d'entre eux (Menanteau, Finon et Lamy, 2001 ; Percebois, 2004). Cet agenda de recherche a d'ailleurs influencé les politistes, spécialistes des questions énergétiques, qui se sont eux-mêmes posés des questions de ce type (Lovinfosse 2006 ; Szarka, 2006).

Un courant récent de l'analyse des politiques publiques postule que l'on peut aller plus loin dans l'analyse de l'instrumentation de l'action publique, entendue comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12). Les tenants de cette approche partent d'un constat relativement simple : les instruments ne sont pas neutres. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, de représentations de l'enjeu qu'ils concernent ; ils révèlent les configurations d'acteurs et leurs rapports de force. Les auteurs invitent alors à déplacer l'analyse vers la question de l'instrumentation, d'articuler cette dimension avec les théories traditionnelles des politiques publiques, afin de mieux en saisir les trajectoires et les complexités.

Nous proposons de choisir cette focale pour étudier les politiques des énergies renouvelables, celles-ci regroupant les initiatives et dispositifs destinés à augmenter la part des sources d'énergies renouvelables dans la production énergétique. Depuis les années 1970, ces politiques ont donné lieu à l'invention de formes instrumentales hybrides entre régulation politique et recours au marché. L'étude des débats relatifs à ces instruments et à leur adoption permet ainsi de mieux comprendre l'évolution de ces politiques.

Dans l'ensemble de l'Europe, la thématique des énergies renouvelables émerge sur l'agenda dans le milieu des années 1970, à la faveur du premier choc pétrolier de 1973. La hausse rapide et brutale du prix du pétrole – qui est multiplié par quatre en quelques mois – soulève une très forte incertitude dans les

pays industrialisés, dont les dirigeants prennent conscience de leur dépendance au pétrole et leur vulnérabilité face au contexte géopolitique extérieur. Les énergies renouvelables figurent, aux côtés des économies d'énergie, du charbon ou du nucléaire, parmi les solutions étudiées pour faire face à cette crise.

Depuis ce point de départ commun, les pays européens ont ensuite emprunté des voies divergentes, tant au niveau des réponses globales apportées à cette crise qu'à celui des énergies renouvelables en particulier. Le Danemark est considéré comme l'un des pionniers en matière d'énergies renouvelables et notamment pour la filière éolienne. Dans les années 1980, il est le premier pays à avoir adopté les principaux instruments de soutien économique aux énergies renouvelables, lesquelles représentent aujourd'hui plus de 20% de la production d'électricité, contre 2% à la fin des années 1980. L'Allemagne s'est lancée plus tardivement dans cette voie, mais figure, depuis les années 2000, parmi les leaders européens dans ce domaine. Près de 15% de son électricité est aujourd'hui issue des énergies renouvelables, contre 3,4% en 1990. Les lois et dispositifs adoptés pour soutenir le développement de ces nouvelles sources d'énergie ont ensuite été largement diffusés en Europe. Enfin, la France a pour sa part longtemps été qualifiée de « retardataire » en matière d'ENR, même si le choix des années 1950 de développer l'énergie hydraulique lui permet d'afficher des résultats au-dessus de la moyenne européenne (15% de l'électricité en 1997, mais en baisse depuis, pour atteindre 12% en 2006). Au-delà des données statistiques, on observe que l'Allemagne et le Danemark se sont dotés plus tôt d'objectifs pour le développement des énergies renouvelables et d'instruments pour les atteindre.

Les instruments les plus discutés, et sans doute les plus importants pour comprendre les trajectoires de ces politiques, sont ceux destinés à soutenir la production. Un débat a longtemps opposé deux grandes approches et rejoint ainsi une problématique classique des politiques environnementales : d'une part, un soutien politique au prix de vente, laissant le marché déterminer les quantités produites (système des *feed-in tariffs* – ou tarifs d'achat) ; d'autre part, un soutien aux quantités produites, laissant le marché déterminer le prix (système d'appels d'offre et enchères concurrentielles). Plus récemment, un troisième type d'instrument a été introduit dans les discussions : le système de certificats verts. Il s'inscrit plutôt dans la seconde approche, même s'il présente des caractéristiques nouvelles sur lesquelles nous reviendrons. Il est aujourd'hui le mécanisme qui entre en concurrence avec celui des tarifs d'achat.

Dans cette communication, nous proposons d'analyser l'évolution des politiques des énergies renouvelables en Europe par le prisme des instruments. La comparaison des cas allemand, danois et français nous permet de formuler plusieurs grandes observations :

- Premièrement, l'instrumentation offre une arène de conflit dépolitisée lorsqu'il est devenu difficile de s'opposer sur le plan des objectifs. Ainsi, les acteurs résistants au développement des énergies renouvelables ont eu tendance à s'opposer à l'introduction de certains instruments, ou à les contourner. En ce sens, l'instrumentation permet de saisir les conflits entre acteurs et leurs rapports de force.
- Deuxièmement, le débat sur les instruments permet de saisir les conflits de valeurs, la hiérarchie des objectifs (entre protection de l'environnement et compétitivité économique) selon les acteurs concernés (compagnies traditionnelles, producteurs d'ENR, directions générales de la Commission européenne).
- Troisièmement, les instruments ne correspondent pas forcément à des changements mineurs. En adoptant une perspective comparative dans le long terme, on constate que les instruments peuvent fonctionner comme des « graines du changement ». Ils participent à l'émergence de nouveaux acteurs, ou génèrent des coalitions. En outre, par effet d'accumulation, ou d'ajustements régulier, l'introduction de nouveaux instruments permet parfois de transformer la logique d'une politique publique et les rapports de force au sein d'un secteur.
- Enfin, la dernière observation est plus empirique, mais intéressante du point de vue de l'analyse de l'impact de l'UE sur les politiques nationales. Alors que les institutions supranationales (et notamment la Commission) avaient plutôt tendance à fixer des objectifs aux Etats membres en leur laissant le choix des instruments pour les atteindre, on constate que ces institutions s'invitent de plus en plus dans les débats relatifs au choix des instruments.

Dans la première partie, nous présentons les enjeux théoriques d'une approche instrumentale pour analyser les politiques environnementales et plus particulièrement la question des énergies renouvelables. Nous montrons ensuite que la sélection des instruments de soutien aux énergies renouvelables et leur configuration offre une arène de conflit dépolitisé et des opportunités de résistance pour les acteurs « dominants » du secteur de l'électricité. La troisième partie souligne que les instruments offrent une perspective différente pour comprendre le changement des politiques des ENR. Enfin, nous verrons que l'intégration européenne change progressivement le cadre de discussion et d'adoption des instruments des politiques des ENR.

