



Construire une influence dans les interstices de l'Union Européenne. Mobilisation et place des collectivités territoriales européennes dans les textes adoptés en procédure législative ordinaire (paquets "économie circulaire" et "énergie propre pour tous les européens")

Corinne Belveze

► To cite this version:

Corinne Belveze. Construire une influence dans les interstices de l'Union Européenne. Mobilisation et place des collectivités territoriales européennes dans les textes adoptés en procédure législative ordinaire (paquets "économie circulaire" et "énergie propre pour tous les européens"). Science politique. Université Paris-Est, 2020. Français. NNT : 2020PESC1020 . tel-02926988v1

HAL Id: tel-02926988

<https://pastel.hal.science/tel-02926988v1>

Submitted on 1 Sep 2020 (v1), last revised 1 Sep 2020 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de doctorat d'Université Paris-Est**Sciences politiques****Corinne BELVÈZE****CONSTRUIRE UNE INFLUENCE DANS LES INTERSTICES DE L'UNION EUROPÉENNE.**

Mobilisation et place des collectivités territoriales européennes
dans les textes adoptés en procédure législative ordinaire
(paquets "économie circulaire" et "énergie propre pour tous les européens")

Thèse dirigée par François-Mathieu POUPEAU

Soutenue le 16 juin 2020

Jury :

Sabine SAURUGGER, Professeur, Science Po Grenoble (Rapporteur)
Romain PASQUIER, Directeur de recherche au CNRS, Science Po Rennes (Rapporteur)
Anne-Cécile DOUILLET, Professeur, Université de Lille - CERAPS (Examinatrice)
Magali DREYFUS, Chargée de recherche, Université de Lille – CERAPS (Examinatrice)
Charlotte HALPERN, Chargée de recherche, Science Po - CEE (Examinatrice)
François-Mathieu POUPEAU, Chargé de recherche, LATTS (Directeur de thèse)

Résumé

Les collectivités territoriales ont-elles une influence sur les textes adoptés en procédure législative ordinaire au niveau européen ? S'intéressant aux cas de l'énergie et des déchets et adoptant une définition de l'influence comme prise en compte dans les écrits, la thèse suit la façon dont ce type d'acteurs se mobilise et essaie d'infléchir le processus législatif communautaire tout au long de son déroulement (de sa préparation au sein de la Commission européenne jusqu'aux trilogues et à l'adoption des textes). Elle s'appuie pour cela sur une méthodologie centrée sur les « rédacteurs des textes » et combinant process-tracing, influence attribuée et analyse textuelle.

Notre recherche montre que, selon le cas, les collectivités peuvent être plus ou moins influentes, à tous les niveaux du processus législatif, et qu'elles ne sont pas nécessairement soutenues par la Commission ou le Parlement en tant qu'institution. Si certains groupes politiques, segments de la Commission ou États-Membres semblent plus enclins à leur apporter leur appui en fonction des sujets (avec une variabilité y compris au sein de chaque secteur), les collectivités sont en réalité confrontées à deux obstacles : l'interprétation du principe de subsidiarité par les législateurs et l'objectif d'un marché intérieur européen concurrentiel.

Dans les situations où l'on constate, en dépit de ces entraves, une forte influence des collectivités, nous identifions certaines formulations dans les textes législatifs qui permettent de contourner ces obstacles, que nous avons dénommées « parades rédactionnelles ». Nous en mettons en évidence deux types dans nos études de cas : les « parades en mélange », qui consistent à intégrer les collectivités à une catégorie privée plus large, et les « parades par invisibilité », qui évitent de mentionner les collectivités et leur rôle. Ces « parades rédactionnelles » dessinent une influence des collectivités dans les textes à petits pas et relativement discrète, mais pour autant bien réelle.

Mots-clés : Union Européenne, collectivités, influence, procédure législative ordinaire, énergie, déchets.

Abstract

Do local and regional authorities have an influence on texts adopted in ordinary legislative procedure at European level? Focusing on energy and waste and adopting a definition of influence as the extent to which authorities are taken into account in the successive drafts, the thesis follows the way in which this type of actors mobilizes and tries to influence the Community legislative process throughout its development (from its preparation within the European Commission to trilogues and the adoption of texts). To do so, it relies on a methodology centered on "text writers" and combining process-tracing, attributed influence and textual analysis.

Our research shows that, depending on the case at stake, local and regional authorities can be more or less influential, at all levels of the legislative process, and are not necessarily supported by the Commission or the Parliament as an institution. If certain political groups, segments of the Commission or Member States seem more inclined to give them their support depending on the issues (with variability including within each sector), the authorities are actually faced with two obstacles: the interpretation of the principle of subsidiarity by legislators and the objective of a competitive European internal market.

In cases where we find, despite of these obstacles, a strong influence of local and regional authorities, we identify specific formulations in legislative texts that make it possible to circumvent these obstacles, and which we have called "editorial parries". We highlight two types of them in our case studies: "parries by mixing", which consist in integrating local and regional authorities into a larger private category, and "parries by invisibilizing", which avoid mentioning authorities and their role. These "editorial parries" suggest that local and regional authorities enjoy a step-by-step and relatively low profile influence in the texts, but still real.

Keywords: European Union, authorities, influence, ordinary legislative procedure, energy, waste.

Remerciements

Rejoindre le monde de la recherche académique quand on a exercé depuis 10 ans dans plusieurs cadres professionnels opérationnels, c'est un peu comme redécouvrir un pays lointain dans lequel on aurait vécu quelques années de jeunesse et qu'on se serait promis de revoir pour mieux le visiter à l'âge adulte. L'expérience donne lieu à une succession de sentiments parfois contradictoires. À l'excitation de réaliser enfin une de ses aspirations se mêlent la joie de retrouver une réalité même si elle ne correspond plus tout-à-fait à ce qu'on avait idéalisé, et, par moment, un certain amusement à redécouvrir certaines choses qui nous paraissaient comme allant de soi mais que d'autres expériences de la vie nous font à présent apparaître comme étonnantes.

La page de « remerciements » de début de mémoire de thèse en fait partie. Après 10 ans au contact de notes de synthèse, de productions de consultants et de rapports impersonnels, quel ne fut pas mon étonnement la première fois que je replongeais dans un mémoire de thèse académique de tomber dès la première page sur des « remerciements » s'adressant indifféremment à des grands noms de la recherche pour leur apport intellectuel, à des personnes ayant accepté de faire l'objet d'entretiens pour leur disponibilité, à des personnes de la famille pour leur soutien moral, ou à des amis ayant manifestement contribué davantage au maintien d'un certain degré de sociabilité qu'à la réflexion sur la problématique. Je reconnais avoir abordé avec une certaine curiosité cette page qui témoignait à mes yeux à la fois d'un souhait de manifester une gratitude sincère et d'une inscription dans la norme académique.

Mais, évidemment, 3 ans plus tard, au moment où je m'apprête à refermer la parenthèse du monde académique pour retourner dans une position opérationnelle, ma perspective n'est plus du tout la même. Et cette page de remerciements me paraît avoir toute sa place dans cette production spécifique qu'est le mémoire de thèse.

Car contrairement à nombre de productions écrites du monde du travail dit « opérationnel », le mémoire de thèse ne consiste pas seulement à définir une problématique et développer la réponse qui y est apportée. L'identité du chercheur, son approche, sa sensibilité, et la façon dont le mémoire a été élaboré, comment et surtout avec qui, font partie intégrante de la production. Les remerciements sont ainsi une fenêtre ouverte sur la manière dont le mémoire a été pensé et construit, avec l'aide de qui, grâce à qui. Et c'est un moyen de refléter comment ont été surmontées des difficultés propres à la thèse : la solitude, la gestion du temps et des doutes face à l'ampleur et la complexité de la tâche, les conditions matérielles et contractuelles qui font que le travail de recherche est toujours réalisé dans des environnements spécifiques. En ce sens, il est non seulement le vecteur d'expression de la gratitude du doctorant sous un format prédéfini, mais aussi une mise en garde pour le futur chercheur et un guide éclairant pour la suite du mémoire pour les familiers du monde

académique.

Pour ma part, je dois reconnaître avoir pu bénéficier de conditions particulièrement favorables pour ce travail de thèse. Je le dois à de nombreuses personnes.

Bien sûr mes remerciements vont d'abord à François-Mathieu Poupeau. M'ayant vu débarquer un après-midi d'automne 2015 avec mes certitudes forgées par 10 années de pratique de la politique européenne, une ignorance quasi-totale des déchets et de l'énergie, et une inexpérience manifeste du monde académique, il a quand même accepté de relever le défi de devenir mon directeur de thèse, en dépit de toutes les contraintes associées à mon statut. Après 3 ans d'immersion dans le monde de la recherche, je pense rétrospectivement que je n'aurais pas pu faire de meilleur choix de directeur de thèse. François-Mathieu, merci pour tes qualités humaines, l'étendue de tes connaissances académiques, ta disponibilité, ainsi que la précision et la rapidité de tes réactions (si l'on en croit certaines expériences relatées en BD comme « Carnets de thèse », répondre sans faute aux courriels de son thésard le jour même, si ce n'est dans l'heure, n'est pas si commun...). Merci pour la qualité de ta relecture et pour tes conseils, que je me suis attachée à suivre à la lettre, même si mes réactions immédiates et mon tempérament ont pu une fois ou deux laisser croire le contraire. Merci enfin pour avoir pris en compte dans la mesure de tes possibilités mes contraintes particulières, au premier rang desquelles mon impératif de thèse en 3 ans (du 1er septembre 2016 au 31 août 2019).

Je tiens aussi à remercier collectivement la Commission de Formation Doctorale des IPEF (Benoît Desaffre, Alexandre Péry, Françoise Prêteux) ainsi que la direction du Mastère PAPDD (Vincent Spenlehauer) et l'encadrement des IPEF (François Moreau) pour m'avoir permis de vivre cette expérience et m'avoir fait confiance durant toute l'année 2015-2016, tout en ayant pleinement conscience des difficultés que pourrait rencontrer une candidate au doctorat ayant obtenu son DEA en 2004... Une pensée spécifique va à Yves Confesson, dont les conseils avisés préalables à ma candidature de thèse sur les choses à garder à l'esprit en m'engageant à ce stade de ma carrière dans ce projet ne m'ont pas quittée.

Un grand merci également à Christophe Defeuilley et Charlotte Halpern pour leur soutien logistique sans lequel mes allers-retours à Bruxelles n'auraient pas pu être possibles. Merci tout particulièrement à Charlotte pour ses conseils et son ouverture d'esprit (en particulier d'avoir accepté d'intégrer les contraintes de mon cadre de travail, et d'avoir pris en compte mes demandes de confidentialité). Une petite pensée ici pour Carine et Linda, que j'ai eu plaisir à croiser régulièrement à Science Po.

Je remercie chaudement toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir en entretien à Bruxelles, Strasbourg et ailleurs, malgré la sensibilité des sujets abordés dans le cadre de cette thèse et le fait qu'elles n'aient rien eu à y gagner sinon ma reconnaissance. Je me suis appliquée à rester digne de la confiance qu'elles m'ont témoignée, en rendant anonymes toutes les citations et en m'abstenant scrupuleusement d'aborder les aspects traités sous le sceau du secret de l'entretien. Mes engagements de confidentialité et d'anonymat

m'interdisent de citer leurs noms ici mais je tiens à remercier particulièrement mes interlocuteurs d'ACR+, Energy cities, FEDARENE, le CCRE et Climate alliance, de la Commission européenne, du Conseil, du Parlement européen et du Comité des Régions, qui se reconnaîtront. Et pour le soutien psychologique et culinaire local, ainsi que pour les « informal Brussels Bubble updates », un grand merci à Bapt', Thuc, Samuel, Raluca, Emmanuelle, Rodrigo et Marc.

La thèse n'aurait pas été possible sans le soutien professionnel, logistique et amical des personnes du LATTS. En premier lieu Nathalie, Valérie, Barbara et Virginie, pour leur engagement et leur diligence, sans lesquels la thèse n'aurait tout bonnement pas pu être possible, mais aussi l'ensemble de l'équipe administrative pour sa bonne humeur. Merci beaucoup à Delphine et Brunilde pour leur efficacité dans la récupération de documents, qui a été extrêmement précieuse. Merci également aux chercheurs du LATTS et à mes jurys de minisoutenance pour leurs conseils, particulièrement Stève dont les analyses et l'expérience m'ont permis de mieux comprendre les attentes académiques. Merci à Nathalie et Gilles pour les séminaires de lecture qui m'ont ouvert l'esprit. Mes pensées vont aussi à la « LATTS running team », particulièrement à Jonathan, Servane, et Alice (j'ai adoré découvrir les dessous de la gestion de crise et affronter les serpents avec vous), et à tous mes collègues de thèse avec lesquels j'ai toujours pris un très grand plaisir à échanger : Constance, Tania, Camille, Solène, Guilhem, Sarra, Rina, François, Victor, Mélanie... Mener de front thèse et vie familiale ne m'a malheureusement pas laissé pleinement le loisir de participer à toutes les sorties et activités sociales des doctorants, mais j'aurais vraiment voulu passer plus de temps avec vous et avoir la possibilité de mieux vous connaître.

Merci quand même (;-)) à mes chers amis quarantenaires (les anciens de Lyon et Vaulx-en-Velin, les doyennes du PAPDD, le singapourien, les gardois et les corses, qui se reconnaîtront), qui n'ont pas hésité à poser les questions qui fâchent (« *tu soutiens quand ?* ») et n'ont pas cherché à dissimuler leur appréciation de mon souhait de m'engager dans une formation doctorale à mon âge (« *quelle drôle d'idée* », « *mais pourquoi t'infliger ça maintenant ?...* »). Leurs rappels à l'ordre et leurs éclairages sur la vie en dehors de la thèse (ou post-thèse) m'ont été salutaires pour remettre les choses en perspective.

Enfin, je ne peux terminer cette page sans en venir à la clé de voûte de cette thèse, à savoir ma famille (francilienne, limousine, cantalo-aveyronnaise, toulousaine, et même américano-danoise), qui a énormément compté et a rythmé mes journées sans doute plus fortement que la plupart des thésards. Merci à tous pour vos petits (et grands) gestes. Je vous embrasse tous de tout mon cœur.

Avant de refermer cette page, j'aimerais mentionner ici en quoi il m'est apparu utile et finalement salutaire de réaliser cette thèse en milieu de carrière, et pourquoi j'encourage toute personne à tenter l'expérience si les conditions le permettent.

S'engager dans une thèse, c'est se donner un moyen de « passer de l'autre côté du

miroir ». C'est d'abord une école de l'humilité. On redevient simple étudiant, sans fonction, les réponses aux courriels ne sont plus systématiques, le fait d'obtenir un entretien n'est plus une évidence. C'est aussi une perte de repères. Ce qu'on considérait comme des valeurs cardinales de la vie professionnelle deviennent des handicaps ou de simples options, on dégringole l'échelle hiérarchique pour devenir l'apprenant au lieu de l'encadrant. On redécouvre la pénibilité de produire au lieu de corriger, d'avoir à construire à partir de rien. On se rend compte de la difficulté à obtenir des informations et du sentiment d'exclusion que cela peut procurer quand on est extérieur aux institutions. Car c'est aussi un pas de côté, une possibilité de sortir du cadre, d'adopter une posture de neutralité. Lorsqu'on est en poste, on est tenu par sa fonction, sa capacité à embrasser la réalité est limitée à ce qui est donné à voir depuis son bureau. Certes les rencontres, les lectures, permettent d'entrevoir des réalités cachées, mais elles ne sont vues que par médiations interposées, et les enjeux associés à la fonction sont souvent des filtres puissants. La thèse est l'occasion d'être un observateur neutre et extérieur sur un thème donné. Dans mon cas, j'ai pu découvrir et souvent vivre directement ce qui se passait au-delà des bureaux de la Commission européenne, des ministères et des services techniques que j'avais connus, dans le monde associatif, le monde des lobbys et le monde des collectivités locales, dans les réunions informelles du Parlement européen, et en marge des réunions du Conseil. J'ai pu prendre le temps de voir le traitement fait sur les réseaux sociaux et par des médias européens des actions des législateurs. Et au-delà des expériences vécues, découvrir dans la littérature académique des perspectives inattendues sur ce que j'avais déjà vécu, et m'ouvrir à des mondes connexes.

À tous ceux que cette aventure tente, je ne peux que recommander chaudement de faire ce pas de côté.

Sommaire

Introduction.....	12
1. État de la littérature sur l'influence des collectivités sur la production législative européenne.....	13
1.1. Une littérature sur les collectivités au niveau européen qui s'intéresse plus à la mobilisation en général qu'à la caractérisation de l'influence sur des textes législatifs	15
1.2. Les autorités locales : un angle mort des « EU lobbying studies »	27
1.3. La littérature sur la prise de décision institutionnelle au niveau européen : les collectivités assimilées au Comité des régions et son statut consultatif.....	30
1.4. Positionnement de la thèse : schéma récapitulatif par rapport à la littérature existante sur l'influence des collectivités	32
2. Une question d'actualité aux implications cruciales.....	33
2.1. Des évolutions favorables à un impact des collectivités.....	33
2.2. Des implications cruciales.....	36
3. Problématique	37
4. Posture de recherche	38
5. Méthodologie utilisée	40
5.1. Un centrage sur des législations adoptées selon la procédure législative ordinaire dans les secteurs de l'énergie et de l'économie circulaire	40
5.2. Définition et opérationnalisation de l'influence	45
5.3. Protocole suivi dans la thèse	59
5.4. Les collectivités étudiées et l'analyse de leur mobilisation pendant la procédure législative	70
5.5. Choix des études de cas pour évaluer l'influence sur les textes législatifs	73
6. Contenu et plan de la thèse	76

Première partie :

Le contexte de la mobilisation et de l'influence des collectivités : introduction aux paquets législatifs étudiés et aux collectivités qui s'y intéressent..... 80

Chapitre 1

La procédure législative ordinaire : identification des rédacteurs et écrits intermédiaires clés.....	82
1. La procédure législative ordinaire	82
1.1. Introduction au triangle institutionnel.....	82
1.2. Les grandes étapes, productions intermédiaires et rédacteurs clés de la procédure législative ordinaire.....	90
2. Synthèse de la grille de lecture mobilisée pour appréhender la procédure législative : écrits intermédiaires et rédacteurs clés	108
3. Conclusion du chapitre 1.....	109

Chapitre 2

La procédure législative ordinaire dans le cas des paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens »	110
1. Introduction aux secteurs de l'énergie et des déchets couverts par les paquets.....	110
1.1. Secteur des déchets : législation européenne et enjeux pour les collectivités	110
1.2. Secteur de l'énergie : législation européenne et enjeux pour les collectivités.....	117

2. Les rédacteurs et écrits clés dans le cas des propositions législatives des paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens ».....	125
2.1. Le cas du paquet « économie circulaire ».....	126
2.2. Le cas du paquet « énergie propre pour tous les européens ».....	137
2.3. Implications pour la recherche	147
3. Conclusion du chapitre 2.....	149

Chapitre 3

Les collectivités locales et régionales actives dans les secteurs des paquets

législatifs étudiés.....	151
1. Les réseaux européens de collectivités dans l'énergie et les déchets.....	152
1.1. Les réseaux spécialisés	152
1.2. Les réseaux généralistes engagés dans les domaines de l'énergie et des déchets.....	161
1.3. Les autres réseaux plus périphériques.....	164
2. Les collectivités dans le domaine de l'énergie : un noyau dur autour de la Convention des maires ayant ses entrées à la Commission et au Parlement européen.....	165
2.1. Les liens entre les réseaux de collectivités sur l'énergie : le rôle central de la Convention des maires.....	166
2.2. Les liens des réseaux « énergie » avec le triangle institutionnel	169
2.3. Conclusion sur les collectivités dans le domaine de l'énergie.....	175
3. Les collectivités dans le domaine des déchets : des réseaux divisés et centrés sur la Commission européenne.....	177
3.1. Les liens entre les réseaux de collectivités : des réseaux en recomposition divisés par l'arrivée d'un nouvel acteur	177
3.2. Des liens avec le triangle institutionnel concentrés sur la Commission.....	179
3.3. Conclusion sur les collectivités dans le domaine des déchets.....	180
4. Conclusion du chapitre 3.....	182

Deuxième partie :

La mobilisation des collectivités sur les paquets législatifs.....184

Chapitre 4

L'organisation interne des réseaux pour pouvoir se mobiliser 187

1. Le lobbying : une activité au statut variable mais essentielle à la survie des réseaux de collectivités.....	187
1.1. Une activité parmi d'autres, au statut variable.....	188
1.2. Quand le lobbying nourrit les autres activités... et réciproquement	199
2. S'organiser pour le lobbying face à la complexité des flux législatifs.....	203
2.1. La capacité à assurer une veille législative (« monitoring »).....	203
2.2. La définition d'un positionnement : un travail interne compliqué qui conditionne l'action de lobbying.....	210
3. Conclusion du chapitre 4.....	224

Chapitre 5

Les stratégies de mobilisation auprès des institutions.....227

1. Au-delà du positionnement, les stratégies de portage individuelles des positions.....	228
1.1. Le portage de la position officielle par les membres et porte-paroles, ses mécanismes et ses limites.....	228
1.2. Le portage informel par le secrétariat	235

2. La dimension collective du portage de position : de l'utilité (et des écueils) des coalitions.....	237
2.1. Les coalitions entre réseaux de collectivités : une coopération au-delà des rivalités ?	239
2.2. Les coalitions hors collectivités de certains réseaux : quand des réseaux de collectivités se fondent dans le paysage du lobby bruxellois.....	255
3. Conclusion du chapitre 5.....	262

Chapitre 6

La mobilisation des collectivités sur les paquets législatifs étudiés 265

1. La mobilisation des collectivités sur le paquet « énergie propre ».....	266
1.1. Préparation des textes au sein de la Commission européenne	266
1.2. Négociation du paquet « énergie propre » au Parlement européen et au Conseil	278
1.3. Les trilogues	287
1.4. Les enseignements de l'analyse chronologique de la mobilisation sur le paquet « énergie propre »	292
2. La mobilisation des collectivités sur le paquet déchets	294
2.1. Préparation à la Commission européenne du premier paquet.....	294
2.2. Préparation à la Commission européenne du deuxième paquet	298
2.3. Parlement européen	300
2.4. Conseil	303
2.5. Trilogues	304
2.6. Les enseignements de la mobilisation sur le paquet déchet.....	305
3. Conclusion du chapitre 6.....	306

Troisième partie :

L'influence des collectivités sur les paquets législatifs.....309

Chapitre 7

L'influence durant la préparation législative à la Commission européenne..... 312

1. L'influence variable des collectivités sur les propositions législatives de la Commission	312
1.1. Une forte variabilité dans le domaine de l'énergie.....	312
1.2. Le cas des déchets : une influence a minima ?.....	325
2. Les mécanismes et conditions d'influence à la Commission	337
2.1. Congruence entre objectifs de l'unité en charge du dossier et positions des collectivités.....	337
2.2. L'expérience personnelle et professionnelle des rédacteurs	340
2.3. Le soutien politique reçu ou ressenti au niveau des rédacteurs	342
2.4. La capacité à surmonter certains blocages spécifiques aux collectivités à la Commission : principe de subsidiarité et marché intérieur	345
3. Conclusion du chapitre 7	354

Chapitre 8

L'influence durant la négociation législative au Parlement européen, au Conseil et en trilogue..... 355

1. L'influence contrastée des collectivités au Parlement européen	355
1.1. Logique de groupe et logique nationale	355
1.2. Les mécanismes d'influence au Parlement Européen.....	365
2. L'influence des collectivités au Conseil	380
2.1. Entre recherche de souplesse de la part des États-Membres et défense d'un modèle national	380
2.2. Les mécanismes et conditions d'influence au Conseil	386

3.	L'influence au niveau des trilogues : priorités et contraintes de calendrier	389
3.1.	Une variabilité de l'influence	389
3.2.	Les mécanismes et conditions d'influence durant les trilogues	406
4.	Conclusion du chapitre 8	408
Chapitre 9		
Synthèse des résultats sur l'influence des collectivités et sa caractérisation durant la procédure législative ordinaire		411
1.	La variabilité de l'influence des collectivités durant la procédure législative ordinaire	411
1.1.	Existence et variabilité de l'influence durant la procédure législative ordinaire	411
1.2.	Implications pour la littérature sur les collectivités au niveau européen	413
2.	La question des liens entre mobilisation et l'influence	414
2.1.	Comparaison entre influence et mobilisation	414
2.2.	Implications pour la littérature sur les lobbying studies et sur les collectivités au niveau européen	423
3.	La question des raisons de l'influence des collectivités	424
3.1.	Retour sur les raisons de l'influence des collectivités mentionnées dans la littérature	424
3.2.	Deux conditions d'influence peu mises en avant dans la littérature : surmonter les blocages de la subsidiarité et du marché intérieur européen	427
4.	Conclusion du chapitre 9	430
Chapitre 10		
L'influence saisie dans les écrits : l'existence de parades rédactionnelles		432
1.	Au coeur de l'influence : les « parades rédactionnelles » pour surmonter les obstacles spécifiques des collectivités	432
1.1.	Traitement « en mélange » avec le secteur privé... au risque d'une dilution des droits des collectivités	433
1.2.	Traitement par « invisibilité »	437
2.	Ce que les « parades rédactionnelles » nous enseignent sur l'influence des collectivités et la rédaction législative	439
2.1.	Les parades rédactionnelles : coup de projecteur sur l'activité de rédaction législative et la rationalité limitée du rédacteur	439
2.2.	Les parades rédactionnelles comme indicateur des usages du droit au sein des institutions européennes	442
2.3.	L'influence des collectivités locales : une logique de petits pas	445
3.	Conclusion du chapitre 10	447
Conclusion		449
Bibliographie		459
Annexes		473

Table des figures

FIGURE N°1 : PANORAMA SCHEMATIQUE DE LA LITTERATURE SUR L'INFLUENCE DES COLLECTIVITES AU NIVEAU EUROPEEN	32
FIGURE N°2 : MONTEE EN PUISSANCE DES TRILOGUES INFORMELS EN 1 ^{ERE} LECTURE EN PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE (REPRIS DE COSTA, 2014).....	35
FIGURE N°3 : STRUCTURE D'UNE DG : EXEMPLE DE LA DG ENER.....	85
FIGURE N°4 : LA PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE PRESENTEE DE MANIERE FORMELLE	92
FIGURE N°5 : LA PREPARATION LEGISLATIVE A LA COMMISSION EUROPEENNE.....	98
FIGURE N°6 : LE SYSTEME DE COLLECTE ALLEMAND DES DECHETS D'EMBALLAGE PARTAGE ENTRE MUNICIPALITE ET ECO-ORGANISMES (« DUAL SYSTEM ») : L'EXEMPLE DE LA VILLE DE MUNICH.....	115
FIGURE N°7 : L'ORGANISATION DES MARCHES DE L'ENERGIE EN FRANCE	119
FIGURE N°8 : SCHEMA DES RESEAUX DE COLLECTIVITES ET DE LEURS PRINCIPAUX LIENS AVEC LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE EN 2014-2015	176
FIGURE N°9 : SCHEMA DES RESEAUX DE COLLECTIVITES ET DE LEURS PRINCIPAUX LIENS AVEC LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL DANS LE DOMAINE DES DECHETS EN 2011-2012	181
FIGURE N°10 : GRANDES TENDANCES CONCERNANT LE PROFIL DES RESEAUX EN FONCTION DU TEMPS PASSE PAR LEUR SECRETARIAT A DIVERSES ACTIVITES (EN POURCENTAGE DU TEMPS TOTAL)	196
FIGURE N°11 : LES RESEAUX DE COLLECTIVITES MEMBRES D' « URBAN 5 »	243

Table des tableaux

TABEAU N°1 : TROIS TYPES DE METHODES POUR EVALUER L'INFLUENCE	49
TABEAU N°2 : METHODOLOGIE APPLIQUEE DANS LA THESE POUR SURMONTER LES ECUEILS ET POINTS DE VIGILANCE IDENTIFIES DANS LA LITTERATURE SUR LE CONCEPT D'INFLUENCE.	52
TABEAU N°3: PROCESS-TRACING PENDANT LA PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE : LES SOURCES UTILISEES	61
TABEAU N°4 : LISTE DES 6 ETUDES DE CAS CHOISIES POUR EVALUER L'INFLUENCE DES COLLECTIVITES.....	74
TABEAU N°5 : LISTE DES DIRECTIONS GENERALES DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET DES ACRONYMES.....	83
TABEAU N°6 : PRESIDENCES DU CONSEIL DE L'UE DE JANVIER 2012 A DECEMBRE 2018 (CORRESPONDANT A LA PERIODE ETUDIEE).....	87
TABEAU N°7 : LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES PERMANENTES DU PARLEMENT EUROPEEN POUR LA MANDATURE 2014-2019	88
TABEAU N°8 : LES GROUPES POLITIQUES DU PARLEMENT EUROPEEN EN 2016 ET LEURS REPRESENTANTS CLES EN COMMISSION PARLEMENTAIRE ENVI ET ITRE.....	89
TABEAU N°9 : LES ECRITS INTERMEDIAIRES ET REDACTEURS CLES DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE. ..	108
TABEAU N°10 : LE PAQUET ECONOMIE CIRCULAIRE SYNTHETISE SELON NOTRE GRILLE DE LECTURE METHODOLOGIQUE.....	135
TABEAU N°11 : PRINCIPALES PROPOSITIONS LEGISLATIVES DU PAQUET « ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPEENS » : LES UNITES IMPLIQUEES ET LES CHRONOLOGIES DU PAQUET.....	140
TABEAU N°12 : PRINCIPALES PROPOSITIONS LEGISLATIVES DU PAQUET « ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPEENS » : DECOUPAGE DU PAQUET AU PARLEMENT EUROPEEN, EQUIPES D'EURODEPUTES IMPLIQUES ET CHRONOLOGIE DIFFERENCIEE	142
TABEAU N°13 : PRINCIPALES PROPOSITIONS LEGISLATIVES DU PAQUET « ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPEENS » : DECOUPAGE DU PAQUET AU CONSEIL, PRESIDENCES IMPLIQUEES ET CHRONOLOGIE DIFFERENCIEE.....	144
TABEAU N°14 : PRINCIPALES PROPOSITIONS LEGISLATIVES DU PAQUET « ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPEENS » : DECOUPAGE DU PAQUET ET CHRONOLOGIE DIFFERENCIEE EN TRILOGUES.....	145
TABEAU N°15 : LE PAQUET « ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPEENS » SYNTHETISE SELON NOTRE GRILLE DE LECTURE METHODOLOGIQUE (HORS ACER ET SECURITE D'APPROVISIONNEMENT)	147
TABEAU N°16 : SCHEMA COMPARATIF DES 2 PAQUETS LEGISLATIFS : MISE EN EVIDENCE DES DIFFERENCES DE COMPLEXITE ET DE FRAGMENTATION.....	148
TABEAU N°17 : ESTIMATION DES RESSOURCES DU SECRETARIAT (EN NOMBRE D'ETP – EQUIVALENT TEMPS PLEIN) AFFECTEES A DES TACHES DE LOBBYING SUR L'ENERGIE OU LES DECHETS.....	198
TABEAU N°18 : NATIONALITE DES PRESIDENTS DE GROUPES DE TRAVAIL DECHET OU ENERGIE PENDANT LA PERIODE DES PAQUETS LEGISLATIFS (GROUPES DE TRAVAIL INTERESSES DANS LES DEVELOPPEMENTS LEGISLATIFS DES 2 PAQUETS ETUDIES)	220
TABEAU N°19 : REPONSES INDIVIDUELLES DES RESEAUX DE COLLECTIVITES AUX CONSULTATIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION EUROPEENNE DANS LE CADRE DU PAQUET « ENERGIE PROPRE »	267
TABEAU N°20 : RENCONTRES DIRECTES DES RESEAUX DE COLLECTIVITES AVEC LES RAPPORTEURS	279
TABEAU N°21 : REPONSES INDIVIDUELLES DES RESEAUX DE COLLECTIVITES AUX CONSULTATIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION EUROPEENNE DANS LE CADRE DU PAQUET « DECHETS»	295
TABEAU N°22 : ÉVOLUTION DE LA FORMULATION DE L'ARTICLE SUR LA DEFINITION DES COMMUNAUTES ENERGETIQUES RENOUVELABLES EN TRILOGUES.....	402
TABEAU N°23 : ÉVOLUTION DE LA FORMULATION DE L'ARTICLE SUR LA DEFINITION DES COMMUNAUTES ENERGETIQUES LOCALES EN TRILOGUES	404
TABEAU N°24 : TABLEAU RECAPITULATIF DES LIEUX, MOMENTS ET FACTEURS EXPLICATIFS D'INFLUENCE.....	409
TABEAU N°25 : PHOTOGRAPHIE SCHEMATIQUE DE L'INFLUENCE AU SENS DE PRISE EN COMPTE DES COLLECTIVITES DANS LES ECRITS	412
TABEAU N°26 : PHOTOGRAPHIE SCHEMATIQUE DE LA MOBILISATION DES COLLECTIVITES SUR LES 6 THEMATIQUES ETUDIEES DURANT LA PROCEDURE	414

Table des encadrés

ENCADRE N°1 : BYPASS OR NOT BYPASS? L'INFLUENCE DES REGIONS EVALUEE A L'AUNE DU CONTOURNEMENT DES ÉTATS-MEMBRES.....	18
ENCADRE N°2 : L'INFLUENCE COMME POUVOIR SUR LES ACTEURS : L'EXEMPLE DES RECHERCHES D'IRINA MICHALOWITZ.....	45
ENCADRE N°3 : LES 10 FORMATIONS DU CONSEIL.....	87
ENCADRE N°4 : PRESENTATION D'UNE UNITE DE LA COMMISSION : RENCONTRE AVEC DES ADMINISTRATEURS EN CHAIR ET EN OS.....	95
ENCADRE N°5 : QUI SONT LES ADMINISTRATEURS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ? STATUTS ET PROFILS DES PERSONNELS DE LA COMMISSION	99
ENCADRE N°6 : QUI SONT LES RAPORTEURS ET RAPORTEURS FICTIFS AU PARLEMENT EUROPEEN ?.....	101
ENCADRE N°7 : QUI SONT LES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES ET QUEL EST LEUR ROLE?	104
ENCADRE N°8 : LA CHRONOLOGIE DE LA PREPARATION DU RAPPORT D'ETUDE D'IMPACTS AU SEIN DE L'UNITE DECHETS DE LA DG ENVIRONNEMENT ENTRE MI-2012 ET MI-2014.....	127
ENCADRE N°9 : PORTRAITS CROISES DE SIMONA BONAFE ET KARL-HEINZ FLORENZ, PRINCIPAUX EURODEPUTES NOMMES SUR LES LEGISLATIONS DECHETS	130
ENCADRE N°10 : LE CONTENU LEGISLATIF DU PAQUET « ENERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPEENS ».....	137
ENCADRE N°11 : QUI SONT LES AGENTS DU SECRETARIAT D'ENERGY CITIES ?.....	154
ENCADRE N°12 : QUI SONT LES AGENTS DU SECRETARIAT DE CLIMATE ALLIANCE?	155
ENCADRE N°13 : LES ORIGINES BRUXELLOISES D'ACR+	159
ENCADRE N°14 : L'ASSEMBLEE GENERALE (AG) D'UNE ASSOCIATION DE COLLECTIVITES : DANS LES COULISSES DE L'EVENEMENT ANNUEL PHARE DE L'ASSOCIATION, ENTRE CONVIVIALITE ET VITRINE PROMOTIONNELLE	189
ENCADRE N°15 : UN EXEMPLE CONCRET DE RENVOI AU NIVEAU NATIONAL : LA POSITION ADOPTEE PAR MUNICIPAL WASTE EUROPE SUR L'OPPORTUNITE EN GENERAL DE FILIERES DE RESPONSABILITE ELARGIE DU PRODUCTEUR (FILIERES REP).....	212
ENCADRE N°16 : UN MONDE DE « USUAL SUSPECTS » : DES MEMBRES ET PORTE-PAROLE RECURRENTS AU SEIN DES RESEAUX	232
ENCADRE N°17 : LES COOPERATIONS PONCTUELLES DES RESEAUX « ENERGIE » DE 2014 A 2016.....	240
ENCADRE N°18 : LA CREATION ET LA MONTEE EN PUISSANCE DU BUREAU POLITIQUE DE LA CONVENTION DES MAIRES EN 2017	247
ENCADRE N°19 : LES ENJEUX PRINCIPAUX POUR LES COLLECTIVITES SUR L'EFFICACITE ENERGETIQUE AVANT LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPEENNE	273
ENCADRE N°20 : LES ENJEUX POUR LES COLLECTIVITES ET LEURS ENTREPRISES MUNICIPALES EN TANT QUE GESTIONNAIRES DE RESEAU DE DISTRIBUTION	275
ENCADRE N°21 : LES POSITIONS DES RESEAUX DE COLLECTIVITES VUES A TRAVERS LES RECOMMANDATIONS DE VOTE D'« URBAN 5 » TRANSMISES AUX EURODEPUTES.....	282
ENCADRE N°22 : LES MULTIPLES POINTS A ENJEUX SOULEVES PAR LA REVISION DES DIRECTIVES DECHETS POUR LES COLLECTIVITES	295
ENCADRE N°23 : LE RAPPROCHEMENT PROGRESSIF DES RESEAUX DE COLLECTIVITES DU SECTEUR DES DECHETS AVEC LES EURODEPUTES EN 2015.....	298
ENCADRE N°24 : LE « STAKEHOLDER WORKSHOP » DU 18 SEPTEMBRE 2013	329
ENCADRE N°25 : LE TEXTE DES PROPOSITIONS DECHETS MISES EN CONSULTATION INTERSERVICE PAR LA DG ENV : EXTRAITS PERTINENTS SUR LES FILIERES REP	332
ENCADRE N°26 : LE TEXTE DES PROPOSITIONS DECHETS ADOPTEES PAR LA COMMISSION EN JUILLET 2014 :.....	334
EXTRAITS PERTINENTS SUR LES FILIERES REP	334
ENCADRE N°27 : LE TEXTE DES PROPOSITIONS DECHETS ADOPTEES PAR LA COMMISSION EN DECEMBRE 2015 :.....	335
EXTRAITS PERTINENTS SUR LES FILIERES REP	335
ENCADRE N°28 : LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	345
ENCADRE N°29 : LA LEGISLATION A LA COMMISSION EUROPEENNE APPREHENDEE COMME UN OUTIL AU SERVICE DU MARCHE ET DE LA CONCURRENCE : L'EXEMPLE DES GUIDES D'ETUDE D'IMPACTS ET DE LA « BOITE A OUTIL 'MIEUX LEGIFERER' »	350
ENCADRE N°30 : LES AMENDEMENTS DEPOSES SUR LA COUVERTURE DES COUTS DANS LES FILIERES REP COMME EXEMPLE TYPIQUE DES OPPOSITIONS GAUCHE/DROITE ENTRE LES GROUPES... ET DE LEURS LIMITES.....	362
ENCADRE N°31 : CLAUDE TURMES : CE QUE SON LIVRE AUTOBIOGRAPHIQUE NOUS APPREND DE SON PARCOURS, DE SON EXPERIENCE, DE SES RESEAUX.....	369
ENCADRE N°32 : LES AMENDEMENTS DES EURODEPUTES SUR LA « DSO ENTITY »: QUAND LES EURODEPUTES PPE ET ALDE ONT DES POSITIONS PRO-MARCHES... OU PAS.....	378

ENCADRE N°33: TEXTE DU COMPROMIS FINAL SUR L'ARTICLE 10A (PLATES-FORMES DE DIALOGUE MULTINIVEAUX)	393
ENCADRE N°34 : LE COMPROMIS FINAL SUR LES FILIERES REP DECRYPTE.....	397
ENCADRE N°35 : L'ADOPTION MOUVEMENTEE DE L'AVIS DU COMITE DES REGIONS SUR LA DEFINITION DE DECHET MUNICIPAL.....	417
ENCADRE N°36 : LES FORMES SUCCESSIVES DE L'ARTICLE 10A SUR LES PLATES-FORMES DE DIALOGUE MULTINIVEAUX DANS LA GOUVERNANCE :.....	434
ENCADRE N°37 : LES FORMES SUCCESSIVES DE L'ARTICLE 22 SUR LES « COMMUNAUTES ENERGETIQUES RENOUVELABLES » (REC) AU SEIN DE LA COMMISSION	435

Glossaire

- ACER : Agence de coopération des régulateurs de l'énergie
- ACR+ : Association of Cities and Regions for sustainable Resource management (Association des villes et régions pour la gestion durable des ressources).
- ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
- AG : assemblée générale (d'association)
- ALDE : groupe politique au Parlement européen Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (« Alliance of Liberals and Democrats for Europe »)
- ALTENER : ancien programme financier de la DG ENER portant sur les énergies renouvelables
- AT : Autriche
- BE : Belgique
- BG : Bulgarie
- BPIE (Buildings Performance Institute Europe) : think tank européen spécialisé dans la performance énergétique des bâtiments
- C40 : C40 Cities Climate Leadership Group (Groupe des 40 villes leader pour le climat)
- CCRE : Conseil des Communes et Régions d'Europe
- CEDEC : Fédération européenne des entreprises locales de l'énergie
- CEEP : « European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of General Interest » (Centre européen de l'entreprise publique à l'origine)
- CEER : association européenne des régulateurs nationaux de l'énergie
- CEMR : acronyme anglais du CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)
- CEPS : « Centre for european Policy studies » : think tank européen
- CESE : Conseil Economique et Social Européen (instance consultative)
- CIS (ou ISC) : consultation interservices de la Commission européenne
- CIVITAS : programme de recherche axé sur les villes de la Commission européenne
- CLIMA (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge du climat
- CoMO (Covenant of Mayors office) : secrétariat (ou « bureau ») de la Convention des maires (initiative de la Commission européenne soutenant les villes qui s'engagent sur le climat et l'énergie)
- COMP (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge de la concurrence
- COP21 : 21^{ème} Conférence des Parties de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
- COREPER : Comité des Représentants Permanents (instance de décision du Conseil à laquelle sont renvoyés les travaux en groupe de travail)
- CRE : Commission de Régulation de l'Energie en France
- CRPM : Conférence des Régions Périphériques et Maritimes
- CY : Chypre
- CZ : République Tchèque
- DE : Allemagne
- DEVCO (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge de la Coopération internationale et du développement
- DG : direction générale (ou directeur général/directrice générale, selon le contexte)
- DK : Danemark
- DSO : « Distribution system operator », acronyme anglais pour GRD (Gestionnaire de réseau de distribution d'électricité ou gaz).
- E3G : (Third Generation Environmentalism) : think tank spécialisé dans la transition énergétique
- EASME : Agence Executive pour les Petites et Moyennes Entreprises
- ECR : groupe politique au Parlement européen « Conservateurs et réformistes européens (« European Conservatives and Reformists »)
- EDSO for smargrids : association européenne des gestionnaires de réseau de distribution en faveur des réseaux intelligents
- EE : Estonie
- EED : directive sur l'efficacité énergétique
- EFDD : groupe politique au Parlement européen « Europe de la liberté et de la démocratie directe » (Europe of Freedom and Direct Democracy)
- EIE : Énergie Intelligente pour l'Europe (programme européen)
- EL : Grèce

- ENDS /ENDS Europe : journal en ligne spécialisé en environnement
- ENER (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge de l'énergie
- ENF : groupe politique au Parlement européen « Europe des Nations et des Libertés »
- ENR : énergie(s) renouvelable(s)
- ENTR (DG) : Direction générale en charge des entreprises et de l'industrie (aujourd'hui GROW)
- ENTSO (-E ou -G) : Réseau européen des gestionnaires de réseau(x) de transport (-E : d'électricité ou -G : de gaz)
- ENV (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge de l'environnement
- ENVE : commission environnement du Comité des Régions
- ENVI : commission parlementaire de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen
- EPBD : directive sur la performance énergétique des bâtiments
- EPR : Extended Producer Responsibility, ou en français responsabilité élargie du producteur (REP)
- ERRIN : réseau des régions européennes pour la recherche et l'innovation
- ES : Espagne
- ESTAT (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge des statistiques (aussi appelée Eurostats)
- EUFOREs : intergroupe (groupe d'eurodéputés de tous bords politiques) soutenant l'efficacité énergétique et les ENR, dont le président de 2010 à 2018 était Claude Turmes.
- Eurelectric : union européenne de l'électricité (association de l'industrie électrique)
- EUROOPEN : Organisation européenne pour l'emballage et l'environnement
- EXPRA : Alliance pour la responsabilité élargie du producteur (association des éco-organismes européens des emballages)
- FEAD : Fédération Européenne des Activités du Déchet
- FEDARENE : Fédération Européenne des Agences et des Régions pour l'Énergie et l'Environnement
- FI : Finlande
- FR : France
- GEODE : Groupement européen des entreprises et organismes de distribution d'énergie
- GES : gaz à effet de serre
- GRD : Gestionnaire de réseau de distribution (d'électricité ou gaz) connu également sous son équivalent anglais DSO
- GROW (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge des entreprises et du marché intérieur (fusion en 2014 des DG ENTR et DG MARKT)
- GRT : Gestionnaire de réseau de transport (d'électricité ou gaz) connu également sous son équivalent anglais TSO
- GUE/NGL : groupe politique au Parlement européen « Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique »
- HR : Croatie
- HU : Hongrie
- IASG (impact assessment steering group) : groupe interservices de pilotage des études d'impact de la Commission européenne
- ICLEI : association des gouvernements locaux pour l
- IE : Irlande
- IT : Italie
- ITRE : commission parlementaire de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen
- JRC : Joint Research Center (centre commun de recherche) ; il s'agit d'un service technique de la Commission européenne, réalisant des études ou certains travaux techniques pour le compte de différentes directions générales de la Commission.
- LIFE : programme financier européen pour l'environnement (instrument financier pour l'environnement).
- LT : Lituanie
- LU : Luxembourg
- LV : Lettonie
- MT : Malte
- MWE : Municipal Waste Europe
- NL : Pays-Bas

- NO : Norvège
- NotreEurope : think tank européen également connu sous le nom d'institut Jacques Delors
- ONG : organisation non gouvernementale
- PAC : politique agricole commune
- PE : Parlement européen
- PL : Pologne
- PPE : groupe politique au Parlement européen Parti populaire européen (European People's Party)
- PT : Portugal
- RAP (« Regulatory Assistance Project ») : ONG spécialisée dans la transition énergétique
- REGIO (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge des affaires régionales (et locales)
- REP : Responsabilité élargie des producteurs (principe consistant à faire prendre en charge aux producteurs la phase déchets des produits qu'ils mettent sur le marché).
- RO : Roumanie
- RTD (DG) direction générale de la Commission européenne en charge de la recherche et de l'innovation
- RTE : Réseau de transport d'électricité (gestionnaire de réseau de transport français responsable du réseau public de transport d'électricité haute tension).
- S&D : groupe politique au Parlement européen des socialistes et démocrates
- SAVE : « Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency » : ancien programme financier de la DG ENER portant sur l'efficacité énergétique
- SE : Suède
- SecGen : secrétariat général (de la Commission européenne)
- SI : Slovénie
- SK : Slovaquie
- TMB : tri mécano-biologique (des déchets/ordures ménagères résiduelles)
- TRADE (DG) : direction générale de la Commission européenne en charge du commerce
- UK : Royaume-Uni
- URBAN : ancien programme d'action de l'Union européenne destiné à assurer le développement durable et équilibré de villes ou de quartiers en crise
- VKU : Verband kommunaler Unternehmen e.V. (association des entreprises publiques locales allemandes)

Introduction

« À la Commission (...) il y a (...) une méfiance envers tout ce qui est d'ordre public, d'où la méfiance vis-à-vis d'initiatives types villes, remunicipalisation etc. ».

« (...) Ces dernières deux-trois années, (...) les villes c'est sexy, en Europe. Depuis la COP21, depuis l'Accord de Paris, tout le monde parle des villes, tout le monde parle de l'importance des villes pour l'action climat, l'action énergie... (...) La cérémonie de la Convention des maires qu'on avait en février 2018, il y avait tous les commissaires qui voulaient venir ».