1. L'instrumentation des politiques des énergies renouvelables

L'instrumentation des politiques publiques et l'environnement

Souvent considérée comme un enjeu strictement technique, la sélection des instruments de l'action publique est depuis quelques années reconnue comme une étape centrale et particulièrement significative pour saisir les transformations d'une politique publique. En déplaçant l'analyse de l'action publique de ses finalités (ou ses objectifs) vers ses instruments, il ne s'agit pas de renoncer à étudier les jeux d'acteurs, les conflits de pouvoirs ou de valeurs, c'est-à-dire les dimensions plus classiques des *policies*. Cette démarche part au contraire du postulat que les instruments ne sont pas neutres, qu'ils sont porteurs de représentations du monde et de l'enjeu à traiter, de conflits, qu'ils interagissent avec les réseaux d'acteurs. Une approche par les instruments permet donc de donner corps à ces dimensions et problématiques traditionnelles de l'action publique.

Elle permet notamment de mieux comprendre le processus de changement. Plus précisément, on peut considérer les instruments d'action publique à la fois comme des traceurs et des vecteurs du changement. La première dimension souligne la portée analytique de l'approche instrumentale. Si les instruments ne sont pas neutres, s'ils sont porteurs de conflits, l'analyse des débats autour de leur sélection permettra de tirer des enseignements généraux quant à l'évolution des valeurs et acteurs dominants dans le secteur étudié. Le second aspect fait référence au rôle des instruments dans l'explication du changement. Dans les travaux de P. Hall (1993), les instruments participent du processus de changement de premier ou second ordre. Dans cette perspective, ils sont considérés comme des vecteurs de changement d'une ampleur limitée, que l'on oppose au changement plus radical opéré par les idées (changement de paradigme). D'autres auteurs ont ensuite montré que l'accumulation de ces changements d'instruments peut produire, sur le long terme, des transformations profondes des politiques publiques (Palier, 2004).

Pour plusieurs raisons, les politiques environnementales et énergétiques se prêtent particulièrement bien à cette approche instrumentale. Tout d'abord, les problèmes dont elles ont la charge sont éminemment techniques. Que l'on s'intéresse à la qualité de l'eau, à la pollution atmosphérique ou au choix des technologies pour produire de l'énergie, les enjeux sont complexes, les controverses techniques, et les experts se trouvent au cœur de l'action publique. Dès lors, le cœur des politiques environnementales réside dans leur instrumentation. Le choix des indicateurs de pollution, la sélection des substances chimiques interdites seront des critères déterminants pour comprendre les effets des politiques publiques. Une deuxième raison, liée à la première, vient du fait qu'il est difficile de s'opposer sur les grands objectifs des politiques environnementales. « Préserver l'environnement », « Promouvoir la dimension environnementale de la politique énergétique » : autant d'ambitions affichées par tous les acteurs, privés comme publics, et quel que soit leur positionnement dans le champ électoral. Cette question est moins évidente pour les choix technologiques pour produire de l'énergie : « développer les énergies renouvelables » n'a pas toujours été considéré par tous les acteurs comme un objectif évident. Cependant, nous verrons plus loin que, pour plusieurs raisons également, il est aujourd'hui tout aussi difficile pour un acteur de s'opposer publiquement au développement des énergies renouvelables. Cela ne signifie pourtant pas que ces politiques soient à considérer comme consensuelles, bien au contraire. Mais les débats et les conflits se déplacent alors sur les enjeux plus techniques de l'instrumentation.

L'analyse économique a élaboré plusieurs classifications pour les instruments de politique environnementale. On peut ainsi tout d'abord distinguer les instruments directs et indirects (Van Dijk et

al., 2003). Les premiers visent à internaliser les externalités positives des technologies vertueuses en matière environnementale, tandis que les seconds suivent la logique inverse en internalisant les externalités négatives des technologies portant atteinte à l'environnement. Une seconde typologie (Glachant, 2002) consiste à distinguer les instruments selon la nature de l'intervention des acteurs publics : les instruments réglementaires (normes d'émissions, licences d'exploitation, etc.) ; les instruments basés sur le volontariat (système de certificats non obligatoires, accords volontaires sur des objectifs, « marketing vert », etc.) et les instruments économiques (aides à l'investissement, à la production, incitation à la consommation, etc.).

Ces distinctions ne permettent cependant pas de rendre complètement compte des débats suscités par les arbitrages entre ces instruments, comme en témoigne l'exemple des politiques des énergies renouvelables. Le débat s'est essentiellement articulé autour des instruments de soutien à la production, qui sont classés dans cette dernière catégorie (Perez, 2002, p. 107). Or, il comporte des enjeux transversaux, et notamment un arbitrage entre le degré d'interventionnisme public et la place accordée au marché.

Les instruments de soutien aux énergies renouvelables – approches par les prix ou les quantités

Une autre catégorisation nous paraît ainsi mieux rendre compte de ces enjeux liés à l'adoption des instruments économiques de soutien aux énergies renouvelables. Elle consiste à distinguer deux grandes approches : l'approche par les « prix politiques » ou les « quantités politiques » (Hvelplund, 2001).

Dans le premier cas, la quantité d'énergie renouvelable produite est fixée par les acteurs publics, tandis que le prix est déterminé par le marché. C'est le système des appels d'offre ou enchères concurrentielles (*tender schemes*). Les pouvoirs publics définissent un marché protégé pour une quantité d'électricité donnée (400 MW d'électricité d'éolien) avec obligation d'achat pour la compagnie d'électricité locale auprès des compagnies sélectionnées. Les producteurs potentiels entrent alors en concurrence pour obtenir les contrats. Ce système fut mis en place au Royaume-Uni de 1991 à 2000, en France de 1995 à 2000. Il est en vigueur en Irlande depuis 1994 et au Danemark, en complément d'un autre mécanisme.

Dans la seconde approche, le prix est fixé par le politique et c'est la quantité produite qui est alors déterminée par le marché. C'est le système de tarifs d'achat garantis (*feed-in tariffs*). Ce système comporte une dimension réglementaire plus importante, puisqu'une obligation d'achat de l'énergie produite à partir de sources renouvelables est fixée aux fournisseurs (par exemple EDF), à un prix déterminé par les pouvoirs publics. Ensuite, on observe des différences importantes dans les modalités de sa mise en œuvre, dans le temps et dans l'espace, selon plusieurs critères : le niveau du prix d'achat, la durée d'octroi du tarif, les filières concernées, ou encore l'existence de mesures complémentaires. Ce système a été mis en place au Danemark entre 1992 et 2002. Il est aujourd'hui en vigueur en Allemagne (depuis 1991), en Espagne (depuis 1994), en France (depuis 2000-2001) et dans de nombreux autres Etats membres de l'UE.