(Extraits d'entretiens avec deux personnes de secrétariat d'associations représentatives de collectivités à Bruxelles)

Ces deux discours contradictoires récoltés en entretiens avec des représentants de collectivités territoriales à Bruxelles à propos d'un même secteur (et à quelques semaines d'intervalle) illustrent que les « pouvoirs locaux » et leur rayonnement donnent lieu à des appréciations pour le moins différenciées sur la place qu'ils occupent au niveau européen, de la part des intéressés eux-mêmes. Comment interpréter cette divergence ?

Pour tenter de faire la lumière sur cette apparente contradiction, nous nous proposons d'étudier dans cette thèse l'influence que les collectivités (territoriales) locales et régionales, c'est-à-dire l'ensemble des entités infra-étatiques et leurs émanations, ont à Bruxelles, en nous intéressant à leur lobbying et à leur impact sur des textes législatifs européens.

1. État de la littérature sur l'influence des collectivités sur la production législative européenne

La littérature qui a abordé plus ou moins directement la question de l'influence des collectivités sur les productions législatives au niveau européen, ne l'a pas, à notre sens, pleinement résolue. Comme nous allons le voir, elle a soit nié l'intérêt de cette question, soit postulé la réponse, ou est arrivée à des conclusions divergentes, sur la base de méthodologies qui nous semblent à tout le moins perfectibles.

La question de l'influence des collectivités (au sens d'entités infraétatiques lorsque l'État est le niveau de production de la législation¹) sur les productions législatives est une question assez classique en science politique. Elle a fait l'objet de nombreux travaux, qui ont

¹ Correspondant à différentes dénominations selon les pays : communes, provinces, départements, régions dans certains États (centralisés), ainsi que ce qu'on appelle les « États » dans les États fédéraux...

conduit à mettre en évidence la possibilité d'une telle influence dans différents systèmes politiques.

C'est le cas par exemple aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France ou en Allemagne. Dès les années 1970, Donald Haider (HAIDER, 1974) montre qu'aux États-Unis, les entités locales (États américains et entités inférieures) ont un accès facilité au gouvernement fédéral contrairement à d'autres groupes d'intérêt, et obtiennent des « succès de lobbying ». Plus récemment, d'autres travaux similaires ont donné des résultats allant dans le même sens (CAMMISA, 1995; NUGENT, 2009). Au Royaume-Uni, Roderick Rhodes a pu mettre en évidence la façon dont les entités infranationales peuvent exercer un pouvoir sur la régulation étatique, et notamment comment elles interviennent dans la définition des programmes d'action étatiques (RHODES, 1988). En France, à la suite de Pierre Grémion qui développe la thèse d'un « pouvoir périphérique » en 1976 (GRÉMION, 1976), des travaux mettent en évidence la capacité d'influence des collectivités et de leurs représentants, y compris dans un contexte de production législative (par exemple ROBERT-DIARD, 1996; GUÉRANGER, 2000). D'autres travaux français se concentrent sur les élus et la structuration progressive de leurs intérêts selon une approche historique. Patrick Le Lidec montre dans sa thèse comment l'action collective des maires depuis 1907 via l'Association des Maires de France a pu avoir des conséquences significatives sur les formes successives du régime républicain au plan national (LE LIDEC, 2001). S'intéressant à la « cause départementaliste », Marie-Ange Grégory (GRÉGORY, 2014) met quant à elle en évidence un activisme des conseillers généraux parlementaires, et la structuration progressive d'un lobby constitué autour de l'Association des Présidents de Conseils Généraux (aujourd'hui Association des Départements de France). Dans le domaine de la politique énergétique française, François-Mathieu Poupeau montre que les pouvoirs locaux, via notamment la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, ont exercé au XX^{ème} siècle une influence significative sur la façon dont le système électrique français a été construit, à rebours d'une vision d'un service public purement étatique (POUPEAU, 2017b). Enfin, en s'intéressant à l'étude des relations financières, Vincent Hoffman-Martinot montre dans sa thèse qu'en Allemagne, les communes allemandes participent activement à la délimitation et à la définition des règles des allocations financières (HOFFMAN-MARTINOT, 1985).

De manière analogue, cette question de l'influence des collectivités sur la législation a déjà été abordée dans le cas de l'Union européenne. Néanmoins, elle l'a été à notre sens de manière souvent détournée, indirecte ou partielle, même si plusieurs champs de la littérature se sont penchés sur le cas des collectivités et de leur action au niveau européen. Nous allons ainsi successivement présenter les travaux portant sur les collectivités et l'Union européenne (1.1), les études de lobbying qui ont été appliquées notamment aux collectivités et connues sous le nom de « EU lobbying studies » (1.2.), puis la littérature sur la prise de décision institutionnelle au niveau européen vue depuis le Comité des Régions (1.3). Ce tour d'horizon nous permettra de faire un état de la recherche (1.4) et notamment de mettre au jour le fait qu'en dépit d'une littérature foisonnante, l'influence des collectivités sur la production

législative européenne a été peu étudiée et a seulement fait l'objet d'analyses récentes et relativement spécialisées.

1.1. Une littérature sur les collectivités au niveau européen qui s'intéresse plus à la mobilisation en général qu'à la caractérisation de l'influence sur des textes législatifs

La littérature sur la représentation des intérêts et l'influence au niveau européen des entités infra-étatiques connaît son heure de gloire dans les années 1990-2000². Deux principaux courants de littérature se penchent sur ces questions : la « **gouvernance multiniveaux** », courant qui s'intéresse initialement surtout au fait régional et génère un champ de recherche sur les régions, et les « **réseaux de municipalités transnationaux** », centrés sur les villes, qui sont liés aux questionnements d'« européanisation » des villes. De manière connexe, d'autres courants de la littérature ont approché la place des collectivités au sein du système européen de manière différente (approches sociologiques, services publics).

1.1.1. La gouvernance multiniveaux et les travaux ultérieurs sur les régions

Le courant de la « gouvernance multiniveaux », dans ses travaux initiaux et certains travaux ultérieurs qui s'en réclament, a étudié cette question de l'influence des collectivités, se focalisant sur les **régions**. Il s'est appuyé principalement sur la politique de cohésion et des fonds structurels, qui sont les politiques européennes de soutien financier à destination des régions³.

La « gouvernance multiniveaux », un concept initialement centré sur les régions

Dans les années 1990, plusieurs analystes constatent un rôle grandissant des régions au niveau de l'Union européenne (ce que certains vont même appeler un « troisième niveau de pouvoir », faisant l'hypothèse de l'avènement d'une « Europe des Régions »). En réaction aux débats sur l'intégration européenne opposant supranationalistes et intergouvernementalistes, Liesbet Hooghe et Gary Marks théorisent le fonctionnement de l'Union européenne comme une « gouvernance à niveaux multiples » (« multilevel governance ») au niveau européen, dont une des facettes est la place grandissante des entités infranationales accréditée par de multiples évolutions (HOOGHE, 1995; HOOGHE et MARKS, 2001, p.78 et suiv.). D'abord, les auteurs constatent la multiplication à Bruxelles des « bureaux de liaisons » (bureaux de représentation) des Régions et la mise en place d'associations de régions transnationales. Au niveau institutionnel, ils prennent acte de la création du Comité des Régions, de la possibilité nouvellement offerte dans le Traité de

² Dans les années 1970-1980, les études sur les villes et régions se font « dans une perspective stato-centrée », portant notamment sur l'étude des mouvements régionalistes (voir PASQUIER, 2008, pp. 336-337).

³ Pour un panorama complet des recherches portant sur la gouvernance multiniveaux et pour replacer le courant européen en perspective, voir POUPEAU, 2017a.

Maastricht pour des régions de participer au Conseil au nom de leur État-Membre (mise en œuvre dans le cas de certains pays), et de l'introduction du principe de subsidiarité dans les Traités. Enfin, ils s'appuient sur les résultats de recherches relatifs aux politiques de cohésion et d'attribution des fonds structurels qui font état d'une capacité d'influence des entités infraétatiques, aux côtés des États et de la Commission européenne⁴. D'autres chercheurs s'inscrivent dans ce courant qui est particulièrement dynamique dans les années 1990. Elizabeth Bomberg et John Peterson montrent dans le cas de la politique de cohésion quelques exemples d'influence, insistant sur l'importance des relations avec les États centraux (BOMBERG et PETERSON, 1998). Mickael Keating inscrit ces manifestations de mobilisation dans un mouvement plus large au niveau international, rejoignant les travaux sur la paradiplomatie (KEATING, 1999). Charlie Jeffery met en avant la capacité différenciée des régions à avoir une influence, selon leur niveau d'imbrication avec leur État et leur profil plus ou moins développé d'« entrepreneur » européen (JEFFERY, 1997).

Néanmoins, des réserves commencent à s'élever et s'amplifient à partir du milieu des années 2000. Dès 1994, après avoir étudié plusieurs cas de tentatives d'influence d'autorités locales britanniques (villes et régions) dans le cas de dispositions précises contenues dans diverses politiques européennes non nécessairement législatives (fonds structurels, livre vert sur l'environnement, mise en décharge, eaux résiduelles), Peter John met en doute les capacités d'influence des autorités locales britanniques, concluant que le lobby réussi ne concerne pas les cas importants, en particulier les fonds structurels⁵ (JOHN, 1994). Charlie Jeffery met en garde contre le fait de généraliser à partir de résultats de recherche qui s'appuient sur une seule politique (la cohésion et les fonds structurels), et pose la question de l'influence réelle des entités infraétatiques, au-delà des manifestations de mobilisation (JEFFERY, 2000). En outre, même dans le domaine de la cohésion, certains chercheurs remettent en cause la capacité d'influence des régions, mettant en avant le rôle de garde-barrière (« *gatekeeper* ») que conservent les États-Membres (BACHE, 1999).

Vers un concept de « gouvernance multiniveaux » dépassant les régions

Au tournant des années 2000, le concept de « gouvernance multiniveaux » au niveau européen, devenu un cadre théorique alternatif aux approches traditionnelles, gagne en ampleur : il s'élargit aux acteurs privés et à l'ensemble des interactions, perdant de vue son focus initial sur les collectivités (cf. BACHE, 2012, p.630 et PIATTONI, 2015 dont notamment la définition qu'elle endosse de Schmitter, formulée en 2004⁶). Ce changement

⁴ Pour une description synthétique de la façon dont les régions ont été progressivement associées à la politique de cohésion, voir l'encadré de Thomas Christiansen dans CINI et al, 2016, p.102.

⁵ Cf. p.918 : « *many of the examples of success were less convincing than they appeared at first, which together with the failures and mixed outcomes of the reform of structural fund lobbying process suggests local authority lobbyists tended not influential on major policy issues.* »

⁶ « *Multi-level governance can be defined as an arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors –private and public – at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiations/deliberation/implementation and that does not assign exclusive policy competence or*

s'opère alors que les travaux portant sur l'influence des régions dans d'autres domaines que la politique de cohésion donnent des résultats mitigés. Peter Lynch (LYNCH, 2004), en s'intéressant au lobby des régions pour la Convention sur le futur de l'Europe (établie en mars 2002 après le sommet de Laeken en 2001), conclut à une influence très limitée de l'association des régions constitutionnelles et du Comité des Régions, sur la base des amendements proposés (même si la voix de ces régions auprès de leur État d'appartenance pourrait être forte). Dans une tentative de répondre à cette question de l'influence, Gary Marks, Richard Haesly et Heather Mbaye (MARKS et al, 2002) engagent une enquête auprès des bureaux régionaux en leur demandant s'ils pensent qu'ils font de l'influence (parmi d'autres activités), et quels sont les facteurs explicatifs. À part pour les questions constitutionnelles où toute influence est écartée, les résultats suggèrent un travail d'influence sans pour autant être en mesure de le démontrer⁷ : *« Si l'influence politique est mesurée à l'aune de la capacité à modeler la structure constitutionnelle de l'Union européenne, il ne fait aucun doute que les bureaux infranationaux sont rarement des acteurs décisifs. Mais si l'on s'intéresse au flux des différentes politiques, y compris aux processus décisionnels faisant autorité en matière d'environnement, de politique de cohésion, d'affaires sociales et de télécommunications - domaines que les bureaux infranationaux considèrent comme importants pour eux -, de larges sous-ensembles de bureaux infranationaux cherchent à façonner la fabrication des législations »* (p.14, traduction par l'auteur⁸). La conclusion encourage aussi à élargir l'analyse aux associations d'autorités locales qui font de l'influence (vues au travers des bureaux intégrés Région/villes).

Les travaux « régionalistes » centrés sur la mobilisation des bureaux régionaux à Bruxelles issus de la gouvernance multinationaux

A partir du milieu des années 2000, un certain nombre d'auteurs se spécialisent dans l'analyse des bureaux de représentation des Régions auprès de l'UE (niveau régional défini comme étant le niveau intermédiaire entre le niveau étatique et le niveau local/provincial) : Carolyn Moore (MOORE, 2008), Michaël Tatham (TATHAM, 2010, 2012), Carolyn Rowe (ROWE, 2011), mais aussi plus récemment Justin Greenwood (GREENWOOD, 2014), et Tom Donas et Jan Beyers (DONAS et al., 2013 ; BEYERS et al., 2014), incluant pour certains les questions de lobbying des entités infranationales (TATHAM, 2008; DONAS et al., 2014; BEYERS et al, 2015; HÖGENAUER, 2015; TATHAM, 2016)⁹. Dans le cas de la

assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels ». (SCHMITTER Phillippe, 2004, *Neofunctionalism, 2004 in Diez, Thomas e Antje Wiener: European integration theories ; cf. p.49*).

⁷ Il est vrai que la question de l'influence présente un certain nombre de difficultés conceptuelles et méthodologiques. Cf. paragraphes suivants de l'introduction.

⁸ Texte original dans MARKS et al, 2002, p.14 : *« If the yardstick for political influence is shaping the European Union's constitutional structure, then there can be little doubt that subnational offices are rarely decisive actors. But if one is interested in the flow of policy, including authoritative decision-making in environmental policy, cohesion policy, social affairs and telecommunications – areas that subnational offices single out as important to them – then large subsets of subnational offices aim to shape decision-making. »*.

⁹ Pour une description très synthétique et complète des questions posées par ce champ de recherche sur les régions, voir VAN HECKE et al, 2016, p.41.

France, Romain Pasquier fait un état des lieux du pouvoir des régions, incluant la dimension européenne (PASQUIER, 2012). Ce courant de recherche étudie les caractéristiques des bureaux régionaux, leur nombre, leurs ressources, leurs activités, les interactions avec les États-Membres, leur agencement, les liens avec les réseaux etc. La recherche d'influence est étudiée parmi d'autres activités. En général, rares sont les travaux qui s'inscrivent dans le cadre de procédures législatives identifiées ou même de secteurs donnés, le problème étant posé de manière transversale, ce qui conduit à ignorer le type de procédure.

On note toutefois quelques contre-exemples, qui s'engagent dans un agenda d'étude des mobilisations en se focalisant sur des secteurs (voire des propositions législatives) prédéfinis, et que l'on peut classer en trois séries de travaux.

Une première série de travaux s'articule autour de la question de la **capacité des régions à pouvoir s'émanciper des États-Membres** (et s'inscrit dans la continuation des débats sur les régions comme « troisième niveau de pouvoir », avec les niveaux national et supranational). Poser la question de l'influence des régions au niveau européen revient alors à déterminer si elles sont en capacité de pouvoir contourner (« bypass ») les États-Membres (voir encadré n°1). Cette approche qui prend comme point de départ le « canal par les États-Membres » s'appuie sur les résultats obtenus sur la politique de cohésion qui mettent en avant l'importance des États-Membres et de leur médiation¹⁰.

Encadré n°1 : Bypass or not bypass? L'influence des régions évaluée à l'aune du contournement des États-Membres

Constatant que les résultats scientifiques sont assez ambigus sur l'influence réelle des entités régionales, Michael Tatham publie en 2008 une étude (TATHAM, 2008) sur les canaux des régions pour accéder aux institutions européennes, qui entend mettre en évidence l'existence de conditions clés de succès pour l'influence en fonction du canal considéré, dans le cas des politiques de la pêche, de l'agriculture et de la cohésion. Basée sur des entretiens avec des représentants des régions et des institutions, elle conclut à la possibilité d'une influence quand les conditions sont réunies, et donc à la possibilité de contourner (« bypass ») les États-Membres¹¹.

C'est à la conclusion inverse qu'arrive Anna-Lena Högenauer, qui s'intéresse à la mobilisation de sept régions dotées de pouvoirs législatifs (donc considérées comme a priori les plus influentes parmi les régions) dans le cas de deux procédures législatives ordinaires en environnement, sur les inondations et les eaux de baignade (HÖGENAUER, 2015). Son étude porte sur tout le cycle politique, de la formulation à la mise en œuvre, en analysant notamment quels canaux sont utilisés par chaque région

¹⁰ Justin Greenwood considère par exemple qu'il a été démontré par plusieurs études dans les années 1990 et 2000 que ce sont les États-Membres qui décident des fonds : « *reality (is) that (EU structural) funds are primarily distributed as a result of decisions made by national governments in putting forward regional candidates* » (KNODT, QUITTKAT et GREENWOOD, 2012, p.94). Il faut dire ici que jusqu'en 2009 et la mise en œuvre du traité de Lisbonne, la procédure législative utilisée pour la politique de cohésion n'était pas la co-décision mais une procédure dans laquelle le Parlement avait peu voix au chapitre (en vertu de l'article 161 du traité de Nice : la décision était prise avec majorité qualifiée au Conseil et avis conforme du Parlement : cf. http://archive.wikiwix.com/cache/display.php?url=http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cm_sdata/upload/ae4a64e7-88e7-445b-918d-81ce881b5b2e/Liste-des-bases-legales.pdf, consulté en juin 2019).

¹¹ « *Thanks to the possibility of direct and efficient interest representation in the EU, the phenomena of regional 'para-diplomacy' (...) and state 'bypassing' are strongly entrenched in Brussels practices. Regions thus have the opportunity to become relevant players in the Brussels policy-game even against the wishes of their sometimes inextensible gate-keeping central governments.* » (p.511)

pour essayer d'influencer la procédure, mais sans inclure l'impact des mobilisations. Tout en ayant observé des contacts avec des eurodéputés (mais qui n'ont pas nécessairement un rôle dans la procédure) et la participation à des groupes d'expert de la Commission, elle conclut à une capacité extrêmement limitée des régions à s'engager directement dans des stratégies de lobbying, et à un passage privilégié par la « route nationale », qualifiant l'idée d'un contournement du national de la part d'entités régionales alliées à la Commission de « mythe »¹².

Dans le prolongement de ces résultats, Michael Tatham (TATHAM, 2016) publie un ouvrage dédié aux conditions de contournements des États-Membres. Se focalisant sur le « canal national », il étudie la stratégie des régions par rapport à celle de leur État-Membre pour voir s'il y a coopération/conflit/contournement dans les domaines des politiques agricoles et de cohésion. Il met en avant 3 facteurs clés explicatifs des variations (décentralisation des compétences, partis politiques et intensité des préférences) et montre principalement qu'il y a rarement conflit, mais plutôt interactions/coopération, et que la décentralisation augmente la coopération (et une faible décentralisation conduit à une non-interaction).

Une deuxième série de travaux, située dans la continuité des travaux précédents, change les outils pour étudier cette question d'une « route » (ou d'un canal) privilégié pour la mobilisation des bureaux régionaux, ce qui la conduit à modifier son questionnement initial : elle se propose de **considérer l'ensemble des bureaux régionaux comme un « lobby » bruxellois**, sans nécessairement le faire par référence à leur État-Membre d'appartenance. Se saisissant des outils des « EU lobbying studies » (cf. point suivant), les chercheurs essaient de caractériser la mobilisation des régions directement au niveau européen, en partant de cas de productions européennes préalablement identifiées comme pertinentes pour elles. Revenant à la question des thèmes qui peuvent conduire les bureaux régionaux à se mobiliser, Tom Donas, Bert Fraussen et Jan Beyers (DONAS et al, 2014) concluent que les sujets intéressant prioritairement les régions relèvent en général des politiques redistributives, considérant que même si les sujets correspondant à des politiques réglementaires sont plus cités numériquement, ils sont moins représentatifs puisqu'ils concernent un plus petit groupe de régions¹³. Les mêmes auteurs (BEYERS et al, 2015) évaluent ensuite les stratégies de mobilisation des bureaux régionaux¹⁴, en se limitant à des politiques redistributives (politique agricole commune PAC, réforme de la politique régionale, Horizon2020, réseaux

¹² Cf. p.163 : « *Conflict between national governments and legislative regions appears to be relatively rare, whereas conflict with the Commission is much more frequent. The idea of the alliance against the central state is something of a myth and it could be argued that a central-regional alliance is much more common* ».

¹³ Cf. p.90 : « *Although more regulatory issues were named, on average a Brussels office is active on 1.8 re-distributive and 0.5 regulatory issues. This means that generally, regional representations are 3.5 times more active on re-distributive issues compared to regulatory ones, which shows a clear skewness of attention to a limited number of re-distributive issues, whereas regulatory issues represent a rather particular niche market. (...) To summarize, it seems that we can distinguish three groups of offices, namely a small set whose focus is mostly on monitoring, a large set that is mainly concerned about re-distributive lobbying and a smaller set that in addition to re-distributive issues also concentrates on regulative lobbying. The lobbying by regional representations is thus strongly geared to re-distributive issues, as almost all regional representations (90 per cent of the interviewed offices) have re-distributive issues in their portfolio. Regulatory lobbying, in contrast, is conducted by a much smaller set of actors (38 per cent of the interviewed offices).* »

¹⁴ Plus précisément, les auteurs évaluent, sur la base d'entretiens avec des directeurs de 33 bureaux régionaux, les contacts des bureaux régionaux avec 4 types de législateurs, considérés comme clé dans la prise de décision (les commissaires, les directions générales de la Commission européenne, les rapporteurs au Parlement européen et les représentations permanentes des États-Membres à Bruxelles).

transeuropéens de transport) : ils concluent à l'importance égale du canal national et supranational, et aux contacts fréquents avec les représentations permanentes des États-Membres, quel que soit le secteur.

Enfin, une troisième série de travaux concerne des **études centrées sur une région** dans le cadre de secteurs spécialisés. Par exemple, dans le cas des politiques maritimes, Virginie Saliou (SALIOU, 2011) s'intéresse à la région Bretagne en montrant comment elle met en place une stratégie de multi-positionnements et s'intéresse à la marge à l'impact des mobilisations sur la Commission (via les liens observés avec la direction générale concernée et l'organisation de conférences impliquant les personnes de la région).

De manière générale, dans ces trois séries de travaux, la mesure de *l'impact* des mobilisations et de l'influence n'est pas abordée, la grande majorité des recherches se concentrant sur ce que sont ou font les bureaux régionaux (y compris leurs mobilisations), parfois indépendamment du contexte législatif. Si certains considèrent qu'une possibilité d'influence a été déjà démontrée (TATHAM, 2015), les auteurs ayant réalisé une synthèse de ce champ de recherche s'accordent pour reconnaître et déplorer le manque de travaux sur la question de l'évaluation des mobilisations en terme d'influence (MOORE, 2008¹⁵ et ROWE, 2011¹⁶). Ces appels répétés (ainsi que les changements intervenus avec le Traité de Lisbonne en 2009, cf. section suivante) expliquent sans doute que certaines recherches commencent à s'intéresser à la question de l'impact des mobilisations et de l'influence à partir de 2010.

De la mobilisation à l'influence : un intérêt récent des travaux sur les bureaux régionaux pour évaluer l'impact des mobilisations des régions à partir de 2010

Parmi les très nombreux travaux centrés sur la politique de cohésion et les fonds structurels (malgré des appels à élargir le champ des sujets : cf. KEATING, 2008, pp. 76-77), certaines études commencent à s'intéresser aux impacts des mobilisations pour les régions (par exemple CHALMERS, 2013c; DABROWSKI et al, 2014; RODRIGUEZ et al, 2018). Néanmoins, s'agissant de politiques à vocation de redistribution financière, elles butent sur la variabilité des intérêts défendus par les régions (qui sont en concurrence pour l'obtention des fonds) et surtout sur les organisations constitutionnelles différentes entre les États-Membres, qui sont cruciales dans cette politique fondée sur un principe de « partenariat » entre État-Membre, Commission et régions.

C'est seulement au tournant des années 2015 que des chercheurs commencent à envisager cet agenda de recherche de l'influence des régions sur la décision européenne de manière plus large, au-delà de la seule question de la politique de cohésion. L'angle d'approche privilégié est celui des études quantitatives. S'inspirant des travaux des « EU

¹⁵ Cf. p.531 : « *What is lacking, therefore, is an assessment of the manner in which regional engagement constitutes influence* ».

¹⁶ « *What is therefore missing from both the study of regional mobilisation in the EU and the interpretations of regional representations in the EU is an assessment of the manner in which regional engagement in Brussels constitutes influence* » (p.19).

lobbying studies » sur l'influence engagés dans la première décennie des années 2000 (cf. ci-après), Michael Tatham propose en 2015 une première étude quantitative sur la base de déclarations de 60 bureaux régionaux en regardant comment diverses variables jouent sur l'influence (évaluée sur base déclarative, sans référence à un secteur donné) (TATHAM, 2015). En 2016, une étude plus ambitieuse (VAN HECKE et al, 2016) est réalisée, portant sur 5 politiques de différents secteurs et différentes procédures (Horizon 2020, programme d'action pour l'environnement, politique agricole commune, politique de cohésion, réseaux trans-européens de transport). Ces cas analysés sont ainsi des politiques financières à vocation redistributive (Horizon2020, PAC, politique de cohésion, réseaux trans-européens de transport) ou des communications non législatives (programme d'action pour l'environnement). L'étude analyse dans le cas de 296 entités sub-étatiques (régions) la participation des régions à 8 consultations publiques de la Commission, en essayant de mettre en évidence sur des bases statistiques les facteurs explicatifs de la participation (parmi ceux précédemment identifiés dans la littérature), les « positions » et leur comparaison avec leur État-Membre ou autres régions d'un même pays, ou encore les conditions clés de l'influence par une méthode statistique d'alignement des positions (complétée d'entretiens). Elle montre que l'alignement des positions ne dépend pas tant des caractéristiques de la région, du canal de mobilisation (infranational ou supranational) ou de l'accès, que du fait de faire partie de coalitions larges et fortes.

En conclusion, le **courant sur la gouvernance multiniveaux et les travaux ultérieurs** se sont surtout intéressés aux activités des bureaux de liaison régionaux et à la mobilisation des régions, avec un point d'entrée privilégié qui est la politique de cohésion (élargi ensuite à d'autres politiques qui sont généralement celles permettant aux Régions d'obtenir des financements, pour elles ou le tissu régional : réseaux de transport, politique agricole commune, Horizon 2020 etc.). **Ce point d'entrée de politiques sur lesquelles les régions sont en concurrence pour des financements a longtemps conduit à négliger les actions collectives des régions et à centrer les analyses sur les États-Membres et la Commission européenne** (acteurs principaux de la politique de cohésion), **et à initier tout un ensemble de recherches sur le « canal national »**, c'est-à-dire les stratégies des régions par rapport à leur État-Membre d'appartenance. Si le cœur des recherches a eu pour étude la façon dont les régions s'insèrent au niveau européen, par leurs bureaux de liaison ou leurs représentations collectives, et leurs activités, **ce n'est que très récemment que la question de l'influence de ces acteurs sur la formulation des politiques a fait l'objet d'un agenda de recherche affirmé, qui s'est là encore surtout intéressé à des politiques de redistribution financière ou non réglementaires, en utilisant des méthodes quantitatives.** Les résultats de ces travaux émergents, qui n'abordent qu'à la marge le contenu des politiques, ont été peu conclusifs sur l'importance du canal national ou supranational, ou les caractéristiques des régions, mais ont mis en évidence l'importance des « coalitions larges et fortes avec d'autres acteurs », sans en préciser toutefois les raisons ou les mécanismes sous-jacents.

Si la gouvernance multiniveaux a engendré un courant de recherche centré sur les régions, un autre courant de recherche s'est également développé en parallèle, concentré lui sur les municipalités.

1.1.2. Les réseaux transnationaux de municipalités et autres recherches connexes sur les villes

Dans les années 1990 et 2000, un courant de recherches s'intéresse aux coopérations internationales des municipalités au niveau européen. Dans la lignée des études sur la coopération décentralisée bilatérale entre villes, et portés par le mouvement de « retour des villes européennes » (LE GALES, 2011, initialement édité en 2003), des travaux se penchent sur l'action des villes et des associations de villes au niveau européen. Si le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) créé en 1951 avait déjà fait l'objet de quelques études, l'émergence de l'association des grandes villes européennes Eurocities à la fin des années 1980 engendre un attrait renouvelé des chercheurs (par exemple BORJA, 1992; GRIFFITHS, 1995). Les activités d'Eurocities à Bruxelles sont analysées, dont notamment ses implications dans la promotion d'un « agenda urbain » et des financements associés (voir par exemple SCHULTZE, 2003, ou RUSSEIL et al., 2015). Claus J. Schultze montre en particulier, dans le cas de la dimension urbaine des politiques de fonds structurels, que le réseau Eurocities a eu une influence dans « toutes les phases politiques », de la mise sur agenda à la mise en œuvre, en passant par la formulation. Pour ce faire, il définit une typologie entre « faiseur de politique » et « bénéficiaire de politique », et en pratique s'appuie sur des entretiens et un suivi des phases de décision. L'influence est mise en avant pour la procédure législative ordinaire sur la base d'un exemple, le renouvellement du programme URBAN initialement non prévu par la Commission mais introduit grâce à un lobbying fait sur les parlementaires européens¹⁷. Hubert Heinelt et Stefan Niederhafner (HEINELT et NIEDERHAFNER, 2008) élargissent cette analyse de la question de la capacité d'influence des réseaux CCRE et Eurocities sur les politiques européennes (de manière générale), en regardant leurs points d'accès privilégiés au niveau européen, sans toutefois évaluer l'impact de ces actions. Leur conclusion est que les villes et leurs associations sont non seulement importantes pour la Commission européenne (dans leur rôle de détenteur d'information, de légimateur des propositions, et de gardien de la mise en œuvre au niveau local), mais aussi pour le Parlement européen, qui devient de plus en plus intéressant avec sa montée en puissance : les villes détiennent des compétences et peuvent « aider » le Parlement dans ses

¹⁷ Cf p.133 : « *Following strong lobbying in the European Parliament, in particular from the UK URBAN network and other national URBAN networks, a new URBAN II Community Initiative was included within the Structural Funds programmes for the period 2000–2006.*

In the end, the cities got both; they kept URBAN and they got the mainstreaming of the urban dimension within the Structural Funds. This success points to the fact that cities have been able to exert quite effective and visible influence, namely to amend the Commission proposal in order to include an URBAN II initiative. Thus not only were the cities included in preference formation but they have visibly exerted control on the policy outcome through negotiating with key institutional actors. However, having an URBAN II initiative also made it easier for the member states' national governments to ignore the explicitly foreseen 2 per cent goal definition for allocating funds to urban areas. ».

négociations avec les États-Membres. Néanmoins, Hubert Heinelt et Stefan Niederhafner mettent aussi en évidence des « contraintes » avec lesquelles le CCRE et Eurocities doivent composer, dont notamment des « capacités de coopération limitées », qui réduisent leur possibilité d'action collective.

Au-delà des deux réseaux généralistes Eurocities et CCRE, une multitude de réseaux spécialisés voient le jour dans les années 1990-2000, principalement dans les domaines de l'environnement urbain, du transport, du climat et de l'énergie (KEINER et al., 2007), et font l'objet d'une théorisation comme « réseaux transnationaux de municipalités » (BULKELEY et al, 2003). Si l'étude de ces « réseaux transnationaux de municipalités » est faite indépendamment des institutions européennes, la capacité de ces réseaux à pouvoir s'engager dans des actions d'influence des politiques européennes est évoquée¹⁸. Toutefois, l'évaluation de cette influence reste rare, l'approche privilégiée étant, comme pour les régions et la gouvernance multiniveaux, une analyse des activités et mobilisations en général. Kristine Kern et Harriet Bulkeley mettent en avant, entre autres activités, le lobbying de ces réseaux vers les institutions européennes (et leur influence supposée) dans le cas des réseaux européens dans le domaine du climat (KERN et al, 2009, p. 324). Néanmoins, ces questions d'influence ne sont pas creusées plus avant, ce courant des réseaux transnationaux de villes se concentrant à partir des années 2010 au niveau international (par exemple BANSARD et al., 2017 sur la performance des réseaux dans la gouvernance mondiale; LIN, 2017, sur la gouvernance mondiale du changement climatique et le rôle du réseau C40 ; GIEST et HOWLETT, 2013 sur les comparaisons de réseaux entre parties du monde; RUSSEIL, 2016 sur la création d'un réseau international sur le patrimoine mondial, etc.) ou se recentrant sur les mécanismes internes de ces réseaux (par exemple BUSCH, 2016 sur les effets des réseaux engagés dans les questions climatiques sur leurs membres en Allemagne ; HUGGINS, 2018 sur les motivations des villes pour participer à ce type de réseau; LEE, 2018 sur les raisons d'adhérer à un réseau particulier - la Convention des maires etc.).

Au-delà des réseaux transnationaux de municipalités, le champ de recherche de l'« européanisation » des villes s'intéresse aussi aux liens entre municipalités et Union européenne. L'angle privilégié est toutefois celui de l'impact des politiques européennes sur les villes (cf. HALPERN, 2005 sur le cas du programme URBAN ou plus récemment HAMEDINGER et WOLFFHARDT, 2010, première partie) ou des « interactions horizontales » entre villes (HAMEDINGER et WOLFFHARDT, 2010, deuxième partie). En effet, si le cadre de l'« européanisation » des villes englobe théoriquement les aspects ascendants, descendants, et horizontaux (voir définition donnée dans RADAELLI, 2014), ce qui fait dire à Claudio Radaelli qu'il s'agit d'un « processus » et non d'un résultat, l'étude des

¹⁸ Cf. BULKELEY et al, 2003, p. 249 : « *Although there is anecdotal evidence to suggest that TMNs (transnational municipal networks) are beginning to influence policy formulation at the level of the EU, there is little in the way of empirical evidence to indicate the extent to which this might be occurring. As might be expected, there is more evidence pointing to influence at the local authority level (for example, signatories to the Aalborg Charter or the number of European municipalities which have adopted LA21 initiatives) (...)* ».

aspects ascendants n'a en réalité que peu regardé *l'impact* concret des villes et leurs associations sur la formulation des politiques européennes. Par exemple, Michele Calandrino et Simon Güntner qui ont étudié le « rôle des villes dans la politique sociale européenne » ont cherché à identifier les différents « canaux d'accès » (cf. HAMEDINGER et WOLFFHARDT, 2010, pp. 145 et suiv.), notamment dans le cas de la méthode ouverte de coordination (qui est la méthode principale pour la politique sociale). Ils concluent que les villes ne sont pas des acteurs formellement reconnus au plan européen et doivent avoir recours au lobbying et à des mécanismes de consultation larges et non spécifiques, les conduisant à une participation limitée mais en croissance (pp. 157-158). S'intéressant au domaine des transports urbains avec cette approche circulaire de l'« européanisation » vue comme un processus, Géraldine Pflieger (PFLIEGER, 2011) se penche sur la mobilisation des municipalités pour obtenir des financements dans le cadre du programme CIVITAS, en regardant comment 4 villes françaises ayant bénéficié du programme se sont ensuite engagées dans des actions de lobbying. La capacité d'influence est évaluée indirectement en suivant le sort d'une revendication (financer davantage les transports urbains), partagée par un grand nombre d'acteurs, qui n'est pas suivie par la Direction générale des transports de la Commission.

Comme dans le cas des régions, cette absence de recherche sur l'impact des collectivités sur les politiques européennes a fini par interroger très récemment certains (rares) chercheurs. C'est le cas de Thomas Verhelst qui, constatant que l'influence des collectivités demeure une question encore non résolue, publie en 2018 les résultats de son étude sur le lobby municipal dans le cas d'une disposition de la directive sur les marchés publics (concernant une dérogation à la coopération public-public), et essaie d'évaluer l'influence de l'ensemble des représentants municipaux sur la base du « process-tracing » et d'entretiens (VERHELST, 2018). Après avoir montré la dynamique de négociation sur cette disposition telle que prévue en procédure législative ordinaire, il conclut que, dans ce cas précis, les collectivités ont réussi à obtenir gain de cause. Sa théorie d'analyse fait intervenir 3 éléments : un lobbying stratégique qui alerte et convainc, une structure d'opportunité externe favorable, qui soutient et qui renforce le lobby, et enfin une arène de décision « réceptive ».

Au final, la littérature sur les villes au niveau européen s'est ainsi peu intéressée au lobbying et encore moins à l'impact des mobilisations de municipalités sur les politiques européennes et leur formulation, tout en ayant tendance à le considérer comme validé par « preuve anecdotique ». Les travaux théoriques sur l'importance des villes dans la gouvernance européenne et mondiale du climat et l'européanisation des villes s'appuient en effet largement sur une hypothèse de capacité d'influence.

1.1.3. Les autres approches sur les collectivités au niveau européen

Au-delà des deux champs de recherche principaux décrits précédemment (gouvernance multiniveaux, réseaux transnationaux de municipalités et les productions qui

s'en sont inspirées), d'autres auteurs ont abordé le rôle des collectivités au niveau européen par des approches sociologiques ou en élargissant le cadre aux services publics locaux.

Les approches sociologiques

Olivier Costa (COSTA, 2002a) s'intéresse aux représentants des bureaux de liaison des régions à Bruxelles, mettant en évidence les liens qu'ils tissent avec les agents des institutions européennes ou les députés européens, variables selon le pays d'appartenance, ainsi que les compétences nécessaires qui conduisent à la construction d'une « profession » de représentant du local. L'analyse est ainsi généraliste, centrée sur les personnes indépendamment du contenu des dossiers traités. Cette étude sociologique fait partie d'un ouvrage collectif sur la sociologie des professions publié sous la direction de Didier Georgakakis¹⁹, quelques années avant la conceptualisation d'un « champ de l'eurocratie » par Didier Georgakakis (qui approche l'Union européenne par les profils sociologiques des personnes travaillant à Bruxelles). D'autres travaux comme ceux d'Antoine Vion ont utilisé la sociologie des professions pour saisir le rôle des villes par les liens transnationaux, mettant en avant les rapports privilégiés avec des instances non décisionnelles comme le Comité des régions, et récusant au passage l'intérêt des études de mobilisation auprès des institutions européennes ou d'influence sur des textes législatifs : « *ce n'est donc pas par des modèles d'analyse top-down ou bottom up d'européanisation des politiques publiques que l'on peut comprendre l'affirmation des gouvernements urbains, mais par une attention plus soutenue aux relations transnationales (...) et aux coopérations interprofessionnelles.* » (VION, 2006). Renaud Payre et Mili Spahic se sont également intéressés aux réseaux Eurocities et CCRE en utilisant une approche sociologique suivant les parcours des personnels de ces réseaux, pour montrer que « *ces politiques dédiées aux villes ne se sont pas imposées d'elles-mêmes et ont fait l'objet d'un travail politique* » de ces représentants des métiers de l'urbain (PAYRE et SPAHIC, 2012). Mettant en avant la question climatique, ils font référence à la Convention des maires (évoquée en détails dans le chapitre 3) comme exemple de ce travail politique réussi. Là encore, l'approche se veut transversale et valable quel que soit le secteur (environnement, climat, urbain, transport) et donc le cadre, législatif ou non. Si elles n'ont pas porté sur l'influence des collectivités, ces approches ont toutefois ceci d'intéressant qu'elles prennent appui sur des pratiques et le travail concret des représentants de collectivités, y compris au niveau individuel.

Les approches incluant les services publics locaux

Un dernier courant de recherche s'intéresse au lien entre Union Européenne et collectivités via la notion de services publics (locaux), privilégiant ou incluant dans l'analyse

¹⁹ Il s'agit d'un chapitre de l'ouvrage de Didier Georgakakis publié en 2002 et intitulé « *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'union européenne* ». Si cet ouvrage appelle à une approche sociologique de l'Union européenne et embrasse volontairement l'ensemble des différents protagonistes bruxellois (législateurs, journalistes, anciens élèves du Collège de Bruges...), l'ouvrage de Didier Georgakakis sur l'eurocratie ne paraîtra qu'en 2012.

le rôle d'opérateurs publics des entités infraétatiques. Ce courant, très dynamique chez les juristes et certains politistes, s'intéresse surtout à la façon dont la législation européenne est appliquée sur le terrain et ce qu'elle implique pour les services publics locaux (pour se restreindre aux auteurs français, citons pour les juristes : MARCOU, 2016 et ALLEMAND, 2011 ; pour les politistes : POUPEAU, 2007 et FENDER et al, 2007 ; et dans un registre plus militant : BAUBY, 2008). Néanmoins, certains travaux de science politique ont fait porter leur analyse sur la mobilisation des collectivités et de leurs services publics locaux dans la formulation législative. C'est le cas par exemple de François-Mathieu Poupeau, qui a inclus dans son analyse de la mobilisation des municipalités européennes sur le premier paquet de libéralisation du marché de l'énergie les représentants européens des entreprises municipales locales (POUPEAU, 2004). Son analyse prend appui sur une procédure législative précise et reconstitue les conditions de décision étape par étape et en contexte ayant présidé à la formulation finale. Elle montre en particulier en quoi les entreprises publiques peuvent se mobiliser en tant que telles, parfois en opposition par rapport à des « réseaux transnationaux de municipalités », et donc en quoi il est important de les prendre en compte.

1.1.4. Conclusion sur la littérature sur les collectivités au niveau européen

Qu'il s'agisse des travaux sur les régions ou les villes, la riche littérature sur les collectivités au niveau européen n'a étudié l'influence des entités infraétatiques sur la formulation des textes législatifs qu'à la marge, s'en tenant principalement à l'étude des mobilisations (voire à des considérations plus générales de positionnement au niveau européen et dans un système multiniveaux). Si ces études permettent de comprendre en général comment les collectivités sont susceptibles de se mobiliser, et quels sont les secteurs qui peuvent les intéresser, elles ont toutefois tendance à généraliser des observations réalisées pour certaines politiques (cohésion et obtention de financements).

En outre, les collectivités régionales et locales ont souvent été étudiées séparément et isolément par les chercheurs, alors que ces derniers cherchent « à répondre à des questions de recherche similaires », ce qui fait l'objet d'un appel à conjuguer les niveaux pour de prochaines recherches (CALLANAN et TATHAM, 2014). François-Mathieu Poupeau a également montré l'intérêt d'élargir le champ d'analyse aux entreprises publiques locales (POUPEAU, 2004).

Dans les quelques cas où l'impact des mobilisations sur la formulation des politiques fait clairement partie du champ de l'étude, l'analyse porte typiquement sur des cas isolés de propositions reprises au niveau européen pour conclure à une influence (par exemple cas de Eurocities et son influence sur l'agenda urbain vue par Claus Schultze), ou concerne une catégorie de collectivités spécifique (les bureaux régionaux) dont l'influence est testée sur un éventail limité de politiques à vocation de redistribution financière et/ou non législative (études quantitatives de Tatham ou Van Hecke). L'influence des collectivités sur les politiques en général est ainsi largement postulée (dans la mesure où elle est généralisée sur la base de rares cas ayant employé des méthodologies ad hoc) ou laissée en suspens.

Typiquement, à l'exception des études quantitatives (qui se restreignent à la catégorie des régions) ou de quelques enquêtes (VERHELST, 2018, sur les villes), quand les travaux s'intéressent à une mobilisation dans le cadre d'une politique identifiée, l'angle d'approche est de partir d'acteurs préalablement choisis (régions ou villes individuelles ou groupes de collectivités en nombre limité), et de voir leur activité de mobilisation sur les politiques en cours de débat. **La question n'est jamais posée en partant d'une proposition législative, pour voir qui s'est mobilisé en tant que collectivité, pourquoi et comment, ce qui fait que le choix initial des collectivités étudiées est crucial et peut amener des biais** (sous-estimation de certains canaux de mobilisation, choix des revendications portées potentiellement non spécifiques). De manière générale, l'étude du « lobbying » et de l'influence se font sans prendre en compte les variables clé de contexte (autres lobbyistes alliés ou opposants, contraintes internes des législateurs, autres travaux en cours ayant une incidence sur la capacité de mobilisation et/ou le déroulement législatif, etc.), qui ont été mis en évidence dans la littérature sur le lobbying et l'influence au niveau européen (cf. points suivants). **Au final, des théories comme la gouvernance multiniveaux, l'eupéanisation des villes ou la montée en puissance des villes dans la gouvernance climatique s'appuient sur une hypothèse d'influence des collectivités sur les politiques européennes, dont les fondations, mécanismes et contours n'ont été testés que très partiellement (principalement pour certaines politiques financières, et selon une méthode quantitative) et qui mériteraient d'être évalués solidement et compris en profondeur.** Il est vrai que l'influence de manière générale est un concept multiformes, dont les grands auteurs des sciences politiques ont abondamment mis en évidence la complexité, ce qui a conduit à préférer éviter cet agenda de recherche (voir détails dans la partie opérationnalisation de l'influence plus loin). Néanmoins, nous estimons, avec certains chercheurs du courant « EU lobbying studies », que la tâche n'est pas pour autant impossible, et mérite en tout cas d'être étudiée plutôt qu'ignorée, en s'y attelant avec la plus grande rigueur scientifique possible.

Nous allons à présent voir comment cette littérature sur les « EU lobbying studies » s'est intéressée à la catégorie des collectivités.

1.2. Les autorités locales : un angle mort des « EU lobbying studies »

La littérature sur le lobbying au niveau européen (« EU lobbying studies »²⁰) s'est intéressée traditionnellement aux acteurs économiques (entreprises ou fédérations d'entreprises), puis aux ONG et aux syndicats, et récemment aux « organisations de la société civile », mais de manière générale très peu aux collectivités. Ce faible cas fait aux entités infraétatiques dans ce champ de recherche transparaît typiquement dans le manuel de référence de David Coen et Jérémy Richardson (COEN, RICHARDSON 2009), qui n'évoque aucun cas où apparaissent les collectivités, et consacre un chapitre au Conseil

²⁰ Pour une caractérisation générale de cette littérature, voir BUNEA et BAUMGARTNER, 2014.

Économique et Social Européen sans en faire de même pour le Comité des Régions. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait. En premier lieu, les « gouvernements locaux » ne sont en principe pas considérés comme des « groupes » d'intérêt par les chercheurs de ce champ (voir BEYERS et al, 2008, p. 1108, et GROSSMAN, SAURUGGER, 2006, pp. 10-13, pour une discussion détaillée sur ce point). Une autre raison est que les représentants d'entités infranationales au niveau européen sont numériquement une quantité négligeable, en comparaison d'autres types de lobbys (voir GREENWOOD, 2011, p. 10, qui ne recense que les régions), et ont eu historiquement tendance à nier leur statut de représentants d'intérêts, même si les choses ont pu changer (voir les propos rapportés dans COSTA, 2002a et la partie 2 de la présente thèse). Une dernière raison est que ce champ de recherches sur les groupes d'intérêt s'est structuré autour de la question de l'intégration européenne et du rôle des entités non étatiques privées (GROSSMAN, SAURUGGER, 2006, p.184-185), et a longtemps eu comme question de recherche principale sous-jacente l'existence ou non d'un « biais en faveur des intérêts économiques et concentrés » des politiques européennes (BEYERS et al, 2008).

Toutefois quelques rares auteurs se sont aventurés ces dernières années sur le terrain du lobbying des collectivités, notamment en utilisant la terminologie d'« intérêts territoriaux » ou « subnationaux » (cf. GREENWOOD, 2011, manuel sur le lobbying dans lequel Justin Greenwood définit cette catégorie aux côtés des « intérêts économiques », des « intérêts du travail » ou des « intérêts citoyens »). Ces auteurs ont surtout étudié les régions (voir section précédente sur la gouvernance multiniveaux), avec quelques exceptions comme par exemple Mark Callanan qui a étudié les associations nationales d'autorités locales en Grande-Bretagne, Irlande et Danemark²¹ (CALLANAN, 2011).