Plus récemment, un troisième type d'instrument a été développé et s'inscrit davantage dans le contexte de libéralisation du marché de l'électricité : le système de certificats verts échangeables. Il s'agit à nouveau de combiner une approche réglementaire et économique, puisqu'un quota de production d'électricité verte est fixé à des acteurs dits « obligés » au niveau d'un territoire. Ce quota peut être fixé aux producteurs, fournisseurs ou consommateurs qui doivent se procurer le nombre de certificats correspondant. Lorsque les producteurs sont « obligés », ils ont alors le choix de produire eux-mêmes la quantité d'électricité verte nécessaire pour remplir ce quota ou bien de racheter des certificats à des agents qui auraient produit davantage que leur obligation. Ce système fut introduit aux Pays-Bas (1998), en Belgique, en Italie et en Suède.

L'étude des trajectoires de ces instruments, des débats et des conflits qu'ils ont occasionnés permet de bien comprendre l'évolution des politiques des énergies renouvelables sur différents axes. Elle comporte tout d'abord une dimension intellectuelle, avec notamment un arbitrage entre intervention publique et forces du marché. Elle met ensuite en évidence des jeux d'acteurs, des coalitions qui se construisent en faveur ou en opposition à certains instruments. Elle permet ainsi d'évaluer les rapports de force entre ces acteurs. Elle soulève enfin la question des interactions entre le niveau national et européen, perçues de manière verticale (UE / Etats membres) et horizontale (entre Etats membres).

2. Résister par les instruments

La relation entre les finalités de l'action publique (les objectifs à atteindre) et ses moyens (les instruments) est assez complexe. Selon Lascoumes et Le Galès (2004, p. 29), les instruments produisent des effets spécifiques indépendamment des objectifs poursuivis. En particulier, si l'étude des conflits et des jeux d'acteurs se concentre le plus souvent sur les objectifs des politiques publiques, le choix des instruments est lui aussi source de conflits. En matière de politique environnementale, nous l'avons dit, cette observation nous paraît d'autant plus importante que l'objectif général – protéger l'environnement – est unanimement partagé ou, tout au moins affiché comme tel. Les conflits se déplacent alors vers la déclinaison de ces objectifs et surtout leur mise en œuvre et instrumentation. Dans le cas des politiques des énergies renouvelables, plusieurs exemples tirés de cas européens différents, y compris dans les pays pionniers ou devenus leaders dans ce domaine, montrent que les instruments se présentent comme des lieux de résistance « dépolitisés » pour des acteurs opposés au développement de ces nouvelles sources d'énergie. Dans les trois pays de notre recherche, les acteurs dominants du secteur de l'électricité ont ainsi trouvé dans les débats sur les instruments et dans leur mise en œuvre des moyens pour freiner le développement des énergies renouvelables.

Le cas du Danemark fait très souvent l'objet d'une réécriture, par laquelle la trajectoire nationale est présentée comme une *success story*, quitte à parfois passer sous silence ou sous-estimer les fortes résistances qui se sont manifestées tout au long du développement des énergies renouvelables. L'approche par les instruments permet justement de mettre en évidence cette dimension conflictuelle.

Jusqu'au milieu des années 1970, le Danemark n'avait pas réellement de politique énergétique officielle. Les grands groupes énergéticiens bénéficiaient d'une très large autonomie et d'un quasi monopole sur le secteur (Karnoe et Büchhorn, 2008). A la suite du premier choc pétrolier, l'Etat réinvestit progressivement le secteur, tout d'abord en créant une Agence de l'énergie (1976), puis un ministère de l'Energie (1979). Ce retour de l'Etat passe également par l'élaboration régulière de plans énergétiques. Les deux premiers (publiés respectivement en 1976 et 1981) proposent des mesures pour sortir de la dépendance au pétrole et, parmi elles, des incitations au développement des énergies renouvelables. Celles-ci occupent cependant une place marginale dans les priorités gouvernementales, en comparaison avec le charbon et le projet de programme nucléaire. D'ailleurs, les compagnies dominantes dans le secteur électrique marquent, elles aussi, leur scepticisme à l'égard des potentialités des énergies renouvelables.

Bien que peu enthousiaste devant le développement des ENR, mais en conséquence de la crise pétrolière et sous la pression exercée par les partisans de l'éolien, le gouvernement incite fortement les compagnies dominantes du secteur de l'électricité à signer des accords volontaires avec les acteurs de l'éolien pour aider à développer des énergies renouvelables. Par deux accords conclus en 1976 et 1979, les compagnies d'électricité s'engagent ainsi à acheter l'électricité d'origine éolienne et à l'intégrer au réseau, à un prix inférieur à celui que paie le consommateur dans la même région. Non sans plusieurs désaccords majeurs, il s'agit là d'une première version des futurs tarifs d'achats mais appliquée au niveau local. Pourtant, dans la pratique, les compagnies, regroupées au sein d'une organisation (DEF) ne respectent pas ces engagements, ou bien font supporter aux acteurs de l'éolien les coûts de raccordement au réseau.¹ Ainsi, la mise en place des tarifs d'achat par ces accords volontaires a certes permis de créer un marché, mais de taille restreinte, puisqu'elle limitait les possibilités pour les individus et les coopératives de gagner de l'argent en vendant leur surplus d'électricité (Van Est 1999, p. 244). Ce recours à des stratégies passives ou à des failles techniques du système permet ainsi aux compagnies d'électricité de ne pas entrer dans un discours d'opposition sur le développement des renouvelables, tout en freinant dans les faits leur développement.

En Allemagne, la mise en place d'une politique de soutien aux énergies renouvelables et notamment du système des tarifs d'achat n'est pas non plus le fruit d'un large compromis et a donné lieu à des résistances. Dans un premier temps, le gouvernement s'est reposé sur les lois de concurrence pour inciter les distributeurs à racheter l'électricité produite à partir de sources renouvelables sur le principe

¹ Entretien avec un ancien membre du DEF, Copenhague, 17 octobre 2006

des « coûts évités »² (Lauber et Pesendorfer, 2004, p. 133). Cependant, malgré un accord conclu en 1979 entre le secteur électrique et le reste de l'industrie, ce principe était appliqué de manière restrictive par des opérateurs peu enthousiastes à l'idée d'un développement important des énergies renouvelables. En 1991, un premier pas est réellement franchi avec l'adoption de la loi dite « d'engraisement » de l'électricité (*Stromeispeisungsgesetz*), qui garantit l'accès de l'électricité issue des ENR au réseau, à hauteur de 5% de sa charge et à un prix compris entre 65 et 90% (selon les ressources) du prix payé par les consommateurs. L'adoption de ce mécanisme et son inscription dans la loi est le fruit d'une coalition *ad hoc* entre les écologistes et une partie des conservateurs. Les premiers, en lien avec les premiers acteurs du secteur éolien, ont noué des contacts avec leurs homologues danois et ont tenté de diffuser les dispositifs qui avaient semblé fonctionner. Les seconds voyaient dans cet instrument un moyen de développer les centrales hydrauliques présentes dans leurs *Länder* (par exemple en Bavière) mais n'avaient pas pour objectif de jeter les bases d'une politique globale de développement des énergies renouvelables (Muller, 2000). Pour autant, l'élaboration du projet de loi est restée relativement conflictuelle. Deux mesures ont d'ailleurs été introduites afin de limiter la quantité d'électricité renouvelable qui devait être rémunérée selon les bases de la loi : les fournisseurs régionaux ne devaient acheter qu'un maximum de 5% d'électricité verte et les gros fournisseurs 10%. Ici, c'est bien dans le calibrage de l'instrument que réside le levier pour freiner une orientation politique. Dans ce contexte, les compagnies d'électricité ont sous-estimé son impact et n'ont pas tenté de s'y opposer. Elles ne le feront que quelques années plus tard, en utilisant le point de veto européen, en déposant plus précisément un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Le cas français confirme également ce constat d'un déplacement des conflits vers les enjeux techniques et instrumentaux. De manière très schématique, la politique électrique française est depuis longtemps dominée par une approche très centralisée, le monopole d'un opérateur unique et une production essentiellement à partir de l'énergie nucléaire. Cette situation laissait peu de place à l'émergence de nouvelles sources d'énergie, d'autant plus que celles-ci s'opposaient clairement au système de valeurs et à l'organisation institutionnelle du secteur de l'électricité, ainsi présenté. Jusque dans les années 1990, les débats relatifs aux questions énergétiques sont donc marqués par un très fort degré de conflictualité. Ils opposent les acteurs « dominants » du secteur électrique, autour notamment de la Direction générale de l'énergie et de matières premières (DGEMP) et EDF, d'une part, et les « contestataires », incarnés par les mouvements écologistes, les acteurs des renouvelables et notamment l'AFME (devenue ensuite l'ADEME)³ d'autre part. L'opposition concerne la légitimité même d'une politique de soutien aux énergies renouvelables, trop associée à la contestation contre le nucléaire du point de vue des acteurs « dominants ».

A partir des années 1990, le contexte change sensiblement. Le renforcement des préoccupations environnementales, symbolisé par le Sommet de la Terre à Rio en 1992, génère un regain d'intérêt pour les sources d'énergies, peu polluantes et renouvelables. En outre, les premières initiatives européennes dans ce domaine incitent à la comparaison entre les Etats membres et débouchent sur l'image du « retard » français. On observe alors une évolution des positions, avec la publication de plusieurs rapports de la part des pouvoirs publics invitant à développer les ENR⁴ et un changement dans la position officielle d'EDF à leur égard. L'opérateur historique déclare de nouveau s'intéresser aux ENR et conclut même un accord dans ce sens avec l'ADEME en 1993. Pour autant, les rapports de force entre ces acteurs demeurent inchangés et les conflits vont alors se déplacer des grands objectifs de la politique électrique vers les enjeux techniques et le choix des instruments. Le programme « Eole 2005 » donne un exemple particulièrement marquant de cette évolution. Puisque les acteurs « dominants » ne s'opposent plus officiellement au développement des énergies renouvelables, se pose la question des instruments pour y parvenir. C'est dans ce contexte que le prix de rachat de l'électricité par EDF devient un sujet de

² Lorsqu'un opérateur est contraint d'acheter une quantité d'électricité dans le cadre des obligations d'achat imposées par les pouvoirs publics, cette quantité se substitue à une énergie qu'il aurait pu produire lui-même. Les économies induites par la « non-production » de cette énergie constituent les coûts évités.

³ Respectivement : Agence française pour la maîtrise de l'énergie et Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

⁴ Brosse C., Préfet de région hors cadre, *Rapport sur les Energies Renouvelables*, 24 décembre 1992 ; DGEMP / Ministère de l'Industrie, *Rapport du groupe de travail sur les conditions d'achat de l'électricité produite par cogénération ou à partir des énergies renouvelables*, décembre 1995 ; Souviron J.-P., *Débat National Energie et Environnement*, Rapport de synthèse, 1994.

discussion. Le rapport Souviron, publié en 1994, prévoit d'examiner les conditions du raccordement de l'électricité renouvelable au réseau et la révision des conditions de rachat de l'électricité par EDF.⁵ Un groupe de travail est alors mis en place par le gouvernement, auquel participent les directions ministérielles concernées, EDF, l'ADEME, ainsi que des producteurs d'ENR. Un vif débat s'installe alors entre les deux derniers, d'une part, fervents défenseurs d'un système à l'allemande avec un prix garanti ; et EDF d'autre part, qui préfère le système des appels d'offre sur le modèle britannique. En définitive, et bien que la majorité des participants au groupe de travail ait exprimé sa préférence pour le modèle allemand, c'est l'autre système qui est choisi pour le programme « Eole 2005 », cette décision reflétant l'importance de l'avis d'EDF pour les acteurs ministériels.⁶

Ainsi, le choix des instruments constitue bien une nouvelle arène pour l'affrontement entre les différents acteurs d'une politique publique. Cette confrontation intervient généralement dans des groupes de travail fermés, peu médiatisés et sur la base d'arguments très techniques. Ils permettent ainsi une résistance dépolitisée, c'est-à-dire en dehors de l'espace public. Cette stratégie est particulièrement prisée sur les enjeux ayant trait aux questions environnementales, puisqu'il est difficile de s'opposer publiquement à des mesures présentées comme des solutions à ces préoccupations. En outre, comme le montre l'exemple français, l'approche par les instruments permet de mieux saisir les rapports de force entre acteur. En effet, c'est la solution de l'acteur dominant qui est finalement choisie. Pour autant, comme le rappelle B. Jobert (1992, p. 227), « l'effet d'un programme ne se mesure pas aux seuls impacts des mesures précises adoptées [...] il importe également de prendre en compte la transformation des normes et des représentations des acteurs du secteur concerné ». Plus généralement, les instruments constituent en quelque sorte des « graines de changement », par les transformations qu'ils occasionnent dans les configurations d'acteurs et les effets d'agrégation qu'ils suscitent.

3. Effets d'agrégation et graines de changement

Depuis le « tournant néo-institutionnaliste » (Aspinwall et Schneider, 2009) opéré dans les années 1980, l'analyse de l'action publique a accordé une attention toute particulière aux dynamiques de stabilité, voire d'inertie. Le secteur de l'énergie se prête d'ailleurs particulièrement bien à cette conception. Il s'appuie en effet sur un socle de représentations et valeurs solidement ancrées (notamment autour des questions de souveraineté et d'indépendance nationales) ; il s'organise autour d'un réseau d'acteurs généralement très peu perméable aux revendications formulées par des acteurs extérieurs ; enfin, c'est un secteur parsemé d'institutions, peu enclines au changement. Dès lors, l'introduction de nouveaux objectifs (tels que la protection de l'environnement), de nouvelles sources d'énergies (notamment les ENR) ou de nouveaux acteurs dans les politiques énergétiques apparaît relativement peu probable.