Néanmoins ces recherches restent marginales dans ce courant de recherche. En effet, après une période favorable caractérisée par des travaux qualitatifs et ciblant/opposant certaines catégories de groupes d'intérêt, la littérature sur les groupes d'intérêt au niveau européen est orientée depuis quelques années davantage vers des agendas de recherche agrégeant l'ensemble des groupes d'intérêts et/ou ayant pour objectifs des généralisations ou théorisations (cf. COEN, 2007; BUNEA et BAUMGARTNER, 2014²²). Les auteurs s'attèlent ainsi à la comparaison des systèmes de représentation d'intérêt (par exemple WOLL, 2006 ; MAHONEY, 2007a) et à des études quantitatives sur un grand nombre de cas pour déterminer des grandes caractéristiques de ces systèmes (typiquement KLÜVER,

²¹ Mark Callanan a évalué les conditions de mobilisation des associations nationales d'autorités locales en Grande-Bretagne, Irlande et Danemark aux niveaux national et européen sur des directives environnementales, en se posant la question d'une possible « remontée au niveau européen » en cas de niveau national peu favorable.

²² « *The typical article in the area focuses on a single policy domain, features an intensive study of lobbying in the Commission (usually therefore in a single Directorate General) and involves a qualitative case study rather than a larger empirical base (...) The very recent scholarship suggests that there is an increased and serious interest and commitment (...) to engage significantly much more into (...) large N- research projects of EU lobbying.* » (BUNEA et BAUMGARTNER, 2014, p.1432).

2013, DÜR et al, 2015)²³. Dans cette veine, les collectivités ne sont plus étudiées (soit qu'elles soient incluses dans des catégories plus larges, les perdant ainsi de vue, soit qu'elles soient retirées du champ d'étude). Même certaines recherches qui portent explicitement sur les intérêts territoriaux adoptent des approches niant leurs spécificités. Par exemple, lorsque Michèle Knodt, Christine Quittkat et Justin Greenwood s'engagent dans un travail de recherche pour comparer les intérêts fonctionnels et territoriaux, ces derniers sont entendus comme des « acteurs locaux et régionaux » à la fois privés et publics (c'est-à-dire incluant ONG, PME, villes...). Leur conclusion, qui est que « *l'image dominante est celle de la convergence, (...) même si des différences persistent* » (p.15), les amène à envisager un « modèle européen de représentation des intérêts » (KNODT, QUITTKAT et GREENWOOD, 2012). Seule la contribution de Justin Greenwood dans cet ouvrage porte spécifiquement sur les régions européennes, mais elle insiste sur les différences intra-catégorielles entre les bureaux de représentations des différentes régions²⁴, au détriment d'une spécificité propre à l'ensemble des collectivités. Elle réaffirme au passage le fait que les « *autorités infranationales peuvent et de fait deviennent des 'lobbyistes' pour leurs propres intérêts spécifiques en tant qu'autorités publiques. (...) Elles agissent comme le feraient des lobbyistes, s'engageant dans des actions collectives et cherchant quand cela est possible à recourir à des défenseurs des intérêts publics en vue d'alliances tactiques a priori capables d'apporter le large soutien nécessaire pour les prises de décisions publiques européennes* » (p.90, traduit par l'auteur).

La littérature sur les « EU lobbying studies », même si elle n'étudie pas les collectivités en tant que telles (à de rares exceptions comme Michael Tatham ou l'équipe de Van Kecke), pourrait fournir a posteriori des informations sur l'influence de ces types d'acteurs. Ce n'est pas le cas : les principaux résultats de recherche restent muets sur les collectivités, la méthodologie adoptée conduisant à ce qu'elles soient évacuées de l'analyse²⁵. Néanmoins, cette littérature fournit des outils et des méthodologies à la fois pour étudier la mobilisation et l'influence. En particulier, un agenda de recherche sur « l'influence » des groupes d'intérêt dans le cadre de la procédure législative s'est développé à la fin des années 2000, qui nous sera utile pour identifier les défis posés par le concept d'influence et les biais des études déjà réalisées, et sur lequel nous nous appuierons en partie pour définir ce que nous entendons par « influence » dans le cadre d'une procédure législative ordinaire (voir partie opérationnalisation de l'influence).

²³ Pour un aperçu intéressant des grands développements et des différences entre les recherches anglo-saxonnes et françaises sur ce courant des « EU lobbying studies » jusqu'au milieu des années 2000, voir SAURUGGER et WOLL, 2008.

²⁴ Plus précisément, Justin Greenwood différencie les bureaux de liaison des régions des pays très décentralisés (Allemagne, Espagne) ayant des objectifs précis de contribution à la production législative (ce que Michael Tatham appelle la "première ligue"), des bureaux de pays moyennement décentralisés, dont les personnels sont laissés plus libres et qui jouent donc selon lui un rôle démocratique pour l'UE plus important.

²⁵ Cf. par exemple l'ouvrage de référence de Heike Klüver (KLÜVER, 2013) : la définition de groupe d'intérêt utilisée repose dès le départ sur leur caractère privé (cf. p.6).

En conclusion, les « EU lobbying studies » adoptent un positionnement de recherche qui amène soit à exclure les collectivités, soit à les considérer comme des parties prenantes comme les autres. Or cette absence de spécificités n'est pas évidente, si l'on prend en compte leur statut public et leur imbrication dans l'ordre institutionnel des États-Membres, la légitimité potentiellement supérieure conférée par le fait d'être des représentants élus, ou les liens spécifiques qui peuvent exister par les partis politiques (ce que mettent en avant par exemple Hubert Heinelt et Stefan Niederhafner à propos des villes²⁶). En tout état de cause, le fait pour ce champ de recherche d'ignorer les collectivités ou de les fondre dans la masse des représentants d'intérêt conduit à ce qu'il n'apporte *in fine* pas d'information sur leur influence dans la formulation des politiques - alors même que cette influence est partie intégrante des programmes de recherche actuels.

Le fait que les collectivités soient exclues des travaux sur les groupes d'intérêt du fait de leur statut public pourrait signifier qu'elles sont *a contrario* des acteurs étudiés de manière privilégiée dans la littérature sur la prise de décision des institutions européennes, via leur représentation institutionnelle qu'est le Comité des Régions. Nous allons toutefois voir que le rôle consultatif du Comité des Régions a conduit à le considérer comme négligeable.

1.3. La littérature sur la prise de décision institutionnelle au niveau européen : les collectivités assimilées au Comité des régions et son statut consultatif

La littérature sur la prise de décision institutionnelle au niveau européen étudie le poids des collectivités via leur représentation « quasi-institutionnelle » qu'est le Comité des Régions. Cette institution, représentant l'ensemble des entités infranationales, est en effet l'instance officielle d'intervention de ces entités au niveau européen, et dispose de certains droits spécifiques comme le fait d'émettre un avis sur toute proposition législative adoptée par la Commission européenne (en procédure législative ordinaire).

Néanmoins, les travaux académiques convergent vers la conclusion que ce Comité des Régions, du fait du statut consultatif de ses avis, a une influence négligeable. D'une part, la littérature sur la distribution du pouvoir entre les différentes institutions européennes dans l'arène législative se concentre sur le triangle institutionnel (c'est-à-dire la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil), ne mentionnant pas ce comité (cf. par exemple l'analyse de Robert Thomson dans le chapitre dédié à cette question

²⁶ « Concerning the quality of legitimacy, the local government organizations are distinct from other interest groups. As the elected government bodies nearest to the people, they are able to express the interests and concerns of the broad citizenry and do not represent just the concerns and demands of certain (self-interested) stakeholders. Furthermore, and regarding expertise, cities can point to their crucial role in the implementation of much EU legislation. They can – and do – argue that they not only know what is politically and socially appropriate (and acceptable), but also what is technically feasible in respect of particular policy objectives/programmes. » (HEINELT et NIEDERHAFNER, 2008, p. 175).

dans l'ouvrage de Jeremy Richardson et Sonia Mazey sur le « policy-making » européen : RICHARDSON et MAZEY, 2015, p.203 et suivantes). D'autre part, les auteurs ayant étudié spécifiquement le Comité des Régions sont rapidement arrivés au constat d'une influence négligeable. Charlie Jeffery mentionne dès 2005 que le Comité ne s'est pas établi comme une voix d'autorité des régions, ce qui est lié selon lui à 4 raisons (JEFFERY, 2005, p.36) : objectif peu clair à sa création (représentativité vs expertise), grande diversité des membres locaux et régionaux, rôle consultatif qui fait que « *le Parlement européen et le Conseil ne l'écoutent jamais et que la Commission prétend seulement l'écouter* », et enfin existence d'autres routes de représentation d'intérêts plus efficaces. Justin Greenwood note lui aussi que le Comité a déçu ses promoteurs et n'a pas pu dépasser son statut consultatif (« *Depuis sa création, le Comité des Régions a déçu les principaux responsables de sa formation en ne franchissant pas le cap du statut consultatif ou en ne se faisant pas une place suffisante* » GREENWOOD, 2011, p.176, traduction par l'auteur²⁷). Investiguant systématiquement les canaux d'influence possibles des régions sur la procédure législative, Michael Tatham identifie deux cas dans lesquels le Comité peut espérer exercer une influence (quand la Commission recherche un allié et que le Comité peut se rallier à ses vues, et quand la Commission n'a pas d'opinion claire et cherche des suggestions que le Comité peut lui apporter), et en dehors desquels « *l'influence des régions via le Comité a toutes les chances d'être à la fois diffuse et faible* » (TATHAM, 2008, p.506). Pour Carolyn Rowe, c'est la complexité des différentes régions et « des différentes politiques régionales dans les 27 États-Membres » qui a sapé le rôle du Comité et sa capacité à s'engager pleinement dans les processus de développement politique européen (ROWE, 2011, p.208).

Les travaux depuis le Traité de Lisbonne ont toutefois été moins définitifs sur les capacités d'influence du Comité des Régions (KEATING et al, 2015). Ils ont en particulier amené l'argument que le Comité est influent indirectement, par exemple en coopération avec les autres acteurs locaux et régionaux. En comparant les prises en compte d'amendements déclarées d'après les « rapports de suivi » émis par la Commission européenne, Milena Neshkova étudie l'influence du Comité sur la Commission européenne dans le cas de 60 propositions législatives dans différents secteurs (environnement, politique régionale, infrastructures, culture) entre 1996 et 2007 et conclut que le Comité des régions a une influence législative un tiers du temps (allant jusqu'à la moitié du temps sur la politique régionale) (NESHKOVA, 2010). Sa méthodologie rend toutefois impossible la différenciation d'une influence directe via le Comité ou indirecte via des associations représentant les collectivités qui défendraient les mêmes positions. Simona Piattoni et Justus Schönlaue développent l'argument que l'influence du Comité des Régions va au-delà de l'impact de ses avis sur les décisions européennes, et « *ne peut être détectée (...) qu'en incluant les relations formelles et informelles que le Comité tisse avec les institutions européennes, nationales et infraétatiques et avec les autres associations et réseaux qui sont*

²⁷ Texte original : « *Since its establishment, the Committee of the Regions has disappointed the principal movers behind its formation by failing to progress beyond advisory status or to find a significant niche for itself* ».

impliqués dans la décision européenne » (PIATTONI et al, 2015, p.1, traduit par l'auteur). Christoph Hönnige et Diana Panke montrent que le Comité des Régions (et le comité économique et social européen) souffrent d'un déficit d'attention (leurs avis n'étant pas lus par les membres du Conseil ou du Parlement européen), mais qu'une attitude proactive (organisation de séminaires, de conférences, appui sur des acteurs externes etc.) des deux comités peut leur permettre de surmonter ce problème²⁸ (HÖNNIGE et al, 2016). Justus Schönlaue met par ailleurs en évidence le développement des rapports d'initiative anticipés pour essayer d'influencer la Commission en amont (SCHÖNLAUE, 2017).

Au final, la littérature sur le Comité des Régions pris isolément met en avant une capacité d'influence sur les propositions législatives faible. Néanmoins, cette appréciation peut être substantiellement modifiée en incluant dans le périmètre d'analyse des acteurs infranationaux non institutionnels et des interventions hors avis consultatifs (avis proactif ou organisation de séminaires, par exemple).

1.4. Positionnement de la thèse : schéma récapitulatif par rapport à la littérature existante sur l'influence des collectivités

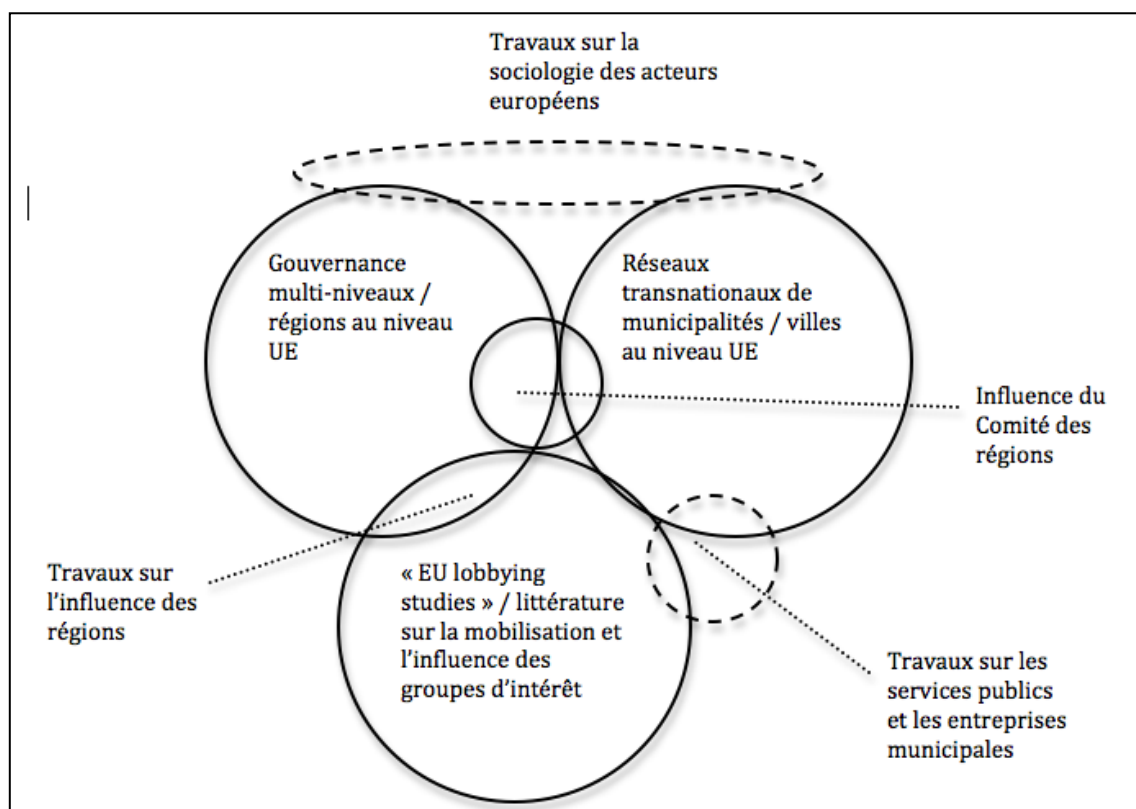


Figure n°1 : Panorama schématique de la littérature sur l'influence des collectivités au niveau européen
(Source : auteur)

²⁸ L'intérêt d'une « attitude proactive » est démontré en prenant le cas de l'initiative citoyenne européenne débattue en 2009-2010 et mis en opposition à une « attitude réactive » observée dans le cas de la directive sur la libéralisation des services postaux adoptée en 2008.

Si l'on représente le panorama de la littérature qui s'est intéressée à l'influence des collectivités de manière schématique (voir figure n°1 ci-dessus), il apparaît qu'il n'existe pas de travaux qui ont posé la question de l'influence des collectivités au sens large sur la décision européenne : seuls quelques travaux récents ont abordé le sujet, mais en se restreignant au cas de régions pour des politiques non réglementaires, ou au cas des municipalités pour une disposition isolée de la directive « marché publics ». Il ressort ainsi de l'analyse une carence dans la littérature concernant le fait de tester l'influence des collectivités (incluant toutes les entités infraétatiques) dans le cadre de politiques réglementaires décidées en procédure législative ordinaire.

Pour combler ce manque, il apparaît souhaitable de dépasser le cloisonnement entre les travaux sur les collectivités régionales et municipales pour englober toutes les entités infraétatiques (y compris les entreprises municipales), et de rapprocher ce groupe de travaux de la littérature sur l'influence des groupes d'intérêt (et du Comité des Régions). En effet, même si la littérature sur les groupes d'intérêt s'est désintéressée des collectivités, elle offre des apports théoriques utiles sur le concept d'influence et la façon dont il peut être opérationnalisé dans le cas de la procédure législative ordinaire.

Outre combler un vide dans la littérature, poser cette question de l'influence des collectivités aujourd'hui est particulièrement justifié pour plusieurs raisons.

2. Une question d'actualité aux implications cruciales

2.1. Des évolutions favorables à un impact des collectivités

Si nombre d'auteurs font aujourd'hui le constat d'une carence de la littérature académique concernant l'influence réelle des autorités locales et régionales sur les décisions européennes, c'est aussi parce qu'un certain nombre d'évolutions récentes au niveau européen se conjuguent pour rendre plus probable un impact des collectivités sur les textes négociés en procédure législative, et donc invitent à une évaluation prenant en compte ces changements.

En premier lieu, et comme évoqué extensivement dans la section précédente, les acteurs représentant les autorités locales et régionales se sont multipliés et se sont structurés au niveau européen depuis 20 ans. Là où n'existaient que quelques représentants de bureaux régionaux et associations dans les années 1990, Bruxelles accueille aujourd'hui de multiples réseaux d'acteurs locaux et régionaux qui se sont consolidés (voir par exemple pour les seules régions françaises PASQUIER, 2012, p.255 et suiv., ou encore TATHAM, 2018) et qui ont appris à travailler dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

En outre, des changements de nature à favoriser les collectivités se sont également

produits dans la manière dont le processus législatif est mené par les institutions européennes (Commission européenne, Conseil des Ministres représentant les États-Membres, et Parlement européen). Dans les années 2000, à la suite du Livre blanc sur la gouvernance²⁹, la Commission a mis en avant une volonté de consultation et de transparence plus importante, et un programme « Mieux légiférer » qui a conduit à la mise en place des études d'impacts préalables aux propositions législatives incluant des consultations obligatoires, y compris spécifiquement vers les collectivités³⁰. Dans le cadre des études d'impact, les services de la Commission recherchent particulièrement des données sur la mise en œuvre des législations existantes, segment pour lequel les autorités locales et régionales se présentent comme étant en première ligne (voir TATHAM, 2014 et HEINELT et NIEDERHAFNER, 2008). Par ailleurs, s'agissant de la procédure législative ordinaire (appelée codécision jusqu'en 2009), on assiste depuis une vingtaine d'année à une montée en puissance du Parlement européen. Si certains travaux académiques continuent à voir le Conseil comme l'institution la plus puissante (par exemple Robert Thomson dans RICHARDSON et MAZEY, 2015, p.205), d'autres considèrent que le Parlement peut désormais faire jeu égal avec le Conseil dans les domaines relevant de la procédure législative ordinaire (COSTA, 2014)³¹. De plus, des évolutions dans les pratiques institutionnelles se sont imposées récemment, au premier rang desquelles la généralisation des trilogues informels en première lecture³² de la procédure législative ordinaire. Alors que les décisions européennes dans les années 1990 sont prises en 2^{ème} ou 3^{ème} lecture, les accords dans les années 2000 se font en première lecture (voir Figure n°2 ci-après qui montre une forte montée en puissance des accords en première lecture de 2000 à 2010). Ce changement est rendu possible par la mise en place de négociations informelles (les « trilogues ») entre les trois institutions dès ce stade de la procédure. Même si certains analystes y voient un moyen d'avantager le Conseil et la Commission, qui bénéficient d'une plus grande expertise (COSTA, 2014, p.87), ce raccourcissement de la procédure implique une limitation de certains avantages formels du Conseil vis-à-vis du Parlement et de la Commission qui existent dans les procédures plus longues (comme le fait en deuxième lecture de reprendre comme base de négociation la position adoptée en première

²⁹ COM (2001) 328 final.

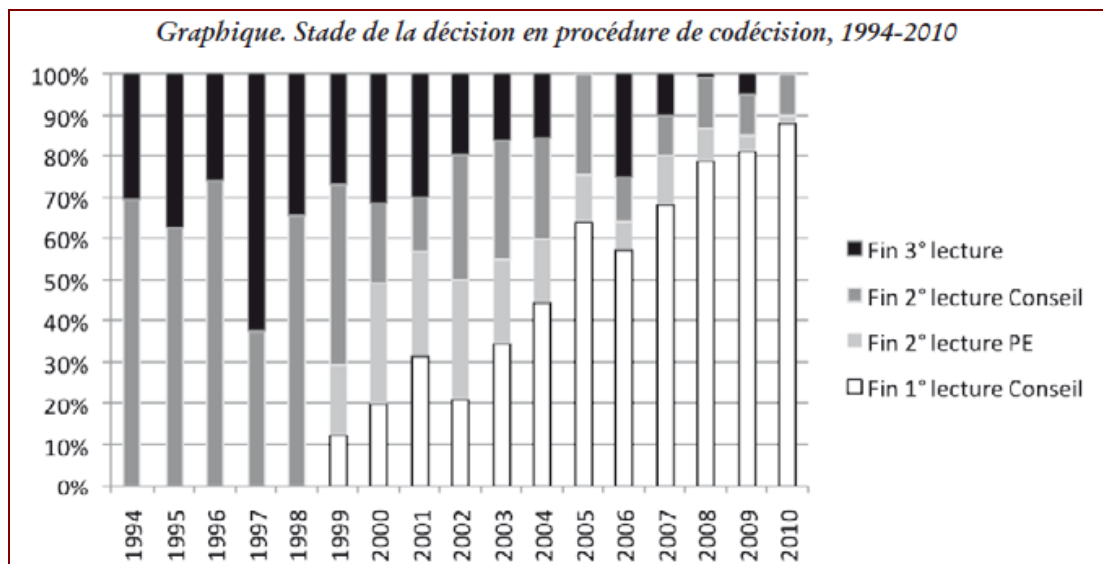
³⁰ Voir pour plus de détail COEN et al, 2009, p.28-29, et RADAELLI, MEUWESE, 2008, p.6 et suiv.

³¹ Rory Costello et Robert Thomson reconnaissent que « *The consensus is that while the initial Maastricht Treaty version (in 1992) may have been biased in favour of the Council, the revised version in the Amsterdam Treaty in 1999 placed the EP on an equal footing with the Council* » (COSTELLO, THOMSON, 2013). Pour une discussion des travaux académiques présentant les différentes méthodes d'évaluation et leurs apports, voir la revue de littérature détaillée dans RASMUSSEN Anne, 2012. (Le prénom est conservé dans cette référence afin de bien différencier les travaux de Maja Kluger Rasmussen et de Anne Rasmussen, tous deux publiés en 2012).

³² Les trilogues informels sont des réunions informelles rassemblant les 3 institutions européennes (voir détails en partie 1 de la thèse). Introduites en 1999, elles se sont développées dans le courant des années 2000 jusqu'à constituer sous la Commission Juncker en 2014 une pratique généralisée (voir aussi BRESSANELLI et al, 2016 : « *Possible since 1999, first reading agreements soared from 29% in EP5 to 85% in EP7* » : EP5 étant la 5^{ème} législature du Parlement européen de 1999 à 2004 et EP7 la 7^{ème} législature de 2009 à 2014).

lecture par le Conseil³³).

Figure n°2 : Montée en puissance des trilogues informels en 1^{ère} lecture en procédure législative ordinaire (repris de COSTA, 2014).



Au final, ces éléments de rééquilibrage institutionnel pourraient se montrer favorables aux collectivités dans la mesure où les eurodéputés peuvent être porteurs de logiques locales (cf. COSTA, 2002b).

Enfin, au rang des évolutions institutionnelles potentiellement favorables aux collectivités, le Traité de Lisbonne de 2009 est perçu par certains auteurs comme « *l'étape la plus importante dans cette direction [d'une reconnaissance des entités infraétatiques] depuis que le Traité de Maastricht a établi le Comité des régions, l'article 203 [qui permet aux États-membres d'inclure et/ou d'être représentés par des ministres régionaux dans les négociations du Conseil] et le principe de subsidiarité* » (TATHAM, 2014, p.29, traduit par l'auteur). Michael TATHAM identifie 7 facteurs de changement introduits par le Traité qui sont particulièrement encourageants, dont l'obligation de consulter les autorités locales et régionales dans le processus législatif, l'extension des pouvoirs du Comité des régions pour les consultations préalables ou par le Parlement, la mention spécifique pour la première fois des entités locales et régionales dans le principe de subsidiarité, l'introduction des alertes précoces en cas d'atteinte à la subsidiarité et la possibilité pour le Comité des régions de saisir la Cour de Justice y compris pour annuler des législations en cas de violation du principe de subsidiarité (TATHAM, 2014, p.29-30)³⁴. En 2018, Michael Tatham voit dans le

³³ <https://www.europarl.europa.eu/plenary/fr/council-common-positions.html>, consulté en juillet 2019.

³⁴ Néanmoins, Michael Tatham mentionne également dans le même texte que les évolutions sont limitées : « *To extend the metaphor, while the EU is no longer federally blind, it remains largely short-*

blocage par la région wallonne de l'accord de libre échange UE-Canada une manifestation de l'influence croissante des régions : faisant un état des lieux du pouvoir régional, il conclut que les régions sont dorénavant incontournables (*« Cet article vise à mettre à jour la perception dominante des régions de l'Union européenne (UE). Il fait valoir que l'influence régionale dans l'UE s'est accrue au fil du temps et qu'elle a atteint un niveau suffisamment important pour que les universitaires de l'UE ne puissent plus l'ignorer. »*) (TATHAM, 2018, traduit par l'auteur).

Au final, tous ces éléments convergent vers une ouverture du jeu européen, qui rend probable une capacité d'influence des autorités locales et régionales. Si les chercheurs au tournant des années 2000 n'ont pas pu converger vers la conclusion d'une influence significative des collectivités, nous faisons l'hypothèse que les collectivités sont à présent capables non seulement de se mobiliser mais également d'influencer le contenu des textes en procédure législative ordinaire. Cette hypothèse nous paraît d'autant plus plausible qu'elle est confortée par de récents résultats de recherche. Dans le cas des municipalités, Thomas Verhelst a mis en évidence une capacité d'influence du « lobby municipal » sur une disposition de la directive « marché public » (VERHELST, 2018) et dans le cas des régions, Michael Tatham a fait le constat général qu'*« à la fois l'influence formelle et informelle [des régions] s'est accrue »* (TATHAM, 2018, traduit par l'auteur).

Allant plus loin, nous considérons comme évoqué précédemment (voir p.30 et note de bas de page 26) que les collectivités sont un acteur spécifique du jeu européen du fait de leur dimension publique, représentative, et interne à l'ordre juridique des États-Membres. Nous faisons l'hypothèse que cette spécificité conduit à une « influence » elle-même spécifique, qui mérite que les collectivités soient étudiées en tant que catégorie à part entière.

2.2. Des implications cruciales

La question de l'influence des collectivités sur les productions législatives européennes est importante pour différentes raisons.

La première, relevée par Thomas Verhelst, concerne les enjeux pour les collectivités elles-mêmes, et pour la qualité de la législation européenne en terme d'applicabilité : *« en contribuant activement à la prise de décision politique européenne, les collectivités locales peuvent promouvoir leurs intérêts à un niveau plus élevé et éviter les problèmes de mise en œuvre ultérieurs »* (VERHELST, 2018, traduit par l'auteur). Dans une perspective où les autorités locales sont vues comme représentantes de la puissance publique au niveau local (percepteur d'impôts locaux) ou fournisseuses de services publics locaux (eau, déchets, etc.), cela signifie par extension que les citoyens/contribuables bénéficient d'une mise en œuvre des législations européennes plus adaptée et efficace. Dans une société européenne où la

sighted: it is finally able to see below the member state level, but such a vision is still rather weak, if not myopic ».

législation européenne touche de plus en plus de domaines de la vie quotidienne³⁵, ces questions dépassent largement le cadre de la seule qualité du droit européen.

En lien avec la première raison, la compréhension de la façon dont les acteurs influencent les textes législatifs européens est cruciale pour expliquer les textes adoptés, et le poids que peuvent avoir ou non les collectivités. Comme le mentionne Heike Klüver de manière générale, « *alors que les universitaires de la prise de décision européenne se sont concentrés pour expliquer les textes adoptés sur les institutions formelles, le rôle des groupes d'intérêts a largement été ignoré (...). Néanmoins, si on explique les textes adoptés seulement en référence aux préférences et pouvoirs de négociation des trois principales institutions européennes, on méconnaît la façon dont les préférences de ces institutions se sont formées en réalité* » (KLÜVER, 2013, p.2, traduit par l'auteur). Comprendre la façon dont sont prises en compte ou non les préférences des collectivités dans la procédure législative contribue aux réflexions sur la façon dont les législations peuvent « être modelées par le bas » (« *shaping policy from below* »), pour reprendre l'expression de Simona Piattoni (PIATTONI et al., 2015). Plus précisément, « *se construisant sur l'expertise locale, le savoir et la légitimité électorale, le lobby municipal peut représenter un bon exemple de groupe d'intérêt pour améliorer la qualité démocratique et la capacité de résolution de problème de l'UE* » (VERHELST, 2018).

Enfin, une troisième raison concerne le champ académique. Faire communiquer les littératures sur la gouvernance multiniveaux et les régions, sur les municipalités et réseaux transnationaux de villes, sur la production législative européenne et le lobbying européen constitue à la fois une gageure et une ambition de construire des ponts entre des domaines de savoir aujourd'hui relativement cloisonnés. Du point de vue de l'auteur, le fait que cette question de l'influence des collectivités ait été grandement laissée en suspens s'explique en partie par la difficulté à faire communiquer les champs de recherche. C'est aussi à cet enjeu que la thèse entend répondre, à son échelle.

3. Problématique

La problématique de la thèse est la suivante : compte tenu de la présence de nombreux représentants de collectivités à Bruxelles (régions, villes et plus généralement ensemble des entités publiques infra-étatiques), et de leur mobilisation qui a été observée sur

³⁵ « *The process of european integration has deeply affected the lives of all Europeans – from everyday things such as the labelling on the pakets of crips and the colour of their passports, to more complex and perhaps non tangible changes such as the rights bestowed to them by virtue of being citizens of a Member State* » (CINI et al, 2016,p.7) : « *Le processus d'intégration européenne a eu de profondes répercussions sur la vie de tous les Européens - qu'il s'agisse de choses quotidiennes telles que l'étiquetage des chips et la couleur de leurs passeports, ou encore de changements plus complexes et peut-être non tangibles tels que les droits qui leur sont conférés en vertu de leur citoyenneté dans un État Membre* ».

des textes, est-ce qu'on constate une influence *réelle* des collectivités sur les textes adoptés en procédure législative ordinaire ? L'idée est ainsi d'interroger directement le fait qu'il y ait ou non influence sur les textes législatifs, sans postuler cette influence ni évacuer cette question.

Cette problématique porte en elle-même plusieurs sous-questions : peut-on identifier des caractéristiques de cette influence ? Est-ce qu'elle s'exerce ou non de manière uniforme ? Est-ce qu'elle porte sur un type d'acteur législatif et un moment particulier du processus de la procédure législative ordinaire ? Est-ce qu'elle dépend du secteur étudié ou d'autres facteurs ? L'influence est-elle imputable à certaines collectivités plutôt qu'à d'autres ?

L'une des interrogations clés dans ce cadre concerne la façon dont les collectivités sont prises en compte dans les textes législatifs : est-il possible de dégager certaines particularités de l'influence des collectivités sur les textes législatifs du fait de leur dimension publique, de leur légitimité supposée plus grande en lien avec le statut électif/représentatif des édiles infranationaux, et de leur appartenance à l'ordre juridique interne des États-Membres ?

4. Posture de recherche

Pour pouvoir tirer des conclusions sur l'influence des entités infra-étatiques sur des textes législatifs au niveau européen, notre revue de la littérature nous conduit : 1) à prendre comme point de départ des productions législatives pour ensuite étudier quelles collectivités ont une influence sur elles (et non l'inverse) ; 2) à prendre au sérieux la procédure législative et la façon dont elle se déroule (ce qui a rarement été fait jusqu'à présent) ; 3) à nous appuyer sur les résultats et outils existants développés par les « EU lobbying studies » pour définir et évaluer l'influence dans ce cadre ; et 4) à nous intéresser à des productions législatives actuelles pour saisir les évolutions récentes mises en évidence.

Intégrant ces éléments, nous nous proposons d'évaluer la façon dont les collectivités se mobilisent en contexte et/ou sont prises en compte dans un cadre législatif donné, à un instant donné, c'est-à-dire dans le cas de procédures législatives *en cours de négociation*.

L'idée est ainsi de regarder les projets de texte législatifs *en train de se faire*, et de voir comment et pourquoi les collectivités (et leurs intérêts) parviennent ou non à s'ancrer dans les écrits au fur et à mesure du déroulement de la procédure. Cette posture implique une attention particulière portée au *temps et à la chronologie de la prise de décision européenne* : l'influence n'est pas appréhendée comme un résultat, mais un mécanisme, un processus, qui s'incarne, prend corps *dans le texte*. Dans cette optique, les objets intermédiaires et la manière dont ils sont produits ont une importance : ils ne sont pas des brouillons ratés et inutiles, mais des « marqueurs » qui permettent de tracer les étapes de la prise en compte ou

non des collectivités. Au-delà, ils portent en eux-mêmes une part d'explication des objets intermédiaires suivants, dans la mesure où ces derniers sont produits en partie en réaction au projet précédent. De ce fait, la *totalité* du processus de formulation législative, depuis les premières annonces d'intention publiées par la Commission jusqu'à l'adoption du texte définitif par les colégislateurs a une importance.

En outre, l'évaluation de l'impact sur les textes législatifs implique à notre sens la capacité à aller dans le *détail* de la formulation législative et dans la compréhension des *raisons* qui ont présidé à la rédaction, tout au long de la procédure législative. Dans ce cadre, l'influence des collectivités est évaluée en comprenant en quoi une formulation correspond à une prise en compte des collectivités et de leurs préférences (correspondant plus ou moins aux attentes exprimées), ou au contraire relève de motivations complètement étrangères. La posture de recherche se caractérise ainsi par une volonté d'entrer dans le détail, de rester au plus près du texte, de reconnaître et d'incorporer dans la recherche non seulement la complexité des conditions de rédaction mais aussi la complexité du contenu technique proprement dit. Pour ce faire, une attention particulière est portée au « rédacteur » du texte législatif, incarné par différentes personnes tout au long de la procédure, mais seul capable d'expliquer pourquoi il a écrit tel mot plutôt que tel autre.

Enfin, notre posture est d'essayer de comprendre l'influence des collectivités en *partant du texte législatif pour « remonter vers les sources d'influence »*. À rebours de la littérature sur les mobilisations des collectivités qui (schématiquement) se concentre sur un type de collectivités pour ensuite évaluer son influence, notre positionnement est de partir du texte et des marques d'influence des collectivités visibles à Bruxelles pour voir pourquoi (et par qui) elles ont été portées. En ce sens, pouvoir définir si les collectivités ont une influence sur les écrits législatifs implique non seulement de comprendre le texte (la prise de décision) mais aussi de faire le lien entre l'activité de recherche d'influence des collectivités (la mobilisation, représentation d'intérêt ou « lobby » des collectivités) et l'impact proprement dit. Pour le dire autrement, notre posture est certes de « coller au texte » mais de ne pas nous y restreindre, en essayant d'identifier autant que possible les collectivités à la source de l'influence, le cas échéant. Pour nous, l'identité des collectivités, les canaux utilisés (ou non) par ces collectivités, le message porté, la dynamique et les raisons de mobilisation sont des éléments importants. Ils sont en effet nécessaires à deux niveaux. D'une part, ils permettent de mieux comprendre les motivations des rédacteurs législatifs : s'il y a prise en compte des collectivités et de leurs préférences, *qui* (quel visage des collectivités) sont les sources d'inspiration le cas échéant, comment ont-elles agi et pourquoi ont-elles été prises en compte? D'autre part, étudier les mobilisations des collectivités permet de comprendre les attentes des collectivités (des différentes collectivités) dans toute leur complexité : le message reçu par un rédacteur législatif à Bruxelles n'est que la pointe visible de l'iceberg qui cache tout le travail de mise en forme et de création d'« une » position (d'une partie) des collectivités, construite selon des chemins complexes par des dizaines de représentants de collectivités aux caractéristiques et intérêts très variables (variabilité entre types de

collectivités, entre nationalités, en fonction des sujets débattus, etc.). L'idée est ainsi de réconcilier le « lobby » avec la prise de décision en regardant l'impact du lobby ou, plus précisément, les raisons qui font que des législateurs prennent en compte (ou pas) plutôt tel ou tel type d'intérêt ou d'attentes des collectivités tout au long de la procédure législative.

5. Méthodologie utilisée

Pour mener à bien ce projet de recherche, nous nous proposons d'appliquer une méthodologie basée sur des études de cas « en temps réel » de procédures législatives ordinaires qui ont eu lieu au moment de la thèse, et pour lesquelles l'influence des collectivités est évaluée en s'inspirant de la littérature des « EU lobbying studies » et des « street level bureaucrats ».

5.1. Un centrage sur des législations adoptées selon la procédure législative ordinaire dans les secteurs de l'énergie et de l'économie circulaire

5.1.1. Le parti pris de se concentrer sur des législations, en procédure législative ordinaire

Pour évaluer l'influence, nous nous concentrons sur des législations européennes adoptées en procédure législative ordinaire, à vocation réglementaire. Le choix de législations repose sur l'idée que les règles juridiques ont une pertinence particulière en tant que telles pour évaluer l'influence au niveau européen.

De manière générale, les règles juridiques occupent pour nous une place importante dans l'organisation sociale. Nous partageons ainsi le point de vue de politistes en faveur d'une prise en compte du droit en science politique, car comme le formule François-Mathieu Poupeau : *« le droit (...) est certes (...) sujet à de multiples appropriations, mais [son] rôle d'orientation ex ante (intérieurisation des normes juridiques par les acteurs) ou ex post (résolution de conflits autour de problèmes de compétences, de mise en œuvre de politiques publiques ou d'initiatives locales) ne saurait être ignoré »* (POUPEAU, 2017a, p.58).

S'agissant d'une étude de l'influence au niveau européen, se focaliser sur des législations a d'autant plus de sens que l'Union Européenne est conceptualisée comme un « État réglementaire » (« regulatory state »³⁶), sa capacité d'action passant principalement aujourd'hui par l'imposition de normes. Comme le résume Thomas Christiansen : *« Un État réglementaire (...) n'implique pas de décision en matière de dépenses et de fiscalité, mais est essentiellement intéressé par la réglementation socio-économique (...). Alors que la montée*

³⁶ La notion de « Regulatory State » a été initialement développée par F. Majone.

en puissance de la fonction de régulation de l'État fait partie d'un phénomène plus vaste, tant au sein des États qu'au niveau mondial (...), le débat sur l'UE en tant qu'État réglementaire s'appuie sur un certain nombre de facteurs spécifiques à l'UE. Premièrement, le budget de l'UE (...) est relativement petit et ne permet pas le type de dépenses sociales dont disposent les États-providence. Dans le même temps, l'UE ne dispose d'aucun pouvoir pratique en matière de perception des impôts et ne peut pas utiliser les impôts en tant qu'instrument de redistribution. En conséquence, l'UE n'a d'autre choix que d'intervenir dans l'économie et la société par le biais d'une réglementation. Bien que les activités de réglementation au niveau européen aient été modestes jusqu'au milieu des années 1980, l'Acte unique européen et le déploiement du programme de 1992 ont radicalement changé la donne.»³⁷ (Christiansen dans CINI et al, 2016, p.103, traduction par l'auteur). Ainsi l'Union européenne est depuis les années 1990 principalement le lieu de production de législations à caractère réglementaire. Cet élément paraît d'autant plus pertinent à l'auteur qu'elle en a fait l'expérience personnelle lors de son passage professionnel à la Commission européenne de 2008 à 2012 : pour quelqu'un dont le parcours était jusque-là structuré autour de l'expertise et des guides techniques, et donc considérant les activités et outils relevant du droit comme disposant d'une importance relative, la différence de statut à la Commission entre ce qui relève du législatif et « le reste » a été un apprentissage marquant. Les activités législatives sont « ce qui compte » au niveau européen.

Certains travaux ont déjà relevé cette différence de statut entre le législatif et ce qui reste de l'ordre de la « *soft law* » au niveau européen. Dans l'une de ses études de cas sur les collectivités, Peter John relève à propos d'une influence des collectivités sur une communication de la Commission européenne non législative : « *Celles-ci, cependant, étaient des déclarations politiques plutôt que des règlements et des directives, et donc étaient plus faciles à influencer. Le gouvernement central ne pense pas que les déclarations vagues et peu concluantes de ces documents valent la peine d'être influencées, si bien que la voie est laissée libre à ce sujet aux collectivités locales.* » (JOHN, 1994 p.914, traduction par l'auteur³⁸). Dans cette perspective, se concentrer sur les collectivités dans un cadre législatif constitue un « vrai » test d'influence parce que les législateurs y voient des enjeux importants, « *[qui] valent la peine d'influencer* » (par opposition à de la « *soft law* » comme des « communications non législatives » de la Commission qui ne mériteraient pas de s'impliquer

³⁷ Texte original : « *a regulatory state (...) does not involve decisions about spending and taxation, but is essentially concerned with socio-economic regulation (...). While the rise of the regulatory function of the state has been part of a wider phenomenon both within State as well as globally (...), the argument about the EU as a regulatory state built on a number of factors that were specific to the EU. First, the EU budget (...) is comparatively small and does not permit the kind of social expenditure that welfare states have at their disposal. At the same time, the EU has no practical tax-raising powers and cannot use taxes as an instrument of redistribution. As a result the EU has no choice but to intervene in the economy and society through regulation. While regulatory activities at the European level was modest until the mid-1980s, a step-change occurred with the Single European Act and the roll-out of the 1992 programme.* »

³⁸ Texte original : « *These, however, were policy statements rather than regulations and directives, so were easier to influence. Central government does not think the vague and inconclusive statements of these documents worth influencing, thus the field is left open for local authorities.* »

autre mesure).

Au final, le choix de se concentrer sur des dossiers législatifs conduit à étudier des textes adoptés en procédure législative ordinaire (ex-codécision). Cette procédure est aujourd'hui (et depuis le Traité de Lisbonne) la procédure standard d'adoption des textes, s'appliquant à l'heure actuelle aux trois-quarts de la législation adoptée au niveau européen (COSTA et al, 2018, p.235). Ayant été étendue à de plus en plus de secteurs, elle concerne depuis le Traité de Lisbonne de nombreuses politiques publiques allant de la politique économique à l'emploi, en passant par les transports, le commerce, l'énergie, le climat, l'environnement, les entreprises, la politique de cohésion ou la politique régionale (voir COSTA et al, 2018, figure 7.2 p.234, pour une présentation visuelle, et pour une liste complète de tous les secteurs couverts et des modifications apportées précisément par le Traité de Lisbonne, se reporter à l'analyse réalisée par le Parlement européen³⁹).

Ayant pris le parti d'étudier des procédures législatives ordinaires, la question du choix des terrains d'analyse se pose.

5.1.2. Des procédures législatives suivies « en direct » : choix des paquets « économie circulaire » et « énergie propre »

Comme exposé dans la section précédente, notre posture de recherche consiste à suivre le déroulement d'une procédure législative ordinaire, « *en direct* ». Ce choix de regarder une procédure en train de se faire comporte à la fois des avantages et des inconvénients.

Le principal avantage est celui d'offrir un poste d'observation inédit donnant accès à de nombreuses informations, à la fois sur les productions des législateurs et des collectivités, sur les acteurs en place qui sont alors dans l'action, en pleine actualité, et sur l'environnement dans lequel se déroule la procédure. Saisir les motivations des rédacteurs dans le temps nécessite en effet d'obtenir autant que possible des informations sur leur état d'esprit, le contexte dans lequel ils évoluent à l'instant t, à différents moments de la procédure. Il est donc crucial de pouvoir identifier les rédacteurs législatifs, les contacter, récupérer leurs productions intermédiaires à un moment où ils sont encore disponibles. Il en est de même pour les collectivités. Or l'expérience de l'auteur, corroborée par la recherche, montre que certaines informations disparaissent très rapidement une fois la procédure terminée. Les rédacteurs changent de poste et de domaine d'activité, ce qui rend difficile le fait de les contacter et qui conduit parfois à des refus d'entretiens. Les versions fuitées des projets de législation, les contenus divers mis en ligne (conférences, position paper, comptes-rendus de

³⁹ <http://archive.wikiwix.com/cache/display.php?url=http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/ae4a64e7-88e7-445b-918d-81ce881b5b2e/Liste-des-bases-legales.pdf>, consulté en juin 2019.

réunion), les coordonnées des rédacteurs impliqués (disponibles via le « Who's who européen »), etc. sont autant d'éléments qui sont disponibles facilement au moment de la procédure via Internet, qui évoluent durant la procédure, et qui ne sont plus accessibles ensuite une fois que l'actualité européenne se porte sur d'autres dossiers, même en utilisant les sites d'archives électroniques. Via un suivi très fin (process-tracing) sur lequel nous reviendrons, il est possible d'accéder à des informations durant toute la chronologie de la procédure.

Ce suivi « en direct » de la procédure législative comporte toutefois des inconvénients et des limites. En premier lieu, il restreint les possibilités de terrain à ce qui se produit au moment de la thèse, et rend tributaire des imprévus de la procédure pour les terrains sélectionnés. Il s'agit de faire un pari sur les procédures législatives qui vont se dérouler au moment de la thèse, en espérant qu'elles donneront des informations exploitables. Le terrain d'enquête est ainsi le maître du temps et le chercheur doit s'y soumettre. En second lieu, les informations sont certes plus nombreuses en temps réel mais leur actualité fait qu'elles présentent une forte sensibilité (voir implications détaillées dans la section suivante relative aux entretiens). De ce fait, il devient plus difficile d'obtenir des entretiens et impossible d'accéder à certains documents internes. Théoriquement, les documents comme les comptes-rendus internes des réunions inter-services de la Commission ou les documents de travail du Conseil non publics deviennent accessibles à la demande, une fois que la procédure est terminée. Néanmoins, les documents transmis par les institutions une fois le dossier archivé le sont souvent partiellement ou de manière inexploitable (pour diverses raisons liées à l'anonymisation ou à la difficulté à retrouver des documents non officiels dans les archives), surtout s'ils ne sont pas confrontés à d'autres éléments de contexte.

Dans le cas de la présente thèse, le choix a été fait en fin d'année 2015 d'étudier le paquet « économie circulaire » (qui avait été adopté par la Commission européenne le 2 décembre 2015) et début 2016 d'étudier également le paquet d'hiver sur l'énergie (futur paquet « énergie propre pour tous les européens » adopté par la Commission européenne le 30 novembre 2016)⁴⁰. Par rapport aux arguments précédents, le premier paquet sur l'économie circulaire a été suivi « en direct » de mi 2016 à décembre 2017 (date de sa finalisation en trilogues), et a pu faire l'objet de demandes d'accès aux documents en 2018 pour la partie non suivie « en direct » car préalable à l'engagement du projet de thèse (adoption au niveau de la Commission). Le paquet sur l'énergie a été suivi de mi 2016 à décembre 2018, soit sur

⁴⁰ En jargon européen, un « paquet législatif » est un ensemble de propositions législatives – en général règlements ou directives et accompagnées de propositions non législatives – adoptées en même temps par la Commission européenne. Le regroupement de plusieurs textes dans un « paquet » répond principalement à des objectifs de communication : dans le cas d'un tel « paquet », la présentation des propositions fait l'objet d'un seul et unique document introductif (dit « communication non législative » chapeau), qui donne le contexte général des textes proposés et, en général, donne lieu à une même conférence de presse par les commissaires européens concernés. Le fait pour des propositions législatives d'être présentées en « paquet » par la Commission européenne n'implique pas nécessairement que ces propositions législatives ont été préparées simultanément ou seront traitées de manière groupée au Conseil ou au Parlement européen.

la quasi-totalité de la procédure. Le principal imprévu a concerné la taille du paquet « énergie propre » (qui devait comporter initialement moins de textes législatifs) et la façon dont il a été « traité » par la machine européenne : non seulement le paquet a pris du retard par rapport au calendrier initial, mais surtout sa taille importante a conduit à ce qu'il soit découpé au niveau du Parlement, multipliant d'autant le nombre d'acteurs impliqués. Une autre difficulté a concerné la grève des transporteurs ferroviaires au printemps 2018, qui a conduit à décaler un certain nombre d'entretiens à l'été 2018. Enfin, une dernière difficulté a concerné l'adoption en 2018 de la proposition législative sur les plastiques à usage unique : ce texte, qui n'était pas prévu en 2015-2016, a repris certaines dispositions législatives du paquet économie circulaire dans le cas des plastiques, ce qui a contribué à maintenir un haut degré de « sensibilité » sur ce dossier et une forte charge de travail sur les rédacteurs communs aux deux textes en 2018 (et a été à l'origine de refus d'entretien). De manière générale, les entretiens ont été obtenus moyennant une garantie d'anonymat et de confidentialité. En dépit de ces difficultés, il a été possible de suivre les paquets « en temps réel » et d'obtenir un niveau d'information suffisant pour pouvoir tirer des conclusions intéressantes.