Une approche attentive à la question de l'instrumentation de l'action publique permet cependant de nuancer ces observations. Nous l'avons vu, la sélection et la mise en œuvre des instruments offrent dans un premier temps aux acteurs dominants de l'électricité des espaces dépolitisés pour s'opposer au développement des énergies renouvelables. Cependant, les instruments se révèlent également être d'excellents « traceurs de changement » ; suivre leur trajectoire permet de mettre en évidence des transformations moins visibles mais qui infléchissent progressivement les politiques publiques (Palier, 2004 ; Lascoumes, 2007). Précisément, les instruments déclenchent tout d'abord des effets d'agrégation. Ils contribuent à faire émerger de nouveaux acteurs et génèrent autour d'eux (ou contre eux) des coalitions. Ils exercent également une influence cognitive, en ce qu'ils sont producteurs de représentations de l'enjeu qu'ils traitent. Enfin, ils participent d'une dynamique de changement incrémental transformateur (Streeck et Thelen, 2005). En effet, l'introduction à la marge de nouveaux instruments, leur recalibrage et ajustement régulier, ainsi que les effets d'accumulation permettent progressivement de transformer la logique d'une politique publique et de dépasser les obstacles institutionnels et/ou cognitifs au changement. Dans le cas des politiques des énergies renouvelables, les instruments ont bien joué ce rôle de « graines du changement ».

⁵ Rapport Souviron, *op. cit.*, p. 27

⁶ Entretien avec un participant au groupe de travail, 6 juin 2008

A propos de l'exemple danois, nous avons expliqué que les tarifs d'achat, mis en place par des accords volontaires dans les années 1970 étaient dans un premier temps contournés par les acteurs dominants du secteur électrique, peu enclins à participer au développement des énergies renouvelables. Pour autant, cet instrument n'est pas resté sans effet sur la politique électrique danoise. L'insatisfaction des producteurs d'énergie éolienne face à la résistance des compagnies d'électricité les incite à réagir collectivement à partir de la fin des années 1970. A la suite de rencontres et d'échanges réguliers (notamment avec les *Wind Meetings*), ils créent deux organisations en 1978 : l'association des propriétaires d'éoliennes (DV) et l'association des producteurs d'éoliennes (FDV). La première avait notamment pour objectif de défendre les intérêts des propriétaires d'éoliennes face aux pouvoirs publics et au secteur de l'électricité, notamment sur la question du rachat de l'électricité qu'ils produisent (Van Est, 1999, p. 78). Les acteurs de l'éolien nouent des contacts avec les partis politiques.⁷ Ils parviennent à plaider leur cause auprès du gouvernement qui menace les compagnies d'électricité de légiférer et les incite ainsi à conclure un accord volontaire. Celui-ci intervient en 1984 et renforce l'instrument initial : les compagnies électriques s'engagent à racheter l'électricité éolienne à 85% du prix du consommateur et à prendre à leur charge une partie des coûts de raccordement au réseau.

Par ailleurs, ce groupe d'intérêt nouvellement créé entre en contact avec des universitaires qui les alimentent en expertise, notamment avec la publication de plans alternatifs en réaction à ceux du gouvernement (Blegaa et al. 1976 ; Hvelplund et al. 1981). Lorsqu'en 1988, à la faveur de la formation d'une nouvelle coalition, un parti proche des acteurs de l'éolien (*Radikale Venstre*) entre au gouvernement et obtient le ministère de l'Energie, cette expertise est mobilisée pour rédiger un nouveau plan énergétique, officiel cette fois, mais largement inspiré des plans alternatifs et donc beaucoup plus favorable aux énergies renouvelables. Plus tard, l'alternance marquée par l'arrivée des sociaux-démocrates au gouvernement amplifiera cette dynamique (Evrard, 2009).

L'exemple allemand permet d'observer des éléments similaires. En Allemagne, nous l'avons dit, la mise en place en 1991 du système des tarifs d'achat avait été marquée par un mécanisme de diffusion en provenance du Danemark, par un effet de contingence avec la coalition *ad hoc* entre écologistes et conservateurs, ainsi que par un processus législatif relativement conflictuel. Ces mesures de soutien aux énergies renouvelables n'ont pas profondément déstabilisé la position des acteurs dominants du secteur électrique – notamment les grandes compagnies interrégionales, telles que E.ON ou Vattenfall. Les objectifs de la politique énergétique allemande n'ont pas été modifiés et les énergies renouvelables ne figuraient pas parmi les priorités de celle-ci. Pourtant, comme au Danemark, cette innovation instrumentale a enclenché une dynamique de changement progressif. Elle a tout d'abord eu des conséquences sur les configurations d'acteurs. De manière symptomatique, l'association nationale des énergies renouvelables est en effet créée l'année même de la mise en place des tarifs d'achat (1991). Elle avait d'ailleurs pour objectif d'améliorer la base légale pour le développement des ENR. Elle noue des contacts avec des experts (notamment au sein de l'*Öko-Institut*) et les acteurs politiques (notamment chez les *Grünen* mais également une partie des sociaux-démocrates SPD). Ces contacts seront très précieux lorsque l'alternance portera la coalition rouge-verte au gouvernement en 1998. Cette alternance est très souvent présentée comme un tournant dans la politique énergétique allemande. Or comme dans le cas danois, les changements introduits à partir de cette période prennent appui sur les dynamiques impulsées plus tôt. Ainsi, les réseaux d'experts qui se sont constitués lors de la mise en place des tarifs d'achat ont été activés à partir de 2000 lorsqu'il s'est agi de rédiger la loi sur les énergies renouvelables (EEG). En ce qui concerne le contenu, les rédacteurs prennent appui sur la loi de 1991, conservent l'instrument des tarifs d'achat tout en les améliorant et les inscrivant dans la durée. Dès lors, si les innovations instrumentales du début de la décennie ont d'abord été à l'origine de changements limités, elles ont servi de « graines du changement », qui ont germé à la faveur d'un contexte plus favorable.

Dans le cas français, il est justement intéressant de noter que la mise en place tardive d'un instrument économique de soutien à la production d'énergies renouvelables a considérablement freiné l'émergence d'acteurs et de réseaux. Ainsi, les acteurs de la filière éolienne ne se regroupent en association qu'en 1995, au sein de France Energie Eolienne (FEE), l'année même où est lancé le

⁷ Le directeur de l'association de propriétaires d'éoliennes était aussi porte-parole adjoint de l'un de ces partis (*Radikal Venstre*) sur les questions énergétiques, tandis qu'un autre membre du parti assurait le développement du Centre pour les énergies renouvelables. Entretien avec le directeur du Centre danois pour les énergies renouvelables, Ydby, 22 novembre 2006.

programme « Eole 2005 » et adopté le système d'appels d'offre. Encore une fois, nous constatons la concomitance entre la mise en place d'un instrument et l'émergence d'un réseau d'acteurs. Ainsi, nous observons que la mise en place d'un instrument crée des opportunités de changement allant bien au-delà de ses effets directs, et notamment parce qu'il contribue à faire émerger de nouveaux acteurs et des coalitions.

Le cas français est intéressant en ce qu'il fait intervenir la dimension du *timing* des réformes (Bonoli, 1999). En effet, l'instrument des appels d'offre n'est adopté que deux ans avant la mise en place de la « gauche plurielle » et la participation des Verts au gouvernement. Les réseaux d'acteurs et l'expertise n'étaient alors pas assez développés et n'ont pas permis aux écologistes de proposer des solutions alternatives légitimes et acceptées (Evrard, 2007). Ils n'ont ainsi pas eu l'opportunité d'influencer la politique énergétique autant qu'ils l'auraient souhaité et autant que leurs homologues allemands l'ont fait. Toutefois, l'impact des instruments est également cognitif puisqu'ils sont « producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent » (Lascombes, 2007, p. 77). Ainsi, l'adoption des systèmes d'appels d'offre dans le cadre du programme « Eole 2005 » marque la reconnaissance de la légitimité d'une sur-rémunération de l'électricité produite par les ENR, même si la solution finalement adoptée ne fut pas celle des producteurs d'ENR. A partir de cette date, les conflits ne porteront plus sur l'opportunité de soutenir économiquement les ENR, mais sur le type d'instrument à mettre en place. Ainsi, l'alternance politique n'est pas complètement restée sans effet sur ce point. Yves Cochet, député vert et futur Ministre de l'environnement fut chargé de rédiger un rapport sur le développement des énergies renouvelables.⁸ Il ne s'agit plus dans ce rapport de convaincre de l'utilité de soutenir par un mécanisme économique le développement des énergies renouvelables, mais de comparer les systèmes allemand et danois (les tarifs d'achat) avec celui du Royaume-Uni (les quotas avec appel d'offre). Le groupe de travail mis en place par la DGEMP aboutit à l'adoption du système des tarifs d'achat, en partie en raison de ce contexte plus favorable.

Les instruments ne sont donc pas simplement des lieux de conflits dépolitisés, ils participent des processus de changement dans des proportions plus importantes que ne l'ont considéré les approches traditionnelles de l'action publique. Comme l'a montré K. Thelen, les effets d'accumulation (ou de *layering*) déclenchés par l'introduction d'un nouvel instrument peuvent provoquer des transformations globales et profondes des politiques publiques (Thelen, 2003).

4. L'Europe et l'harmonisation des instruments

L'intensification et l'approfondissement du processus d'intégration européenne ont soulevé deux grandes problématiques pour l'action publique. La littérature s'est ainsi progressivement intéressée à la manière dont se formulent les politiques européenne et à leurs interactions avec les politiques nationales (Palier et Surel, 2007). En analysant les politiques des énergies renouvelables par le prisme des instruments, il est possible d'affiner la compréhension de ces deux dimensions. Premièrement, la politique européenne des énergies renouvelables s'est construite sur la base juridique de deux compétences : la construction du marché intérieur et la protection de l'environnement. Les débats relatifs au choix des instruments de soutien aux ENR illustre le difficile arbitrage entre ces deux socles de la politique européenne. Deuxièmement, alors que l'Union européenne avait tendance à fixer de grands objectifs pour les Etats membres, leur laissant le choix des instruments, elle tend aujourd'hui à intervenir de plus en plus clairement dans les débats relatifs aux choix des instruments. Cette pression vers une harmonisation des instruments s'exerce cependant de manière non coercitive, par des mécanismes *softs*.

La politique énergétique européenne offre des perspectives particulièrement intéressantes pour comprendre le processus d'intégration régionale. D'une part, elle présente des caractéristiques classiques de l'intergouvernementalisme, tant les intérêts nationaux sont forts et profondément divergents. La définition d'une politique commune donne ainsi lieu à des marchandages et une recherche de compromis entre des situations énergétiques, des objectifs et des intérêts différents. La plupart du temps, ces compromis sont adoptés sur la base du plus petit dénominateur commun, puisque l'UE ne dispose pas de

⁸ Cochet Yves, *Stratégies et moyens de développement de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables en France*, Septembre 2000

compétence dans ce domaine. D'autre part, l'énergie illustre les mécanismes décrits par les approches néo-fonctionnalistes, puisque l'UE investit progressivement le secteur de l'énergie par l'intermédiaire de ses autres compétences, en l'occurrence en matière environnementale et de marché intérieur. Ce n'est que par un effet d'engrenage que les Etats délèguent ainsi progressivement une part de leur indépendance énergétique aux institutions européennes. Les énergies renouvelables participent de cette dynamique.

L'intervention de l'UE dans la définition des politiques des énergies renouvelables s'est intensifiée à partir des années 1990, parallèlement au processus de libéralisation des marchés de l'électricité et à la définition d'une réglementation sur les « aides d'Etat pour la protection environnementale ». Pour définir ce cadre, la Commission se fonde sur la proportionnalité entre les effets de l'intervention de l'aide sur la protection de l'environnement et sur la concurrence (de Lovinfosse et Varone 2004 : 52). Cette réglementation n'est pas sans effets sur la politique européenne des énergies renouvelables, ni sur celle des Etats membres. Ainsi, en 1998, la Cour de Justice des Communautés Européennes est saisie après un recours déposé en Allemagne par la compagnie d'électricité *PreussenElektra* contre le système de rachat obligatoire à tarif garanti (*feed-in tariffs*) adopté en 1991. Finalement la CJCE considère qu'il ne s'agit pas d'une « aide d'Etat »⁹.

Ce cas démontre premièrement que le niveau européen peut constituer un point d'accès pour les acteurs nationaux lorsque ceux-ci souhaitent s'opposer à des instruments adoptés dans leur pays d'origine. Cette stratégie, dite de « *venue shopping* » (Guiraudon, 2000 ; Richardson, 2000) a été particulièrement utilisée par les compagnies d'électricité allemandes après l'entrée au gouvernement de la « coalition rouge-verte » pour tenter de contourner ses initiatives dans le domaine de l'énergie (Evrard et Saurugger 2007). Il témoigne également d'un rôle indirect de l'UE sur le choix des instruments, et notamment d'un jeu d'interaction complexe entre le niveau européen et les Etats membres. En effet, à la suite du recours allemand, et anticipant un refus du système des tarifs d'achat par la CJCE, le gouvernement social-démocrate danois avait opté pour un changement d'instrument et la mise en place du mécanisme des certificats verts.¹⁰ Enfin, la CJCE ayant finalement donné son aval au système allemand, elle lui a également offert une plus grande légitimité, celui-ci étant aujourd'hui considéré comme l'un des principaux instruments de soutien aux ENR et utilisé dans de nombreux Etats membres.