Si les raisons conjoncturelles ont joué un grand rôle dans la sélection des paquets étudiés, les motifs qui ont conduit à les choisir relèvent également de l'importance qu'ils revêtent, à la fois au niveau européen et pour les collectivités locales.

Au niveau européen, les deux paquets sont des propositions emblématiques de la Commission Juncker (2014-2019). Si la proposition « économie circulaire » sur les déchets avait été mise sur la table sous la Commission Barroso en juillet 2014, elle a été retirée et reproposée par la nouvelle équipe de la Commission Juncker. Quant au paquet énergie, il s'agit de l'une des dix priorités annoncées en début de mandat par Jean-Claude Juncker.

Au niveau de l'importance pour les collectivités, qu'il s'agisse de la gestion des déchets ou de l'énergie, ces deux secteurs portent des enjeux majeurs pour les collectivités, à la fois en terme de compétences, de financement et plus généralement de développement économique et de rayonnement des territoires. Même si nous aurons l'occasion de revenir longuement et en détail sur ce point, l'importance de ces secteurs pour les collectivités peut déjà être présentée ici à grands traits. La gestion des déchets constitue d'abord un gros enjeu financier pour le bloc communal (en France, 5 milliards d'euros sur 46 milliards de fiscalité locale d'après la Cour des Comptes en 2011), qui devient d'autant plus critique que le secteur est en mutation (de la collecte des déchets vers « l'économie circulaire »). Quant à l'énergie, la politique de « transition énergétique » est de plus en plus politisée au niveau des villes et des réseaux de villes (cf. le sommet des villes et régions organisé durant la COP21 en décembre 2015 et l'engagement de Michael Bloomberg en faveur du climat au nom des villes) et les enjeux de mutation des modèles énergétiques avec l'énergie décentralisée repositionnent les collectivités au centre du jeu (DEFUILLÉY, 2016).

Enfin, les deux paquets choisis (déchet et énergie) concernent des propositions législatives à caractère réglementaire (par opposition à des politiques à vocation de

redistribution financière), ce qui a été peu exploré en raison du focus mis sur les politiques de cohésion depuis les années 1990.

5.2. Définition et opérationnalisation de l'influence

Si la question de « l'influence » des collectivités est au cœur de notre démarche, la définition de ce terme et la façon d'évaluer ce qu'on entend par « influence » ont fait l'objet de nombreux travaux et controverses. Ayant conscience des risques attachés à l'utilisation de ce concept, nous allons en rappeler les différentes acceptions et écueils avant de présenter la définition et l'opérationnalisation que nous allons utiliser dans la thèse.

5.2.1. De l'importance d'aborder l'influence avec précaution

La première difficulté concernant la notion d'« influence » relève de la polysémie du terme. Michel Offerlé (OFFERLÉ, 2010, p.94 et suiv.) identifie diverses acceptions de l'influence. Elle peut être attribuée à un individu (« homme d'influence »). Elle peut être une activité (« *un métier qui s'apprend en école et sur le tas, fondé sur un ensemble de savoir-faire, de techniques et de recettes, détenues par des 'agents d'influence', des lobbyistes et des professionnels des 'affaires publiques'* »). Elle peut enfin être une catégorie de pouvoir, « *reposant sur la conviction, la persuasion, la dissuasion* ». L'influence vue comme pouvoir peut elle-même consister en un contrôle sur les acteurs, sur les ressources, ou sur les productions (DÜR et DE BIEVRE, 2007, reprenant la typologie de Hart⁴¹).

Encadré n°2 : L'influence comme pouvoir sur les acteurs : l'exemple des recherches d'Irina Michalowitz

En utilisant l'influence vue comme un pouvoir sur des acteurs, des auteurs des « EU lobbying studies » ont utilisé une définition fondée sur la capacité à changer la course d'action. S'inspirant des études réalisées aux États-Unis, Irina Michalowitz (MICHALOWITZ, 2005 et 2007) s'engage dès 2005 dans l'étude de l'influence de groupes d'intérêt pour évaluer le risque de déficit démocratique (c'est-à-dire la capacité qu'auraient les lobbys à infléchir les volontés des représentants institutionnels) en utilisant une définition inspirée de Weber : l'influence est la capacité de faire changer la course d'action d'un acteur qui initialement voulait s'engager sur une autre voie. Cette approche est appliquée à 4 études de cas (3 dans son article de 2007) sur des propositions européennes, majoritairement législatives, de transports et de télécommunications, centrées chacune sur un représentant d'intérêt, en utilisant une méthode de « process-tracing » et des entretiens qualitatifs⁴². Elle démontre l'importance d'éléments de contexte comme le degré de conflit et conclut que l'influence « directionnelle » est hautement improbable au niveau européen.

⁴¹ HART Jeffrey, 1976, Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations, International Organization, vol. 30, n°2, pp.289-305.

⁴² Plus en détails, elle évalue l'influence en analysant 3 éléments : le « degré de conflit » (c'est-à-dire si le représentant d'intérêt est en opposition à d'autres acteurs – autres organisations ou institutions européennes - ou au contraire inclus dans une coalition), les « conditions structurelles de l'influence » (existence ou non de conflits intra-institutionnels, transparence des processus de décision et niveau d'attention des administrés) et le « type d'influence » (velléités de modifications « techniques » vs « directionnelles » des représentants d'intérêts, c'est-à-dire congruents ou non avec le cœur du projet politique porté par les institutions). Les résultats (« *outcomes* ») des politiques proposées sont également observés.

Sonia Lorenzani (LORENZANI, 2014, p.59) juge cette approche de l'influence « *restrictive car elle néglige de prendre en compte le cas de 2 parties qui ne sont pas antagonistes* ». En outre, l'angle d'approche visant à considérer qu'il y a réellement influence seulement quand il y a capacité à réorienter fortement - « directionnellement » ou « politiquement » - les propositions conduit à minimiser les modifications considérées comme essentiellement « techniques » a priori (et donc à minimiser l'influence au sens de capacité à modifier un texte). Enfin, cette définition présuppose qu'on puisse identifier un législateur qui ait initialement une idée claire de la « voie » sur laquelle il veut s'engager, ce qui n'est pas nécessairement le cas, notamment pour les modifications qui seraient considérées comme techniques.

Au-delà de la polysémie, la littérature en sciences humaines a montré que les questions d'« influence » ou de « pouvoir » sur les décisions politiques sont notoirement difficiles à opérationnaliser. Les premières études réalisées aux États-Unis sur le pouvoir des groupes d'intérêt ont été critiquées pour leur incapacité à prendre en compte certaines facettes du pouvoir. Initialement, a été pointé le fait qu'elles méconnaissaient le pouvoir consistant à écarter certaines problématiques de la mise à l'agenda politique (« 2^{ème} visage du pouvoir » de Peter Barach et Morton S. Baratz⁴³). Par la suite, des travaux ont mis en évidence le fait que les systèmes sociaux conduisent certains groupes à ne pas même percevoir leur « réel intérêt » (désigné sous le nom de « troisième visage du pouvoir »⁴⁴) : certains sujets pourraient ainsi ne jamais être mis à l'agenda politique parce que les acteurs ne réalisent pas qu'il s'agit pour eux d'enjeux politiques. Le pouvoir ou l'influence d'un acteur peut ainsi prendre des formes difficiles à valider empiriquement.

En outre, dans le cas où l'analyse se limite aux cas d'impact sur les décisions politiques, l'étude de l'influence doit se garder de plusieurs écueils liés à la difficulté d'évaluer les causalités entre les actions des groupes et les décisions prises. Marc Milet (MILET, 2017, pp.163-164) formule en particulier trois difficultés : « *la découverte de l'influence prend le risque bien souvent de définir un rapport de causalité entre phénomènes seulement corrélés (la décision prise répond aux objectifs d'un groupe d'intérêt alors même que son action n'a en rien ou très faiblement interféré dans son résultat). Se pose de surcroît la question de la temporalité et de l'enchaînement des actions. L'élargissement ou le rétrécissement de la borne chronologique amène à reconsidérer les conditions d'émergence d'une thématique dont l'imputation peut passer d'un type d'acteur à l'autre. (...) Enfin, une lecture unilatérale des actions entreprises méconnaît la politique des attentes qui fait que les gouvernants peuvent espérer une mobilisation des acteurs privés. (...). L'influence supposée s'apparente bien dans un tel cas de figure à un simple appui généralisé* ». De fait, la multiplicité des moyens et canaux d'influence (de l'accès direct à la campagne de publicité/presse, en passant par la coalition), des moments d'influence (influence pouvant avoir lieu avant le processus étudié, à différents stades de la procédure, voire après) et des raisons pouvant motiver les « gouvernants », font qu'un suivi très fin dans le temps et une

⁴³ BACHRACH Peter and BARATZ Morton S, 1962, Two Faces of Power, American Political Science Review, vol. 56, n°4, pp. 947-52.

⁴⁴ Cf. LUKES Steven, 1974, Power: A Radical View, London Macmillan, ainsi que la réaction de Ian Shapiro : SHAPIRO Ian, 2006, On the Second Edition of Lukes' Third Face', Political Studies Review, vol. 4, pp. 146-55.

simple comparaison des positionnements peuvent s'avérer insuffisants.

D'autres éléments sont également relevés sur la difficulté à mesurer l'influence. En référence à une définition de l'influence fondée sur les productions, Andreas Dür et Dirk De Bièvre (DÜR et DE BIEVRE, 2007) mentionnent d'abord la difficulté à établir des positions ou préférences pour les acteurs dont on cherche à évaluer l'influence, certains acteurs n'ayant en réalité pas de position ou ayant des positions changeantes, ou encore ayant des positions qui ne correspondent pas en réalité à ce qu'ils rendent public, par exemple en exagérant leurs demandes (cela à des fins stratégiques). Un deuxième obstacle concerne la multiplicité des acteurs poussant dans des directions différentes, pour lesquels il faut pouvoir prendre en compte les positions ayant un effet favorable ou défavorable pour l'acteur étudié sans que ce dernier ait eu besoin d'agir. En particulier l'absence de prise en compte dans un texte d'une position d'un groupe ne signifie pas forcément absence d'influence, dans la mesure où ce groupe a pu peut-être éviter une position pire poussée par un autre groupe, et par cette neutralisation a été de fait influent. A contrario, un autre groupe que le groupe étudié peut avoir eu un fort impact, laissant croire que le groupe étudié a été influent. Enfin, Andreas Dür (DÜR, 2008) insiste aussi sur la difficulté à catégoriser les questions (« *issues* ») sur lesquelles évaluer l'influence : la désagrégation d'un texte législatif en problèmes unidimensionnels et la sélection d'un nombre limité de problèmes, inévitable pour les études quantitatives, peut biaiser l'évaluation de l'impact d'un acteur pris individuellement : « *Si un groupe réussit sur 20% des problèmes et échoue sur 80%, une simple analyse quantitative suggérerait que le groupe a peu d'influence. Cependant, il se peut que le groupe réussisse sur toutes les questions qui le préoccupent le plus (par exemple, parce qu'il investit plus de ressources sur ces questions) et échoue sur celles qui ne le sont pas. Dans ce cas, même si le groupe ne réussit que dans 20% des cas, il devrait être considéré comme assez influent.* »⁴⁵.

Il est donc primordial de spécifier exactement ce qui est entendu par « influence » de manière à éviter les généralisations inadéquates et à bien préciser les limites de la définition choisie. En outre, le protocole pour opérationnaliser la définition doit être suffisamment robuste pour offrir des garanties quant aux écueils mentionnés.

5.2.2. Une définition et une opérationnalisation de l'influence inspirées des « EU lobbying studies »

Considérant les écrits comme « juge de paix » de l'influence des collectivités, nous nous plaçons dans une perspective de définition de l'influence comme « influence sur les

⁴⁵ Traduction par l'auteur (texte original de DÜR, 2008, p.569 : « *If a group is successful on 20% of the issues and unsuccessful on 80%, a simple quantitative analysis would suggest that the group has little influence. It may be, however, that the group is successful on all of the issues that are highly salient to it (e.g. because it invests more resources on those issues) and unsuccessful on those that are not salient to it. In that case, even if the group is successful on only 20% of the issues, it should be considered quite influential* »).

productions (écrites) ». Plus précisément, nous nous inscrivons dans la lignée des réflexions qui ont été menées dans le cadre des analyses collectives de l'influence au niveau européen au milieu des années 2000 (cf. les 2 séminaires en 2005 et 2006 qui ont donné lieu à des numéros spéciaux sur l'influence⁴⁶) portées par plusieurs chercheurs (Andreas Dür, Dirk De Bièvre, Christine Mahoney, Heike Klüver notamment). Envisageant l'influence comme le « contrôle sur les productions politiques » (« *control over political outcomes* ») - par opposition au contrôle sur les acteurs ou les ressources (DÜR et DE BIEVRE, 2007), les tenants de cette approche s'intéressent à l'écart entre les produits de sortie et les préférences des acteurs, un produit de sortie proche des préférences exprimées par un acteur étant associé à une plus grande influence de cet acteur. Autrement dit, la définition de l'influence est que les acteurs sont d'autant plus influents qu'ils réussissent à obtenir des politiques qui sont plus alignées avec leurs préférences qu'elles ne l'auraient été sans leur participation dans le processus de décision (« *to the extent that they succeed in obtaining policies that are most closely aligned with their preferences than would have been the case without their participation in the policy process* ») (BERNHAGEN, DÜR, et MARSHALL, 2014, pp. 203–204).

Cette définition est prise en utilisant soit une approche qualitative (étude de cas), soit des méthodes quantitatives (grand nombre de textes). Dans le premier cas, l'influence est mesurée en général par la méthode dite du « process-tracing » qui consiste à identifier les causes expliquant comment un produit de sortie s'est constitué : « *les chercheurs utilisant la méthode du 'process-tracing' essaient de mettre au jour les étapes par lesquelles les causes affectent les produits de sortie* »⁴⁷ (DÜR, 2008). A contrario, dans les méthodes quantitatives (privilégiées par Heike Klüver et Christine Mahoney), les effets de causalité entre le contenu des productions et les préférences ne sont pas mis en évidence empiriquement.

Les différentes méthodes utilisées pour appréhender l'influence sur les produits de sortie

En termes de moyens pour évaluer les distances entre préférences et productions législatives, sont utilisés soit les dires des acteurs, par la méthode dite de « l'influence attribuée » (enquêtes déclaratives en entretien ou en ligne, demandant par exemple à des acteurs clés de déterminer numériquement une distance sur certains enjeux entre préférences et productions législatives), soit des analyses textuelles, qui sont en général automatisées (les textes des préférences sont codés et comparés aux produits finaux), soit une combinaison des deux. Andreas Dür et Dirk De Bièvre, puis Heike Klüver différencient sur cette base 3 types de méthodes pour évaluer l'influence (synthétisées dans le tableau ci-après).

⁴⁶ Par exemple : Vol. 27, No. 1, Interest Group Influence on Policymaking in Europe and the United States (Jan. - Apr., 2007) du Journal of Public Policy.

⁴⁷ Traduction par l'auteur (texte original de DÜR, 2008, p.562 : « *scholars using process-tracing try to uncover the steps by which causes affect outcomes* »).

Tableau n°1 : Trois types de méthodes pour évaluer l'influence

Méthode d'évaluation de l'influence	Avantages	Inconvénients
« Process-tracing »	*fait par étude de cas, donc bonne connaissance de tous les acteurs et possible prise en compte du « contre-lobbying », voire des jeux interinstitutionnels ou autres contraintes structurelles sur la production législative *possibilité de prendre en compte les causalités et mécanismes	*difficulté à collecter des informations suffisamment précises pour couvrir toutes les étapes du processus ; * risque de se fonder seulement sur des entretiens sans moyen de vérification par d'autres sources ; * absence de « mesure quantitative » de l'influence (préjudiciable notamment pour les comparaisons entre acteurs) et risque de subjectivité dans l'évaluation de l'influence ; * si trop d'importance accordée à l'activité, risque d'assimiler influence et activité lorsque l'activité n'est pas un bon indicateur (cas par exemple d'une absence d'activité liée à des propositions jugées satisfaisantes, ou cas des groupes qui font du lobbying non pour influencer mais par exemple pour attirer des membres) * étude de cas donc résultats non généralisables
Méthode de l'« influence attribuée »	*simplicité *prise en compte de tous les canaux d'influence	* biais liés aux estimations par les acteurs eux-mêmes (surestimation ou sous-estimation stratégique ou même de bonne foi, risques liés à la mémoire, risque de prise en compte seulement d'événements « proéminents », risque de recours à des croyances) ; * mesure de la <i>perception</i> de l'influence plutôt que de l'influence (et pas d'information sur le type ou les variations de l'influence) *problèmes généraux liés aux enquêtes (taux de réponses, échantillonnage, sous-utilisation des valeurs extrêmes...)
« Atteinte des préférences » (analyse de texte)	*emploi possible pour les méthodes quantitatives, avec des résultats généralisables * prise en compte de tous les canaux d'influence, y compris le lobbying « secret » * « objectivité » de la mesure de l'influence	*impossibilité de voir les processus par lesquels se fait l'influence, *non prise en compte des explications alternatives pouvant justifier une coïncidence entre préférences et produits législatifs, * difficile mesure des positions des acteurs

(Source : tableau réalisé par l'auteur, d'après DÜR, 2008 et KLÜVER, 2013, pp. 61-62)

Utilisant cette typologie, les auteurs de ce courant des « EU lobbying studies » encouragent la réalisation d'études quantitatives au niveau européen, en lien avec des questionnements liés à la capacité différentielle des lobbys à agir sur la législation européenne, et ses déterminants. Ces études mettent en évidence des premiers résultats contrastés. Andreas Dür, Patrick Bernhagen et David Marshall (DÜR et al, 2015) montrent en étudiant 70 propositions législatives entre 2008 et 2010 contenant 112 « problèmes controversés » que le lobbying des représentants d'entreprises est en général moins couronné

de succès que celui des autres acteurs non-étatiques (évaluation déclarative recueillie auprès de représentants de la Commission, avec contrôle des ordres de grandeur par texte). À l'inverse, Heike Klüver (KLÜVER, 2013) montre dans son ouvrage via l'analyse de 56 « problèmes politiques » et 2696 groupes d'intérêts (par analyse textuelle informatisée) que le type de groupe d'intérêt n'explique pas l'influence, mais que c'est la coalition à laquelle le groupe appartient (coalition qui dépend elle-même du problème politique traité) et ses caractéristiques qui importent. Elle montre en outre que le stade de la procédure législative est déterminant : *« Afin d'évaluer l'impact de la pression des groupes d'intérêt sur l'élaboration des politiques européennes, les recherches futures doivent donc prendre en compte le fait que la capacité d'influencer les décisions politiques est également affectée par le stade du processus législatif. »* (KLÜVER, 2013, p.210, traduction par l'auteur).

Parmi les études qualitatives récentes sur l'influence, la thèse de Maja Kluger Rasmussen publiée en 2012 (RASMUSSEN Maja Kluger, 2012⁴⁸) étudie l'influence des lobbys au Parlement européen dans le cas de 4 études de cas, dont elle suit pas à pas le déroulement : elle identifie, dans le cadre de 4 dossiers différents traités par le Parlement européen, les groupes les plus influents sur la base d'une combinaison des 3 méthodes identifiées par Dür et De Bièvre (entretiens, process-tracing et analyse textuelle des produits de sortie). L'approche qualitative permet en outre de mettre en évidence le travail législatif des eurodéputés, de leurs assistants/conseillers et du personnel administratif du Parlement. Benedetta Voltolini et Rainer Eising (VOLTOLINI et EISING, 2016) montrent l'importance de continuer à utiliser les méthodes des études qualitatives en plus des études quantitatives dans le domaine des « lobbying studies ».

La définition de l'influence et son opérationnalisation dans notre thèse

L'approche privilégiée dans notre thèse est d'évaluer l'influence non en général mais à l'échelle et à l'aune d'un processus législatif. Ce parti pris conduit à limiter la définition prise de l'« influence » (puisque'elle n'inclut pas les influences en général, ou préalables à la mise sur agenda – et donc la « deuxième face du pouvoir » - ou postérieures à l'adoption du texte). En outre, il est considéré que toute action visant à influencer les institutions n'est pas considérée comme « influente » si elle ne se traduit pas dans le texte législatif. Pour reprendre en les adaptant les définitions de l'influence présentées dans la partie précédente, les collectivités seront d'autant plus influentes *qu'elles réussiront à obtenir des productions législatives intermédiaires qui sont plus alignées avec leurs préférences.*

Toutefois, contrairement aux travaux quantitatifs, nous ne recherchons pas d'alignement entre position adoptée par un groupe et produit de sortie sur la base de comparaisons textuelles et d'un traitement statistique. En particulier, nous considérons qu'il y a influence des collectivités si le texte correspond à des dispositions favorables aux

⁴⁸ Le prénom est conservé en référence afin de bien différencier les travaux de Maja Kluger Rasmussen et de Anne Rasmussen, tous deux publiés en 2012.

collectivités, même si les collectivités n'ont pas fait valoir de position écrite⁴⁹. L'alignement des préférences est en effet évalué qualitativement, sur la base d'une « expertise » de ce que contient le texte législatif, qui nécessite une compréhension fine des problématiques. Cette expertise se fonde à la fois sur la compréhension générale de la question traitée de la part de l'auteur (alimentée par diverses sources), sur les positions initiales des collectivités (le cas échéant) et autres acteurs actifs sur la question, sur l'avis des représentants de collectivités relatif à la prise en compte de leurs préférences dans le texte, et surtout sur l'avis du rédacteur législatif sur le sens donné au texte (et la prise en compte des doléances des collectivités dans le document le cas échéant). Notre définition de l'influence correspond ainsi à la **prise en compte des collectivités et de leurs préférences (formulées ou anticipées), telle qu'elle apparaît dans le texte législatif, aux différentes étapes de la procédure législative ordinaire**.

Partant, le protocole pour évaluer l'influence est fondé sur les 3 méthodes complémentaires identifiées dans la littérature - process-tracing, influence attribuée (par le rédacteur typiquement) et analyse textuelle - et adaptées au cas étudié en tirant partie de toutes les possibilités offertes par le format de l'étude de cas. Ce protocole par triangulation permet en effet de surmonter les obstacles identifiés précédemment, chaque méthode présentant des limitations qui peuvent être dépassées par les autres (cf. tableau ci-dessous synthétisant les moyens de surmonter les écueils sur l'influence).

Comme nous venons de le présenter, notre appréciation de l'influence, de son origine (qui, quoi) et des raisons (pourquoi et comment) qui président à cette influence - ou absence d'influence - dans le temps s'inspire des « EU lobbying studies », mais elle présente aussi des divergences par rapport à ce courant d'analyse. Notre approche s'appuie en effet grandement sur un type d'acteur particulier, le « rédacteur », que nous mettons au centre de notre analyse. Nous allons à présent expliciter ce que nous entendons par rédacteur et quelles sont les sources théoriques sur lesquelles nous nous fondons pour ce faire.

⁴⁹ C'est-à-dire que l'expression de l'intérêt des collectivités n'est pas seulement considérée en référence aux prises de position écrites de représentants de collectivités (typiquement dans un « position paper », comme cela est fait dans le cas des études quantitatives). L'intérêt des collectivités peut par exemple être défini et anticipé par un rédacteur législatif du fait de son expérience antérieure, ou être porté par des collectivités dans d'autres cadres qu'un « position paper » (par exemple présentation orale lors d'un séminaire des institutions européennes ou intervention lors d'une réunion d'un groupe d'expert de la Commission européenne etc.).

Tableau n°2 : Méthodologie appliquée dans la thèse pour surmonter les écueils et points de vigilance identifiés dans la littérature sur le concept d'influence.

Écueil d'évaluation de l'influence (explicité dans la section précédente)	Moyen retenu pour surmonter l'écueil	Méthode utilisée
Risque d'identifier un rapport de causalité entre phénomènes seulement corrélés	*Appui sur le rédacteur pour identifier les raisons d'une formulation	*Entretien avec le rédacteur : remplacement en situation sur le contexte de rédaction, et demande d'explicitation des choix et raisons de formulation (si possible échange avec les textes rédigés sous les yeux) ; *Référence aux collectivités seulement en fin d'entretien (pour éviter les biais).
Problème de temporalité et enchaînement d'action	*Combinaison de process-tracing et d'analyse textuelle pour replacer les faits et textes dans la chronologie, et confirmation par le rédacteur	*Process-tracing ; *Analyse textuelle (évolution du texte) ; *Entretien avec le rédacteur (parcours, passage en revue de la chronologie de l'action)
Attentes des rédacteurs	*Combinaison de process-tracing (sur le contexte politique et les prises de position préalables) et d'évaluation par le rédacteur.	*Entretien avec le rédacteur : remplacement en situation sur le contexte de rédaction, demande d'explicitation des choix et raisons de formulation (si possible échange avec les textes rédigés sous les yeux), demande d'appréciation générale et contrefactuelle sur l'influence des collectivités ; *Process-tracing (discours et prises de positions des responsables politiques et/ou de la hiérarchie).
Difficulté à établir des positions ou préférences pour les acteurs	*Prise en compte des collectivités dans le texte établie sur la base d'une analyse de l'auteur (pas seulement sur les positions ou préférences des collectivités)	*Entretien avec le rédacteur pour avoir son appréciation sur la prise en compte des collectivités ; * Analyse textuelle (analyse du sens du texte et de ses implications pour les collectivités) ; * Recherche dans la littérature sur les enjeux, positions et préférences des collectivités ; * Process-tracing des positions des collectivités ; *Entretiens avec les représentants des collectivités.
Multiplicité des acteurs poussant dans des directions différentes	*Prise en compte du contexte général entourant chaque problématique étudiée (étude de cas)	* Process-tracing incluant l'ensemble des parties prenantes affectées par les questions étudiées (études de cas) ; * Entretien avec le rédacteur pour avoir son appréciation des différentes parties prenantes ; *Recherche dans la littérature sur les différentes parties prenantes ; *Process-tracing des positions des collectivités et d'autres acteurs ; *Entretiens avec les représentants des collectivités (appartenance à des coalitions etc.).
Importance variable des questions (« issues ») pour les acteurs	*Choix de questions importantes (à enjeux) pour les collectivités	*Voir méthodologie détaillée en 5.4.

5.2.3. Une approche inspirée de la littérature sur les « street level bureaucrats »

La particularité de notre posture est de nous centrer sur l'influence comme une prise en compte dans les écrits, et de nous appuyer de ce fait sur le « rédacteur » (ou plutôt la chaîne de rédacteurs) de ces écrits tout au long de la procédure législative ordinaire. Du point de vue de ses racines théoriques, cette approche emprunte principalement à deux courants de recherches, sur les « street level bureaucrats » et sur l'étude des « écrits », que nous allons brièvement présenter ici en mettant en évidence ce qui sera important pour nous dans le cadre de la thèse.

« Street level bureaucracy » : l'attention portée aux « petits » législateurs

En s'intéressant au travail de rédaction et à ceux qui le portent, l'approche choisie s'inscrit dans un courant de la littérature qui a principalement été appliqué au cas des bureaucrates et employés de bureaux chargés de mettre en œuvre des politiques publiques : l'étude des « street level bureaucrats ». Dans la veine du texte emblématique de Michael Lipsky (LIPSKY, 1980), de nombreux travaux se sont en effet intéressés à la mise en œuvre des politiques publiques au quotidien par les agents, mettant en évidence les arrangements nécessaires avec la règle et expliquant les écarts avec les prescriptions des législateurs (en France, voir notamment les travaux de Vincent Dubois, Philippe Warin, Jean-Marc Weller, Gilles Jeannot).

Un corpus plus resserré d'études s'est intéressé au cas spécifique des « petits législateurs », c'est-à-dire des agents des administrations et/ou personnels des élus auxquels incombe la tâche de rédiger les propositions législatives. En effet, si beaucoup d'études envisagent le travail des agents administratifs en général, en tant qu'acteurs d'une « bureaucratie » ou d'une « administration », sans nécessairement se concentrer sur le travail législatif (pour la Commission européenne, voir notamment KASSIM et alii., 2013 et pour un panorama historique complet EYMERI-DOUZANS et GEORGAKAKIS, 2008), seuls un petit nombre de travaux abordent le sujet en se focalisant sur le travail législatif des administrateurs.

Parmi ces travaux, ceux d'Edward PAGE (PAGE, 2007, basé sur PAGE, 2003), centraux, analysent pourquoi des « policy officers » britanniques ont une grande marge de manœuvre dans la préparation d'une législation, et identifient principalement 4 raisons. La première est qu'un texte législatif oblige à entrer dans le détail des conditions d'application et est de ce fait intrinsèquement complexe, chaque disposition posant un grand nombre de questions devant être résolues (qui fait quoi, comment, etc.) et ayant des implications dans des domaines connexes. Il résume cette raison par l'expression (très en vogue au niveau européen) : « *with policies, the devil is in the detail* ». Une deuxième raison est que les instructions des politiques (élus et conseillers politiques – « spads ») sur les attendus sont en pratique souvent très vagues (par exemple « fairer and less complicated ») et les rencontres entre politiques et administrateurs rares. Les administrateurs sont ainsi amenés à chercher les

indices d'orientation politique et à se positionner en devinant ce qu'aurait fait le ministre. Troisièmement, la supervision de la haute administration (« top level officials ») est très limitée en pratique, pour des raisons relevant à la fois du manque de disponibilité (temps contraint, nombre de personnes trop important à gérer), de la nature du travail de rédaction (phases de rédaction réalisées rapidement, sous contraintes, nécessitant de fait parfois un évitement des hiérarchies), et de la nature de la supervision réalisée (qui repose sur la bonne volonté des supervisés). Enfin, il note que, dans la pratique, le travail législatif réforme l'existant plus souvent qu'il n'innove, ce qui donne une grande importance aux administrateurs responsables du suivi et de la mise en œuvre de la législation ou ayant une expérience/expertise de la politique publique donnée. Dénommé sous l'expression « *policy as its own cause* » (qui pourrait être traduit par « de la politique publique naît la politique publique »), cet élément traduit l'idée que ce sont les imperfections des dispositions existantes qui conduisent à envisager une « nouvelle » législation. Si Edward PAGE reconnaît une variabilité nationale et nuance ces constats dans le cas du gouvernement suédois (pour lequel les ministères, peu dotés en ressources humaines, reposent en grande partie sur des « agences » qui détiennent l'expertise), il conclut toutefois qu'il existe nécessairement une tension entre la capacité de décision des représentants politiques élus et le besoin d'expertise pour rédiger les textes.

En France, l'étude des « petits administrateurs » impliqués dans la fabrication de la législation est rare⁵⁰. Comme Jean-Pierre le Crom le note en préambule d'un numéro de *Droit et Société* portant sur « le rôle des bureaux dans la production des normes » en 2011 : « *Il existe bien entendu de multiples et excellentes études sur l'administration, qu'elles soient juridiques, historiques, politiques ou sociologiques. Certaines d'entre elles traitent directement de la question de la bureaucratie. Pour autant, on cherchera en vain jusqu'à une période récente de véritables travaux sur le rôle de l'administration dans la fabrication du droit* » (LE CROM, 2011). Dans ce même numéro, qui rapporte en premier lieu trois études de cas historiques, deux articles s'intéressent à des situations contemporaines. Aux côtés d'Edward Page, Jacques Chevallier (CHEVALLIER, 2011) montre le pouvoir dont disposent l'administration et ses entités constitutives (bureaux, directions, directions générales) dans la rédaction de textes législatifs, mettant notamment en évidence l'importance du « cheminement bureaucratique » des textes et de la « contrainte juridique ». Il évoque une « emprise bureaucratique sur la production des normes » par sa « fonction de cadrage » et son rôle de mise en forme. Il rappelle cependant que cette emprise ne signifie pas pour autant que l'administration est l'unique détentrice du pouvoir : « *rationalité bureaucratique et rationalité politique interfèrent en réalité constamment dans la préparation des textes, sans qu'il soit possible de les opposer : non seulement les échanges sont constants entre cabinets et directions, mais encore la forte présence des hauts fonctionnaires dans les premiers et*

⁵⁰ En revanche, un corpus fourni d'analyses existe sur le rôle des hauts fonctionnaires de l'administration en France et leur participation à l'élaboration des décisions politiques. On peut citer par exemple les travaux de Jean-Michel EYMERI (EYMERI, 2002 et 2003), ou de Sylvain Laurens (LAURENS, 2009).

l'engagement politique fréquent à la tête des secondes relativisent l'idée d'un conflit de rationalités ; et les mêmes rapports d'imbrication se retrouvent au niveau des arbitrages interministériels ».

L'analyse de Jean-Pierre Le Crom faite en 2011 d'une rareté des travaux en France sur les petits fonctionnaires dans la fabrication de la loi semble toujours valable en 2019, même si quelques études sont venues grossir les rangs. Sans souci d'exhaustivité, on citera notamment les travaux de Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais (BONNAUD et MARTINAIS, 2013), développés en détails quelques paragraphes plus loin dans la partie sur les écrits. D'autres études se sont intéressées aux fonctionnaires, mais dans un contexte non nécessairement législatif. Par exemple les enquêtes d'Hélène Dufournet (DUFOURNET, 2016) se concentrent sur le travail des fonctionnaires impliqués dans la rédaction d'un traité international (donc non législatif à proprement parler). Récemment, plusieurs travaux ont manifesté un intérêt pour les « administrateurs intermédiaires » et leur rôle, mais là aussi non nécessairement dans un cadre de préparation législative. En 2015, Julien Barrier, Jean-Marie Pillon, et Olivier Quéré (BARRIER et alii, 2015) ont appelé à s'intéresser aux « cadres intermédiaires » concernant l'analyse des recompositions du travail administratif, constatant que cette catégorie n'a pas été étudiée contrairement à la haute fonction publique (toutefois, cet intérêt ne se situe pas à ce stade dans un cadre d'étude d'une fabrication législative, mais dans celui de leur rôle dans la mise en œuvre de la réforme du travail administratif). En 2017, Jean-Noël Jouzel et Giovanni Prete ont mis en évidence le rôle des petits fonctionnaires d'administration centrale pour relayer certaines alertes liées à des risques phytosanitaires pour les agriculteurs, mais là encore hors contexte législatif (JOUZEL et PRETE, 2017).

Une entrée dans le travail législatif « par le bas » conduit à entrer dans la boîte noire des fonctionnements internes, des procédures et routines encadrant l'action mais aussi des règles d'organisation du travail qui définissent les « rôles » respectifs des personnes et des entités constitutives des organisations. Si l'on ne va pas ici jusqu'à s'intéresser comme Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC (BEZES et LE LIDEC, 2016) aux recompositions et aux logiques à l'œuvre derrière la division du travail administratif, il s'agit bien de prendre en compte comme ils le proposent « *la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein des administrations (...) ou, de manière plus générique, les modes de spécialisation des organisations publiques* ».

De manière connexe, certains travaux se sont penchés dans le cas des institutions européennes (principalement du Parlement mais aussi du Conseil) sur les tâches des « petits personnels » agissant dans l'ombre des eurodéputés et ministres, au premier rang desquels les assistants parlementaires et « attachés » des représentations permanentes (mais aussi le personnel administratif du Parlement européen et le personnel des groupes parlementaires). Relevant de courants issus de l'ethnographie/anthropologie (BUSBY et KHEIRA, 2013), de la sociologie du travail (MICHON, 2008) ou de l'analyse des administrations (DOBBELS et NEUHOLD, 2013 ; PEGAN, 2017), ils font notamment apparaître que, faute de temps, les

« décideurs » sont contraints de déléguer de nombreuses tâches⁵¹, parmi lesquelles les tâches de sélection de l'information et de mise en forme des positions. A contrario, afin de préserver autant que possible le temps des décideurs, les « petits personnels » sont encouragés à ne faire « remonter » que ce qu'ils ne peuvent réaliser eux-mêmes sur la base des informations à leur disposition (directives hiérarchiques, éléments politiques antérieurs etc.). Ainsi seules les questions ou tâches les plus problématiques, médiatiques ou sensibles et qui ne peuvent être traitées au niveau « technique » (de l'appréciation des « petits »), sont examinées successivement par les différents niveaux hiérarchiques jusqu'à parfois atteindre le niveau politique. Selon la même logique, pour ce qui concerne les interventions publiques des élus et décideurs publics, une grande majorité des travaux relevant de l'écrit, les briefings, discours, tweets et textes législatifs sont rédigés par des « petites mains », le décideur intervenant (parfois) dans la (re)lecture du texte.

Dans certains cas, les « petits personnels » peuvent même agir en dehors du mandat des élus (voir DOBBELS et NEUHOLD, 2013) ou remplacer ceux-ci pour certaines tâches (voir notamment l'excellent documentaire « Democracy – la ruée vers les datas »⁵² qui montre très bien ces pratiques, dont par exemple le fait que certaines parties prenantes ne sont reçues que par le conseiller d'un eurodéputé). Les perceptions et intérêts individuels dans le travail (notamment législatif) des assistants rejoignent le constat de Sébastien Michon (MICHON, 2008) qui met en évidence les logiques de trajectoire professionnelle chez les assistants travaillant pour des eurodéputés, le rôle d'assistant étant souvent un tremplin vers une carrière de fonctionnaire européen, ou plus fréquemment de chargé de mission dans un groupe d'intérêt.

L'ensemble de ces travaux met ainsi en évidence le rôle important que jouent les « petits acteurs » dans la rédaction d'un texte législatif (approche « par le bas »), tout en rappelant que ces « rédacteurs » ne sont pas de fait les seuls décideurs des législations, des interactions existant, de manière variable selon les sujets, avec le niveau politique, la chaîne hiérarchique et les parties prenantes extérieures.

Au-delà d'une approche « par le bas » (plutôt que « par le haut »), notre parti pris est celui d'une étude de l'influence fondée sur les écrits (par opposition à des approches qui

⁵¹ Dans le cas des eurodéputés, Amy Busby et Belkacem Kheira parlent de « surcharge informationnelle » : « *Empirical evidence suggests (MEPs) can feel they are suffering from "information overload" due to the increased workload, highly technical nature of EU legislation, and volume of daily communications they receive.* » (BUSBY et KHEIRA, 2013). Dans le cas des ministres au Conseil, ce sont l'organisation administrative et les règles internes du Conseil qui conduisent à ce qu'une grande proportion des textes soit écrite au niveau des groupes de travail, les ministres n'ayant à se prononcer que sur certains éléments « bloquants ». En prenant comme unité de mesure la proposition législative, les décisions sont généralement prises par les ministres comme le montre Frank Häge (HÄGE, 2008) ; néanmoins si l'on affine le niveau de granularité de l'analyse pour étudier les dispositions législatives, il apparaît qu'une grande majorité du texte est décidée en groupe de travail (voir MANGENOT, 2001 ou FOUILLEUX, DE MAILLARD et SMITH, 2005).

⁵² « Democracy – Im Rausch der Daten », documentaire réalisé par David Bernet et produit par Arek Gielnik et Sonia Otto, 2015, Allemagne (site officiel : <http://www.democracy-film.de/#film>, consulté en août 2019).

seraient fondées sur l'accès au législateur, les ressources ou les idées). Nous intéressent à des textes législatifs en préparation, notre ambition est de réaliser une analyse fine de textes tout au long de la procédure législative ordinaire.

Le travail d'écriture de la législation : l'importance des détails, de la chronologie et des procédures

L'approche privilégiée dans la thèse s'appuie sur l'analyse des écrits dans la préparation et la négociation législatives, c'est-à-dire de l'ensemble des productions intermédiaires, dans leurs mutations et évolutions, permettant d'arriver au texte finalement adopté.

Dans le cadre de l'étude de l'influence des groupes d'intérêt au niveau européen, les analyses des écrits utilisent aujourd'hui principalement des méthodes quantitatives et se concentrent sur le produit législatif final, parfois raffiné en prenant en compte un ou deux produits intermédiaires (comme le document de consultation publique ou la proposition législative de la Commission européenne). L'exemple emblématique de cette approche est l'étude menée par Heike Klüver (KLÜVER, 2013), qui quantifie dans le cadre de 56 « problèmes législatifs » et 2696 groupes d'intérêt la distance entre les textes législatifs et les positions des groupes d'intérêt. Ces approches reposent sur la codification des textes avec les limitations qu'elle comporte.

À rebours de cette approche, nous avons l'ambition d'étudier dans le temps l'évolution d'un nombre plus restreint de dispositions législatives ou plus exactement de thèmes (6 études de cas présentées en 5.5), en nous intéressant aux écrits qui président à leur évolution. Cette logique rejoint celle de Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais (BONNAUD, MARTINAIS, 2013) : étudiant l'élaboration de la loi sur les PPRT (plan de prévention des risques technologiques) consécutive à l'accident AZF à Toulouse, ils *« choisi(ssent) de s'intéresser aux dossiers, aux documents, aux papiers et à toutes les traces rédigées qui permettent de rendre compte des multiples activités des rédacteurs : mettre en forme des annonces ministérielles, négocier avec les autres ministères, consulter les futurs assujettis, procéder aux validations formelles, suivre le travail des parlementaires, préparer le ministre pour les débats en séance publique, etc. Le suivi longitudinal des versions successives de la loi (des premiers « brouillons » jusqu'au texte définitif adopté par le Parlement) et des documents de travail associés (notices explicatives, comptes rendus de réunion, annotations diverses et commentaires, etc.) incite ainsi à considérer la fabrique de la loi comme un processus dynamique, avec ses influences multiples, ses arbitrages, ses retournements, ses phases d'arrêt. »*. Pour eux : *« Au final, l'approche par les écrits permet de comprendre que la 'volonté du législateur', souvent évoquée lorsqu'il s'agit d'évaluer la portée ou le sens d'une disposition législative, est moins le reflet d'un arbitrage politique décisif, d'une nécessité technique, ou l'expression d'une demande sociale particulière, qu'un assemblage de compromis établis aux différentes étapes du processus d'écriture. »*

Outre la dimension dynamique, l'approche par les écrits permet de saisir l'importance des détails et des subtilités de rédaction. Le choix des mots, et plus généralement la forme du texte, traduisent la pensée du rédacteur, mais aussi les conditions dans lesquelles les mots sont fixés. Marion Fresia (FRESIA, 2012) précise dans le cadre de son observation des négociations au sein d'une commission du Haut Commissariat aux Réfugiés l'importance des « *petits mots a priori sans importance* » : « *je me limiterai ici à développer l'importance de l'usage des reformulations subtiles et le recours aux réserves qui amenèrent les protagonistes à débattre longuement sur un certain nombre de petits mots a priori sans importance. Plusieurs points de désaccord furent en effet résolus grâce à un glissement des débats du fond vers la forme. Au fil des sessions, les discussions se focalisèrent toujours davantage sur le choix des verbes à utiliser, certains délégués s'évertuant à substituer aux verbes perçus comme trop contraignants tels que « garantir » ou « assurer » des expressions plus souples telles que « faire les efforts nécessaires pour » permettant d'atténuer la portée des engagements pris. De même, l'introduction de réserves, telles que « quand cela est possible », « en accord avec les législations nationales » ou « si approprié », permit d'inclure, en filigrane, la possibilité de ne pas se soumettre à certaines directives si elles n'étaient pas en accord avec le positionnement des acteurs. Pour trouver un consensus sur les différentes conceptions de l'enfance qui s'affrontaient, une autre technique fut d'inclure un paragraphe affirmant la nécessité de prendre en compte l'« intérêt premier de l'enfant » et un autre rappelant l'« importance de la famille ». Enfin, une dernière technique consista à remplacer certains termes trop spécifiques par des concepts plus larges et suffisamment polysémiques pour être interprétés de différentes manières.* » (FRESIA, 2012, p.54). Plus loin, Marion Fresia explique que cette manipulation technique des écrits est le moyen pour les négociateurs de construire progressivement un consensus : « *Passant facilement inaperçues, ces subtilités de forme dissimulaient des oppositions parfois fondamentales (...). Elles permirent surtout d'éviter d'entamer des discussions plus substantielles sur le fond (...). Exprimant des rapports de force structurels parfois tendus entre protagonistes, et qui n'avaient plus grand-chose à voir avec le thème discuté, ces glissements permirent pourtant aux acteurs de dépolitiser la plupart des controverses et de construire un texte suffisamment malléable, général et parfois contradictoire pour pouvoir faire consensus* » (FRESIA, 2012, p. 54-55). Ainsi, l'étude de l'écrit permet de suivre les nuances introduites pour traduire les consensus intermédiaires qui construisent peu à peu le produit final. L'analyse de ces mécanismes intermédiaires permet de lever le voile sur la formation de formulations incorporées dans le produit final et d'en expliquer l'origine et la raison d'être, chose souvent impossible à faire sur la base du produit final seul.

Enfin, les procédures et plus généralement le cadre organisationnel autour de la production législative jouent un rôle crucial. En fixant le timing, en orientant la direction dans laquelle se fait la rédaction, en définissant qui fait quoi et à quel moment, ces éléments formels ont un impact sur le contenu des productions intermédiaires.

Conclusion sur l'inspiration de la « street level bureaucracy » et des écrits

Ainsi, l'approche utilisée ici est centrée sur l'analyse de la production législative comme une suite d'écrits mis en forme par des rédacteurs successifs. Cette définition de l'influence conduit à identifier, à chaque étape du processus législatif, le rédacteur du texte (ou texte intermédiaire) comme un acteur clé, à s'intéresser à la façon dont les procédures et/ou règles informelles encadrent le travail de rédaction, et à saisir les ressorts et contraintes du travail bureaucratique en train de se faire, de manière à comprendre dans quelle mesure la prise en compte dans le texte a été réalisée. Le « rédacteur » est ici étudié en tant qu'agent assurant le suivi du texte et/ou responsable de la rédaction, à chaque étape de la procédure législative ordinaire. Cet intérêt pour les « petits » rédacteurs a été peu mis en œuvre au niveau européen, alors que toutes les conditions sont réunies pour qu'ils disposent de connaissances de première main sur les motivations de rédaction (réglementation technique, poids de l'écrit etc.). Cette hypothèse s'appuie en outre sur l'observation participante de l'auteur dans ce cadre pendant 4 ans à la Commission européenne (incluant une négociation au Conseil en groupe de travail et au Parlement européen en procédure législative ordinaire).

Un avantage de cette approche est qu'elle permet de ne pas supputer a priori le pouvoir de telle ou telle personne partie prenante du processus législatif en fonction de son statut (contrairement à de nombreux travaux sur le lobbying, qui postulent le pouvoir respectif de certains acteurs de la procédure comme les rapporteurs, rapporteurs fictifs ou présidents de commission parlementaire au Parlement, et déduisent l'influence des informations fournies en entretien par ces acteurs supposés puissants, sans vérifier leur implication dans le processus). Le rédacteur n'est pas considéré ici comme le « cerveau » unique derrière la rédaction, mais comme la personne ressource ayant à l'esprit l'ensemble des motivations derrière une rédaction. C'est donc la personne clé pour interpréter le sens de la formulation et se montrer capable de tracer les inspirations des (parties de) textes rédigés. Par ailleurs, en tant que responsable et acteur de la formulation, la littérature nous suggère que le rédacteur est souvent doté d'une marge de manœuvre spécifique, qu'il peut plus ou moins mettre à profit selon son profil, le contexte et le sujet considéré.

5.3. Protocole suivi dans la thèse

Comme présenté dans la section précédente, l'opérationnalisation de l'influence s'appuie sur une triangulation par trois méthodes (process-tracing, influence attribuée, analyse textuelle). Nous allons ici préciser comment ces trois méthodes ont été appliquées et combinées en pratique durant la thèse.

5.3.1. Process-tracing

Le process-tracing est selon BEZES et al, 2018 « *une méthode consistant à produire, identifier, tester, pondérer et/ou contextualiser des mécanismes causaux, étudiés « en*

action », afin d'établir et d'éprouver les relations qui existent entre un ensemble de facteurs explicatifs et des « résultats » (ou entre des « inputs » et des « outputs ») ». Ou comme le synthétisent Bruno Palier et Catherine Trampusch, citant Tulia G. Falletti : « *l'analyse temporelle et causale des séquences d'événements constitutifs du processus étudié* » (PALIER et al, 2018, p.971). Cette méthode permet de « *prendre au sérieux la temporalité* » (Tim Büthe, cité par PALIER et al, 2018, p.981), dans notre cas : la chronologie de la procédure législative ordinaire. C'est une méthode qui se déduit « naturellement » de notre posture car, comme le fait remarquer Peter Hall, « *si l'on admet que le contexte et le temps sont des éléments à prendre en compte dans les explications, qu'ils sont causaux, alors le process tracing s'avère indispensable parce que les événements ne se produisent jamais ' toutes choses égales par ailleurs ' et que les mécanismes doivent être compris dans leur environnement institutionnel et historique spécifique* » (PALIER et al, 2018, p.984). Elle présente plusieurs intérêts : elle ne présuppose pas certaines causes, est adaptée à notre objet de recherche (elle s'applique bien à des travaux se fondant sur une analyse approfondie d'un petit nombre d'études de cas, ce que les anglo-saxons désignent par le terme « small-N study », par opposition à des études statistiques), et permet de mettre au jour des mécanismes qui prennent en compte la complexité des phénomènes sociaux. Ou comme l'écrit Yves Surel : « *Le process-tracing a cette vertu fondamentale d'obliger l'analyste à être exhaustif dans la recherche des mécanismes causaux pertinents pour l'explication d'un processus donné. Il suppose par conséquent une enquête approfondie (...) dans l'étude d'un cas donné. Car il s'agit en définitive de repérer les dynamiques évolutives de l'action publique comme autant de « suspects habituels » que le chercheur peut traquer* » (SUREL, 2018, p.1006).

Concrètement, durant le travail doctoral, le « process-tracing » a été réalisé quotidiennement durant 2 ans et demi de thèse (du 1er septembre 2016 au 31 décembre 2018) pour suivre les évolutions et constituer une base de données chronologique détaillée des productions écrites et interactions des institutions européennes et représentants de collectivités. La période de 2012 à 2016 a été reconstituée en différé, sur les mêmes bases. Les sources primaires et secondaires utilisées sont détaillées dans le tableau ci-après.

Tableau n°3: Process-tracing pendant la procédure législative ordinaire : les sources utilisées

Information recher- chée Stade de la procédure	Réseaux de collectivités et collectivités		Processus législatif, ensemble des acteurs et contexte plus général	
	Sources primaires	Sources secondaires	Sources primaires	Sources secondaires
Tout au long de la procédure	*activité sur Twitter des réseaux et des personnels impliqués * suivi du site web et abonnement aux newsletters * position papers, présentations lors de conférences des réseaux étudiés *accès aux intranet et comptes-rendus internes (quand possible) *entretiens avec les personnes des réseaux	*presse spécialisée (Gazette des communes, Cities Today, etc.) et généraliste ; *recherche Factiva/Europre sse par mots clés (nom des réseaux, nom des personnes responsables au sein de ces réseaux) *conférences du Comité des Régions *articles de la littérature sur les réseaux (post-process).	*Twitter : suivi des mots clés associés (#wastepackage, #circulareconomy, #cleanpackageEU, #winterpackage) (mots clés occasionnels : #WFD, #PPWD, #EED, #EPBD, #marketdesign, #Redii, #MDI, #DSOentity, #REC, #LEC)	*presse européenne généraliste: Euractiv, Politico *presse européenne spécialisée : ENDS, Energypost, Contexte, Clean Energy Wire. *conférences et supports de conférences * analyses de think tank sur les domaines (Bruegel, CEPS, NotreEurope, RAP, E3G, BPIE) *articles de la littérature sur le process.
Commission européenne	*entretiens avec les agents de la Commission *compte Twitter des personnels de la Commission impliqués	* liste des rendez-vous pris avec les commissaires et les DG (site lobbyfacts)	*discours des commissaires ; * liste des réunions avec des parties prenantes publiées *textes(intermédiaires) adoptés *rapport d'étude d'impacts (partie procédure et parties prenantes en particulier) *études citées dans le rapport d'étude d'impact et documents d'appel d'offre associés ; *documents internes rendus publics durant la procédure (« leaks ») ou ensuite sur demande.	*demandes de documents sur Asktheeu.org *comptes Twitter (actifs) des agents de la Commission et de certains « insiders » ou autres acteurs informés * IA institute : rapports sur les études d'impacts

Information recher- chée Stade de la procédure	Réseaux de collectivités et collectivités		Processus législatif, ensemble des acteurs et contexte plus général	
	Sources primaires	Sources secondaires	Sources primaires	Sources secondaires
Parlement européen	*entretiens avec les assistants ou conseillers rencontrés par les réseaux et impliqués dans la rédaction	* publication dans EPmagazine ; *recherche par mot clé avec le nom des rapporteurs	*productions législatives (intermédiaires) ; * débats et réunions en commissions et Plénière (webstream et documents) ; *comptes-rendus des réunions des coordinateurs des Commissions ITRE et ENVI et de la Conférence des Présidents ; * auditions publiques en commission ; *conférence publique des groupes politiques sur le sujet ; *comptes Twitter et/ou Facebook des rapporteurs ou rapporteurs fictifs, assistants, ou conseillers impliqués (et actifs) ; *site internet des eurodéputés (rapporteurs et rapporteurs fictifs)	*compte Twitter (actifs) des agents du Parlement et de certains « insiders » ou autres acteurs informés * site Votewatch
Conseil	*entretiens avec les attachés rencontrés par les réseaux		*ordre du jour des réunions des working parties, Coreper, Conseil des ministres, Conseil Européen *compte-rendu et documents des Conseils des ministres et Conseil européen. * productions législatives (intermédiaires).	*compte Twitter (actifs) des agents du Conseil et de certains « insiders » ou autres acteurs informés
Trilogues	*entretiens avec les personnes impliquées dans les trilogues		*ordre du jour des trilogues, suivi sur Twitter des comptes et mots-clés pertinents *comptes-rendus publics des eurodéputés * productions législatives (intermédiaires).	*presse couvrant les trilogues finaux heure par heure

Outre la constitution d'une « base de données » incluant l'ensemble des événements archivés à la journée (y compris les textes législatifs intermédiaires, articles de presse, position paper, etc.), un tableau Excel détaillé de la chronologie des faits a été constitué pour retracer jour par jour les événements sur la période étudiée (pour les déchets : de 2012 à mi-2018 ; pour l'énergie : de mi-2013 à mi-2019). Un extrait de cet outil de travail est fourni en annexe 4 (« Extrait des tableaux Excel 'chronologie' utilisés pour le process-tracing »). Les éléments factuels récoltés en entretiens et certains éléments contextuels importants en référence aux éléments recensés (vote sur le Brexit, crise catalane, etc.) ont été inclus. Concrètement, deux tableaux Excel (un pour les déchets et un pour l'énergie) ont été produits, comprenant environ 800 lignes (correspondant à des jours d'événements) et listant en colonnes les institutions et acteurs suivis (Commission, Parlement européen, Conseil, Comité des Régions, Comité économique et social, puis une colonne par collectivité active identifiée).

5.3.2. Influence attribuée et tenue des entretiens

La méthode de l'influence attribuée a été utilisée en entretiens. La stratégie d'entretiens a consisté à rencontrer d'abord les représentants de collectivités pour évaluer le fonctionnement de leur association, leurs positionnements, relations avec les institutions, actions d'influence, puis à contacter les rédacteurs, pour évaluer de manière générale l'influence des collectivités sur la rédaction, dont les tentatives d'influence. Les entretiens avec les rédacteurs ont également consisté à déterminer les tâches précises réalisées, les relations avec les autres intervenants institutionnels et plus généralement les relations avec les différentes parties prenantes (en général et dans le cadre des sujets plus précisément étudiés).

Influence attribuée par les entretiens

C'est dans le cadre des entretiens avec les rédacteurs que la méthode de l'influence attribuée a été utilisée : elle a consisté à évaluer l'appréciation par les rédacteurs de la prise en compte des collectivités dans les (parties de) textes qu'ils avaient rédigé(e)s. Concrètement, une première série de questions a été posée sur la signification et les motivations des rédactions et les sources d'inspiration (pour chaque écrit intermédiaire). Dans ce cadre, les échanges avec les rédacteurs ont été réalisés au besoin⁵³ avec les différentes moutures des textes sous les yeux (de manière analogue à ce qu'a pu mettre en œuvre Sylvain Laurens dans son enquête sur l'immigration fondée sur des archives, cf. LAURENS, 2007⁵⁴). En outre, des

⁵³ Dans un certain nombre de cas, les rédacteurs avaient encore en tête de manière très précise la formulation de « leur » partie de texte, ce qui a rendu l'utilisation de ce procédé inutile, la discussion portant directement sur tels ou tels mots du texte. En tout état de cause, le questionnaire d'entretien incluait en note de bas de page les différentes rédactions détaillées en cas de besoin.

⁵⁴ Cf. p.118 : « *Les traces laissées par le travail administratif pouvant difficilement être occultées par l'enquête, leur exhumation permet, en effet, et même si le discours produit sur les pratiques est tenu rétrospectivement, de confronter deux registres de vérité : celui qu'assume provisoirement l'enquêteur en se faisant le gardien de la réalité historique telle qu'elle transparaît des archives, et celui auquel*

questions de synthèse ont été posées en fin d'entretien, et ont consisté à identifier (de manière générale puis sur les sujets d'étude de cas pertinents abordés en entretiens) si certains acteurs avaient été particulièrement utiles pour la rédaction, si les collectivités avaient été utiles pour la rédaction, quelle était l'appréciation de la prise en compte des collectivités dans le texte, et si le résultat aurait été le même en l'absence des collectivités (contrefactuel). L'objectif était principalement d'identifier d'autres causes possibles et potentiellement plus importantes dans la motivation de la rédaction que la prise en compte des collectivités, et de caractériser celle-ci le cas échéant. À noter que les mêmes questions ont été posées aux représentants de collectivités, en fin d'entretien, de manière à les encourager à présenter de manière synthétique les domaines dans lesquels ils pensaient être le plus actifs et/ou influents. Les trames de guide d'entretien sont fournies en annexe 3.

Déroulement des entretiens

S'agissant du déroulement des entretiens, ils ont été réalisés de manière semi-directive en face à face des interviewés (sauf dans de rares cas où l'interviewé a préféré un entretien par téléphone ou visioconférence, notamment pour les deuxièmes entretiens avec la même personne ou dans les cas de force majeure - maladie de l'interviewé déclarée le jour même par exemple). Ils ont en général été organisés sur le lieu de travail ou, dans quelques cas, dans un cadre informel (bar, restaurant). La durée d'entretien demandée par défaut était de 1h30, les entretiens ayant duré de 30 minutes à 2h30, avec une moyenne autour d'1h30. Ils ont été tenus indifféremment en anglais ou en français (selon une proportion moitié moitié), mais les citations sont retranscrites dans la thèse uniquement en français par souci d'anonymat (la traduction a été réalisée par l'auteur). Les entretiens ont été enregistrés après accord de l'enquêté, avec garantie que les entretiens ne seraient pas retranscrits en totalité dans la thèse, seraient anonymes et confidentiels, ne seraient écoutés que par l'enquêteur, et seraient détruits à l'issue de la thèse. Moyennant ces conditions, l'enregistrement n'a finalement pas été réalisé dans 4 cas (dont un problème technique). De manière à garantir la confidentialité et l'anonymat dans la thèse, l'auteur a supprimé dans les citations retranscrites tous les indices qui permettraient par recoupement d'identifier les personnes (lieux, nationalité, genre, tutoiement, etc.). Pour les mêmes raisons, dans les parties relatives à l'histoire des réseaux, les personnes non publiques (c'est-à-dire qui ne sont pas du personnel politique et/ou des élus du Conseil d'administration) ont leur nom de famille réduit à l'initiale. Une liste anonymisée des entretiens est fournie en annexe 1.

Stratégie d'entretiens

Deux guides d'entretiens semi-directifs (voir annexe 3) ont été constitués (et affinés

prétend l'enquêté en vertu de son expérience particulière. Dans le cas de notre recherche, les enquêtés pouvaient lancer de longues discussions sur ce que devrait être une politique d'immigration aujourd'hui ou selon un idéal intemporel. La manipulation d'archives obligeait au contraire, et dans un double mouvement, l'enquêté à se prononcer sur ses propres pratiques à partir de documents qu'il avait lui-même rédigés et l'enquêteur à se poser des questions sur les interprétations qu'il avait pu tirer préalablement de ces documents. »

individuellement avant chaque entretien) : un pour les représentants de collectivités et un pour les « rédacteurs ». La trame de guide pour les collectivités incluait cinq parties : 1) parcours biographique, 2) activités et tâches personnelles, 3) organisation interne de l'association et fonctionnement, 4) relations avec autres parties prenantes, relations avec les institutions, 5) mobilisation et influence sur les thèmes étudiés. La trame de guide pour les rédacteurs était sensiblement la même (parcours biographique, activités et tâches personnelles, chronologie de la rédaction, relations institutionnelles en interne et externe à l'institution, relations avec les parties prenantes en général, relations avec les collectivités, influence sur les thèmes étudiés). Les trames de guide ont été utilisées de manière souple en fonction des informations détenues préalablement et de la tournure des entretiens.

Une des difficultés liées aux entretiens, particulièrement avec les rédacteurs, est la restitution de la chronologie : les rencontres avec les rédacteurs sont parfois postérieures de plusieurs mois à la production de l'écrit et peuvent engendrer des oublis ou des biais (des questions qui se sont posées ultérieurement à un moment *t* sont identifiées comme se passant à *t*). De manière générale, mais en particulier pour les « rédacteurs », la stratégie de tenue d'entretien s'est inspirée des préconisations issues des « entretiens cognitifs » développées dans le cadre des interrogatoires de police pour aider les témoins à se souvenir en détails : ont notamment été mis en œuvre les conseils consistant à essayer de revenir sur une même question sous différents angles (intérêt de passer par plusieurs chemins pour faciliter la remontée des informations), et au fait de laisser la personne raconter dans un premier temps sa version (avant de poser les questions) (DEMARCHI et PY, 2006). En outre, les éléments récoltés en entretien ont été autant que possible objectivés au niveau temporel en suivant l'évolution des textes intermédiaires (dont la date est connue) et les interventions dans le temps des rédacteurs disponibles en ligne et datées (power points donnés à une conférence, interventions publiques diverses etc.).

Difficultés spécifiques liées à la posture choisie : identification des enquêtés, confidentialité et gestion des refus d'entretiens

Notre méthodologie se fondant sur des entretiens avec des représentants des institutions ayant un rôle particulier sur des thématiques précises (les « rédacteurs » de certaines parties définies des projets intermédiaires de texte législatif) et avec des agents de collectivités actifs sur ces thématiques précises, un travail important d'identification des personnes idoines a été réalisé en amont des demandes d'entretien. Les enquêtés rédacteurs ont été repérés sur la base du Who's who en ligne de l'Union européenne, des participations aux conférences et productions réalisées sur le sujet d'intérêt. Dans les cas où plusieurs personnes se sont succédées pour occuper la même fonction de rédacteur, un calendrier repérant les phases de responsabilité respective a été élaboré. Les représentants de collectivités ont été contactés après identification sur la base des actions de lobbying (personne de contact dans les « position papers » ou dans des réponses à consultations publiques) et/ou par entretiens successifs (effet « boule de neige »). Certaines personnes

interrogées ont été rencontrées à plusieurs reprises, permettant de mesurer l'évolution d'un dossier. D'autres personnes ont refusé des entretiens, au motif de la charge de travail, de la sensibilité du sujet ou du fait qu'ils avaient changé d'affectation et ne souhaitaient pas répondre.

L'une des difficultés principales que nous avons eue à affronter a été de traiter une matière d'actualité et d'avoir adopté une méthodologie impliquant des entretiens avec une cohorte limitée de personnes ressources. D'une part, les sujets abordés présentaient une forte sensibilité pour les représentants institutionnels. Le « droit de réserve » des fonctionnaires de la Commission, des États-Membres et du Parlement (obligation de discrétion quant aux activités réalisées, valable à la Commission jusqu'à deux ans après la fin des activités) a été mis en avant quasi-systématiquement, y compris dans les cas où les entretiens avaient été acceptés. Le fait de ne pas avoir le droit d'évoquer ou commenter une procédure en cours, la « cuisine interne », et les documents non officiels, est revenu à plusieurs reprises. Ces réserves ont nécessité d'établir en début d'entretien une mise en confiance, qui s'est fondée concrètement sur une garantie de confidentialité et d'anonymat, et le droit pour l'enquêteur de refuser l'enregistrement des échanges (ainsi que des garanties sur le traitement des enregistrements). En outre, les réseaux personnels de l'auteur (liés à son activité professionnelle préalable) ont été utilisés pour faciliter la prise de contact. Une deuxième difficulté de notre méthodologie consistait à cibler un petit nombre de personnes pertinentes qui étaient précisément actrices de la procédure, ce qui implique qu'elles avaient une charge de travail importante et pas de temps à consacrer à une sollicitation d'entretien pour une thèse. La littérature montre bien combien les eurodéputés engagés dans une procédure législative ordinaire reçoivent des milliers de sollicitations de parties prenantes diverses, et comment leurs assistants filtrent l'accès. Il en est de même pour la présidence du Conseil et les cabinets des commissaires. Ces contraintes se sont traduites par des refus d'entretien, explicites ou implicites (absence totale de réponse, malgré des relances écrites et par téléphone).

Dans les cas de refus d'entretien, diverses stratégies ont été mises en œuvre. Après des relances infructueuses, une première stratégie a consisté à proposer un entretien plus court, et/ou par téléphone, et/ou à un autre moment, typiquement dans les périodes de « creux » institutionnel pour les associations (tout début janvier, mois d'août, période post-trilogues, période pré-trilogues) ou les rédacteurs (mois d'août, période pré-trilogues, période post-trilogue, et pour la Commission, moments où le sujet d'intérêt n'est pas à l'ordre du jour des groupes de travail du Conseil et hors vote au Parlement européen). Certaines conditions d'acceptation d'entretien n'ont toutefois pas été compatibles avec le travail de thèse (proposition d'entretien post-publication du texte législatif, non compatible avec les délais de thèse ; ou condition de parler « de manière générale » sans aborder spécifiquement la thématique considérée). Dans un cas, l'occasion d'une pause café lors d'une conférence en petit comité a été saisie pour solliciter un entretien avec un eurodéputé, qui a ainsi permis de rencontrer l'assistant (l'eurodéputé en question ayant quitté ses fonctions entre-temps mais

s'étant préalablement engagé à nous rencontrer).

Dans les cas de refus catégorique d'entretien en dépit des ouvertures proposées, plusieurs stratégies ont été mises en œuvre. Pour les rédacteurs, des « interlocuteurs de secours » ont été contactés (personnes impliquées au moment de la rédaction mais pas forcément rédacteur). Pour les associations de collectivités, certains refus catégoriques d'entretien ont pu être compensés par des « interlocuteurs de secours » (entretien avec un membre particulier de l'association, président ou président de groupe de travail par exemple) ou exceptionnellement par une combinaison d'observations directes, de process-tracing, de recherche documentaire et d'enquête biographique. Un exemple pour ce dernier cas de figure concerne une association de collectivités qui a refusé de nous rencontrer à plusieurs reprises pour cause de charge de travail trop importante. Dans ce cas, la participation à deux conférences annuelles a permis d'obtenir des informations et de poser une question précise sur la problématique suivie (de manière anonyme, les questions étant posées par SMS) et d'avoir accès en direct aux relations entre l'association et certains représentants institutionnels. Les rapports d'activité annuels de l'association et de certains membres très investis (heureusement très détaillés), les documents qu'elle a produits, les comptes-rendus publics de diverses réunions institutionnelles auxquelles elle a participé, ainsi que ses interventions dans la presse européenne (ou en son nom par ses alliés), les interventions sur Twitter et les informations obtenues par d'autres entretiens (notamment les rédacteurs et les alliés) ont permis de reconstituer (de manière toutefois beaucoup plus laborieuse) une grande partie des éléments qui auraient pu être récupérés en entretiens (parcours biographique, tâches réalisées, organisation interne, mobilisation durant la procédure législative, relations avec d'autres associations, relations avec les institutions européennes, évaluation de l'influence).

Ces conditions spécifiques expliquent que, dans le présent mémoire de thèse, une extrême rigueur est appliquée quant à l'anonymat des personnes rencontrées et toutes les mesures sont prises pour que les informations fournies ne puissent pas être associées à une personne, et/ou conduire par déduction à son identification. C'est pourquoi la liste des entretiens menés fournie en annexe 1 est non seulement anonymisée mais comporte le minimum d'informations. S'ajoute en effet aux engagements fermes pris par l'auteur auprès des personnes rencontrées (qui ont accepté de passer du temps et de fournir des informations sans contrepartie) le fait que la cohorte des entretiens menés est de petite taille (ce qui provient à la fois des spécificités du protocole choisi qui restreint les cibles des entretiens à un petit groupe de « rédacteurs » et de la difficulté à obtenir des entretiens), et permet de ce fait de déduire facilement l'identité des personnes à partir de listes agrégées.

Alternatives et compléments aux entretiens

De manière générale, même en dehors des cas de refus d'entretien, des observations directes ont été utilisées pour préparer et venir en complément des entretiens, et ont parfois permis d'obtenir des informations inédites et décisives.

Ces observations directes ont porté sur une assemblée générale d'association (observation de 2 jours), un comité directeur d'association, diverses conférences organisées par différentes parties prenantes (conférence annuelle d'association de collectivités, conférence dans le cadre de projets européens, conférence type « dinner event » à Bruxelles durant les trilogues, etc.) ou les représentants institutionnels (conférences journalières thématiques de la Commission, semaine européenne de l'énergie, « Green week », conférence du Comité économique et social européen, conférence organisée par un groupe politique au Parlement européen). À noter que certaines conférences institutionnelles ont pu être suivies en partie en streaming. La liste des conférences auxquelles l'auteur a participé est fournie en annexe 2. Les votes de commission parlementaire au Parlement européen et les nuits de négociations finales du Conseil ont également été suivis en direct en streaming et sur Twitter (permettant d'obtenir des informations complémentaires, y compris sur les parties prenantes les plus investies sur un sujet donné). Les nuits de trilogue final, bien que tenues à huis clos, ont été suivies par Twitter et via les couvertures médiatiques en direct (Euractiv).

A noter qu'en complément des entretiens, dans un souci de mieux comprendre le fonctionnement des associations de collectivités, l'accès à des archives (électroniques) d'une association a également pu être obtenu, donnant accès, sous condition d'anonymat et de confidentialité, aux comptes-rendus de réunions des comités directeurs, assemblées générales annuelles et comptes-rendus des divers groupes de travail sur une durée d'une dizaine d'années.

Concernant les parcours et biographies des personnes interrogées, les réseaux sociaux (Linkedin), CV en ligne, annuaires annuels des institutions et profils biographiques rédigés pour la participation à des conférences ont été utilisés en complément/préparation des entretiens.

Enfin, principalement dans le cas des rédacteurs de la Commission européenne (mais aussi de quelques représentants de collectivités et autres rédacteurs), des recherches d'intervention en conférences publiques des enquêtes ont été réalisées en complément/préparation des entretiens. Des enregistrements disponibles en ligne (vidéos sur Youtube, émissions de radio), voire de simples présentations Power point, ont souvent permis d'avoir accès à des informations datées précieuses, dans le domaine public, sur les prises de position, contexte général et état d'avancement précis des travaux. Dans un cas, les informations obtenues par ce biais sur un rédacteur (via une conférence intégralement mise en ligne sur Youtube par une partie prenante) ont été même plus extensives et précises que certaines des informations obtenues par entretien avec cette même personne.

5.3.3. Analyse textuelle

L'analyse textuelle a consisté à organiser un suivi sur l'ensemble de la procédure

législative de parties de textes législatifs sur des thématiques données (les thématiques des études de cas seront présentées en fin d'introduction, dans le paragraphe 5.5). L'ensemble des productions intermédiaires (officielles et officieuses) à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et en trilogues a été cartographié (nous y reviendrons en détail dans la partie 1) et a fait l'objet d'une collecte minutieuse.

Concrètement, la collecte des documents a été réalisée sur les sites Internet institutionnels de la Commission, du Parlement européen et du Conseil (une grande partie des documents est publique, même si la publication a parfois lieu en différé), sur les sites d'information spécialisés (Euractiv, Contexte, ENDS etc.) qui publient souvent des « fuites » (projet de proposition législative de la Commission, amendements de compromis, agenda de trilogues etc.) et plus généralement sur Internet (fuites disponibles sur des blogs spécialisés ou sur Twitter). Pour certains documents non récupérés, une demande d'accès a été introduite auprès des institutions (Commission et Conseil). Toutefois, compte tenu des contraintes et inconvénients de ces procédures (délais de traitement, refus de transmission avant la fin de la procédure législative, transmission souvent partielle), et de l'intérêt de savoir quels documents étaient disponibles à telle date hors institutions, la stratégie a consisté à récupérer un maximum de pièces « en direct ».

Pour chacune des 6 thématiques sélectionnées sur lesquelles l'influence des collectivités a été étudiée (voir détails ci-après en 5.5), un document sous forme de tableau a été produit, listant l'évolution des dispositions pertinentes tout au long de la procédure législative de manière chronologique (date, type du document, contenu : voir extrait de cet outil de travail fourni en annexe 4). Six documents d'une centaine de pages par étude de cas ont ainsi été utilisés pour les entretiens et pour la synthèse d'informations (présentée ci-après en 5.3.4).

5.3.4. Combinaison des trois méthodes

La synthèse des informations récoltées par les 3 méthodes a été réalisée pour chacun des 6 cas sous la forme de 6 récits de la procédure législative, centrés sur les rédacteurs et les écrits, en incorporant notamment les rédactions intermédiaires, mécanismes causaux identifiés, interventions des collectivités (et de leurs alliés/opposants) et contexte. Elle a ainsi pris la forme de 6 documents Word d'environ 200 pages chacun incluant l'ensemble des mécanismes de causalité identifiés de manière chronologique. C'est sur la base de ce document qu'a notamment pu être rédigée la partie 3 sur l'influence des collectivités. Un extrait de cet outil de travail est fourni en annexe 4.

Nous allons à présent expliciter comment ont été sélectionnées les collectivités et comment ont été choisies les thématiques étudiées pour évaluer l'influence.

5.4. Les collectivités étudiées et l'analyse de leur mobilisation pendant la procédure législative

5.4.1. Le parti pris d'une définition large des « collectivités »

Comme évoqué précédemment, le parti pris d'une acception extensive des « collectivités » a été adopté dans la thèse. Ce choix délibéré d'inclure dans la définition des « collectivités » toutes les entités infra-étatiques quel que soit le niveau (villes et bloc communal, départements, régions, provinces, etc.) et quel que soient les modes d'action (y compris les activités économiques) a été motivé par plusieurs éléments.

En premier lieu, dans le cadre de l'enquête de terrain, il est apparu rapidement que les différents types d'entités infra-étatiques étaient difficiles à différencier selon le niveau. Par exemple, la Région de Bruxelles-Capitale correspond à une métropole, et est perçue comme telle, y compris dans des travaux académiques, bien qu'elle soit administrativement une région. Les variabilités entre pays européens font que toute tentative de classification stricte des entités infra-étatiques selon le niveau est illusoire. Les provinces (aux Pays-Bas), départements (en France) et syndicats intercommunaux (en Belgique) sont des entités de taille intermédiaires qui ne rentrent pas nécessairement dans des catégories de villes ou régions. En outre, dans la pratique de la politique européenne, cette approche globalisante des entités infra-étatiques est couramment d'usage. Le « Comité des Régions » est par exemple, et comme son nom ne l'indique pas, la représentation de toutes les entités infra-étatiques et pas seulement des régions. L'article sur la subsidiarité dans le Traité de l'Union européenne aborde les entités infra-étatiques comme un bloc cohérent.

En deuxième lieu, comme nous l'avons montré dans le panorama sur la littérature existante, les travaux académiques ayant étudié les collectivités au niveau européen ont eu tendance à traiter séparément les villes et les régions. Michael Keating, réalisant une compilation des avancées de la recherche en 30 ans sur les politiques territoriales, déplore ainsi que les travaux sur les régions et les villes fassent l'objet de courants de recherches disjoints (KEATING, 2008). Le même constat est dressé par Mark Callanan et Michael Tatham six ans plus tard (CALLANAN et TATHAM, 2014). De fait, et en dépit de ces appels répétés, très peu de travaux se sont engagés sur cette voie⁵⁵.

En troisième lieu, notre objectif étant d'identifier et de caractériser une influence des collectivités et des mécanismes d'influence, nous avons souhaité « maximiser » les chances d'observer des mécanismes et éviter d'en oublier certains. C'est notamment pour cette raison

⁵⁵ Le traitement séparé des villes et régions dans la littérature s'explique d'abord à notre sens par les différences de tradition des courants de recherches qui abordent ces questions. L'étude des régions et des mobilisations régionales prend sa source dans les travaux sur la régionalisation et l'indépendantisme régional, alors que l'étude des villes provient des courants de recherches sur le fait urbain et le « retour des villes ». Les équipes de recherches s'inscrivent ainsi dans des traditions différentes. Une seconde explication peut être recherchée dans le type de travaux : s'agissant d'études de cas qualitatives, souvent comparatives, l'angle d'approche privilégié est de partir de quelques sujets d'études comparables, qui sont alors soit des villes, soit des régions.

que nous avons inclus les entreprises publiques locales dans le champ des collectivités étudiées. Ce choix qui a été fait dès le départ est contestable (et a été contesté par certains acteurs de terrain, qui ont considéré que les collectivités étaient nécessairement des administrations). Néanmoins, nous l'assumons (et même le revendiquons) pour plusieurs raisons. L'enquête de terrain nous a révélé d'une part que les personnes qui portent les casquettes des entreprises publiques et des collectivités sur les dossiers étudiés sont souvent les mêmes, et d'autre part, que les positions portées se rejoignent fortement (les écarts étant même parfois plus forts entre différents représentants de villes par exemple qu'entre les représentants de villes et d'entreprises municipales). Ces éléments sont développés en détail en partie 2 de la thèse. Pour les mêmes raisons, nous avons inclus initialement dans le champ d'étude des associations de collectivités de type « association européenne d'élus », mais n'avons pas été amenés à en observer.

5.4.2. Méthode utilisée pour embrasser l'ensemble de ces collectivités

Concrètement, la méthode qui a été utilisée pour embrasser l'ensemble des collectivités a été de centrer l'analyse, dans un premier temps, délibérément sur les réseaux de collectivités au niveau européen (sectoriels, généralistes et/ou représentant des entreprises publiques locales) et d'élargir ensuite aux autres types d'acteurs (collectivités individuelles, réseaux nationaux) sur la base des retours d'entretien et du process-tracing.

Dans la pratique, les réseaux de collectivités les plus actifs sur les deux paquets étudiés ont été identifiés en combinant une recherche documentaire sur les positions prises par les collectivités (réponse aux consultations publiques de la Commission, mention dans les projets de rapports par les rapporteurs le cas échéant), une revue de la littérature pour identifier l'ensemble des réseaux européens potentiellement intéressants, et une analyse des sites Internet des réseaux identifiés (identification de positions prises ou d'activités en lien avec les développements législatifs). Concrètement, un tableau Excel a été réalisé pour compiler les éléments rassemblés, et pondérer les activités de manière à identifier les réseaux ayant réellement une activité significative (voir extrait de cet outil de travail fourni en annexe 4). Ce travail a été fait pour les deux paquets, et a conduit à l'identification préalable d'une dizaine de réseaux (dont certains communs aux deux secteurs). Ce sont ces réseaux qui ont été ciblés pour une étude plus précise et pour les entretiens avec les représentants de collectivités. Concrètement, une fiche « acteur » a été réalisée pour chacun des réseaux, répertoriant toutes les informations disponibles (voir plan de ces fiches en annexe 4). Ces fiches de 15 à 50 pages incluaient notamment un historique de l'association, son objet, une description du fonctionnement (organes de décision, statuts) et des ressources, une identification des agents du secrétariat et des membres clés avec une brève biographie, une description des associations « alliées », une description des activités de lobby sur les paquets et un résumé des positions prises, et enfin un descriptif des activités autres que le lobby réalisées (projets en particulier). Ces fiches ont été utilisées pour préparer les entretiens avec les représentants des collectivités.

Cette identification des réseaux les plus actifs a été complétée durant la thèse par une identification des autres réseaux potentiellement actifs (réseaux nationaux ou collectivités individuelles), sur la base des entretiens, des observations participantes, et du process-tracing sur l'ensemble de la procédure pour les deux paquets. Typiquement, des questions ont été systématiquement posées à chaque rédacteur pour vérifier si certains acteurs importants avaient été omis : quelles collectivités (en général) avaient été intéressées par la problématique donnée, si des collectivités individuelles ou d'autres collectivités que celles mentionnées avaient manifesté un intérêt. Une question spécifique portant sur certaines collectivités a été posée en sus dès lors que des éléments pouvaient laisser supposer un intérêt. De manière générale, les collectivités individuelles et les réseaux nationaux qui ont été identifiés dans ce cadre étaient des sous-ensembles des réseaux étudiés (voir partie 2 pour les détails). Cette vérification a posteriori a permis de s'assurer qu'aucun canal de lobbying influent majeur de collectivités discernable au niveau du rédacteur n'avait été oublié.

5.4.3. Étude de la mobilisation des collectivités

La mobilisation des collectivités a été étudiée en combinant les informations de process-tracing, d'entretiens et de sources écrites (position paper etc.). Si les entretiens avec les représentants de collectivités ont joué un rôle important, ils ont pu être préparés grâce à diverses informations publiques disponibles, qu'il est sans doute utile de mentionner ici : le registre des représentants d'intérêt de la Commission européenne (qui liste les réunions de toutes les parties prenantes avec les cabinets et les directeurs généraux depuis 2015), les informations procédurales incluses dans les études d'impact de la Commission européenne (qui permettent d'identifier précisément les moments, méthodes et cibles de consultation), les rapports de consultants produits pour la Commission à l'appui des études d'impact, les rapports d'activité internes des associations et autres newsletters (ou comptes-rendus de réunion), et enfin l'annexe des projets de rapport des rapporteurs au Parlement européen (qui liste, sauf exception, les parties prenantes rencontrées pour l'élaboration du rapport). Les comptes Twitter des représentants de collectivités ont également constitué une source d'information précieuse.

Si l'étude des mobilisations est un sujet d'intérêt en tant que tel pour comprendre comment les collectivités s'organisent et vont voir les institutions, cette étude permet parallèlement d'identifier les 6 études de cas pour l'influence, c'est-à-dire les problématiques clés pour lesquelles le détail des textes fait l'objet d'un suivi et d'une analyse.

5.5. Choix des études de cas pour évaluer l'influence sur les textes législatifs

Le parti pris pour pouvoir étudier l'influence des collectivités a été de ne pas prendre un sujet « au hasard » ou sur la base de ce qui pourrait théoriquement intéresser les collectivités, mais de regarder des sujets d'intérêt spécifique avéré pour elles. L'idée était ainsi de choisir, dans le cadre des deux secteurs étudiés que sont l'énergie et l'économie circulaire, des thématiques importantes pour l'ensemble des collectivités, c'est-à-dire qui représentent de vrais enjeux pour elles (compétences sectorielles, questions financières, etc.). La difficulté est ainsi double : il s'agit de choisir des sujets d'étude de cas sans connaître l'issue des négociations, mais qui permettent a minima de suivre la procédure législative au moins sur une grande partie de son déroulement (pari), et de choisir des préoccupations qui soient suffisamment partagées et cruciales pour présenter un intérêt pour l'ensemble des collectivités.

Cette méthodologie est différente de celle adoptée par Peter John (JOHN, 1994), qui prend comme objet d'études des succès et des échecs des collectivités. Dans notre travail, le choix des études de cas a été fait en début de thèse, sans savoir ce qui allait arriver durant la procédure législative. Reprendre la méthodologie de Peter John, ou toute autre méthodologie qui nécessiterait une connaissance de l'issue des cas, est ainsi impossible. A contrario, l'intérêt de notre méthodologie est de supprimer le biais de choix a posteriori, et aussi de pouvoir s'appuyer sur l'évaluation en direct des collectivités en début de négociation.

Concrètement, les études de cas ont été sélectionnées sur la base d'une recherche documentaire (identification des compétences des collectivités, littérature sectorielle sur l'énergie et les déchets), d'une analyse longitudinale des « position papers » et des retours des premiers entretiens avec les représentants de collectivités (et avec certains « rédacteurs » de la Commission). Ont été choisies des thématiques correspondant à un enjeu important, pour l'ensemble des réseaux (même si les positions pouvaient être différentes, la thématique en elle-même étant perçue comme importante). La spécificité du sujet vis à vis des collectivités a été un critère important (ont été privilégiés des enjeux propres aux collectivités). Les entretiens ont permis de préciser les enjeux réels, au niveau européen, pour les collectivités et d'obtenir une hiérarchie des problématiques par les intéressés eux-mêmes.

Six études de cas ont ainsi été sélectionnées (voir tableau n°4 ci-après). Ce nombre a été choisi car il permet d'avoir au moins deux cas par secteur (limitant les biais potentiels de restriction à une seule thématique et permettant des comparaisons intra-sectorielles le cas échéant), et de refléter à peu près proportionnellement la taille des paquets législatifs (le paquet énergie est à peu près deux fois plus volumineux que le paquet déchet).

Tableau n°4 : Liste des 6 études de cas choisies pour évaluer l'influence des collectivités

	Paquet « économie circulaire »		Paquet « énergie propre pour tous les européens »			
Études de cas	Filières de responsabilité élargie du producteurs (REP)	Définition de « déchet municipal »	Place des collectivités dans la gouvernance européenne de l'énergie et du climat	Communautés énergétiques renouvelables dans la directive sur les énergies renouvelables	Communautés énergétiques locales dans le marché de l'électricité	Entité européenne des Gestionnaires de Réseau de Distribution (GRD)

Pour les deux études de cas sur l'économie circulaire, les sujets choisis concernent des dispositions de la directive cadre sur les déchets sur les filières de responsabilité élargie du producteur (REP) et la définition de déchet municipal.

Pour les quatre études de cas sur l'énergie, les sujets choisis proviennent de quatre textes législatifs différents du paquet « énergie propre pour tous les européens » (règlement sur la gouvernance européenne de l'énergie et du climat, directive sur les énergies renouvelables, directive sur l'organisation du marché de l'énergie, règlement sur l'organisation du marché de l'énergie). Ils concernent le rôle des collectivités dans la gouvernance de l'énergie et du climat, les communautés énergétiques renouvelables (directive sur les énergies renouvelables), les communautés énergétiques locales (directive sur l'organisation du marché de l'énergie), l'entité européenne des Gestionnaires de Réseau de Distribution d'électricité (règlement directive sur l'organisation du marché de l'énergie). Les directive et règlement sur l'organisation du marché de l'électricité, bien qu'étant deux textes différents, sont interdépendants et sont préparés conjointement et simultanément.

Les thèmes des études de cas ont été choisis assez aisément en général. Nous aurons l'occasion de revenir en détail sur chacun d'entre eux dans la partie 1. Dans le cas du paquet énergie, le rôle des collectivités dans la gouvernance européenne de l'énergie était très clairement un enjeu clé pour les collectivités, ainsi que la définition des « communautés énergétiques » (c'est-à-dire la reconnaissance des nouveaux acteurs locaux organisés autour des collectivités, à la fois dans la production d'énergie renouvelable et dans l'organisation du marché de l'électricité). S'agissant de l'entité européenne des Gestionnaires de Réseau de Distribution d'électricité, les implications de l'existence de cette entité et de son fonctionnement pour les gestionnaires locaux se sont rapidement imposées comme un enjeu majeur. Deux autres potentiels sujets ont été laissés de côté (réseaux de chaleur et installations électriques dans les bâtiments pour la mobilité), principalement parce qu'ils n'avaient pas été mentionnés comme étant aussi importants que les autres sujets par les réseaux de collectivités rencontrés au niveau européen.

S'agissant du paquet « économie circulaire » et des législations sur les déchets, le choix du sujet des filières REP s'est immédiatement imposé du fait des forts enjeux financiers et de compétences associés à cette question, reconnus par tous les acteurs (entretiens avec les collectivités et les rédacteurs de la Commission). Le financement et la gestion de ces filières a

en effet des implications directes sur les missions opérationnelles des collectivités en termes de gestion des déchets (prévention, collecte, traitement, etc.) et sur les finances locales associées (niveau de taxes, budget etc.). Pour la deuxième étude de cas relative à l'économie circulaire, plusieurs sujets étaient en lice (biodéchets, prévention, mise en décharge, définition de déchet municipal). Le choix s'est finalement porté sur la définition de déchet municipal parce que ce sujet comportait potentiellement des implications importantes pour les collectivités (en matière de compétences et de financement), était régulièrement cité par les représentants de collectivité, et était plus spécifique aux collectivités que d'autres sujets.

La sélection des études de cas a en pratique été réalisée dans le courant de l'année 2017, c'est-à-dire sur la base d'une préparation législative achevée au niveau de la Commission européenne mais encore en cours au niveau des négociations législatives. Ce timing présente des avantages. D'une part, il a permis d'éviter les sujets « morts-nés », c'est-à-dire que n'ont pas été retenues certaines doléances portées préalablement à la procédure législative ou très tôt dans la procédure par les collectivités, mais qui n'auraient jamais été abordés ensuite dans la procédure (et donc dont l'analyse chronologique aurait de ce fait été inutile). D'autre part, ce timing maintient une incertitude quant à l'issue des thématiques étudiées : personne ne sait au moment où elles sont choisies comment seront finalement rédigées les dispositions (y compris, dans le cadre des demandes de collectivités ignorées par la Commission européennes, si ces demandes pourront finalement être introduites postérieurement par les autres institutions européennes). Au rang des limites de cette approche, il est clair que les positions et analyses des collectivités auxquelles nous avons eu accès en entretien au moment où nous avons fait ce choix étaient influencées par la proposition de la Commission et les premiers développements observés. Pour le dire autrement, certaines thématiques cruciales pour les collectivités (plus encore que celles identifiées) mais qui à ce stade n'étaient plus considérées comme viables ou dans le champ des propositions législatives par les représentants des collectivités ont pu être omises. Cette limite rejoint à notre sens l'incapacité de notre méthodologie à saisir la « deuxième face de l'influence », c'est-à-dire le pouvoir (ou dans ce cas l'absence de pouvoir) de mettre des sujets à l'agenda.

Une seconde limite pourrait concerner les biais potentiels liés aux analyses des collectivités : il est possible que les représentants des collectivités interrogés aient sciemment insisté en entretien à ce moment-là sur des sujets pour lesquels ils pressentaient une influence a priori plus grande. C'est notamment pour cette raison que les entretiens ont été combinés à une analyse des prises de position écrites (préalables) et à une recherche documentaire. En outre, les entretiens ont eu lieu à un moment où les représentants de collectivités ne pouvaient avoir aucune certitude quant à l'issue du traitement des sujets. Enfin, une analyse a posteriori semble indiquer que si biais il y a eu à ce niveau-là, il a été négligeable : non seulement certains sujets indiqués étaient à ce stade plutôt des exemples d'absence totale d'influence (par exemple la gouvernance), mais en plus les indications fournies par les collectivités n'ont pas pour autant retiré de l'échantillon des sujets pour lesquels l'influence a décru

radicalement avec le déroulement de la procédure (filiales REP).

6. Contenu et plan de la thèse

Le plan de la thèse s'articule en 3 parties, qui permettent de « zoomer » progressivement sur la question de l'influence des collectivités.

La **première partie** vise à **familiariser le lecteur avec la prise de décision européenne en procédure législative ordinaire et avec les collectivités identifiées comme importantes dans la thèse**. Sont notamment présentés les institutions et « rédacteurs » de la procédure législative ordinaire, les grands enjeux des collectivités dans les domaines des déchets et de l'énergie, le déroulement des paquets « énergie propre pour tous les européens » et « économie circulaire » vu par les rédacteurs, et les principaux représentants au niveau européen des collectivités dans les deux secteurs visés.

Dans cette première partie, nous amènerons progressivement le lecteur à comprendre le déroulement de la procédure législative ordinaire en lui proposant une approche par les productions intermédiaires et les rédacteurs, que nous appliquerons au cas des paquets « économie circulaire » et « énergie propre ». Même si nous aborderons rapidement le contenu de ces paquets et présenterons à grands traits les enjeux propres aux collectivités, nous resterons à ce stade à un niveau de présentation macroscopique, centré sur les aspects procéduraux, dans la mesure où le déroulement de la procédure n'est pas régi par les seules questions intéressant les collectivités. Par cette méthode, nous mettrons notamment en évidence le fait que la procédure législative ordinaire s'étend sur une longue période mais que les phases de rédaction sont souvent concentrées et réalisées dans l'urgence et l'incertitude. En outre, les paquets législatifs étudiés présentent des degrés variables de complexité en terme d'acteurs législatifs impliqués et de travaux menés en parallèle. Ces éléments nous seront utiles pour comprendre le travail de mobilisation des collectivités dans la partie 2, et notamment les effets que ce déroulement induit en terme de travail collectif et de priorisation des combats menés.

La première partie sera aussi l'occasion d'apprendre à connaître les « collectivités » présentes à Bruxelles, qui sont principalement les réseaux de villes et régions européens spécialistes ou généralistes, et les représentants des entreprises publiques locales. Nous montrerons qu'au démarrage des travaux sur chacun des paquets, les relations existantes entre représentants des collectivités et entre représentants de collectivités et institutions européennes sont très différentes entre les déchets et l'énergie. Les collectivités actives dans le domaine de l'énergie sont schématiquement regroupées sous la bannière de la Convention des maires pour l'énergie et le climat, qui leur donne accès à plusieurs niveaux au sein de la Commission européenne et du Parlement européen, et ouvre des possibilités de coopération avec d'autres réseaux. Les collectivités du monde des déchets sont relativement cloisonnées

et initialement centrées sur la Direction Générale de la Commission européenne en charge de l'environnement.

La **deuxième partie** est consacrée à la **mobilisation des collectivités sur les paquets « énergie propre pour tous les européens » et « économie circulaire »**. Après une analyse de l'organisation interne des réseaux de collectivités et des interactions entre réseaux durant la procédure, nous mettrons en évidence la mobilisation des représentants de collectivités à l'échelle des deux paquets législatifs, tout au long de la procédure législative ordinaire. En raison de la taille des paquets législatifs et de la variabilité des sujets de fond abordés par les collectivités, cette partie restera fortement axée sur les aspects organisationnels et procéduraux des actions des collectivités, même si, par rapport à la première partie, nous commencerons à aborder les sujets et thématiques défendus par les collectivités (dans le chapitre 6).

Dans cette deuxième partie, nous étudierons tout d'abord les conditions d'émergence de la mobilisation des collectivités (chapitre 4). Ce chapitre nous permettra d'ouvrir la « boîte noire » que sont les réseaux de collectivités, pour comprendre la place qu'occupe la recherche d'influence dans la vie de ces réseaux. Nous mettrons en évidence que même n'occupant pas nécessairement une place centrale pour tous les réseaux de collectivités, le « lobbying » nourrit et se nourrit des autres activités. Nous concentrant sur la façon dont se fait cette activité de lobbying, nous montrerons l'importance de la conduite d'une « veille législative » (« monitoring ») et de la fabrique d'une « position » des collectivités. Au-delà de la variabilité des pratiques observables pour les mener à bien (que nous approfondirons), nous montrerons que ces activités sont essentiellement réalisées en interne à chaque association, même si certaines parties sont sous-traitées à des « coalitions » ou mutualisées. En outre, nous ferons apparaître 2 facteurs clés pour la préparation des positions peu développés par la littérature dans le cadre des groupes d'intérêt (l'importance de la maîtrise de l'anglais et la connaissance des processus et attentes des législateurs européens).