L'une des conséquences de cet arrêt est également de contribuer à infléchir la position de la Commission. Celle-ci a beaucoup évolué sur la question du choix des instruments comme le révèle le processus d'élaboration de la directive de 2001, relative à la promotion des énergies renouvelables pour la production d'électricité.¹¹ Dans un premier temps, la Commission, de façon plutôt unifiée, avait plutôt défendu les instruments orientés vers le marché, c'est-à-dire d'abord les appels d'offre, puis les certificats.¹² Puis, à partir de 1998, avec le changement de gouvernement allemand – et la réorientation de la politique énergétique qui a suivi – la position de la Commission devient plus complexe : tandis que la DG Concurrence tente de forcer le passage vers une harmonisation des instruments autour des quotas et certificats verts, la DG TREN adopte une position plus pragmatique (Lauber, 2005). Dans un *Working Paper* publié en 1999, intitulé *Electricity from renewable energy sources and the internal electricity market*, la DG TREN compare ainsi les dynamiques de pénétration des ENR sur les marchés électriques de différents Etats membres. Ce document constate que les tarifs de rachat ont permis à l'Espagne et à l'Allemagne de connaître des dynamiques de développement beaucoup plus importantes par rapport au Royaume-Uni (qui dispose de système de quotas) mais note également que ces tarifs sont moins compatibles avec les règles de la concurrence que les quotas. Ainsi, la Commission se positionne encore en faveur d'une harmonisation des systèmes nationaux avec une préférence pour les instruments de marché.

Plusieurs *drafts* de directive en ce sens ayant échoué, la Commission, sous l'impulsion de la nouvelle commissaire à l'énergie L. de Palacio, formule une nouvelle proposition en 2000 qui laisse de côté la question de l'harmonisation. Elle laisse la possibilité aux différents systèmes de coexister, tout en

⁹ CJCE, arrêt *PreussenElektra v. Schleswag*, rendu le 13 mars 2001

¹⁰ Entretien, expert danois sur les questions énergétiques, Université de Roskilde, 25 octobre 2006

¹¹ Commission Européenne, *Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité*, 27 octobre 2001

¹² Commission européenne, *Livre Vert de la Commission, du 20 novembre 1996, sur les sources d'énergies renouvelables* [COM (96) 576] ; Commission européenne, *Energie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables. Livre Blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaire* [COM (97) 599]

marquant la préférence pour les instruments de marché. La référence aux quotas ou appels d'offre étant implicite dans la formulation suivante : « chaque proposition devra être compatible avec les principes du marché intérieur de l'électricité » (art. 4). Cependant, cette formulation prend une signification sensiblement différente après la décision rendue par la CJCE dans l'Affaire *PreussenElektra v. Schleswag*. En rejetant l'argumentaire de la DG Concurrence, à savoir l'extension de la notion d'aides d'Etat au système de tarifs de rachat, la Cour a non seulement empêché la Commission de bloquer le système allemand de soutien aux ENR, mais elle a également eu une influence importante sur le texte de la directive. Les négociations qui ont fait suite à cette décision ont abouti à un texte laissant une part d'interprétation importante. La formulation de l'article 4 devient moins « agressive » à l'égard des tarifs de rachat, d'autant plus qu'a été finalement ajoutée l'idée que ces systèmes devaient permettre d'atteindre des objectifs nationaux indicatifs, ce qui joue en défaveur de systèmes inefficaces en termes d'installation d'ENR.

On constate par ailleurs une évolution des discours construits autour du système des tarifs d'achat. Alors que dans un premier temps, les acteurs favorables à ce système avaient surtout mis en avant leur efficacité en termes de capacité de production installée et, donc, en terme de protection de l'environnement, la coalition semble désormais avoir corrigé ce « récit ». Ils ont en effet investi le terrain économique et soulignent régulièrement que les tarifs d'achat sont eux aussi des instruments de marché. Comme le note D. Toke (2007), « *Although the REFIT [Renewable Energy Feed-In-Tariffs] system is not neoliberal, it developed in an institutional setting that was shaped by ordoliberal preferences and its concern for the common good* ». La capacité de la coalition pro-REFIT à construire un discours fondé sur le marché change le contexte de formulation de la politique européenne en matière d'ENR.

L'élaboration d'une seconde directive sur les renouvelables, adoptée en 2008, confirme la dimension centrale mais encore problématique des enjeux instrumentaux. La directive introduit un système proche de celui des certificats avec l'échange de garanties d'origine. Les Etats délivrent une « garantie d'origine » pour chaque MWh d'électricité produite par des ENR qu'ils peuvent échanger. Dans des premières versions de la directive, le système était rendu obligatoire mais s'est heurté à une forte résistance des pays recourant au système des tarifs d'achat (Allemagne, Espagne notamment). De fait, il n'existe pas de majorité claire, ni dans un camp, ni dans l'autre. Au final, le texte adopte donc une solution hybride, laissant le choix entre la participation à ce système d'échange de garanties d'origine et le maintien d'un système national. Si cette solution n'apparaît pas comme contraignante, elle contribue à infléchir progressivement la position des Etats membres. En effet, si le système entre en vigueur, les Etats qui utilisent le système de tarifs d'achat feront de fait obstacle à la concurrence sur le marché des garanties d'origines et devront alors justifier de leur système.

La construction européenne modifie ainsi le contexte de sélection et de mise en œuvre des instruments des politiques des énergies renouvelables. L'arbitrage que l'UE tente de trouver entre ses objectifs en matière de protection de l'environnement et de création d'un marché intérieur contraint les acteurs favorables à un type d'instrument à construire un discours autour de ces deux dimensions. Cette étape est d'autant plus indispensable que l'UE investit de plus en plus le terrain des instruments, même si son influence s'exerce de façon diffuse.

Conclusion

Si l'analyse des politiques publiques par le prisme des instruments n'est pas spécifique aux enjeux environnementaux, sa portée heuristique est d'autant plus forte dans ce secteur d'action publique. En effet, nous l'avons dit, les prises de positions des différents acteurs, publics ou privés, ainsi que le traitement médiatique de ces problématiques donnent à voir un consensus apparent sur les objectifs et les grandes orientations des politiques environnementales ainsi que sur leur déclinaison dans les différents secteurs de l'action publique. Comme le montre l'exemple des politiques des énergies renouvelables, au-delà du consensus, la sélection des instruments offre une arène technique et dépolitisée pour l'affrontement entre les différents acteurs lorsque ceux-ci ne peuvent (ou ne veulent) pas lutter sur le terrain des objectifs.