Le chapitre 5 sera consacré à la façon dont les collectivités, une fois les positions préparées, les portent concrètement auprès des législateurs. Nous intéressant aux stratégies générales de mobilisation des réseaux de collectivités, nous mettrons en évidence la diversité des méthodes de portage développées par ces acteurs (à la fois à huis clos et en public) ainsi que le poids des secrétariats de réseau dans cette activité. Cela nous conduira également à montrer que, contre toute attente, les collectivités sont capables de se positionner (et de fait portent des positions) tout au long de la procédure législative, y compris jusqu'à la fin des trilogues. Compte-tenu de la taille et de la complexité des paquets législatifs, cette action repose sur l'existence de coalitions plus ou moins formalisées entre réseaux de collectivités et, dans le cas de certains réseaux, de coalitions avec des acteurs privés (hors collectivités).

Enfin, le chapitre 6 nous permettra d'étudier la *dynamique* de la mobilisation des collectivités par rapport aux paquets législatifs. Déplaçant légèrement notre focale, nous nous attacherons à restituer la mobilisation des collectivités prises dans leur ensemble *dans le*

temps, par rapport aux développements législatifs, en nous centrant sur deux questions : quelles sont les thématiques de mobilisation et quelles sont les cibles du côté des législateurs ? Cette analyse nous permettra de mettre en évidence une différence entre les mobilisations sur les paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens ». Les réseaux de collectivités dans le domaine des déchets sont capables de suivre et de couvrir les principales thématiques du paquet déchets qui les intéressent jusqu'à la fin des négociations, et d'entrer en contact avec la quasi-totalité des législateurs impliqués dans la rédaction des textes législatifs. A contrario, les réseaux de collectivités de l'énergie s'appuient principalement sur leurs alliés préalables au sein des institutions européennes (certes nombreux), et ont tendance à se concentrer avec l'avancement de la procédure sur quelques dispositions clés. La taille et la dynamique différentes des deux paquets législatifs étudiés constitueront à notre sens un facteur explicatif non négligeable de cette différence.

La troisième partie (chapitres 7 à 10) est consacrée à **l'influence des collectivités dans le cadre des six études de cas que nous avons évoquées**, qui portent sur des dispositions écrites spécifiques des textes législatifs des deux paquets étudiés. Nous permettant d'entrer dans le détail de la rédaction des textes sur ces points, elle sera l'occasion de suivre finement la mobilisation des collectivités sur ces aspects, et surtout les arbitrages internes réalisés au sein des institutions européennes.

Cette partie nous amènera à mettre en évidence des mécanismes et conditions clés de l'influence des collectivités à chaque étape de la procédure. Nous montrerons l'existence d'une capacité d'influence forte des collectivités, dans certains cas et à certaines étapes de la procédure. Nous mettrons en exergue le fait que cette capacité d'influence ne dépend pas du stade de la procédure et de l'institution : il est ainsi erroné de supposer qu'une institution comme la Commission ou le Parlement européen soit systématiquement une alliée des collectivités, ou a contrario que le Conseil joue systématiquement contre les collectivités.

Comparant les mobilisations avec les influences aux différents stades de la procédure, nous mettrons en évidence une non-équivalence entre l'accès aux législateurs et l'influence exercée sur leurs écrits législatifs. Ensuite, revenant sur les raisons identifiées dans la littérature pour expliquer l'influence des collectivités, nous montrerons que le caractère politique représentatif des collectivités et le fait pour elles d'être un acteur privilégié de la mise en œuvre facilitent l'accès aux législateurs (mais pas forcément l'influence). Nous mettrons surtout en évidence deux entraves importantes à la prise en compte des collectivités, qui sont l'application du principe de subsidiarité et l'objectif de réalisation de marchés intérieurs européens concurrentiels.

Dans le chapitre 10 final, nous répondrons au paradoxe apparent qui entoure la question de l'influence des collectivités au niveau européen (et qui ont ouvert notre questionnement initial de la thèse) : face à des obstacles apparemment insurmontables que sont l'application du principe de subsidiarité et l'objectif de réalisation de marchés européens concurrentiels, comment les collectivités peuvent-elles avoir dans certains cas une influence ?

La solution à ce paradoxe sera dévoilée en mettant au jour l'existence de « parades rédactionnelles » permettant aux collectivités d'être prises en compte dans les textes législatifs, en dépit de ces obstacles spécifiques auxquels ce type d'acteur est confronté.

Première partie :

Le contexte de la mobilisation et de l'influence des collectivités : introduction aux paquets législatifs étudiés et aux collectivités qui s'y intéressent

Dans cette partie, nous allons préciser comment nous appliquons notre approche à notre terrain d'enquête. Par rapport à la littérature existante sur l'impact des collectivités locales au niveau européen, qui envisage le problème de manière « macroscopique » (gouvernance multiniveaux, réseaux transnationaux), notre parti pris est, comme nous l'avons présenté dans l'introduction, d'avoir une granulométrie plus fine et d'entrer dans le détail de la procédure législative et de ses écrits intermédiaires, en identifiant les rédacteurs successifs, et ce afin de pouvoir préciser l'impact des autorités locales sur les écrits intermédiaires.

Cette première partie a donc pour objectif, dans un premier temps (chapitre 1), d'identifier et de présenter au lecteur, sur la base de la littérature traitant de la procédure législative ordinaire et des retours de terrain, les « rédacteurs » et leurs écrits successifs, clés de la procédure législative ordinaire. Sur la base de ces éléments, nous allons établir un modèle simplifié de la procédure.

Dans un second temps (chapitre 2), après avoir brièvement présenté les secteurs de l'énergie et des déchets et les enjeux principaux s'y rapportant, nous appliquerons notre modèle simplifié à nos deux terrains (paquet « économie circulaire » et paquet « énergie propre pour tous les européens »). Cela nous permettra de mettre en particulier en évidence les différences entre ces deux secteurs en termes de complexité des processus de décision, à laquelle sont confrontées les collectivités dans leur action de lobby. L'importante fragmentation du terrain énergie est à opposer au traitement en bloc et linéaire du paquet « économie circulaire ».

Dans un troisième temps (chapitre 3), nous allons expliciter, dans le cadre des deux paquets, ce que nous entendons par « collectivités » : il s'agira ainsi de présenter les réseaux de collectivités locales engagés dans les domaines de l'énergie et du déchet, en essayant de cartographier le champ à l'instant t_0 , lorsque « démarre » la procédure législative ordinaire. Notre objectif est ici double : montrer, d'une part, qu'à t_0 , les réseaux sont déjà en interaction avec certains acteurs (de la Commission et/ou du Parlement européen), avec un effet de connaissance de long terme (relations routinisées qui constituent autant de canaux d'entrée), et d'autre part, qu'il existe à t_0 des configurations spécifiques des réseaux selon le secteur considéré.

C'est sur la base de ces enseignements que nous pourrons, dans la partie suivante, étudier dans le détail la mobilisation de ces collectivités dans le cadre des deux paquets législatifs.

Chapitre 1

La procédure législative ordinaire : identification des rédacteurs et écrits intermédiaires clés

Dans ce premier chapitre, nous nous proposons de rappeler brièvement l'architecture institutionnelle européenne et de découvrir progressivement les acteurs clés qui interviennent dans la rédaction des textes européens, dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Apparaissent ainsi les « rédacteurs » successifs impliqués dans la procédure qui, en tant que référents sur ces textes intermédiaires, permettront d'évaluer l'influence des collectivités selon la méthodologie présentée en introduction.

1. La procédure législative ordinaire

1.1. Introduction au triangle institutionnel

La thèse s'intéresse au lobbying des collectivités locales dans le cas de deux « paquets législatifs » européens sectoriels, comprenant chacun plusieurs propositions législatives. Ces textes législatifs sont examinés et adoptés par les institutions européennes selon une procédure dénommée depuis le Traité de Lisbonne (2009) « procédure législative ordinaire » (articles 289 et 294 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne⁵⁶). Cette « procédure législative ordinaire » existait précédemment sous le nom de « codécision » (depuis son introduction par le Traité de Maastricht en 1992).

Cette procédure fait intervenir en tant que décideurs successifs les institutions suivantes, souvent désignées sous le terme « triangle institutionnel » : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil. La **Commission européenne** est dépositaire du « monopole de l'initiative », c'est-à-dire qu'il lui revient d'adopter une « proposition de législation » (les deux autres institutions ne peuvent adopter ni même proposer de textes législatifs sans qu'une « proposition législative de la Commission » ne soit préalablement adoptée). Le Parlement européen et le Conseil sont les deux « co-législateurs » : le **Parlement européen**, comprend des eurodéputés élus par les citoyens européens, alors que le **Conseil** représente les États-membres, incarnés par les représentants ministériels des États-Membres.

⁵⁶ Pour une présentation des différentes procédures de décision au niveau européen et en particulier de la procédure législative ordinaire, se reporter à COSTA et al, 2018, p.235 et suiv. ou BACHE et alii, 2015, p.210 et suiv.

Dans un premier temps, nous allons présenter à grands traits le rôle de ces institutions et les principales entités constitutives de chacune d'elles. En effet, contrairement à beaucoup d'approches considérant chacune des institutions comme un bloc unitaire, nous allons entrer dans le détail de leurs segmentations administratives⁵⁷, ce qui nous sera ensuite utile pour identifier et situer les rédacteurs et leurs productions.

1.1.1. La Commission européenne

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'Union européenne, responsable, d'après les Traités, de la conception et de l'application des politiques publiques relevant du niveau européen. Représentée politiquement par le « Collège des Commissaires » (constitué du Président de la Commission et de 27 commissaires européens jusqu'en 2019), la Commission est une administration de 33 000 agents répartis dans des départements ministériels appelés « directions générales ». Chaque « direction générale » (DG) est rattachée à un ou plusieurs Commissaires, un même Commissaire pouvant également chapeauter plusieurs DG (par exemple le Commissaire Miguel Arias Canete supervise la DG énergie et la DG Climat).

La Commission compte 31 directions générales, auxquelles s'ajoutent le Secrétariat Général et le Service Juridique (voir tableau n°5 ci-après). Chaque direction générale a en charge un ou plusieurs domaines de politique publique, qui peuvent être sectoriels (DG ENV en charge de l'environnement, DG ENER pour l'énergie,...) ou transversaux (SecGen : secrétariat général de la Commission, en charge des orientations et de la coordination des politiques ; Service juridique en charge des affaires juridiques ; DG GROW pour le marché intérieur, les entreprises, les PME et l'industrie ; DG REGIO pour la politique régionale ; etc.).

Tableau n°5 : Liste des Directions Générales de la Commission européenne et des acronymes

Source : site de la Commission européenne⁵⁸

Liste des Directions générales de la Commission européenne		
1	DIRECTION GÉNÉRALE DG CLIMA	Action pour le climat
2	DIRECTION GÉNÉRALE DG ECFIN	Affaires économiques et financières
3	DIRECTION GÉNÉRALE DG MARE	Affaires maritimes et pêche
4	DIRECTION GÉNÉRALE DG AGRI	Agriculture et développement rural
5	DIRECTION GÉNÉRALE DG BUDG	Budget
6	DIRECTION GÉNÉRALE JRC	Centre commun de recherche
7	DIRECTION GÉNÉRALE DG TRADE	Commerce
8	DIRECTION GÉNÉRALE DG COMM	Communication
9	DIRECTION GÉNÉRALE DG COMP	Concurrence
10	DIRECTION GÉNÉRALE DG DEVCO	Coopération internationale et développement
11	DIRECTION GÉNÉRALE DG EAC	Éducation, jeunesse, sport et culture
12	DIRECTION GÉNÉRALE DG EMPL	Emploi, affaires sociales et inclusion

⁵⁷ Nous nous plaçons ainsi dans la lignée des nombreux travaux qui ont déjà eu à cœur de décomposer les institutions, et qui seront évoqués dans les sections qui suivent.

⁵⁸ Source : https://ec.europa.eu/info/departments_fr, consulté en mars 2017.

Liste des Directions générales de la Commission européenne		
13	DIRECTION GÉNÉRALE DG ENER	Énergie
14	DIRECTION GÉNÉRALE DG ENV	Environnement
15	DIRECTION GÉNÉRALE DG ESTAT	Eurostat – Statistiques européennes
16	DIRECTION GÉNÉRALE DG TAXUD	Fiscalité et union douanière
17	DIRECTION GÉNÉRALE DIGIT	Informatique
18	DIRECTION GÉNÉRALE DG SCIC	Interprétation
19	DIRECTION GÉNÉRALE DG JUST	Justice et consommateurs
20	DIRECTION GÉNÉRALE DG GROW	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME
21	DIRECTION GÉNÉRALE DG HOME	Migration et affaires intérieures
22	DIRECTION GÉNÉRALE DG MOVE	Mobilité et transports
23	DIRECTION GÉNÉRALE DG NEAR	Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement
24	DIRECTION GÉNÉRALE DG ECHO	Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes
25	DIRECTION GÉNÉRALE DG REGIO	Politique régionale et urbaine
26	DIRECTION GÉNÉRALE DG RTD	Recherche et innovation
27	DIRECTION GÉNÉRALE DG CONNECT	Réseaux de communication, contenu et technologies
28	DIRECTION GÉNÉRALE DG HR	Ressources humaines et sécurité
29	DIRECTION GÉNÉRALE DG SANTÉ	Santé et sécurité alimentaire
30	SERVICE Sec Gen	Secrétariat général
31	SERVICE SJ	Service juridique
32	DIRECTION GÉNÉRALE DG FISMA	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux
33	DIRECTION GÉNÉRALE DGT	Traduction

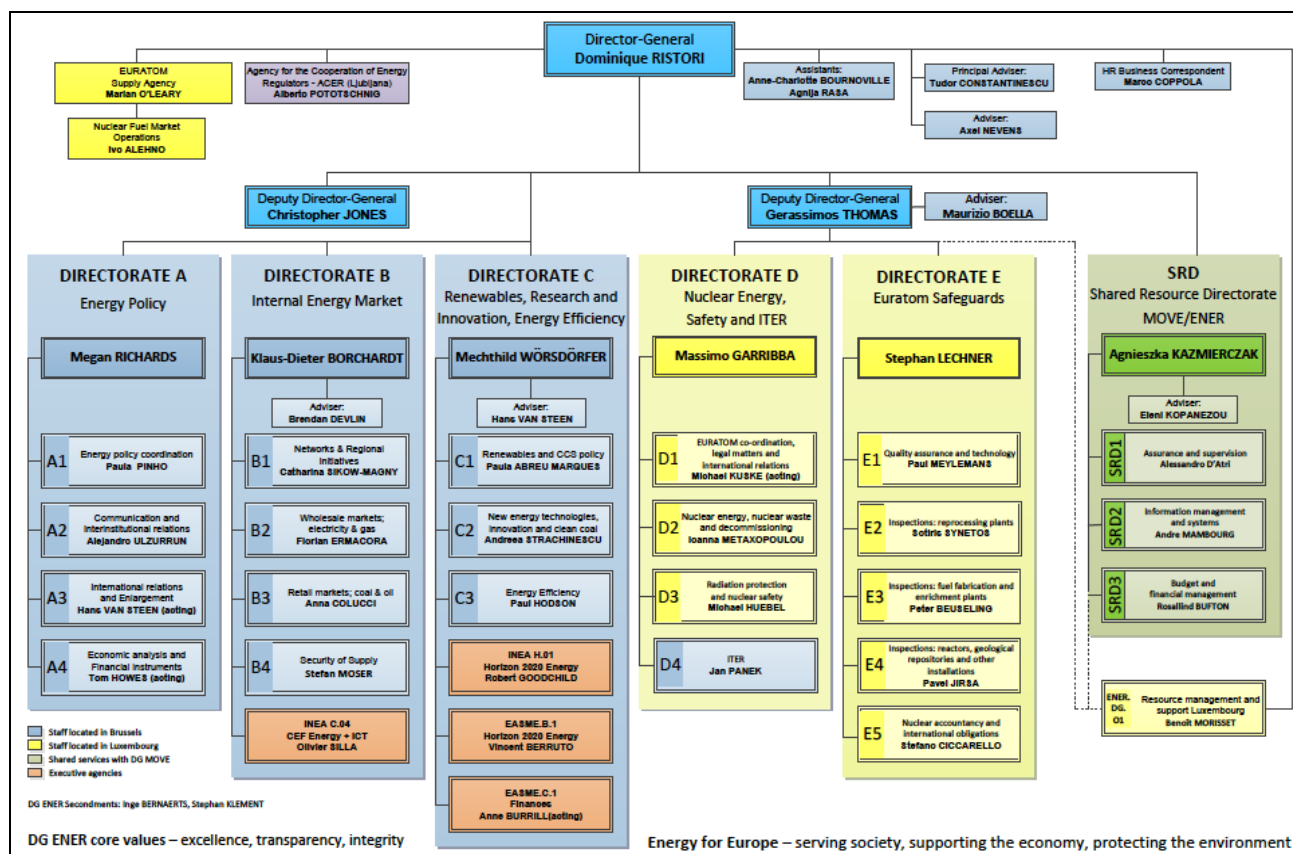
Tout en étant de tailles assez différentes⁵⁹, les directions générales présentent une architecture institutionnelle interne similaire : elles sont dirigées par des « directeurs généraux », qui chapeautent eux-mêmes des directions (« Directorate ») à la tête desquelles se trouvent les « directeurs », qui encadrent des chefs d'unité (« Head of Unit »). Les unités de la Commission sont l'entité la plus petite de l'organisation, et comptent de 3 à 15 agents, qui sont généralement des administrateurs (« Policy officers » ou « Desk officers »). La figure n°3 présente le cas de la DG ENER.

En pratique, la préparation d'un texte législatif est réalisée au sein d'une unité, qui est identifiée comme « chef de file » (c'est-à-dire qui propose un premier jet, assure la consultation des autres services et réalise le suivi du texte jusqu'à son adoption, et contrôle sa bonne application). C'est pourquoi, contrairement à la plupart des travaux existants sur l'action législative de la Commission européenne, qui abordent l'étude de la Commission à partir du niveau de la direction générale – le texte adopté étant alors le produit d'affrontements sectoriels entre directions générales voire commissaires (pour une illustration, voir HARTLAPP, METZ, RAUH, 2014 ; WONKA, 2008 ; NUGENT et RHINARD, 2015 ; ERSHOVA, 2018), c'est jusqu'à ce niveau d'analyse de l'unité que

⁵⁹ La DG ENER et la DG ENV sont de taille moyenne, avec chacune environ 500 agents, mais certaines DG sont beaucoup plus importantes (DG GROW ou DG AGRI avec plus de 1000 personnes), tandis que d'autres le sont moins (par exemple, la très récente DG CLIMA ne compte que 149 personnes).

nous allons porter notre regard pour identifier les « rédacteurs » et « productions clés de la procédure ».

Figure n°3 : Structure d'une DG : exemple de la DG ENER



(Source : site de la DG ENER, consulté en avril 2017)

Ainsi, la Commission européenne est une institution jouant le rôle d'exécutif européen, constituée principalement de fonctionnaires travaillant dans la conception et l'application de politiques publiques. L'homogénéité apparente de l'institution cache une segmentation marquée, à la fois horizontalement (en fonction des différentes DG sectorielles qui la constitue, voire entre les différentes directions et unités d'une même DG) et verticalement (entre le niveau politique des cabinets et commissaires et le niveau administratif des directions générales, voire entre les différents niveaux hiérarchiques au sein d'une DG). La structure de base de la Commission est l'unité.

1.1.2. Le Conseil

Le Conseil, ou Conseil de l'Union européenne⁶⁰, est le premier co-législateur du triangle institutionnel. Cette institution porte la voix des États-Membres de l'Union. Son rôle est principalement législatif.

⁶⁰ Qui est à différencier du Conseil européen, qui réunit les chefs d'États et de gouvernement des États-Membres, et n'est devenu une institution qu'en 2009, avec le Traité de Lisbonne.

Cette institution comporte une partie administrative (le « secrétariat général ») qui vient en appui d'instances de réunion sectorielles dans lesquelles interviennent les représentants des États. Le secrétariat général, permanent, compte 3000 personnes (composé d'agents de la fonction publique européenne), chargées d'assister les États-Membres et singulièrement l'État-Membre assurant la présidence tournante. Les instances de réunion sectorielles se font à 3 niveaux, qui traitent successivement le travail législatif : les « experts » au niveau des « groupes de travail », le travail diplomatique au niveau du « COREPER », et enfin les arbitrages politiques au niveau du « Conseil des Ministres ».

Les groupes de travail (« Working Parties ») sont les groupes d'experts au sein desquels se négocient les textes dans le détail. Ils sont constitués des représentants des États-Membres, i.e. des conseillers sectoriels des Représentations Permanentes auprès de l'UE (RPUE), avec le soutien des représentants nationaux (issus généralement de l'administration centrale du Ministère chef de file). Dans leur étude portant sur plusieurs groupes de travail au niveau du Conseil, Jacques de Maillard, Eve Fouilleux et Andy Smith (2005) ont mis en évidence le fait que ces groupes, se présentant comme « techniques », n'opèrent pas seulement sur ce terrain et peuvent également prendre position sur des sujets « politiques » ; de fait, la frontière entre le « politique » et le « technique » n'est pas toujours claire mais surtout cette distinction est utilisée stratégiquement par les acteurs pour politiser ou dépolitiser les débats sur une question dans le cadre des négociations.

Le Comité des Représentants Permanents (COREPER) est l'instance d'arbitrage et de rencontre intermédiaire des États-Membres entre les groupes de travail, considérés comme techniques, et le Conseil des ministres, plus politique. Il existe sous 2 configurations, connues sous les dénominations COREPER I et COREPER II, en fonction des sujets traités. Le COREPER I, qui réunit les Représentants Permanents adjoints (en général des diplomates expérimentés), traite les questions techniques, dont l'énergie et l'environnement. Concrètement, le travail du COREPER consiste à décider, pour les éléments de désaccord non résolus au niveau des groupes de travail, soit d'une solution à leur niveau, soit d'un renvoi au niveau politique (en Conseil des Ministres). Typiquement, dans le premier cas, les textes législatifs ou problèmes ayant fait l'objet d'un accord en COREPER sont ensuite adoptés sans discussion en Conseil des ministres.

Le Conseil des Ministres est le niveau politique auquel sont prises les décisions du Conseil : il fait intervenir pour chaque État-Membre le ministre compétent dans le domaine considéré (le Conseil des ministres peut se réunir sous 10 formations différentes – voir encadré n°3 ci-après).

Encadré n°3 : Les 10 formations du Conseil⁶¹

1. Affaires générales
2. Affaires étrangères
3. Affaires économiques et financières (y compris le budget)
4. Justice et affaires intérieures (y compris la protection civile)
5. Emploi, politique sociale, santé et consommateurs
6. Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace) (y compris le tourisme)
7. Transports, télécommunications et énergie
8. Agriculture et pêche
9. Environnement
10. Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris l'audiovisuel).

Les réunions du Conseil, quel que soit le niveau (expert, intermédiaire ou politique) sont présidées par un État-Membre, selon une présidence dite tournante dont la durée est de 6 mois (janvier-juin et juillet-décembre : cf. tableau n°6 ci-après). Depuis 2007, les présidences s'associent par « triplet » ou « trio » pour rationaliser le travail du Conseil. Les représentants de la Présidence aux différents niveaux du Conseil (groupe, COREPER, Conseil des Ministres) sont amenés, à leur niveau, à présenter les débats, proposer des compromis et représenter le cas échéant le Conseil dans les négociations avec le Parlement européen.

Tableau n°6 : Présidences du Conseil de l'UE de janvier 2012 à décembre 2018 (correspondant à la période étudiée)

Période	État-Membre assurant la Présidence	Acronyme
Janvier-juin 2012	Danemark	DK
Juillet-décembre 2012	Chypre	CY
Janvier-juin 2013	Irlande	IE
Juillet-décembre 2013	Lituanie	LT
Janvier-juin 2014	Grèce	EL
Juillet-décembre 2014	Italie	IT
Janvier-juin 2015	Lettonie	LV
Juillet-décembre 2015	Luxembourg	LU
Janvier-juin 2016	Pays-Bas	NL
Juillet-décembre 2016	Slovaquie	SK
Janvier-juin 2017	Malte	MT
Juillet-décembre 2017	Estonie	EE
Janvier-juin 2018	Bulgarie	BG
Juillet-décembre 2018	Autriche	AT

Les principales entités constitutives du Conseil sont ainsi la Présidence (tournante), le secrétariat général et les 3 instances de représentation des États-Membres (groupe de travail, COREPER, Conseil des ministres). Le travail de rédaction est principalement réalisé au sein du groupe de travail, sous l'impulsion des représentants de la Présidence tournante et du secrétariat du Conseil.

⁶¹ Annexe I au Règlement Intérieur du Conseil modifiée en septembre 2010 par décision du Conseil européen (doc. EUCO 19/10).

1.1.3. Le Parlement européen

Le Parlement européen, deuxième co-législateur avec le Conseil, constitue la chambre élue des eurodéputés issus des 28 États-Membres (751 eurodéputés désignés également usuellement comme « MEP » pour « Members of European Parliament »). Si le Parlement européen est le siège d'une multitude d'entités constitutives (plénière, intergroupes, bureau, etc.), deux segmentations sont particulièrement utiles pour comprendre le travail législatif : les commissions parlementaires et les groupes politiques.

Dans le cadre de son travail d'analyse des textes proposés par la Commission européenne, le Parlement Européen intervient sous forme de commissions sectorielles. Ce sont au sein de ces « commissions parlementaires » que des responsables de texte sont désignés pour formuler des amendements, qui sont ensuite soumis à l'ensemble de l'assemblée (« plénière ») (NEUHOLD, 2001 ; MAMADOUH et RAUNIO, 2003 ; Mc ELROY, 2006). Pour la mandature 2014-2019, qui nous intéresse dans cette thèse, le Parlement compte 22 commissions parlementaires (voir tableau n°7 ci-après). Ce tableau nous montre en outre que les commissions ENVI et ITRE, qui nous intéressent au premier chef dans le cadre des deux paquets étudiés, sont parmi les plus actives en termes de procédures législatives.

Tableau n°7 : Les commissions parlementaires permanentes du Parlement européen pour la mandature 2014-2019

Domaine de la Commission parlementaire	Abré- via- tion	Nom- bre de mem- bres	Nombre de procédures législatives de 2009 à 2014
Affaires étrangères	AFET	71	43
Sous commission Droits de l'homme	DROI	30	
Sous commission Sécurité et défense	SEDE	30	
Développement	DEVE	28	11
Commerce international	INTA	41	136
Budget	BUDG	41	183
Contrôle budgétaire	CONT	30	36
Affaires économiques et monétaires	ECON	61	194
Emploi et affaires sociales	EMPL	55	46
Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	ENVI	69	684
Industrie, recherche et énergie	ITRE	67	122
Marché intérieur et protection des consommateurs	IMCO	40	111
Transports et tourisme	TRAN	49	191
Développement régional	REGI	43	36
Agriculture et développement rural	AGRI	45	78
Pêche	PECH	25	72
Culture et éducation	CULT	31	14
Affaires juridiques	JURI	25	79
Libertés civiles, justice et affaires intérieures	LIBE	60	120
Affaires constitutionnelles	AFCO	25	12
Droits de la femme et égalité des genres	FEMM	35	2
Pétitions	PETI	35	0

(Source : <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/parliamentary-committees.html> et CORBETT et al., 2016)

Les eurodéputés se répartissent et siègent au sein du Parlement en groupes politiques (voir tableau n°8 ci-après). Dans le cadre du travail législatif, chaque groupe désigne, au sein de la commission parlementaire pertinente, un eurodéputé chargé plus précisément de suivre un texte donné (appelé rapporteur fictif, cf. CORBETT et alii., 2016). Par ailleurs, chaque groupe politique nomme un (ou plusieurs) porte-parole(s) permanent(s) pour chaque commission parlementaire (appelés « coordinateur(s) »). Ces coordinateurs, reconnus officiellement depuis 2009, interviennent souvent dans la formulation des positions.

Enfin, une administration - secrétariat général de 5000 personnes – organise la gestion au quotidien du Parlement en appui aux eurodéputés, assurant en particulier un soutien pour la préparation législative. Ce soutien se matérialise à la fois au sein des commissions parlementaires (« secrétariat de commission ») et dans des services transversaux pouvant par exemple réaliser des études à la demande des eurodéputés.

Tableau n°8 : Les groupes politiques du Parlement européen en 2016 et leurs représentants clés en Commission parlementaire ENVI et ITRE

Groupes politiques au Parlement européen	Eurodéputé responsable de groupe	Nombre de représentants	Principaux groupes politiques français associés	Coordinateur en commission ENVI	Coordinateur en commission ITRE
Parti Populaire Européen (PPE) – EPP en anglais	Manfred WEBER	217	Les Républicains	Peter LIESE (DE)	Krisjanis KARINŠ (LV)
Parti social-démocrate (S&D)	Gianni PITTELLA	189	Parti socialiste	Matthias GROOTE (DE)	Dan NICA (RO)
Conservateurs et réformistes européens (CRE) – en anglais ECR.	Syed KAMALL	74	-	Julie GIRLING (UK)	Marek Josef GRÓBARCZYK (PL) jusqu'en janvier 2017 ; Zdzisław KRASNODEBSKI (PL) depuis janvier 2017
Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE- en anglais ALDE),	Guy VERHOFSTADT	68	MODEM, UDI	Gerben-Jan GERBRANDY (NL)	Frederick FEDERLEY (SE)
Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL)	Gabrielle ZIMMER	52	PCF, Parti de Gauche	Katerina KONEČNÁ (CZ)	Neoklis SYLIKIOTIS (CY)
Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)	Rebecca HARMS et Philippe LAMBERTS	50	Europe Ecologie	Bas EICKHOUT (NL)	Claude TURMES (LU)

Groupes politiques au Parlement européen	Eurodéputé responsable de groupe	Nombre de représentants	Principaux groupes politiques français associés	Coordinateur en commission ENVI	Coordinateur en commission ITRE
Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe (ELDD)- en anglais EFDD	Nigel FARAGE (<i>David BORRELLI : jusqu'en janvier 2017</i>)	44	-	Piernicola PEDICINI (IT) jusqu'au 30 janvier 2017 ; <i>Julia REID (UK) depuis le 31 janvier 2017</i> ⁶²	Dario TAMBURRANO (IT) jusqu'en janvier 2017 ; <i>David BORRELLI (IT) depuis janvier 2017</i> ⁶³
Groupe Europe des Nations et des Libertés (ENL) – en anglais ENF	Marine LE PEN et Marcel DE GRAAFF	32	Front National	Mireille D'ORNANO (FR)	Barbara KAPPEL (AT)
Non-inscrits (NI)		18	Ex-Front national		
TOTAL		751			

(Sources: <http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/hemicycle.html> et CORBETT et alii., 2016) ; les changements intervenus à mi-mandat (en janvier 2017) sont en *gras italique*

La rédaction des textes au sein du Parlement européen conduit ainsi à s'intéresser au niveau des commissions parlementaires pour identifier les rédacteurs clés des amendements.

Après cette rapide introduction du triangle institutionnel et des entités clés les constituant, nous allons présenter le déroulement de la procédure législative ordinaire et entrer dans le détail de chacune des étapes de la fabrique d'un texte législatif. Cela nous permettra d'identifier les acteurs (individus) principaux impliqués, de manière à définir une grille de lecture méthodologique pour appréhender cette procédure.

1.2. Les grandes étapes, productions intermédiaires et rédacteurs clés de la procédure législative ordinaire

Afin d'introduire le lecteur à la procédure législative ordinaire, nous nous proposons de revenir tout d'abord au déroulé formel de cette procédure, tel qu'il est usuellement présenté.

1.2.1. Introduction à la procédure législative ordinaire: présentation du déroulé formel

La procédure législative ordinaire est présentée usuellement comme un processus

⁶² <http://www.polcms.europarl.europa.eu/cmsdata/114880/01%20%2031%20-%20Coordinators%20Results.pdf>.

⁶³ <http://webershandwick.be/wp-content/uploads/2017/03/Weber-Shandwick-Guide-to-the-Clean-Energy-Package.pdf>.

formel pouvant inclure jusqu'à trois lectures. De manière très simplifiée, elle fait intervenir le triangle institutionnel européen selon plusieurs séquences (cf. figure n°4 ci-après).

Explicitation du déroulé formel de la procédure législative ordinaire

La première étape concerne l'adoption par la Commission européenne d'une proposition législative, généralement sous la forme d'un règlement ou d'une directive.

Cet acte une fois adopté est transmis en parallèle aux co-législateurs, au Comité des Régions, au Comité Économique et Social Européen et aux Parlements Nationaux.

Les Parlements Nationaux ont huit semaines pour donner un avis sur la subsidiarité (qui peut théoriquement amener la Commission à soumettre une nouvelle proposition).

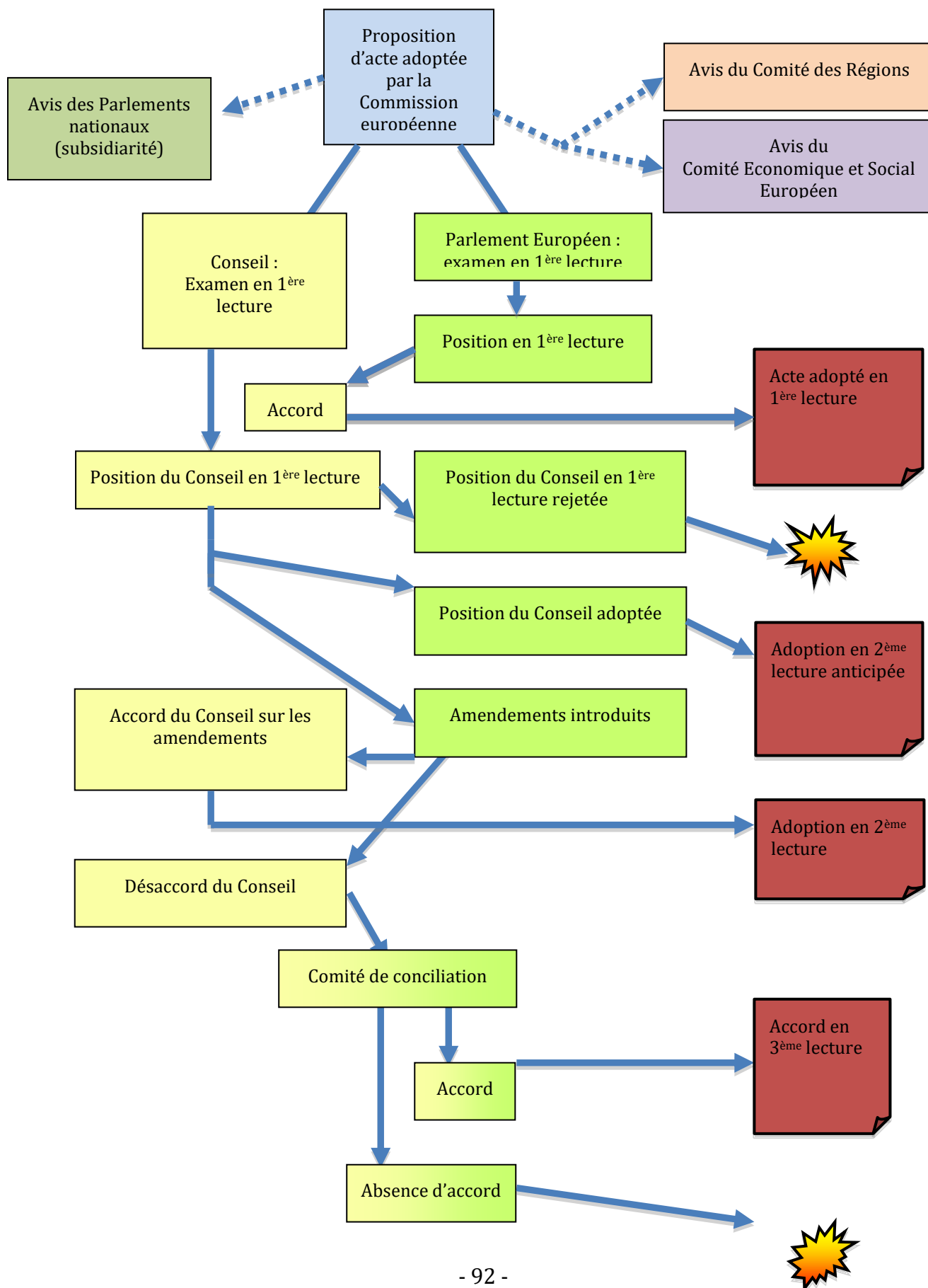
Le Comité Économique et Social Européen (CESE) et le Comité des Régions adoptent un avis, généralement sous six à sept mois après l'adoption par la Commission. Cet avis est consultatif.

Première lecture

Le Parlement européen examine le texte en 1^{ère} lecture, en parallèle du Conseil, et adopte une position. Si le Conseil est d'accord avec cette position, l'acte est **adopté en 1^{ère} lecture**, dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen en première lecture. En pratique, le Conseil et le Parlement se concertent en présence de la Commission lors de rencontres informelles en « trilogues » avant l'adoption de la position par le Parlement, ce qui permet au Parlement d'adopter un texte acceptable pour le Conseil.

En cas d'impossibilité d'accord en 1^{ère} lecture, le Conseil adopte une position en 1^{ère} lecture.

Figure n°4 : La procédure législative ordinaire présentée de manière formelle



Deuxième lecture

Si la position du Conseil en 1^{ère} lecture est acceptée par le Parlement (ou que le Parlement ne se prononce pas), l'acte est adopté (sous la formulation qui correspond à la position du Conseil en première lecture), selon une adoption dite « en **2^{ème} lecture anticipée** ». Là encore, cette adoption en 2^{ème} lecture anticipée n'est possible que si le Conseil prend en compte dans sa position en 1^{ère} lecture les exigences du Parlement, ce qui est rendu possible par des rencontres préalables en « trilogues ».

À noter qu'en cas de désaccord irrémédiable avec la position du Conseil, le Parlement peut rejeter le texte, qui est alors réputé **non adopté** (cas néanmoins très rare).

Si le Parlement ne peut accepter la position du Conseil mais souhaite continuer la négociation, il peut introduire des amendements à la position du Conseil (deuxième lecture du Parlement européen). Le Conseil peut alors, dans le cadre de sa 2^{ème} lecture, soit approuver les amendements (**adoption en 2^{ème} lecture**), soit ne pas les approuver, ce qui engage dans ce cas la procédure de conciliation/3^{ème} lecture.

À noter que contrairement à la 1^{ère} lecture, la 2^{ème} lecture est soumise à une contrainte de temps : le Parlement européen a trois mois (extensible d'un mois) pour adopter sa position en 2^{ème} lecture, et le Conseil a ensuite également 3 mois (extensible d'un mois) pour statuer en 2^{ème} lecture.

Conciliation/3^{ème} lecture

L'étape de conciliation est engagée quand le Conseil décide lors de sa 2^{ème} lecture de ne pas approuver les amendements du Parlement et que le comité de conciliation est convoqué (sous un délai de 6 semaines extensible de 2 semaines⁶⁴). Ce comité « réunit (en présence de la Commission) *les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen (...)* ; (il) a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen dans un délai de six semaines à partir de sa convocation, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil en deuxième lecture »⁶⁵. Si le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun dans un délai de six semaines après sa convocation, l'acte proposé est réputé non adopté.

Si le projet commun approuvé en comité de conciliation est adopté par le Parlement

⁶⁴ Ce délai de convocation précédant la réunion du comité de conciliation est mis à profit pour commencer le travail de rapprochement des positions dans le cadre de trilogues.

⁶⁵ Conseil de l'Union européenne, Guide de la procédure législative ordinaire/Guide to the ordinary legislative procedure. [En ligne]. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016 (<http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2016/pdf/QC0415816FRN.pdf>).

et le Conseil sous six semaines (extensibles de deux semaines), l'acte est adopté en 3^{ème} lecture. À défaut (non respect du délai, rejet du Parlement ou du Conseil), l'acte est réputé non adopté.

Au-delà du déroulé formel

Toutefois, ce déroulé formel exhaustif ne correspond que rarement à ce qui se passe en réalité. Nous intéressant à la manière dont cette procédure est menée en pratique, l'étude va se concentrer sur la première lecture et la deuxième lecture anticipée, qui correspondent à la quasi-totalité des actes adoptés aujourd'hui⁶⁶ (et au cas des deux paquets législatifs étudiés).

Dans ce cadre, et en suivant les différents écrits intermédiaires du futur texte législatif tout au long de leur mûrissement, la procédure peut être découpée en 4 ensembles distincts : préparation au sein de la Commission européenne jusqu'à adoption par le Collège (1), préparation des amendements au sein du Parlement européen (2), mené en parallèle des propositions d'amendements au sein du Conseil (2bis), puis enfin négociation finale en trilogues faisant intervenir les représentants des trois institutions (3). Pour ces quatre étapes, nous allons identifier les productions écrites intermédiaires clés et les « rédacteurs » clés.

1.2.2. Préparation au sein de la Commission européenne

Les étapes de la procédure et les écrits clés

L'étape préalable indispensable à toute proposition législative de la Commission européenne concerne l'inscription dans la programmation pluriannuelle des travaux (« Agenda planning »), qui se traduit en externe par l'inscription dans le programme de travail annuel de la Commission (CWP : Commission Working Programme). Depuis la Commission Juncker, pour les initiatives « majeures », il y a lieu d'obtenir la validation du Commissaire, du Vice-Président en charge et du premier Vice-Président avant de publier les propositions législatives envisagées pour l'année suivante dans le programme de travail annuel de la Commission, sous contrôle du « SecGen ». La publication dans l'Agenda planning permet d'engager le processus dit d'étude d'impact (« impact assessment »), qui est la partie la plus importante de la proposition législative.

⁶⁶ Pour la législature 2009-2014, la quasi-totalité (93%) des actes législatifs adoptés en procédure législative ordinaire l'a été en première lecture ou deuxième lecture anticipée, y compris pour les commissions parlementaires ENVI et ITRE - respectivement 87% et 95% des actes (PITELLA et alii, 2014). La tendance est à l'augmentation des adoptions en début de procédure : les adoptions en 1^{ère} lecture et 2^{ème} lecture anticipée, qui ne concernaient que 54% des actes pour la législature 1999-2004, sont passées à 82% pour 2004-2009 et enfin 93% pour 2009-2014 (PITELLA et alii, 2014, voir figure 6 p.8).

Lancement de l'étude d'impact

Une fois une proposition politiquement validée et programmée en interne (c'est à dire inscrite à l'Agenda planning), le démarrage des travaux débute par la mise en place d'un groupe interservices de direction d'étude d'impact ou « interservice steering group » (IASG), qui assure le pilotage et le suivi de l'étude d'impact. Ce groupe peut être mis en place pour l'occasion ou préexister. Depuis 2015 et selon les nouvelles règles mises en place par la Commission Juncker, c'est le secrétariat général (« Secgen »), dont les effectifs se sont considérablement renforcés sur la préparation législative, qui organise les réunions interservices (auparavant elles étaient sous la responsabilité de l'unité chef de file). Toutefois, le travail de rédaction pour l'étude d'impact est réalisé au sein de l'« unité chef de file » (voir encadré n°4 ci-après pour une présentation plus incarnée de ces « unités » et des administrateurs pouvant être chargés d'une étude d'impact).

L'étude d'impact est amorcée par une « feuille de route » (« roadmap »), également appelée « étude d'impact initiale » (« inception Impact assessment »), rendue publique sur le site de la Commission, qui propose une première définition du problème et de ses causes, passe en revue rapidement les impacts pressentis, et explicite la stratégie de consultation envisagée. Les lignes directrices de la Commission précisent que cette feuille de route doit être rédigée et publiée par le groupe interservices (p.28 des lignes directrices) : dans la pratique l'unité chef de file est responsable de la production de ce premier écrit, y compris l'inclusion des commentaires du groupe interservices d'étude d'impact.

Encadré n°4 : Présentation d'une unité de la Commission : rencontre avec des administrateurs en chair et en os

L'unité présentée ici, qui fusionne plusieurs cas réels, est volontairement présentée anonymement (les initiales ont été modifiées), sans précision de date ni d'arrimage institutionnel.

W. est la chef d'unité de l'unité. Juriste de formation, et de nationalité espagnole, elle a travaillé quelques années à la Commission dans plusieurs postes en tant que chargée de mission (« administrateur ») avant de se voir proposer par son directeur (avec lequel elle entretenait des relations professionnelles depuis longtemps) la direction d'une petite unité. Chargée de représenter la Commission dans le domaine couvert par l'unité, W. est fréquemment hors du bureau pour intervenir auprès des parties prenantes dans des conférences et colloques, pour présenter les travaux de son unité aux eurodéputés, ou encore pour rendre compte au directeur dans les réunions hebdomadaires de direction. Elle reçoit également fréquemment dans son bureau, en présence des administrateurs concernés, les parties intéressées par les travaux en cours dans l'unité. Elle encadre plusieurs administrateurs (et 2 secrétaires, que nous ne présenterons pas ici).

S. est un jeune administrateur de nationalité roumaine. Il a passé le concours de la fonction publique européenne à la fin de sa thèse en droit européen, thèse qu'il a réalisée en Espagne et en France. Il parle roumain, français, italien, espagnol et, bien sûr, anglais. Ce poste dans l'unité est son premier poste à la Commission où il découvre de l'intérieur cette institution et son fonctionnement. Dans le cadre des missions qui lui sont confiées, il a la responsabilité d'une législation existante. Son travail consiste à titre principal à assurer l'application de cette législation (il mène les procédures d'infraction à l'encontre des États-Membres pour mauvaise application, écrivant lui-même les projets de lettre de mise en demeure et avis motivés envoyés aux États-Membres) et réalise également une étude d'impact en vue de réviser la législation (rédaction et passation d'un marché public pour recruter un consultant chargé de réaliser une étude d'analyse d'impact, rédaction du rapport d'étude d'impact et organisation des réunions avec les autres administrateurs des autres DG intéressés par

cette révision etc.). Prêt à passer le reste de sa vie à Bruxelles comme la majorité des fonctionnaires européens (qui sont des expatriés), il s'installe progressivement dans cette ville qu'il apprend à connaître.

N. est administrateur. Ancien fonctionnaire au sein d'un État membre, il a bénéficié après quelques années au niveau national d'un poste d'Expert National Détaché à la Commission, à la suite duquel il a passé un concours européen spécial dans le domaine de l'unité. Il est aujourd'hui fonctionnaire européen, administrateur. Auparavant dans une autre unité de la direction et depuis 2 ans dans cette nouvelle unité, il envisage aujourd'hui de changer de poste. En effet, ayant déjà rédigé une législation et négocié avec les co-législateurs dans son poste antérieur, mené des procédures d'infraction, suivi des négociations, il aspire aujourd'hui à un autre environnement, ayant l'impression d'avoir « fait le tour » de la Commission. Il assure pour le compte d'un directeur adjoint le secrétariat d'un groupe d'expert rassemblant les parties prenantes, et mène des procédures d'infraction en lien avec J., pour les cas jugés particulièrement sensibles par le chef d'unité. Il souhaiterait passer chef d'unité ou au moins adjoint à chef d'unité, mais, ayant rejoint tardivement la fonction publique européenne, les conditions de promotion ne lui sont pas favorables.

J. est Expert National Détaché (END) allemand. Après un premier poste en administration fédérale, il a postulé sur un poste d'END ouvert aux fonctionnaires des États-Membres et a été recruté en application des règles internes par un jury de 6 personnes présidé par le directeur. Au quotidien, N assure la tutelle de J., relisant ses projets de courrier, l'aidant à se familiariser avec les multiples applications internes de la Commission (Ares pour les courriers, etc.) et lui indiquant les particularités de l'administration européenne. Comme nombre d'END, J. s'est vu confier la mission de mener l'étude d'impacts d'une révision législative, et gère directement certaines procédures d'infractions jugées non sensibles.

H. est un administrateur italien. Ancien interprète à la Commission ayant souhaité changer d'activité, il a profité d'une passerelle entre interprète et administrateur pour venir travailler l'unité. Proche de la retraite, il occupe ce poste depuis quasiment 10 ans, et n'envisage pas de partir. Ses tâches ne sont pas législatives, consistant principalement à gérer les aspects transversaux, à rencontrer les parties prenantes et à assurer la coordination avec les autres directions.

T. est une administratrice irlandaise. Précédemment administratrice au Conseil pour son premier poste de fonctionnaire européen après avoir travaillé dans le privé en tout début de carrière, elle vient d'être recrutée dans l'unité car elle avait suivi une législation de l'unité pour le compte du secrétariat du Conseil. Elle a en charge le suivi de l'application de cette législation fraîchement adoptée (les États-Membres ont 2 ans pour transposer le texte).

L'étude d'impact consiste principalement en la production d'un rapport qui est préparé au sein de l'unité chef de file (y compris sur la base de commentaires issus d'autres unités ou DG) ; ce rapport constitue un livrable intermédiaire essentiel de la préparation législative à la Commission. Comportant un plan-type et devant incorporer un certain nombre d'exigences très formalisées (vérification de l'intérêt à agir, développement de scénarios à comparer à un scénario au « fil de l'eau », quantification de divers impacts etc.), le rapport vise à identifier un problème à résoudre en fonction d'objectifs, à proposer des options législatives et à en évaluer les impacts. Des standards minimum de consultation font partie des exigences, incluant une consultation publique d'au moins 12 semaines (réalisée en général sur Internet), complétée par des consultations ciblées (rencontres bilatérales avec les parties intéressées notamment). La consultation publique donne lieu à un questionnaire de consultation rédigé par l'unité chef de file, et souvent à une synthèse des réponses reçues. L'unité chef de file s'appuie en outre en général sur des études préliminaires confiées à un consultant (ou à une agence de la Commission), dont le mandat est rédigé par l'unité chef de file.

Certaines options peuvent nécessiter des orientations politiques durant l'étude d'impacts. Depuis la Commission Juncker, des réunions de commissaires (vice-présidents et commissaires pertinents pour une proposition législative donnée) sont organisées par le secrétariat général en présence des unités chef de file, pour arbitrer certains positionnements.

Intervention du Comité d'étude d'impacts

Une fois le rapport d'étude d'impacts suffisamment mûr, il fait l'objet d'une analyse approfondie par une instance dédiée au sein de la Commission européenne, le Comité d'étude d'impacts (« Regulatory Scrutiny Board » depuis mai 2015, et auparavant dénommé « Impact assessment board » - IAB). Ce comité sanctionne la qualité de l'étude d'impacts, et peut exiger des compléments ou corrections de la part des rédacteurs au sein de l'unité chef de file (voire une resoumission de l'étude d'impacts) avant de donner son feu vert pour la rédaction législative et la poursuite de la procédure.

Consultation interservices

Une fois obtenue la validation de l'étude d'impact par le comité des études d'impact, le projet de législation est rédigé au sein de l'unité chef de file qui le met ensuite, une fois approuvé politiquement, en consultation interservices (CIS ou ISC) via le logiciel interne (« CIS-NET », remplacé en 2015 par DeCIDE) pour minimum de 4 semaines. Des amendements au projet de texte sont apportés par les rédacteurs au sein de l'unité chef de file en fonction des commentaires reçus.

Adoption du texte

Après un temps de traductions (les propositions sont en général rédigées en anglais, et doivent être disponibles au moment de l'adoption dans toutes les langues, ce qui peut nécessiter plusieurs semaines – en fonction de la longueur du texte), les projets de législation font l'objet de validation en fin de procédure au niveau des cabinets. Ces validations se font à l'occasion de réunions préparatoires à la réunion du Collège des Commissaires : réunion dite « spéciale chefs » entre les chargés de mission sectoriels dans chaque cabinet, puis « Hebdo » (réunion des chefs de cabinet) avant réunion du collège pour adoption (cf. figure n°5 ci-dessous extraite des lignes directrices internes à la Commission européenne de 2009). À noter qu'une proposition ayant fait l'objet d'un consensus en « spéciale chefs » est adoptée sans discussion en « Hebdo » et en réunion du Collège (de même si le consensus est obtenu en Hebdo, le collège des Commissaires l'adopte sans discussion)⁶⁷. La proposition législative publiée est accompagnée du rapport d'étude d'impact complet et du (ou des) avis du Comité d'étude d'impact (et des études confiées à des consultants qui ont été utilisées).

⁶⁷ Une explication détaillée de la procédure (en vigueur sous la Commission Barroso) est proposée par HARTLAPP et alii, 2014, pp. 16-17.

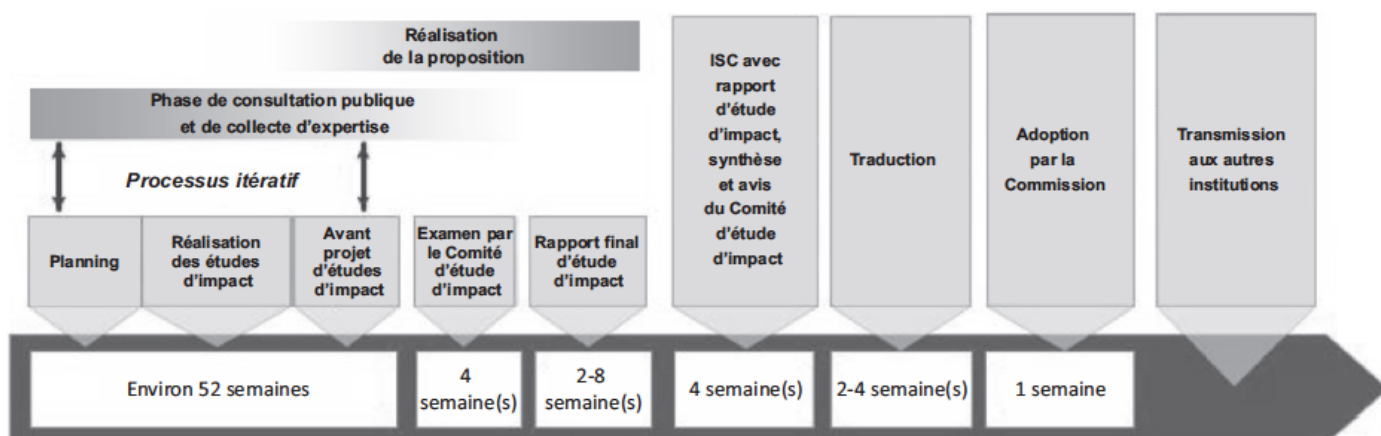


Figure n°5 : La préparation législative à la Commission européenne

(Source : extrait des lignes directrices de la Commission européenne, 2009)

Écrits clés produits durant la procédure

Ainsi, avant de proposer une législation, la Commission européenne produit successivement plusieurs documents intermédiaires clés : une « feuille de route », le questionnaire de consultation publique, le rapport d'étude d'impact, le projet de proposition législative soumis en consultation interservices, le projet de proposition législative amendé suite à la consultation interservices et soumis en « spéciale chefs », les versions intermédiaires des cabinets le cas échéant. Ces documents permettent de tracer l'évolution et les tâtonnements des écrits qui conduisent à la proposition finale de la Commission.

Au-delà des documents intermédiaires de la production législative proprement dite, d'autres documents sont également utiles car ils fournissent des informations sur les considérations prises en compte à certains moments de la préparation : le programme de travail, les spécifications dans le cadre de la sélection d'un consultant, le (ou les) rapport(s) produit(s) par les consultants, l'avis du comité d'étude d'impacts, les compte rendus des réunions de groupe interservices, les compte rendus de réunions des instances politiques (« spéciales chef », « hebdo », Collège). S'y ajoutent les différentes présentations (discours, présentations power point) réalisées par les responsables de la Commission européenne, en particulier les rédacteurs.

Les rédacteurs à la Commission

La rédaction des documents intermédiaires produits avant d'adopter la proposition législative est de la responsabilité de « rédacteurs » au sein de l'unité chef de file, qui sont des administrateurs (fonctionnaires européens en général et/ou parfois experts nationaux détachés ou contractuels : voir encadré n°5). C'est à eux qu'il incombe de proposer un projet

de texte, de l'amender en fonction des commentaires et des arbitrages reçus, de le porter en externe, et plus généralement de jouer le rôle de référent sur ce texte.

Encadré n°5 : Qui sont les administrateurs de la Commission européenne ? Statuts et profils des personnels de la Commission

Derrière le terme d'administrateur se trouvent en réalité des agents de statuts et profils différents, variations qui peuvent conduire à une appréhension très différente du monde des collectivités.

En termes de statut, les administrateurs sont principalement des fonctionnaires européens, mais pas nécessairement. Les **fonctionnaires** européens, recrutés sur concours, comprennent plusieurs catégories hiérarchiques à l'image de la fonction publique française⁶⁸. Les administrateurs (AD) de la Commission, qui correspondent aux fonctionnaires cadres de catégorie A et A+ de la fonction publique française, sont au nombre de 12500⁶⁹. De manière similaire à la fonction publique française, les administrateurs progressent selon une échelle indépendante de leur emploi en fonction de l'ancienneté et du mérite, allant de AD5 à AD16. Ils peuvent occuper dans ce cadre des postes allant de chargé de mission dans une unité à chef d'unité, directeur ou Directeur général. Les **Experts Nationaux Détachés** (END), qui sont des agents des fonctions publiques nationales (ou infranationales) mis à disposition pour 4 ans maximum par les États-Membres, occupent un positionnement en général similaire à celui des administrateurs au sein des unités. Ils sont environ 1000. Ainsi, des représentants de collectivités peuvent être amenés à travailler en tant qu'administrateurs via le statut d'END. Les **contractuels** (employés pour 5 ans maximum) et les **agents temporaires** (employés pour 6 ans maximum) sont recrutés pour des contrats à durée déterminée, et occupent des postes similaires à ceux des agents fonctionnaires. S'ajoutent enfin les personnels employés sous statut local ou les conseillers spéciaux.

L'étude statistique de grande ampleur, relativement récente, réalisée sous la direction d'Hussein Kassim (KASSIM et alii., 2013) sur la Commission européenne au moment de la Commission Barroso I (2008-2009) apporte plusieurs éléments intéressants, à la fois sur les carrières et profils des agents de la Commission européenne (se focalisant surtout sur les fonctionnaires AD et les personnels des cabinets des Commissaires), ainsi que sur les spécificités des personnels en fonction des Directions Générales.

L'enquête montre notamment que les administrateurs de la Commission ont des profils professionnels variés (s'inscrivant en faux contre le mythe du *desk officer* nécessairement juriste sans expérience autre que celle des institutions européennes). Ils se répartissent en : 25% de juristes, 20% de politistes et diplômés de sciences humaines, 25% en « sciences dures » (mathématiques, informatique, ingénierie, physique, biologie/environnement), avec une majorité de quasiment 30% d'économistes ou diplômés d'études commerciales (KASSIM et alii., 2013, p.40). Toutefois, **pour les DG qui nous intéressent**, les DG ENV et TREN (ancien nom de la DG ENER au moment de l'étude - elle était alors fusionnée à la DG MOVE), **le profil majoritaire est celui de diplômés en « sciences dures »** (41,6% à la DG ENV et 33,8% à la TREN)⁷⁰. De manière intéressante, un des résultats de l'étude est que **l'une des DG présentant la plus forte proportion d'administrateurs qui avaient travaillé dans l'administration avant de rejoindre la Commission est la DG ENV** (avec la DG TAXUD et TRADE) : 52% ont travaillé dans une administration (contre 28% pour la DG ENER). A contrario, la DG TREN fait partie (avec d'autres) des DG avec la plus forte proportion d'administrateurs ayant eu une expérience dans le privé (66% pour la TREN, 49% pour ENV) (KASSIM et alii., 2013, p.42-44).

S'intéressant à la mobilité inter-DG (effets de la DG d'appartenance), l'étude démontre (p. 58) que 47% des administrateurs n'ont servi que dans une seule DG en moyenne, mais avec des variations importantes en fonction des DG. **La DG ENV fait partie des DG avec le plus faible taux de mobilité**, l'explication principale identifiée étant la formation initiale (diplôme en sciences plutôt qu'en

⁶⁸ http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_en.htm, consulté en janvier 2017.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf, consulté en janvier 2017.

⁷⁰ Ces résultats reflètent en fait les profils recrutés selon les concours dits « EPSO » (Office européen de sélection du personnel). Ainsi des recrutements spécifiques exceptionnels en « sciences dures » ont été réalisés au cours des années 2000 par la DG ENV ou la DG MOVE.

économie ou droit) : « *Officials with a degree in science tend to be relatively immobile. Economists, by contrast, have worked in a relatively high number of Directorates-General* » (p.58).

Ainsi, sur la base de ces éléments, le profil-type majoritaire d'un administrateur fonctionnaire de la DG ENV est plutôt un diplômé en sciences ayant travaillé en début de carrière dans une administration (nationale ou collectivité), puis ayant passé une grande partie de son parcours professionnel à la Commission au sein de la DG ENV. A contrario, un administrateur fonctionnaire de la DG ENER est plutôt diplômé en sciences (ou en économie), avec une première expérience dans le privé : les diplômés en sciences font une majeure partie de leur carrière à la ENER, alors que les diplômés en économie changent plus fréquemment de DG.

Dans les faits, le positionnement et le nombre des « rédacteurs » peuvent varier. Dans les cas les plus simples, il y a un rédacteur principal identifié pour l'ensemble du texte, qui est en général un administrateur souvent associé à un collègue (« back-up »), directement sous l'autorité du chef d'unité. Fréquemment toutefois, plusieurs rédacteurs (et leurs « back-up » respectifs) se partagent différentes parties du texte (en fonction des thématiques) au sein de l'unité chef de file. Enfin dans certains cas plus complexes, il peut y avoir 2 unités chefs de file (cas de la proposition sur la gouvernance de l'énergie et du climat dans nos études de cas).

Un point important à mentionner ici concerne notre définition des « rédacteurs » et la portée que nous donnons à ce terme : notre propos n'est pas de dire qu'un rédacteur d'une partie de texte est l'auteur unique de cette partie de la proposition législative. Comme nous l'avons montré, la préparation des propositions est un travail collectif au sein de la Commission : elle fait intervenir de nombreux acteurs, qui sont à l'origine de diverses productions écrites entrant en ligne de compte dans la proposition législative (arbitrages politiques, commentaires d'autres DG de la Commission, d'autres unités de la DG, du chef d'unité, directeur etc.). Dans le cadre de notre thèse, notre objectif ici est bien d'identifier qui, en tant que responsable d'une thématique ayant fait l'objet d'un écrit (partie de texte), sera capable de fournir un éclairage sur les objectifs et intentions derrière tel ou tel écrit, en particulier sur la prise en compte ou non des demandes des collectivités locales dans cet écrit. S'il est bien, en général, auteur d'une grande partie de la proposition législative, le rédacteur auquel nous nous intéressons est utile aussi en tant qu'*assembleur* du texte et détenteur d'une information sur la *raison d'être* des différentes parties du texte dont il est « responsable ». Par exemple, le « rédacteur » peut simplement accepter dans son texte des modifications apparentes qui lui auront été envoyées par un autre service et avec lesquelles il n'est peut-être pas nécessairement entièrement d'accord. Il ne sera donc pas *l'auteur* de cette partie de texte au sens où il ne l'a pas produite à l'origine, mais en sera à notre sens « rédacteur » dans la mesure où il sera au courant du contexte et des raisons ayant conduit à l'incorporation de cette partie de texte, et où, une fois la modification incorporée au texte, il sera le référent sur ce texte (notamment par la suite face aux co-législateurs). De même, les modifications apportées par les cabinets en réunion « spéciale chef » sur un texte donné ne sont pas physiquement réalisées par le rédacteur de l'unité chef de file, mais ce dernier est présent lors de la réunion en tant qu'observateur (pour pouvoir soutenir le cas échéant son cabinet).

Les textes législatifs adoptés par la Commission européenne, souvent sous forme de « paquets » (voir définition donnée en introduction, note de bas de page n°40), sont transmis au Parlement européen et au Conseil.

1.2.3. Amendements apportés au sein du Parlement européen

Les étapes de la procédure au Parlement européen et les écrits clés

La première étape lors de la réception d'une proposition législative au Parlement européen consiste en la désignation de la commission parlementaire « chef de file ». Cette décision est prise par la Conférence des Présidents (réunion des présidents des commissions parlementaires). D'autres commissions peuvent être désignées « pour avis » (auquel cas la commission chef de file peut ou non reprendre leurs amendements).

Une fois la commission parlementaire désignée, un « rapporteur » est nommé au sein de cette commission par les coordinateurs de la commission, selon un système d'enchères de points⁷¹ (CORBETT et alii, 2016, p.184). En plus du rapporteur, des rapporteurs fictifs (« shadow rapporteurs » ou « shadows ») sont en général nommés au sein des autres groupes politiques (voir encadré n°6 ci-dessous pour en savoir plus sur le profil des rapporteurs et rapporteurs fictifs au Parlement européen).

Encadré n°6 : Qui sont les rapporteurs et rapporteurs fictifs au Parlement européen ?

Comme le montre très bien Richard Corbett (CORBETT et alii, 2016, voir notamment p.69 et suiv.), tous les eurodéputés n'investissent pas des postes de rapporteur : les eurodéputés n'ont pas tous la même répartition d'activités et pas tous le même poids au sein du Parlement Européen.

« *La principale contrainte sur les eurodéputés est le temps* » (CORBETT et alii, p.69), ce qui conduit les eurodéputés à devoir faire des choix entre travail parlementaire en commission, plénière, réunions de groupes, contact avec la base politique des électeurs, participation à des conférences, réception de visiteurs, participation à des « intergroupes »⁷², entretiens divers avec les médias et les parties

⁷¹ Richard Corbett (CORBETT et alii, 2016, p.184) décrit précisément la procédure d'attribution d'un dossier à un rapporteur au sein d'une commission parlementaire (le système étant globalement le même mais pouvant varier significativement selon les commissions) : chaque groupe reçoit en début de mandat un quota de points selon sa taille. Chaque dossier se voit attribuer par les coordinateurs une valeur minimale, sur laquelle les groupes intéressés peuvent ensuite enchérir. Corbett insiste sur le caractère consensuel de la procédure, certains « deals » se faisant d'un commun accord à peu de points (par exemple si le rapporteur pressenti présente des compétences spécifiques reconnues) et/ou sur plusieurs dossiers en même temps (par exemple accord pour une répartition de dossiers importants entre les groupes, sans nécessairement mise aux enchères).

⁷² Les intergroupes sont des groupes informels trans-partisans d'eurodéputés partageant un même intérêt pour un domaine particulier. Leur capacité d'influence sur les travaux législatifs est débattue dans la littérature. Dans leur enquête sur la défense du vin de Bordeaux, Olivier Costa et Andy Smith considèrent l'intergroupe sur le vin comme un « acteur (...) relativement faible » (cf. leur chapitre dans MICHEL, 2006, pp.318-319). D'autres auteurs considèrent toutefois les intergroupes comme pouvant avoir un impact (Cf. NEDERGAARD et JENSEN, 2014 : « *All Intergroups can have considerable impact by moulding ideas for new 'wise' policies* »). En tout état de cause, les auteurs s'accordent pour reconnaître que les réunions sont un moyen prisé des lobbyistes pour rencontrer (tous ?) les eurodéputés engagés sur un thème législatif. Pour l'énergie et les déchets, plusieurs

intéressées. Comme le résume Richard Corbett (CORBETT et alii, 2016): « *An individual member is faced with tough choices . An active member may well gain greater influence within the Parliament, with prestigious rapporteurships and so on, but lose touch with his or her own political base at home, and risk not being reelected* ». Cette tension entre investissement au sein du Parlement et en circonscription (ou au niveau national) rejoint la typologie faite par Olivier Costa (COSTA, 2002b) à partir des liens des eurodéputés avec le niveau local/régional : il différencie les eurodéputés courtiers (liés au local) et généralistes (tournés vers le fonctionnement interne du Parlement).

En outre, certains eurodéputés, notamment ceux ayant une expérience du Parlement européen, peuvent se voir octroyer des responsabilités spécifiques, au sein du Parlement (Président, responsable de groupe politique, responsable de délégation nationale de groupe politique...) ou des commissions parlementaires (président de commission, coordinateur, rapporteur pour un dossier législatif important...), ce qui contraint plus encore leur emploi du temps. En étudiant les profils sociologiques des eurodéputés de 2004 à 2014, Willy Beauvallet et Sébastien Michon (BEAUVALLET ET MICHON, 2012) montrent l'existence de ressources politiques propres au Parlement européen qui donnent accès à des positions de pouvoir au sein de l'institution (y compris rapporteur) (p.32) : « *Le détour par la technique communautaire parlementaire (le règlement, le vocabulaire, la manière de présenter les choses et d'écrire, les amendements juridiques recevables, la maîtrise du droit communautaire – dont on sait par ailleurs le caractère déterminant dans les processus communautaires, cf. Cohen, 2006), l'expertise sectorielle (les contacts avec les agents des groupes d'intérêt susceptibles d'apporter leur expertise), la compréhension des équilibres politiques et nationaux internes ou des jeux de négociations croisées entre les institutions, la connaissance des acteurs du Parlement* » qui comptent « sur une question donnée (députés ou fonctionnaires) mais aussi l'acquisition d'un crédit interne, d'une bonne réputation auprès des collègues, constituent autant d'éléments incontournables dont l'acquisition nécessite du temps et une présence constante dans l'institution et les réseaux qu'elle abrite ». Cette logique d'acquisition explique qu'avant d'être rapporteur d'un dossier législatif important, un eurodéputé ait en général à faire ses preuves sur un dossier non législatif et/ou sur un dossier législatif en tant que rapporteur fictif.

Cette analyse rejoint celle faite par Julien Navarro (NAVARRO, 2009) sur la 5^{ème} législature (1999-2004), dans laquelle il dégagait 5 rôles différents pour les parlementaires européens (animateur, spécialiste, intermédiaire, contestataire et dilettante). Le rôle de « spécialiste », avec sa déclinaison extrême en tant qu'« expert », correspond à celui de parlementaire impliqué dans le processus législatif : « *les députés les plus policy-oriented accordent logiquement une importance particulière aux commissions parlementaires, et plus particulièrement au rôle de coordinateur. (...) Pour les experts, seul le travail législatif dans lequel le Parlement dispose de la codécision est digne qu'on s'y investisse* ».

La première étape consiste pour le rapporteur du texte à rédiger un projet de rapport (parfois précédé par un document de travail décrivant son analyse du problème). En pratique, le projet de rapport contient des amendements à la proposition législative de la Commission. Ce travail dure quelques mois et prend appui généralement sur des rencontres avec des parties prenantes et parfois sur les études produites par les services du Parlement. Le projet de rapport est ensuite présenté par le rapporteur et débattu oralement en séance de la commission parlementaire (« examen du projet de rapport »).

Les eurodéputés de la commission disposent alors d'une échéance pour le dépôt d'amendements (amendements à la proposition de la Commission européenne). Tout eurodéputé (y compris suppléant) de la commission peut déposer un ou plusieurs

intergroupes (ou intergroupes informels, non enregistrés) existent durant la législature 2014-2019 : le EUFORES (intergroupe sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, présidé par l'eurodéputé Claude Turmes), le groupe European Energy Forum présidé par le Président de la Commission ITRE, le polonais Jerzy Buzek, et l'intergroupe « officiel » EBCE (qui comprend notamment un sous-groupe de travail « économie circulaire » présidé par l'eurodéputée maltaise Miriam Dalli).

amendements. La liste des amendements est traduite et publiée. Elle fait l'objet ensuite lors d'une séance de commission d'un « examen des amendements », lors duquel le rapporteur et les différents rapporteurs fictifs (entre autres) présentent leur appréciation des amendements.

En amont du vote en commission, le(s) rapporteur(s) (fictifs) et son (leurs) équipe(s) rédige(nt) des amendements de compromis, dont l'objectif est de synthétiser (et par là même de « faire tomber ») un certain nombre des amendements déposés. Le jeu des coalitions entre groupes politiques est un aspect clé des amendements de compromis, la rédaction de l'amendement devant permettre le ralliement d'une majorité d'eurodéputés de la commission parlementaire considérée.

Les eurodéputés réunis en commission votent ensuite le rapport de la commission (c'est-à-dire les « amendements de compromis » et les autres amendements individuels, ainsi que les amendements des commissions parlementaires « pour avis » validés par la commission). Le vote se fait en général à main levée, seul le vote final sur la globalité du texte étant en général nominatif. Les votes se font amendement par amendement, selon une « liste de vote » qui définit l'ordre de vote et qui est préalablement fixée par le secrétariat.

Le rapport adopté en commission parlementaire est ensuite transmis en plénière. Des amendements de plénière peuvent être déposés par la commission compétente au fond, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas (38 députés)⁷³ (conditions en vigueur depuis le 16 janvier 2017, auparavant le seuil était de 40 députés). En général, les amendements sont déposés par les groupes politiques et concernent certains points politiques.

Ainsi, les écrits intermédiaires de la procédure législative au Parlement européen sont le projet de rapport du rapporteur (le cas échéant précédé d'un document de travail), les amendements déposés par les eurodéputés de la commission, les versions successives des amendements de compromis, le rapport voté en commission parlementaire, les amendements déposés pour la plénière et le rapport final voté en plénière.

Les rédacteurs au Parlement européen

Au Parlement européen, le « bureau » des eurodéputés (assistants parlementaires compétents) et le cas échéant les conseillers de groupe spécialistes de la thématique jouent un grand rôle dans la rédaction des documents intermédiaires (voir encadré n°7). La personne désignée au sein du secrétariat de la commission parlementaire pour suivre le texte législatif peut également être amenée à participer à la rédaction, notamment si l'assistant parlementaire présente un profil très politique. Ces personnes peuvent être aidées par les administrateurs de la Commission européenne, si l'eurodéputé et son bureau le permettent.

⁷³ <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/infos-details.html?id=13381&type=Flash>, consulté en avril 2017.

Encadré n°7 : Qui sont les assistants parlementaires et quel est leur rôle?

Les eurodéputés sont aidés dans leur tâche par un ou plusieurs **assistants** personnels. Ces « travailleurs de l'ombre » sont désormais officiellement employés par le Parlement européen (statut voté en 2009⁷⁴), du moins pour les assistants accrédités, basés à Bruxelles - les « assistants locaux », basés en circonscription, étant employés librement par l'eurodéputé. Chaque eurodéputé est libre de s'entourer des assistants qu'il souhaite, au niveau de rémunération qu'il définit, et dispose pour cela d'une allocation fixe attribuée par le Parlement européen. En mars 2015, les eurodéputés avaient en moyenne 5,1 assistants (2,27 à Bruxelles et 2,83 au bureau local)⁷⁵. À noter l'existence d'« assistants de groupe » qui sont recrutés pour travailler pour le compte d'un groupe parlementaire.

Le rôle des assistants varie considérablement, certains se voyant offrir des responsabilités politiques considérables, d'autres étant plus modestement en charge de la gestion administrative et courante (réservations, organisation de réunions, préparations d'article ou de communiqués de presse, questions parlementaires, rassemblement d'information sur une question, etc.). Certains assistants de rapporteur sont impliqués dans la rédaction des rapports (voire peuvent en être chargés). Certains assistants accrédités participent aux réunions au nom de leur eurodéputé quand ce dernier a d'autres engagements (CORBETT et alii, 2016), y compris par exemple pour recevoir des parties intéressées. Comme nous l'avons vu en introduction avec la littérature sur les « street level bureaucrats », ils peuvent jouer un rôle de filtre de l'eurodéputé, voire de représentant officiel, et ont souvent en charge les aspects rédactionnels (discours, amendements, rapports...).

Sébastien Michon (MICHON, 2008) en étudiant les caractéristiques sociologiques et parcours des assistants, montre cette variabilité des tâches et profils, mais insiste également sur la sélectivité du recrutement et les passerelles existant ensuite vers des postes au niveau européen, qu'il s'agisse de postes de fonctionnaire au sein des institutions européennes (par concours), de collaborateur de groupe politique au sein du Parlement européen (même si cela nécessite des ressources politiques) ou de représentant d'intérêt.

Ainsi, le projet de rapport rédigé pour le compte du rapporteur (et selon ses orientations politiques) est en général préparé par l'un de ses assistants, aidé en général par le conseiller du groupe politique thématique dans la commission parlementaire. Le secrétariat de la commission est dans certains cas associé aux réflexions sur le fond (il l'est pour les questions de procédure dans tous les cas).

De même, les amendements déposés par les eurodéputés de la commission sont rédigés par leurs assistants et le conseiller du groupe politique thématique dans la commission.

Les amendements de compromis sont rédigés sous forme de projets lors de « réunions techniques » où se retrouvent les assistants et conseillers politiques de groupes des rapporteur et rapporteurs fictifs, en présence du secrétariat de commission. Seuls les points ne faisant pas l'objet d'accord sont soumis aux « réunions de shadows », c'est-à-dire aux réunions faisant intervenir les eurodéputés, pour arbitrage. Les assistants et/ou conseillers de

⁷⁴ Règlement du Conseil (CE) n°160/2009. Le règlement prévoit 19 grades correspondant à des responsabilités et rémunérations différentes et définit 2 catégories d'assistants : « assistant » (réalisant majoritairement des travaux de secrétariat) et « conseiller politique » (impliqué dans le travail législatif). Toutefois l'eurodéputé est laissé libre d'interpréter si un poste relève d'une catégorie ou d'une autre.

⁷⁵ CORBETT et alii, 2016, p.80.

politique sont alors présents à ces réunions.

Les amendements de plénière sont en général des amendements préparés pour le compte d'un groupe politique par le bureau du rapporteur fictif et le conseiller de groupe sectoriel.

1.2.4. Amendements apportés au Conseil

Une fois la proposition législative adoptée par la Commission, et en parallèle de la négociation au Parlement européen, la proposition est transmise au Conseil.

La première étape au Conseil concerne l'attribution du texte à un groupe de travail, réalisée par la Présidence du Conseil avec l'aide du secrétariat général du Conseil, en fonction des priorités définies par la Présidence (priorités elles-mêmes généralement prédéfinies par le trio de présidences dont la Présidence fait partie). En particulier dans le cas de « paquets législatifs », la Présidence sélectionne les textes législatifs sur lesquels elle compte travailler, en définissant son objectif à 6 mois. Selon son appréciation du texte, la Présidence peut demander au groupe de travail de produire un premier texte de compromis (accord préliminaire dans l'attente de la position en première lecture du Parlement européen) appelée « orientation de compromis » (« general approach ») ou d'identifier les points principaux nécessitant une orientation politique du Conseil (débat d'orientation également appelé « political debate »). Chaque Présidence de 6 mois comptant 2 Conseils (dans le cas des formations environnement et énergie), une « orientation de compromis » ou un « débat d'orientation » peuvent être visés sous 3 mois ou 6 mois selon l'ambition et la charge de travail de la Présidence.

Les débats en groupe de travail se font à l'occasion de réunions régulières programmées par la Présidence avec l'aide du Secrétariat Général. Après l'adoption par la Commission d'un texte, les premières réunions sont dédiées à l'étude d'impacts réalisée par la Commission et à la compréhension de la proposition de la Commission. Durant ces premières réunions, le chef d'unité de la DG chef de file, assisté des administrateurs de l'unité chargés du dossier, explicite la proposition sur questions des délégations.

Après cette première phase, la Présidence (c'est-à-dire le conseiller sectoriel en charge à la Représentation Permanente auprès de l'UE de son État-Membre, et son équipe) aborde la proposition législative thème par thème, dans l'objectif de construire un texte de compromis. Concrètement, pour chaque thème, la Présidence évalue les positions des délégations lors d'une réunion du groupe de travail et construit sur cette base un texte de compromis avec l'aide du secrétariat général et du service juridique, souvent en collaboration avec la Commission (même si la Commission doit toujours défendre le texte adopté par le Collège). Les délégations signalent leur position et éventuels désaccords avec la position de compromis via des documents de travail. L'objectif de la Présidence du groupe de travail est

ainsi de produire un texte de compromis en incorporant autant que possible les commentaires des délégations, en évitant les minorités de blocage.

Dans les cas où les désaccords sont tels que la Présidence considère qu'elle a besoin préalablement d'une orientation politique ou d'un arbitrage, le groupe de travail fait « remonter » en COREPER les points objets de désaccord pour arbitrage. L'objectif de la Présidence en COREPER est de résoudre les désaccords autant que possible pour que ne restent au niveau du Conseil que les éléments les plus essentiels (le cas échéant). Les délégations maintenant des réserves sont ainsi invitées à les lever. La Commission européenne est présente et représentée par le Directeur (ou directeur général) compétent de la DG chef de file (accompagné du chef d'unité et des administrateurs pertinents). Ces réunions ne sont pas publiques.

Enfin les réunions du Conseil se font en présence des Ministres ou de leur représentant (et du Commissaire pour ce qui concerne la Commission européenne). Seuls les points sur lesquels un accord n'a pas pu être trouvé en COREPER sont en principe abordés lors de cette réunion. Le texte approuvé par le Conseil sous forme d'orientation générale est ensuite envoyé à la traduction.

Ainsi les documents intermédiaires clés au Conseil sont les propositions de compromis de la présidence, les positions et commentaires des délégations, la version transmise en COREPER du compromis de la présidence, la version transmise au Conseil du compromis de la présidence et la position finale adoptée.

Les rédacteurs au Conseil

Le conseiller sectoriel compétent de la Représentation permanente (« attaché ») de l'État-Membre qui détient la présidence tournante est en général le rédacteur principal des compromis de la présidence. Il est souvent aidé dans cette tâche par le secrétariat du Conseil et le service juridique du Conseil, les administrateurs de la Commission, voire par certains conseillers sectoriels d'autres États-Membres ayant des préoccupations particulières pour la thématique considérée.

Les documents de position officiels émis par les États-Membres sont rédigés depuis les capitales, soit par le ministère chef de file, soit par l'instance de coordination ministérielle sur la base d'un projet de position du ministère chef de file (selon l'organisation interne des États-Membres).

1.2.5. La phase de trilogue

Les trilogues sont des réunions tripartites entre les représentants du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne. Mis en place d'abord de manière

exceptionnelle dès la première lecture depuis le Traité d'Amsterdam (ils n'existaient auparavant que dans le cadre de la procédure de conciliation, voir ROEDERER-RYNNING et GREENWOOD, 2015, p. 1149), ils se sont progressivement imposés pour devenir une partie intégrante de la procédure législative ordinaire (BRANDSMA, 2015, p.300). Parallèlement à cette banalisation, les institutions ont formalisé de plus en plus la façon d'aborder cette phase de la procédure législative ordinaire.

Tenues à huis clos, ces réunions rassemblent des représentants du triangle institutionnel (GUEGUEN, MARISSSEN, 2015 ; BRANDSMA, 2015). Pour le Parlement européen sont présents, lors des trilogues, les rapporteur et rapporteurs fictifs (et leur assistant), le président de la commission parlementaire impliquée, le secrétariat de la commission parlementaire, les coordinateurs et conseillers de groupe sectoriels. Pour le Conseil, on trouve le ministre compétent, le représentant permanent adjoint de la RPUE assurant la présidence, le Président(e) du groupe de travail du Conseil, les « attachés » de la RPUE assurant la présidence, le secrétariat du Conseil et le service juridique du Conseil. Pour la Commission européenne enfin assistent à ces trilogues le Commissaire, le Directeur ou Directeur général au sein de la DG compétente, le chef d'unité, les administrateurs impliqués, les représentants du Secrétariat Général et le représentant du Service Juridique de la Commission. En pratique, les premières réunions permettent de définir les grandes orientations et en particulier d'identifier les points « techniques » sur lesquels les négociations pourront être déléguées à un sous-groupe plus opérationnel (« trilogues techniques informels »). Ces trilogues techniques informels, nombreux, ne font intervenir que les responsables « techniques » de premier niveau des 3 institutions (assistants et conseillers de groupe au Parlement, attaché et équipe technique de la présidence au Conseil, administrateurs voire chef d'unité à la Commission).

Les travaux en trilogues se font sur la base d'un unique document appelé « tableau (ou document) 4 colonnes », qui permet de comparer, pour chaque article de la proposition législative, la position initiale de la Commission, celle du Parlement Européen, celle du Conseil et la position de compromis négociée. En particulier, les mandats successifs donnés à la Présidence par le Conseil (validés en général au niveau COREPER) sont réalisés sur la base de ce « tableau 4 colonnes ».

Les rédacteurs en phase de trilogue sont en général les différents participants aux trilogues informels, qui peuvent varier d'un trilogue informel à l'autre en fonction de l'ordre du jour et des thématiques associées : assistants et conseillers de groupe au Parlement (au premier rang desquels en général ceux du rapporteur), attaché et équipe technique de la présidence au Conseil, administrateurs sur les thématiques considérées (voire chef d'unité) à la Commission.

Ces éléments nous permettent ainsi d'identifier, pour l'ensemble de la procédure législative ordinaire, à la fois les documents intermédiaires clés produits et les « rédacteurs », qui forment l'armature de notre cadre théorique d'analyse pour la procédure.

2. Synthèse de la grille de lecture mobilisée pour appréhender la procédure législative : écrits intermédiaires et rédacteurs clés

La procédure législative ordinaire est appréhendée dans le cadre de notre thèse en se concentrant sur les écrits intermédiaires clés des productions législatives, et leurs rédacteurs clés. Ces éléments sont présentés pour chaque phase de la procédure (Commission, Parlement européen, Conseil, trilogues) dans le tableau n°9 ci-après. Les « autres personnes ressources impliquées » sont également mentionnées car elles nous permettent d’avoir accès à des « rédacteurs clés de secours » dans le cas où les rédacteurs clés seraient indisponibles ou impossibles à rencontrer. C’est principalement le cas pour le Parlement européen et le Conseil : en plus des propensions personnelles des intéressés à accepter des entretiens, les agendas chargés et/ou les pratiques de rotation de personnel font qu’il est en pratique souvent extrêmement complexe de rencontrer certains attachés de présidence ou certains assistants.

Tableau n°9 : Les écrits intermédiaires et rédacteurs clés de la procédure législative ordinaire.

	Ecrits intermédiaires clés	Rédacteurs clé	Autres personnes ressources impliquées (en secours en cas d'indisponibilité des rédacteurs)
Commission européenne	feuille de route, questionnaire de consultation publique, rapport d'étude d'impact, projet de législation mis en consultation interservices, projet de législation soumis aux cabinets, projet de législation amendé en « spéciale chef » ou « hebdo »	administrateur de l'unité chef de file	administrateur du secrétariat général, membre du cabinet compétent
Parlement européen	projet de rapport	assistant du rapporteur, conseiller de groupe politique (groupe du rapporteur), administrateur du secrétariat de la commission parlementaire	rapporteur, coordinateur de groupe du rapporteur, administrateur du secrétariat de la commission parlementaire, administrateur de l'unité chef de file à la Commission
	amendements de commission parlementaire	assistant des eurodéputés de la commission	eurodéputés de la commission
	amendements de compromis, rapport de commission	assistant des rapporteurs (fictifs) ou conseillers de groupe politique, administrateur du secrétariat de la commission parlementaire	rapporteur et rapporteurs fictifs, coordinateurs
	amendements de plénière	assistant du rapporteur fictif, conseiller de groupe politique	rapporteur fictif, coordinateur

	Ecrits intermédiaires clés	Rédacteurs clé	Autres personnes ressources impliquées (en secours en cas d'indisponibilité des rédacteurs)
Conseil	compromis de la présidence successifs	attaché des présidences tournantes	attachés des représentations permanentes, experts des capitales
Trilogues	tableaux « 4-colonnes » successifs	assistant du rapporteur et conseiller politique (groupe du rapporteur), administrateur de la Commission, attaché de la présidence	tous participants aux trilogues

3. Conclusion du chapitre 1

Dans ce premier chapitre de la partie 1, nous avons présenté au lecteur la façon dont les textes législatifs sont élaborés et adoptés de manière standard au niveau européen, en « procédure législative ordinaire » (ex-codécision).

Trois institutions interviennent dans cette procédure, désignées sous le terme de « triangle institutionnel » : la Commission européenne qui est l'administration chargée de préparer le projet de texte, le Parlement européen dont les eurodéputés élus représentent les citoyens européens, et le Conseil qui représente les 28 États-Membres (27 depuis novembre 2019). Dans sa version la plus fréquente, la procédure comprend 4 grandes étapes : préparation d'un projet à la Commission européenne (1), propositions d'amendements au Parlement européen (2) faites en parallèle des propositions d'amendement du Conseil (2bis) puis négociation tripartite en trilogues (3).

Nous concentrant sur le suivi des documents successifs pendant la procédure avant adoption du texte final, nous avons approché les différentes sous-étapes de la procédure en identifiant les différents écrits intermédiaires de la production législative, et les rédacteurs qui façonnent et maîtrisent successivement ces textes. Nous avons ainsi pu mettre en évidence des « écrits clés » et des « rédacteurs clés ».

C'est selon cette grille de lecture que nous allons appréhender l'élaboration des textes législatifs regroupés dans les paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens » dans le chapitre suivant (chapitre 2 de la partie 1). Mais avant cela, nous allons présenter, toujours dans ce chapitre 2, le cadre législatif européen et les enjeux (notamment pour les collectivités) des deux secteurs déchet et énergie.

Chapitre 2

La procédure législative ordinaire dans le cas des paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens »

Dans ce deuxième chapitre de la partie 1, nous invitons le lecteur à découvrir les secteurs de l'énergie et des déchets, sous l'angle des législations européennes qui les réglementent et des enjeux qu'ils comportent pour les différentes collectivités. Cela sera l'occasion pour nous de développer les 6 études de cas présentées en introduction, en explicitant très concrètement les enjeux que chacune d'elle soulève pour les collectivités.

Ayant ainsi introduit le contexte des paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens », nous appliquerons dans un second temps la grille d'analyse définie au chapitre 1 à nos deux « paquets législatifs ». Ce faisant, nous identifierons les écrits clés et rédacteurs clés dans chacun des cas. Cela nous conduira à mettre en évidence les différences de complexité et de fragmentation entre ces deux paquets, élément dont on montrera ultérieurement qu'il joue un rôle dans la mobilisation des réseaux de collectivités.

1. Introduction aux secteurs de l'énergie et des déchets couverts par les paquets

1.1. Secteur des déchets : législation européenne et enjeux pour les collectivités

1.1.1. Aux origines du paquet « économie circulaire » : la législation européenne sur les déchets

La législation européenne sur la gestion des déchets date des années 1970, mais s'est considérablement renforcée autour des années 1990-2000, période durant laquelle des flux spécifiques comme les déchets dangereux ou les emballages (puis les véhicules hors d'usage, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les batteries...) ont progressivement fait l'objet d'un encadrement législatif (Cf. VAN CALSTER, 2015 et DREYFUS, 2011). Parallèlement, des règles ont été mises en place pour encadrer les installations gérant les déchets (mise en décharge, incinération, etc.) et les statistiques relatives à leur gestion.

Dans un contexte de montée en puissance des préoccupations environnementales et d'attention de plus en plus grande portée à la « bonne réglementation » au sein de la Commission européenne au milieu des années 2000, ce foisonnement de textes conduit la direction générale en charge de l'environnement (DG ENV), à proposer une nouvelle

directive-cadre sur les déchets, texte ambitieux faisant référence à compter de son adoption en 2008. Cette directive-cadre de 2008 rationalise l'acquis communautaire en la matière en abrogeant un certain nombre de textes et introduit également des innovations. Parmi ces innovations, est reconnue officiellement une hiérarchie des actions à réaliser sur les déchets (dite « hiérarchie des déchets ») visant à privilégier, par ordre de préférence : la prévention, la réutilisation, le recyclage, la valorisation (énergétique) et finalement l'« élimination » des déchets (c'est-à-dire le stockage en décharges). Elle introduit également le concept de « responsabilité élargie du producteur » (rendant responsable le producteur d'un objet de la fin de vie de cet objet). Entre autres mesures, elle fixe également des objectifs de bonne gestion aux États-Membres pour 2020, notamment des objectifs de recyclage des « déchets municipaux » (voir DREYFUS, 2011, p.387).

1.1.2. Les enjeux du secteur des déchets pour les collectivités

Dès les années 1990, les collectivités, et singulièrement les municipalités, ont commencé à s'intéresser aux législations européennes sur les déchets (cf. historique des associations de déchets en annexe 8). Sans pour autant être des acteurs centraux, les entités infra-étatiques s'impliquent sur cette question, à divers égards. Plusieurs thématiques sont en effet sensibles pour les municipalités en Europe, même si des différences existent entre les différents pays.

Dans de nombreux États-Membres, mais à des degrés divers, les municipalités (et/ou des émanations municipales, comme en France où certaines compétences sont détenues par les intercommunalités) sont impliquées dans la collecte des déchets et leur traitement (recyclage, incinération, stockage en décharge). Cette implication induit que les collectivités sont directement impactées par les systèmes de responsabilité élargie des producteurs.

Les enjeux liés à la collecte

La collecte des déchets est fréquemment réalisée par les collectivités locales, qu'il s'agisse du ramassage des déchets des ménages (ordures ménagères ou déchets triés), auquel s'ajoute dans de nombreux pays celui de certaines entreprises. Dans ce cas, les enjeux pour les collectivités soulevés par l'organisation du ramassage des ordures sont de plusieurs ordres. Ils sont d'abord **financiers** : le coût pour la collectivité du ramassage varie en fonction des modalités et du service rendu (fréquence, périmètre, type d'ordure pris en charge, types de collecte etc.). À titre d'exemple, imposer une collecte sélective des biodéchets implique un coût additionnel pour de nouvelles rotations, nouveaux équipements (bennes et autres équipements spéciaux) etc. Les enjeux sont aussi **organisationnels** : schématiquement, selon le choix d'une gestion interne (en régie) ou d'une sous-traitance à des entreprises spécialisées, les collectivités doivent mettre en place des moyens spécifiques (emplois qualifiés). Le choix des différents types de collecte (porte-à-porte, point de dépôt, déchetterie etc.) a de fortes implications organisationnelles. En outre, il existe des enjeux **fiscaux** : par exemple en France (mais aussi dans de nombreux États-Membres), et sans

entrer dans le détail⁷⁶, divers systèmes de taxation locale sont à la disposition des collectivités pour financer le service public de gestion des déchets (impôt ou redevance), avec des implications spécifiques : certains systèmes d'incitation économique (dits « pay-as-you-throw ») consistent ainsi à récompenser fiscalement les « bons trieurs » et pénaliser les gros producteurs de déchets. Ces systèmes existent dans plusieurs États-Membres, et sont plus ou moins plébiscités par les municipalités. Enfin, la collecte des déchets comporte des enjeux **politiques et institutionnels** : en particulier le périmètre de la collecte (extension de la collecte des déchets des ménages à des entreprises) est un point sensible. Dans la mesure où la collecte des déchets des PME et entreprises est une pratique répandue, correspondant en outre à une mesure de soutien à l'économie locale, les élus locaux y sont attachés, et considèrent qu'elle relève de la liberté locale (libre administration des collectivités territoriales en France) et qu'elle découle des obligations de maintien de la salubrité publique. Néanmoins, cette conception entre en contradiction avec le principe de libre concurrence et de liberté d'entreprendre pour les entreprises : les grosses entreprises de gestion de déchet opérant dans un cadre concurrentiel considèrent ainsi que les collectivités leur font une concurrence déloyale pour le marché des entreprises locales.

Ce dernier point rejoint les **enjeux de notre deuxième étude de cas sur la définition de déchet municipal**. Cette définition vise à harmoniser ce qui est décompté comme du déchet municipal dans les différents pays européens, de manière à définir des objectifs de recyclage européens pour les déchets municipaux et à suivre la progression des États-Membres. Elle soulève des enjeux pour les municipalités dans la mesure où elle pose la question du périmètre de ces déchets et de qui les collecte, qui pourraient avoir des répercussions sur les missions des municipalités en la matière. En effet, certains États-Membres ont défini les déchets municipaux comme ceux collectés par les municipalités, mais c'est rarement le cas (et d'autant moins que les États ont eu tendance à adopter une définition extensive favorisant leurs statistiques de recyclage). En fait, le déchet municipal n'est pas nécessairement restreint au déchet produit par les ménages et dont le ramassage est financé par l'impôt local, et inclut fréquemment les déchets des petites entreprises (artisans, commerçant, petite distribution...). Néanmoins, il existe une incertitude sur la façon dont les États-Membres auront à appliquer la définition. La volonté de clarifier la définition de « déchet municipal » au niveau européen rejoint donc les questionnements sur qui a le droit de collecter quoi, et cette situation présente un enjeu fort pour les municipalités, même si elles sont divisées sur cette question.