Les instruments ouvrent également une nouvelle perspective pour mieux comprendre le changement, notamment dans des secteurs réputés stables, tels que l'énergie. Les analyses traditionnelles

de l'action publique ont eu tendance à surévaluer les mécanismes d'inertie et à considérer les changements instrumentaux comme mineurs. Or, les instruments prennent parfois la forme de « graines de changement ». Ils contribuent à faire émerger de nouveaux acteurs et à agréger des coalitions et enclenchent des mécanismes sur le temps long. Les instruments sont progressivement adaptés et ajustés. Les dynamiques qu'ils impulsent à un moment « t » peuvent prendre une ampleur beaucoup importante à un moment « t + 1 », à la faveur d'un contexte différent.

Le cas des énergies renouvelables montre enfin que l'intégration européenne transforme progressivement le cadre d'élaboration, de discussion et d'adoption des instruments de l'action publique. L'UE offre de nouveaux points d'accès pour les acteurs qui cherchent à promouvoir ou freiner l'adoption de certains types d'instruments. Elle contraint ces mêmes acteurs à construire des récits pour promouvoir leurs instruments, notamment autour des enjeux environnementaux et des références au marché. Loin de ne se focaliser que sur les enjeux techniques, l'approche instrumentale permet donc bien de compléter les modèles d'analyse traditionnels et de rendre compte des transformations profondes de l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

- Aspinwall M. et Schneider V. (2009), « Un menu commun pour des tables séparées. Le tournant institutionnaliste dans la science politique et les études sur l'intégration européenne », in Delori M., Deschaux-Beaume D. et Saurugger S., *Le choix rationnel en science politique. Débats critiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 103-140
- Bailey I. (2003), *New environmental policy instruments in the European Union: Politics, Economics, and the implementation of the packaging waste directive*, Burlington, Ashgate
- Blegaa S., Hvelplund F., Jensen J., Josephsen L., Linderoth H., Meyer N., Balling N., Sorensen B. (1976), *Outlines of alternative Danish energy plan*, OVE, Copenhagen
- Bonoli, G. (2007), « Time Matters: Postindustrialisation, new Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies », *Comparative Political Studies*, vol. 40, n° 5, pp. 495-520
- Evrard A. (2007), « La résistible intégration des énergies renouvelables » Changement et stabilité des politiques énergétiques en Allemagne et en France » *Notes de recherches/ Working Papers du CEVIPOF*, n°21, mai 2007
- Evrard A. et Saurugger S. (2007), « Les groupes d'intérêt face à un changement de paradigme : le cas de l'énergie nucléaire en Allemagne », *Swiss Political Science Review*, 13(1), pp. 69-96
- Evrard A. (2009), « Analyser le changement par l'interdépendance des temporalités : les politiques de soutien aux énergies renouvelables en Allemagne et au Danemark », in Palier B., Surel Y. et al., *Quand les politiques changent*, Paris, L'Harmattan, à paraître
- Guiraudon V. (2000), « European Integration and Migration Policy. Vertical Policy-making as 'venue shopping' », *Journal of Common Market Studies*, 38(2), p. 251-271
- Hall P. (1993), « Policy Paradigms, social learning and the state », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-293.
- Hvelplund F., Illum K., Meyer N., Norgard J., Sorensen B. (1981), *Energy for the Future*, Borgen Publishers, Copenhagen
- Hvelplund F. (2001), « Political price or political quantities? A comparison of renewable energy support schemes », *New Energy*, n°8, 2001, pp. 18-23
- Jobert B. (1992), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42(2), pp. 219-234
- Jordan A., Wurzel R. et Zito A., dir. (2003), *New Instruments of Environmental Governance*, Frank Cass, Londres
- Karnoe P. et Büchhorn A. (2008) « Denmark: Path creation dynamics and winds of change a RES frontrunner », in Lafferty, B. and Audun, dir., *Governance for Sustainable Energy: Comparing the Promoting of RES in European countries*, Edward Elgar.
- Lascoumes P. et Le Galès P., dir. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

- Lascoumes P. (2007), « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°2-3, pp. 73-89
- Lauber, V. et Pesendorfer, D. (2004), "Success Through Continuity: Renewable Electricity Policies in Germany", in Lovinfosse I. et Varone F., dir. (2004), *Renewable Electricity Policies in Europe. Tradable Green Certificates in Competitive Markets*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, pp. 121-182.
- Lauber V. (2005), « European Union », in Reiche D., *Handbook of Renewable Energies in the European Union. Case studies of all Member States*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, pp. 39-53
- Lovinfosse I. et Varone F., dir. (2004), *Renewable Electricity Policies in Europe. Tradable Green Certificates in Competitive Markets*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain
- Lovinfosse I. (2006), *Why do policies change? A comparison of renewable electricity policies in Belgium, Denmark, Germany, the Netherlands and UK*, Thèse de doctorat en science politique, Louvain-La-Neuve, Université catholique de Louvain
- Menanteau P., Lamy M.-L. et Finon D. (2001), « Prix versus quantités. Les politiques environnementales d'incitation au développement des énergies renouvelables », *Cahiers de recherche de l'IEPE*, n°25
- Palier B. (2004), « Les instruments, traceurs de changement. La politique des retraites en France », in Lascoumes P. et Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 273-300
- Palier B., Surel Y. et al. (2007), *L'Europe en action. Analyses d'eupéanisation*, Paris, L'Harmattan 2007
- Percebois J. (2004), « La promotion des énergies renouvelables : prix garantis ou marché de certificats verts ? », *Cahiers de recherche du CREDEN*, n° 04.10.50
- Perez, Y. (2002), *L'analyse néo-institutionnelle des réformes électriques européennes*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris I – Panthéon Sorbonne
- Richardson J. (2000), "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, vol. 48, pp. 1006-1025
- Streeck W. et Thelen K., dir., (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Szarka J. (2006), *Wind Power in Europe, Politics, Business and Society*, Palgrave, Basingstoke
- Toke D. (2007), "Anglo-Saxon and German approaches to neoliberalism and environmental policy: The case of financing renewable energy", *Geoforum*, 38(4), pp. 677-687
- Van Dijk A., Beurskens L., Boots M. et al. (2003), *Renewable Energy Policies and Market Developments*, ECN – Energy research Centre of the Netherlands
- Van Est R. (1999), *Winds of Change. A Comparative Study of the Politics of Wind Energy Innovation in California and Denmark*, Utrecht, International Books