De manière schématique, certains représentants de collectivités⁷⁷ estiment que les coûts de ramassage des ordures des petites entreprises n'ont pas à être supportés par les particuliers, et donc que le « déchet municipal » (et les actions des municipalités en matière

⁷⁶ Pour une présentation détaillée des différents systèmes de financements pour les collectivités en France, on peut utilement se reporter à BARBIER, 2005, p.92 et suiv.

⁷⁷ Il s'agit notamment de l'agence régionale de Bruxelles « Bruxelles-environnement » et de l'association de collectivités ACR+ (présentée au chapitre 3).

de déchets) doit être limité à ce qui est produit par les ménages. Cela est d'autant plus nécessaire que les quantités produites par les particuliers sont en général moindres (et pendant longtemps ont été moins polluées) que celles des autres producteurs de déchets (d'où l'importance d'un critère de quantité pour définir ces déchets et bien les limiter aux petites quantités des ménages). Cette limitation pourrait ainsi permettre de limiter les coûts de collecte (benne plus petite, diminution du nombre de rotations etc.). Les déchets produits par des petites entreprises relèveraient dès lors de ces petites entreprises qui sont responsables de les faire collecter et traiter en recourant à des entreprises spécialisées (potentiellement aux entreprises publiques locales, mais dans un cadre concurrentiel). Les entreprises privées de gestion de déchets (comme Véolia ou Suez) et leurs représentants sont en général également favorables à une définition restreinte, qui pourrait leur permettre de gagner des parts de marché.

A contrario, d'autres représentants de collectivités⁷⁸ considèrent qu'en vertu des principes de liberté locale et de service public des déchets, les collectivités doivent pouvoir assurer une collecte et un traitement des déchets des petites entreprises (en plus des particuliers), afin de faire des économies d'échelle et de rentabiliser les investissements, et donc de baisser le tarif de ramassage des ordures pour les particuliers. Ces représentants souhaitent donc que la définition des déchets municipaux soit la plus large possible (sans restriction avec un critère de quantité de déchets), pour un service public des déchets ayant des missions extensives. Les municipalités ayant investi dans des installations de traitement devant être rentabilisées sont très sensibles à cet argument. Ainsi, même avec des positionnements très variables selon les municipalités, cette définition de déchet municipal soulève de forts enjeux pour les collectivités.

Les enjeux liés au traitement des déchets

Si les collectivités sont parfois moins directement impliquées dans le traitement que dans la collecte des déchets (où elles sont des acteurs opérationnels), elles sont toutefois impactées par les choix réalisés, principalement pour des raisons financières et d'aménagement, mais aussi du fait des interdépendances entre collecte et traitement.

Les principaux enjeux liés au traitement des déchets pour les collectivités sont **financiers** et relèvent surtout des investissements mobilisés pour les installations de traitement et de leur impact en terme d'aménagement urbain. Des installations comme des usines dites « TMB » (tri mécano-biologique) ou des usines d'incinération de déchets sont des investissements lourds, ayant de fortes implications en termes d'aménagement local (une usine d'incinération est une installation classée source de potentiels risques et nuisances, faisant typiquement l'objet d'une opposition pour son implantation). Les municipalités ayant fait le choix de tels outils de traitement cherchent donc un retour sur investissement.

⁷⁸ Cette position est notamment tenue par le réseau d'entreprises municipales Municipal Waste Europe (présenté au chapitre 3).

En outre, il existe une dépendance entre collecte et traitement, conduisant les questions de traitement à **recouper les enjeux identifiés pour la collecte**. Les usines TMB sont des installations pour trier des déchets mélangés, c'est-à-dire pour lesquelles la collecte n'a pas nécessairement à être séparée. Or la collecte séparée est un gage de meilleure qualité des déchets à recycler, mais coûte plus cher. Outre rentabiliser leur investissement le plus longtemps possible, les collectivités ayant investi dans des TMB ont donc tout intérêt financièrement à conserver des collectes « en mélange ». De même dans les pays scandinaves, les collectivités locales utilisent traditionnellement les déchets collectés pour le chauffage urbain : elles doivent donc garantir un approvisionnement important en déchets de leurs incinérateurs (pour éviter les « vides de four »). Cela conduit les danois, plus gros producteurs européens de « déchets municipaux », à inclure dans leurs déchets municipaux les déchets des ménages et des entreprises.

Les enjeux liés à la responsabilité élargie du producteur (REP)

Dans le cadre d'un objectif de prévention des déchets (premier objectif de la gestion des déchets selon la hiérarchie des déchets), la législation européenne a incorporé un principe de responsabilité élargie du producteur. Ce principe correspond schématiquement au fait que la gestion des déchets doit être financée autant que possible par celui qui les génère (en général le fabricant) pour l'inciter dès la conception d'un produit à minimiser les déchets et leur coût de gestion. Dans ce cadre, et selon les flux de déchets, deux systèmes ont été mis en place en pratique dans les différents pays européens (soit en application d'une législation européenne, soit directement au niveau national).

Un **premier système correspond au cas où les producteurs financent et organisent intégralement la filière** (c'est le cas des déchets d'équipements électriques et électroniques ou des piles). Dans ce cas, la collecte et le traitement se font par des circuits indépendants des collectivités locales, qui sont dès lors peu impliquées (collaboration pour la récupération en déchetteries, le cas échéant). Dans certains pays comme l'Allemagne, de tels systèmes contournant les municipalités ont été mis en place pour des filières clés comme les emballages⁷⁹, ce qui conduit à des enjeux pour les collectivités non négligeables en termes **financiers, organisationnels et institutionnels**. Schématiquement, les déchets sous REP pris en charge par les producteurs sont plus valorisables financièrement (par rapport à des ordures ménagères, ils ont une valeur à la vente). Les municipalités accusent en outre les entreprises

⁷⁹ A partir de 1990, l'État-Membre allemand confie à une unique entreprise privée, Duales System Deutschland, connue sous le nom de DSD, le soin de collecter et trier les emballages, un service résiduel continuant à être réalisé par les municipalités (pour une présentation claire des enjeux dans les années 1990 de la création de DSD voir SADELEER, 1995, pp.92-95). En 2003, un arrêt de la Cour de Justice européenne, reconnaissant notamment un abus de position dominante de DSD (VAN CALSTER, 2015, pp. 173-174), a conduit à ce que la collecte et le tri des emballages soit aujourd'hui en Allemagne réalisé dans le cadre d'un système concurrentiel : en 2018, 10 sociétés à but lucratifs, non nécessairement détenues par les producteurs, se partageaient le marché (cf. le rapport de M. Jacques VERNIER remis au gouvernement français, encadré n°22 p. 58, consulté en mars 2018 à l'adresse <https://dechets-infos.com/responsabilite-elargie-producteurs-rep-rapport-de-jacques-vernier-a-ete-remis-hier-4916401.html>).

mandatées par les producteurs pour les récupérer de se concentrer sur les emplacements les plus rentables (sachant que le service public des déchets est lui astreint à une collecte quel que soit l'emplacement). Cela implique que sont laissés *in fine* aux collectivités les déchets à fort coût de collecte/traitement et les déchets sous REP les moins rentables. En outre, le retrait de ces déchets du circuit municipal implique des coûts fixes additionnels pour le service public local des déchets (perte d'économies d'échelle). Enfin, en sortant totalement ou partiellement les déchets sous REP de la responsabilité organisationnelle des municipalités, ce système est perçu comme un affaiblissement du service public des déchets. L'exemple de la ville de Munich en figure n°6 montre qu'une grande partie des déchets des ménages (les emballages en verre, métalliques et plastiques) ne sont plus collectés par la ville et son entreprise municipale AWM, mais par l'entreprise privée DSD. Cette situation explique par exemple une certaine réticence des représentants de collectivités allemandes comme VKU⁸⁰ par rapport aux filières REP (et à leur multiplication).

Figure n °6 : Le système de collecte allemand des déchets d'emballage partagé entre municipalité et éco-organismes (« dual system ») : l'exemple de la ville de Munich⁸¹



⁸⁰ VKU (Verband Kommunalen Unternehmen) est l'association allemande des entreprises publiques locales allemandes (« Stadtwerk ») actives dans les domaines de l'énergie, de l'eau, des déchets et des transports. Fondée en 1949, VKU a fusionné en 2011 avec l'association VKS spécialisée dans les déchets, et compte 1452 membres en décembre 2015 (http://www.vku.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1477736743&hash=9408296f2c36bd68ee964a1f43ae104a03473a80&file=fileadmin/media/Dokumente/Bruessel/1609_VKU_ZahlenDatenFakten_EN.pdf, consulté en octobre 2016). Pour une présentation vivante et relativement récente du fonctionnement d'un Stadtwerk, on peut se reporter à l'article publié par Adrien Fender et François-Mathieu Poupeau en 2007 (FENDER et al, 2007).

⁸¹ Source : extrait d'une présentation d'un représentant de la ville de Munich consultée en novembre 2016 à l'adresse : http://www.seas.columbia.edu/earth/wtert/sofos/LANGER_Waste_Management_In_The_City_Of_Munich.pdf.

Un **second système correspond au cas où les producteurs financent la filière, mais ne l'organisent pas directement** : ils s'appuient sur les services opérationnels des collectivités. C'est le cas typiquement en France des emballages, qu'ils soient en verre, plastiques ou aluminium. Dans ce cas, les producteurs doivent financer en partie le service public de gestion des déchets, pour ce qui relève des déchets visés par la responsabilité élargie du producteur. Autrement dit, il existe à la fois un enjeu **financier** fort pour les collectivités, qui ont intérêt à ce qu'un maximum de déchets soient couverts par les financements REP (et donc payés par les producteurs⁸²), mais aussi un enjeu **organisationnel**, dans la mesure où les collectivités souhaitent conserver leur liberté d'organiser la collecte.

S'il existe des cas où chaque producteur finance et organise sa filière REP, en pratique, ont souvent été mis en place des organisations centralisant les financements et chargées d'organiser la filière au niveau national (ou régional dans certains États-Membres). Ces éco-organismes (« producer responsibility organisations » en anglais) sont alors devenus les interlocuteurs privilégiés des collectivités pour les questions d'organisation et de financement des filières REP. En France, l'éco-organisme Citeo (ex-Écoemballage) est ainsi le responsable de la filière emballage, avec lequel les municipalités doivent négocier (dans le cadre de cahiers des charges reconduits régulièrement par le ministère de la transition écologique). Les points de conflits entre représentants de collectivité et autres parties prenantes (producteurs, éco-organismes) relèvent typiquement du montant et de l'assiette des contributions financières. Il peut s'agir notamment de la prise en compte de certains déchets sous REP (les municipalités considèrent que la gestion des déchets sous REP qui ne sont pas bien triés devrait être financée) ou du souhait des producteurs de financer seulement un « juste service » (sans surfacturation liée à des inefficacités ou une « surqualité »). Ces frictions s'inscrivent dans un contexte historique où les collectivités avaient été encouragées à investir dans la qualité du tri, à une époque où les processus de recyclage étaient moins efficaces qu'aujourd'hui et où les collectivités se voyaient refuser certains déchets pour cause de qualité de tri insuffisante (car les process industriels ne pouvaient pas alors les traiter).

Ces éléments nous conduisent à expliciter les **enjeux de notre étude de cas sur les filières REP**. L'une des questions principales posée par le paquet « économie circulaire » sur ces filières REP consiste à clarifier ce que les producteurs doivent financer au niveau de la gestion des déchets avec leurs contributions financières. Or dans le second système présenté ci-dessus où les collectivités assurent opérationnellement une partie de la collecte ou du traitement des déchets de ces filières, plus le périmètre et le montant de ce qui est financé seront grands, plus les collectivités seront aidées financièrement pour assurer la gestion des déchets. Autrement dit, les collectivités ont intérêt à ce que la couverture des coûts de collecte et de traitement soit la plus large possible, et qu'elle inclue tous les coûts potentiels liés à ces déchets dits « sous REP ». En particulier, les collectivités défendent l'idée qu'elles

⁸² Voir par exemple pour les enjeux financiers en France relatifs aux emballages : BARBIER, 2005, p.91.

doivent non seulement être remboursées de toute la collecte de ces déchets sous REP qui sont triés mais aussi d'autres coûts. Elles mettent en avant la collecte des déchets sous REP qui ont été mal triés par les ménages (mais qui auraient dû être triés) et qui sont désignés sous l'expression « ordures ménagères résiduelles ». Un autre centre de coût important concerne la propreté et la gestion des dépôts sauvages, c'est-à-dire le ramassage des déchets sous REP qui sont laissés dans les rues ou les espaces naturels (désignés sous le nom anglais de « littering »). Enfin, un point important concerne la qualité de service pour la collecte et le traitement des déchets : les municipalités estiment que les situations locales doivent être prises en compte dans le financement des filières REP, alors que les producteurs souhaitent qu'un standard d'efficacité pour les services publics locaux soit utilisé afin de ne pas « surfinancer » les opérations.

1.2. Secteur de l'énergie : législation européenne et enjeux pour les collectivités

1.2.1. Aux origines du paquet « énergie propre pour tous les européens » : la législation européenne sur l'énergie

Si l'Europe de l'énergie s'est construite dès les années 1950 (Communauté du charbon et de l'Acier, EURATOM), les années 1960 (premiers textes sur les réserves de pétroles) et 1970 (premiers appels de la Commission européenne à une politique énergétique commune), elle se consolide vraiment dans les années 1980, comme le montrent en détail de nombreux auteurs de la littérature (nous pouvons citer ici quelques exemples, sans être exhaustifs : COUTARD, 1994 ; EISING, 2002 ; POUPEAU, 2004 ; EIKELAND, 2008 ; EIKELAND, 2011, lui même rapportant l'analyse de Lyons et Eising). La DG XVII (ancien nom de la DG ENER à l'époque) ne faisait au début des années 1980 que des études et des prévisions dans le domaine de l'énergie. Néanmoins, une politique énergétique européenne va progressivement se constituer, principalement articulée autour de cinq domaines : la création d'un marché intérieur de l'énergie (par l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz), le développement des énergies renouvelables, la promotion de la modération énergétique, la sécurité énergétique (en lien avec les questions d'approvisionnement) et la recherche/innovation en matière énergétique. Nous nous concentrerons ici sur les trois premiers domaines, qui sont les plus pertinents pour l'étude législative du paquet énergie.

La création d'un marché intérieur de l'énergie par la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz

Dans la lignée de l'adoption du livre blanc « Completing the internal market » en 1985 par la Commission européenne⁸³, et surtout de l'adoption de l'Acte Unique Européen⁸⁴

⁸³ COM (85) 0310

⁸⁴ Acte unique européen, JO L 169, 29 juin 1987.

en 1986-87 (prévoyant l'achèvement du marché intérieur pour 1992), un approfondissement du marché intérieur est engagé dans plusieurs domaines (télécommunications, transport aérien, énergie...) par la Commission européenne dans les années 1980-1990. Dans le cas de l'énergie, après de multiples péripéties (voir notamment COUTARD, 1994 ; POUPEAU, 2004 ; TOSUN et alii, 2015), une première vague de législations visant à libéraliser l'électricité et le gaz en Europe est adoptée à la fin des années 1990 (aujourd'hui connue sous le nom de premier paquet⁸⁵). N'ouvrant que partiellement les marchés, elles seront complétées par deux autres paquets de libéralisation, l'un en 2003 (dit « 2^{ème} paquet »⁸⁶) et l'autre en 2008 (dit « 3^{ème} paquet »).

Concrètement, le cadre législatif issu de ces trois paquets conduit à structurer le marché de l'énergie en créant des entités bien séparées entre les producteurs d'énergie, gestionnaires de réseaux et fournisseurs d'énergie (voir figure n°7 ci-dessous explicitant ces dénominations). Les producteurs d'énergie et fournisseurs sont dans le domaine concurrentiel, alors que les réseaux sont gérés en monopoles. Des règles de séparation (« *unbundling* ») sont mises en place pour éviter que les entreprises historiques opérant dans la production, la fourniture et la gestion de réseaux (comme EDF pour l'électricité en France) ne puissent fausser la concurrence. La gestion d'un réseau de transport (haute tension) doit être confiée à une filiale légalement indépendante (pour l'électricité en France : RTE). Cette obligation est également appliquée aux gestionnaires de réseau de distribution (moyenne et basse tension), même si dans le cas de l'électricité cette obligation vaut seulement pour les gros gestionnaires (c'est-à-dire de plus de 100 000 clients) comme Enedis en France. Afin de faire contrôler et d'encadrer ces obligations, des agences de régulation nationales doivent être mises en place (Commission de régulation de l'énergie CRE en France).

⁸⁵ Directive 96/92 du 19 décembre 1996 pour l'électricité et directive 98/30 du 22 juin 1998 pour le gaz.

⁸⁶ Ce « 2^{ème} paquet », adopté en 2003, confirme l'ouverture à la concurrence pour la production et la fourniture d'électricité dans deux directives (directives 2003/54 et 2003/55) et un règlement (règlement 1228/2003). Il prévoit :

- l'ouverture totale à la concurrence au plus tard le 1er juillet 2007, avec la possibilité pour tous les consommateurs (y compris les ménages) de choisir à cette date leur fournisseur,
- la séparation juridique obligatoire des activités de gestion des réseaux (monopoles naturels), d'avec les autres activités ouvertes à la concurrence (production et fourniture),
- le renforcement des pouvoirs des régulateurs avec de nouvelles règles de transparence pour l'accès régulé,
- et la mise en place de mesures en matière d'obligations de service universel (pour l'électricité uniquement) et obligations de service public.

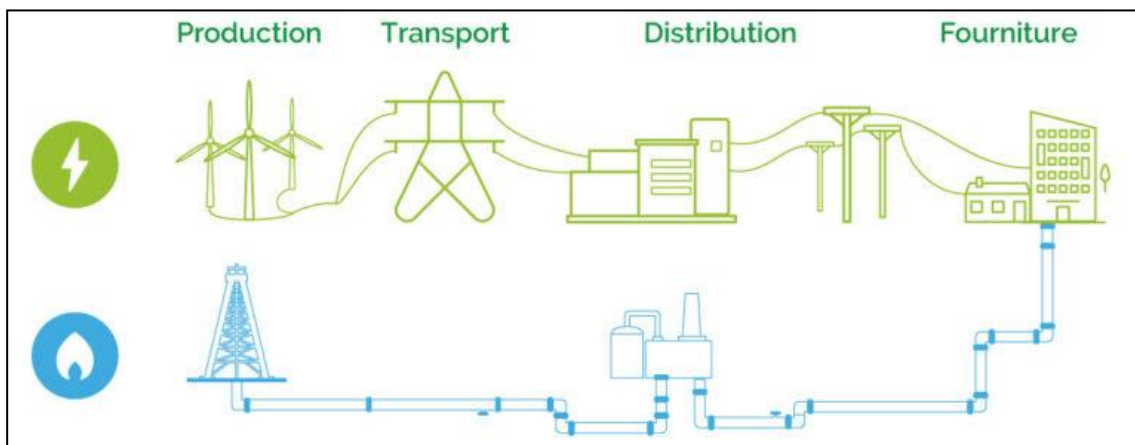


Figure n°7 : L'organisation des marchés de l'énergie en Europe

(Source : <https://blog.mega.be/comprendre-le-marche-energetique-en-belgique-notre-expert-vous-eclaire/>, consulté en août 2019).

La mise en concurrence des producteurs fait l'objet de marchés de gros (« wholesale markets ») permettant de fixer un prix de l'énergie générée et de l'échanger en bourse, selon un système complexe que nous ne développerons pas ici⁸⁷. La concurrence entre fournisseurs constitue le marché de détail (« retail market »). Pour accélérer l'achèvement du marché intérieur, une agence connue sous le nom d'ACER (Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie) est mise en place par le 3^{ème} paquet pour définir notamment des règles d'interopérabilité entre les réseaux à haute tension (« réseaux de transport ») des différents pays, pour l'électricité et le gaz. Elle s'appuie sur l'association européenne des régulateurs nationaux de l'énergie (CEER) et les deux associations européennes des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO-E pour l'électricité et ENTSO-G pour le gaz). En France, la CRE est membre de CEER et RTE de ENTSO-E.

Si le marché intérieur de l'électricité et du gaz telle que nous venons de le présenter est au cœur de la politique européenne de l'énergie, la montée en puissance des préoccupations liées au changement climatique à partir des années 1990 va conduire à renforcer la compétence de la Commission en matière d'énergie (TOSUN et alii, 2015, p.4). Les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique en sont des illustrations.

Les énergies renouvelables (ENR)

Parallèlement aux réflexions sur le premier paquet énergétique dans les années 1980-1990, de premiers objectifs sur les ENR et l'efficacité énergétique sont fixés au milieu des années 1980. D'après Sami Andoura (ANDOURA et alii, 2010, p.20), le fait que le

⁸⁷ Le lecteur souhaitant approfondir ce point pourra se reporter à l'ouvrage très complet d'Emmanuel Grand et Thomas Veyrenc, et notamment sa partie 3 (GRAND, VEYRENC, 2011).

Conseil ait accepté de fixer des objectifs de politique énergétique pour 1995 en 1986 est à lier à l'effondrement du prix du pétrole et à l'accident de Tchernobyl.

A la suite d'un livre blanc de la Commission européenne adopté en 1997 définissant un plan d'action pour promouvoir les énergies renouvelables⁸⁸, une première directive sur les énergies renouvelables est adoptée en 2001⁸⁹. Elle fixe un objectif indicatif de consommation d'électricité ENR à 12% en 2010 pour les 15 États-Membres et des objectifs nationaux indicatifs, des garanties d'origine (pour la traçabilité des renouvelables) et une injection prioritaire des ENR sur le réseau. Ce texte est complété par une directive sur les agrocarburants en 2003, qui fixe un objectif indicatif de 5,75% en 2010.

La directive sur la promotion des ENR est révisée en 2007-2008⁹⁰ dans le cadre d'un « paquet énergie climat » mettant notamment à jour les objectifs d'ENR : un objectif européen obligatoire de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 est fixé et décliné par État-Membre en objectifs nationaux contraignants. La nouvelle directive intègre également diverses mesures sur les plans nationaux que doivent établir les États-Membres, sur les mécanismes de coopération entre États-Membres, sur les conditions d'accès au réseau pour les renouvelables (injection prioritaire sous réserve de ne pas remettre en cause l'équilibre du système électrique) et enfin sur les biocarburants (critères de durabilité).

La question des systèmes de soutien aux ENR est en outre très sensible du point de vue des aides d'État (voir GIACOMARRA et al, 2015). Tout en n'étant pas législatives, les « lignes directrices sur la protection environnementale et l'énergie » de la Commission révisées en 2014 pour la période 2014-2020 introduisent des conditions pour l'obtention des aides, dont une obligation de mise en concurrence.

⁸⁸ Livre Blanc de la Commission Européenne de 1997 (« Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables - Livre Blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires. » COM(97)599, 26.11.1997). Ce livre blanc propose de doubler la part des ENR dans la consommation entre 1996 et 2010 (passant de 6 à 12% - objectif indicatif), ce qui est accueilli favorablement par le Conseil en 1998 et le Parlement européen.

⁸⁹ Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité. Pour une présentation vivante et militante de cette adoption, on se reportera à l'ouvrage publié par l'eurodéputé Claude Turmes (TURMES Claude, 2017, Transition énergétique: une chance pour l'Europe, Les petits matins, 478p. – voir notamment p.48 et suiv.) qui a vécu cet épisode depuis le Parlement (après avoir été rapporteur d'une résolution sur les ENR en 2000, cf. <https://web.archive.org/web/20010611034725/http://eufores.org:80/OctEN3.PDF>, consulté en novembre 2018). La rapporteure de la proposition législative sur les ENR est Methild Rothe (S&D, DE), qui avait proposé et fait voter en première lecture du Parlement des objectifs d'ENR nationaux obligatoires (cf. Europe's environmental news and information service, « MEPs demand binding renewables targets », 17 Nov 2000).

⁹⁰ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Le rapporteur pour le Parlement européen, l'eurodéputé luxembourgeois vert Claude Turmes, donne une description de l'adoption de cette directive imagée et détaillée (cf. TURMES, *opus cité*, p.53-64). Pour des approches plus classiques dans la littérature, on peut se reporter au chapitre de David Jacobs dans TOSUN et alii, 2015 (p.119-120) (ainsi qu'aux 2 articles suivants : BÜRGIN, 2015 sur le rôle de la Commission et des États-Membres ; et YDESBOND, 2014 sur le rôle des lobbies).

L'efficacité énergétique

Un troisième volet de la politique énergétique se développe de manière assez similaire aux ENR : la mise en place d'un corpus législatif sur l'efficacité énergétique. Alors que sont adoptées dans les années 1980-1990 de multiples directives pour modérer la demande en énergie des produits et équipements⁹¹, le tournant des années 2000 conduit à élargir la réflexion à la question du marché de l'énergie, autour de l'idée de réguler, du point de vue de la politique européenne de l'énergie, la demande d'énergie et non plus seulement l'offre. Une première directive sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD) est adoptée en 2002⁹². Elle définit pour les bâtiments tertiaires ou résidentiels nouveaux ou rénovés en profondeur des normes minimales d'efficacité énergétique définies selon une méthodologie « intégrée » (c'est-à-dire prenant en compte le chauffage, le refroidissement, l'éclairage, l'orientation du bâtiment etc. et pas seulement l'isolation) et introduit un système d'étiquetage de la performance énergétique (certificats de performance énergétique de A à G).

Après l'adoption d'un plan d'action pour l'efficacité énergétique en octobre 2006 (qui sera notamment à l'origine de la Convention des maires, voir annexe 5 sur l'histoire des réseaux de l'énergie), une première directive sur l'efficacité énergétique généraliste (EED) est adoptée en 2008 dans le cadre du « paquet énergie climat 2020 ». Elle fixe notamment un objectif indicatif d'amélioration de 20% en terme d'efficacité énergétique pour l'UE par rapport au niveau prévu par modélisation.

Les deux directives sur la performance énergétique des bâtiments et l'efficacité énergétique sont révisées respectivement en 2009-2010 et 2012⁹³. La directive sur la performance énergétique des bâtiments de 2010⁹⁴ oblige désormais les États-Membres à définir des exigences minimales optimales en matière de performance énergétique, révisables tous les 5 ans, qui couvrent toutes les parties du bâtiment. Des normes minimales pour les bâtiments neufs sont renforcées, et les bâtiments anciens qui font l'objet de grosses rénovations doivent améliorer leur performance énergétique. La directive sur l'efficacité énergétique de 2012⁹⁵ fixe des mesures pour exiger des États-Membres une stratégie de long

⁹¹ On pense ici notamment aux directives « étiquetage » d'électroménager des années 1990 (une directive par appareil électroménager : frigos, fours, lave-linges, sèche-linges etc.), à la directive « chaudières » (Directive 92/42/CEE concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux) ou à la directive « produit de construction » (Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction).

⁹² Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments.

⁹³ Là encore, Claude Turmes présente un éclairage inédit et intéressant sur les négociations de ces deux directives, en tant que rapporteur de la directive EED de 2012 et rapporteur fictif de la directive EPBD. Cf. TURMES, *opus cité*, p.74 et suiv.

⁹⁴ Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments.

⁹⁵ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique,

terme, pour mettre en place un plan de rénovation des bâtiments (avec une exigence d'exemplarité pour les bâtiments et l'achat public des gouvernements centraux), pour obliger les fournisseurs à faire faire des économies d'énergie à leurs clients, pour conduire à la mise en place d'audits et enfin pour garantir une bonne efficacité des réseaux (de chaleur et de froid, et de transport et distribution d'électricité et gaz).

1.2.2. Les enjeux du secteur de l'énergie pour les collectivités

Ce cadre législatif fourni et en évolution constante comporte des enjeux spécifiques pour les collectivités.

Les enjeux liés au marché de l'électricité et du gaz

Au niveau des règles sur l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz, les enjeux concernent au premier chef la gestion des réseaux de distribution. Dans un grand nombre de pays (comme l'Allemagne⁹⁶, l'Autriche, la Belgique, les pays scandinaves ou même, mais seulement pour certaines villes, la France⁹⁷), un certain nombre de communes et leurs entreprises publiques exploitent directement les réseaux de distribution d'électricité et/ou de gaz (aux côtés d'autres réseaux comme l'eau ou les transports). L'application du « 3^{ème} paquet » a conduit à ce que les activités de fourniture d'électricité et de gestion des réseaux de distribution soient séparées pour les grosses communes (plus de 100 000 clients), et les communes ont souvent conservé l'activité de réseau. En outre les petites ont pu souvent conserver les deux activités. Ces municipalités sont alors directement impactées par les règles mises en place pour les Gestionnaires de Réseaux de Distribution. Une description plus précise des enjeux pour les collectivités des règles sur les Gestionnaires de Réseaux de Distribution au niveau européen est proposée au chapitre 6 (encadré n°20).

Parmi ces enjeux, **la création par la Commission européenne d'une « entité européenne des Gestionnaires de Réseaux de Distribution »** (« EU DSO entity » pour European Union Distribution System Operators) soulève des questions importantes pour les municipalités concernées et leurs représentants, en terme institutionnel et financier (et pour cela fait l'objet d'une étude de cas). Cette entité, souhaitée par la Commission pour faire pendant à l'entité européenne des transporteurs d'électricité (ENTSO-E, présentée dans la section précédente) pourrait imposer des règles harmonisées difficilement applicables au niveau local. Il s'agit donc pour les municipalités de faire valoir les spécificités locales, y compris dans la composition d'une telle entité au niveau européen (par rapport à des « gros » Gestionnaires de Réseaux de Distribution nationaux comme Enedis en France). Cela correspond à un **enjeu institutionnel de survie de leur modèle économique, avec potentiellement de fortes implications financières.**

⁹⁶ Cf. FENDER et POUPEAU, 2007 (présentant les activités de distribution et fourniture d'une municipalité allemande et de son « Stadtwerk »).

⁹⁷ Cf. POUPEAU, 2007 et GABILLET, 2015.

Un autre enjeu plus général et plus prospectif correspond à la place occupée par les municipalités dans le système électrique européen. Alors que le système électrique européen était fortement centralisé (avec de grandes centrales de production qui irriguaient les territoires), les évolutions sociétales (aspiration à une énergie plus verte et éthique) et technologiques (développement des ENR à faible coûts, gains en efficacité énergétique) font entrevoir la possibilité de l'avènement d'un système électrique plus décentralisé et local, favorisant une production et une consommation sur un même territoire (DEFEUILLEY, 2016). Dans ce cadre, les collectivités locales, qui jouent aujourd'hui un rôle limité dans le système, pourraient devenir des acteurs plus importants, voire centraux, du futur système électrique. Dès lors, des **enjeux institutionnels** se dessinent pour les collectivités pour gagner une place plus importante dans le système électrique, en devenant un nouvel acteur de ce système. C'est dans ce cadre que notre **étude de cas sur les « communautés énergétiques locales » dans le système électrique** prend tout son sens : la capacité des collectivités à être (parties prenantes de) ces nouveaux acteurs du système électrique fournit une indication quant à la capacité des collectivités à avoir un rôle plus important qu'aujourd'hui dans le système électrique de demain.

Les enjeux liés aux ENR et à l'efficacité énergétique

Les collectivités sont concernées à plusieurs titres par les mesures européennes sur les ENR et l'efficacité énergétique. Les mesures d'efficacité énergétique des bâtiments les concernent pour leurs propres bâtiments (avec des **enjeux financiers** importants), et plus généralement du point de vue de l'aménagement de leur territoire (nécessité de réaménagements locaux plus efficaces énergétiquement). En outre, les villes doivent gérer l'énergie sur leur territoire de manière à rendre compatibles des objectifs divergents : par exemple le développement du transport électrique envisagé pour des raisons environnementales augmente la demande électrique alors que les villes disposent de peu de sources de production d'électricité et souhaitent diminuer leur demande globale d'électricité. Enfin, de manière spécifique, la gestion des réseaux de chaleur et de froid engage dans de nombreux États-Membres la responsabilité des municipalités⁹⁸, avec des **enjeux (politiques et financiers)** pour le respect des exigences relatives aux ENR et à l'efficacité énergétique.

Les collectivités sont aujourd'hui des acteurs marginaux dans la production d'énergie (à l'exception de la chaleur et du froid). L'un des enjeux dans ce cadre, qui rejoint le point précédent d'une plus grande place des collectivités dans le système énergétique, est pour les collectivités de disposer d'un poids plus important dans la production d'énergie (renouvelable). C'est dans cette perspective qu'a été choisie l'étude de cas portant sur la place des collectivités dans les « communautés énergétiques renouvelables » : ces nouveaux producteurs énergétiques décentralisés étant un nouvel acteur du système énergétique

⁹⁸ Y compris pour la France : cf. OUVREARD Laurent, 2005, La maîtrise de l'énergie par les communes à travers leurs rôles de distributrices, productrices et de consommatrices d'énergie, rapport PUCA, 62p. Voir aussi pour la Suède l'exemple de Vaxjo (EMELIANOFF, 2014) et pour le Danemark CHITTUM et al, 2014.

reconnu au niveau européen, il existe un important enjeu **institutionnel** pour les collectivités à faire partie des ces « communautés ». En outre, du point de vue de l'aménagement local et de la gouvernance énergétique locale, la capacité à être reconnu comme un participant légitime à cette nouvelle catégorie de producteur d'ENR décentralisé soulève indirectement d'autres enjeux (organisationnels et financiers).

Les enjeux liés à la gouvernance de l'énergie et du climat

En lien avec les éléments précédents, un enjeu clé pour les collectivités est de parvenir à se faire une place dans la « gouvernance » de l'énergie au niveau européen, c'est à dire d'obtenir une reconnaissance au niveau européen du fait que les collectivités sont des acteurs importants dans la politique énergétique (et climatique), et singulièrement dans la façon dont les objectifs énergétiques nationaux sont définis et atteints. C'est dans ce cadre que nous avons pris comme étude de cas la place des collectivités dans la gouvernance de l'énergie et du climat au niveau européen : il y a un enjeu **institutionnel** à la reconnaissance des collectivités à ce niveau (pouvant avoir des répercussions **financières et politiques**).

Un élément important commun à tous ces enjeux pour les collectivités relève de la diversité des modes d'organisation en fonction des États-Membres, et parfois, au-delà, au sein d'un même État-Membre, en fonction des collectivités. Les enjeux mentionnés peuvent ainsi être plus ou moins marqués selon les cas. À titre d'exemple, la gestion des réseaux de distribution d'électricité est très centralisée en France depuis 1945 : pour 95% du territoire national, les collectivités, tout en étant propriétaires du réseau, sont tenues de faire exploiter leur réseau par la filiale à 100% d'EDF, Enedis, avec des marges de manœuvre locales encore limitées (cf. BELVEZE, 2015, notamment pp. 16-25 et p.235 et suiv.). A contrario, en Allemagne, les municipalités et leurs entreprises publiques (« Stadtwerke ») occupent une place importante : malgré une phase de libéralisation dans les années 2000 consécutive à la mise en œuvre des premiers paquets, les collectivités ont signé un « retour » (« comeback ») dans le secteur de l'énergie depuis le milieu des années 2000 (« remunicipalisation »), singulièrement pour la fourniture et la distribution d'électricité⁹⁹ (BÖNKER et alii, 2016, pp. 79-80).

Ainsi, il existe de nombreux enjeux pour les collectivités dans les politiques européennes des déchets et de l'énergie. De ce fait, les paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens » sont de nature à intéresser grandement les collectivités et leurs représentants. Mais avant d'évoquer ces représentants des collectivités dans notre chapitre 3, nous nous proposons de décrire plus en détails nos deux paquets législatifs. Pour ce faire, nous allons principalement nous centrer, selon notre grille de lecture

⁹⁹ « *Although the electricity transport network is still in the hands of four private enterprises, the Stadtwerke have increased their share in energy production and distribution services. (...) The Stadtwerke serve 46 per cent of domestic homes with electricity, and their combined share of the energy distribution market (electricity, gas, district heating) already exceeds 50 per cent.* » (BÖNKER et alii, 2016, pp.79-80).

méthodologique définie au chapitre 1, sur les rédacteurs et livrables intermédiaires clés, en nous focalisant sur la procédure.

2. Les rédacteurs et écrits clés dans le cas des propositions législatives des paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens »

L'application de la grille de lecture méthodologique présentée dans notre chapitre 1 aux cas des procédures législatives des paquets « énergie » et « déchets » fait l'objet de la section qui suit. À ce stade, nous plaçant du point de vue de la progression législative et de la chronologie, nous allons principalement réaliser une présentation de la *procédure*, de ses étapes, rédacteurs et écrits intermédiaires, sans entrer dans le fond des sujets.

Cette volonté de ne pas aborder ici les questions de contenu des débats (ou alors à la marge) est liée à plusieurs raisons. D'abord, les questions sur le fond soulevées par les deux paquets législatifs sont nombreuses, relativement complexes et varient fortement en fonction du calendrier, ce qui rend leur couverture dans le cadre de ce chapitre difficilement compatible avec une familiarisation du lecteur avec la procédure (pour ne pas dire impossible). Ensuite, comme présenté dans l'introduction et le chapitre 1, l'objectif de cette section est bien d'appliquer notre dispositif de conceptualisation de la procédure législative ordinaire fondé sur les rédacteurs et leurs écrits intermédiaires : c'est donc sur eux que l'attention est portée. Enfin, conformément à notre méthodologie, nous proposons dans cette première partie de présenter la procédure législative dans sa globalité, de manière à donner au lecteur une vision d'ensemble de toute la durée de la procédure, au-delà des seules problématiques qui concernent les collectivités¹⁰⁰. Nous entrerons progressivement dans le fond des dossiers dans les parties suivantes, la partie 2 nous permettant de focaliser sur les sujets d'intérêt pour les collectivités (au-delà de nos études de cas), et la partie 3 nous conduisant à cibler les 6 études de cas identifiées en introduction.

Dans les cas des deux paquets, nous allons dans un premier temps présenter brièvement le déroulé de la procédure pour ensuite appliquer notre grille de lecture méthodologique aux paquets. Cela va en particulier nous permettre de mettre en évidence le fait que derrière le vocable de « paquet législatif » se profilent des réalités différentes en terme de complexité et de fragmentation des propositions et de leur rédaction, qui

¹⁰⁰ Il est important de garder à l'esprit que les paquets énergie et déchets soulèvent de nombreuses problématiques, dont certaines cruciales et complexes, ne concernent pas du tout (ou très indirectement) les collectivités. Si ces problématiques n'ont pas vocation à être traitées au fond dans cette thèse, pour autant, elles jouent un rôle majeur dans le déroulement de la procédure. C'est le cas par exemple pour les déchets de la question des objectifs politiques de recyclage ou de la fin de vie des déchets (fin de statut de déchet pour redevenir produit dans le cadre d'une économie circulaire) ou pour l'énergie des questions d'organisation du marché de gros ou d'obligations de reporting pour les États-Membres dans la gouvernance. La procédure chronologique telle qu'elle se déroule n'est compréhensible qu'en embrassant l'ensemble du texte.

transparaissent dans le nombre de « rédacteurs et d'écrits intermédiaires », et dans l'organisation temporelle des négociations.

2.1. Le cas du paquet « économie circulaire »

2.1.1. Présentation du paquet et de son déroulé en procédure législative ordinaire

La reconstitution du processus du paquet « économie circulaire » proposée dans cette section s'appuie comme indiqué en introduction sur plusieurs sources (process-tracing lui-même alimenté par divers canaux, entretiens et analyse textuelle), qui ne sont pas précisées systématiquement afin de ne pas surcharger le texte en notes de bas de page.

Les origines du paquet

Nous avons montré dans la section précédente que la législation européenne sur les déchets était encadrée depuis 2008 par une directive-cadre. Une clause de révision de cette directive-cadre de 2008 oblige la Commission européenne à réévaluer la validité des objectifs assignés aux États-Membres, au plus tard au 31 décembre 2014 : ces objectifs concernent la bonne gestion des déchets, notamment des objectifs de recyclage des « déchets municipaux ». À noter que la directive « emballages » de 1994 et la directive « mise en décharge » de 1999, dans leurs versions modifiées, assignent également une obligation de réévaluation de divers objectifs de recyclage/valorisation en 2014.

C'est ainsi que, lorsque la nouvelle Commission prend ses fonctions fin 2009 (commission Barroso-2), pour un mandat de 5 ans, et alors que les services de la DG ENV commencent à peine à mettre en œuvre le texte encore tout frais de la directive-cadre, l'échéance de 2014 apparaît comme un rendez-vous identifié pour la législation « déchets ».

Le nouveau Commissaire européen à l'environnement qui prend ses fonctions fin 2009, Janez Potocnik, annonce dès son audition devant les eurodéputés 3 priorités pour son mandat : mise en œuvre de la législation environnementale, biodiversité et efficacité de la gestion des ressources. Cette dernière priorité donne lieu en septembre 2011 à la publication d'une feuille de route en faveur d'une « Union européenne efficace dans l'utilisation des ressources », qui évoque, entre autres mesures, les objectifs de révision des textes déchets et fixe en particulier des « objectifs aspirationnels » (objectifs ambitieux donnant un cap et non législatifs) : élimination virtuelle de la mise en décharge en 2020, réutilisation et recyclage à leur niveau de faisabilité maximum, récupération d'énergie à partir des déchets devant être limitée aux déchets non recyclables, et production de déchet en diminution.

La préparation du premier paquet à la Commission (2011-juillet 2014)

C'est sur cette base qu'est préparée par l'unité « gestion des déchets » (ci-après

désignée comme unité « déchets ») de la DG ENV, de 2011 à 2014, une révision de plusieurs législations sur les déchets. Un administrateur « assembleur » de cette unité (qu'on dénommera « Marc »¹⁰¹), qu'une nouvelle recrue vient rapidement soutenir, est en particulier mobilisé et rédige successivement la feuille de route (février 2013), le questionnaire de la consultation publique (publié en juin 2013), le rapport d'étude d'impact (soumis une première fois en janvier 2014 et resoumis en mars 2014), la proposition législative mise en consultation inter-services (fin mai 2014) et la version soumise aux cabinets (fin juin 2014).

La façon dont Marc, principal « rédacteur » du paquet législatif, élabore le rapport d'étude d'impacts en pratique entre mi-2012 et avril 2014 (détaillée dans l'encadré n°8) montre que le travail de préparation législative est jalonné par les écrits intermédiaires, mais que la rédaction est contrainte par des changements de rythme imposés par la procédure. Si les débuts sont marqués par l'incertitude (de mi-2012 à l'automne 2013), des accélérations subites de rythme (fin 2013 jusqu'à l'adoption en juillet 2014) mettent en évidence un impératif de grande réactivité. Le déroulé de la procédure développé dans cet encadré n°8 nous montre en particulier que Marc n'est pas en mesure de préparer ses textes de manière linéaire et certaine : la préparation du rapport d'étude d'impacts est une activité faite d'aléas (changement de cap à 180° entre une adoption du paquet en 2014 initialement considérée comme improbable qui se mue en objectif contraignant et urgent d'une adoption en 2014) et de tensions (cf. le « grand oral » du Comité d'études d'impacts).

Encadré n°8 : La chronologie de la préparation du rapport d'étude d'impacts au sein de l'unité déchets de la DG environnement entre mi-2012 et mi-2014

Marc, l'administrateur de l'unité déchets de la DG environnement (DG ENV), responsable de la révision des propositions déchets pour 2014, travaille sur l'étude d'impacts depuis mi-2012 mais jusqu'à l'automne 2013 se trouve dans un climat de forte incertitude. La deuxième réunion interservices en février 2013 a par exemple conclu que les élections européennes de 2014 et le changement de Commission mi-2014 rendaient improbables l'adoption d'une législation au premier semestre 2014.

Toutefois, les choses s'accroissent à l'automne 2013. Le programme de travail 2014 de la Commission qui est publié le 22 octobre 2013 annonce l'adoption pour 2014 d'une « initiative législative » sur les déchets et les ressources, confirmant l'engagement de la Commission Barroso 2 (et singulièrement du Commissaire à l'environnement, Janez Potocnik, personnellement investi sur la question) à réviser les directives déchets.

En cette fin 2013, Marc met donc les bouchées doubles pour proposer la nouvelle législation dans les temps. Certes, le groupe interservices s'est déjà réuni 3 fois, la « feuille de route » a été publiée en février et la consultation publique menée durant l'été. Sur cette base et en utilisant des retours d'étude commandités, Marc a rédigé un premier projet de rapport d'étude d'impact. Mais rien n'est joué tant qu'il n'a pas le feu vert de ses collègues de l'unité étude d'impact de la DG ENV pour présenter son rapport devant le Comité d'étude d'impact.

Un point d'avancement sur l'étude d'impact est réalisé lors d'une 4^{ème} réunion interservices avec les autres DG intéressées le 19 décembre 2013, juste avant les vacances de fin d'année (lors desquelles la Commission ferme traditionnellement ses bureaux durant 15 jours, les agents pouvant alors rentrer dans leurs États respectifs pour les fêtes de fin d'année). L'accent de cette réunion est mis de manière générale sur l'urgence : pour adopter la législation conformément au programme de travail de la Commission, le rapport d'étude d'impacts doit être finalisé durant les vacances de Noël pour être

¹⁰¹ Le prénom a été modifié.

envoyé les 11-13 janvier 2014 au plus tard, en vue d'une dernière réunion interservices de validation la semaine suivante. Pour pouvoir tenir les délais, Marc, principal rédacteur de l'étude d'impact, doit ainsi sacrifier ses congés de fin d'année.

Le passage de Marc et sa hiérarchie devant le Comité d'études d'impacts, à l'oral (il existe également une procédure écrite) est finalement programmé le 19 février 2014. Cette audition prend la forme d'un grand oral devant des directeurs de la Commission représentant le « SecGen » et les DG clé de la Commission pour évaluer les impacts environnementaux, économiques et sociaux (DG ENV, DG ECFIN, DG ENTR, DG EMPL). Les questions fusent, exigeant que Marc et sa hiérarchie justifient pied à pied chaque objectif, chaque mesure, chaque impact du projet de rapport. Cette mise à l'épreuve dure plus d'une heure, et les auteurs de l'étude d'impact sortent sans savoir si le feu vert leur sera donné ou non, la délibération du Comité se faisant dans les heures suivantes.

Lorsque l'avis du Comité d'étude d'impact tombe, c'est la déception : l'avis est négatif, ce qui signifie que les rédacteurs doivent soumettre un nouveau rapport. Les modifications demandées dans l'avis négatif sont assez substantielles, alors que le temps presse. Le Comité demande de mieux expliciter les résultats de l'évaluation faite de la législation européenne existante sur les déchets, de mieux expliquer la justification économique du recyclage et les raisons pour lesquelles il faut répliquer les recettes des États-Membres en pointe, de considérer une nouvelle option qui est celle d'objectifs différenciés selon les États-Membres, de vraiment réfléchir sur l'objectif d'interdiction de la mise en décharge (« landfill ban ») du point de vue de la subsidiarité, et de considérer une option alternative aux instruments économiques qui seraient les fonds structurels. Enfin le scénario de référence (« baseline ») choisi est à clarifier, entre fil de l'eau (« business as usual ») ou mise en œuvre complète de la législation (« full implementation »), et la présentation du contexte à simplifier. Toutes ces modifications exigent une refonte importante du rapport d'études d'impacts et la considération d'options inédites, à un moment où il n'est plus question d'engager de nouvelles études. Marc travaille « *comme un dingue* » (pour reprendre une expression employée en entretien) sur la nouvelle version (il s'exile 20 jours dans sa maison de campagne). Le rapport révisé est finalement renvoyé le 3 mars, dans l'espoir d'un avis positif.

Le 8 avril 2014, la décision tant redoutée du Comité d'études d'impacts tombe (sans nouvelle convocation, la procédure écrite étant cette fois préférée) : l'avis est positif, à l'extrême soulagement de toute l'équipe de la DG ENV. De nombreuses modifications sont encore demandées (aller plus loin dans les explications, à nouveau sur les objectifs harmonisés, sur l'interdiction de mise en décharge, sur la question de la transférabilité des résultats entre États-Membres...). Mais le dernier obstacle vient d'être levé. Marc et ses collègues peuvent à présent se concentrer sur la rédaction des propositions législatives (dont il n'existe à ce stade qu'une trame incertaine), en se fondant sur les options retenues dans l'étude d'impacts.

Les révisions de 6 directives déchets (dont la directive-cadre de 2008, la directive emballages et la directive mise en décharges) sont proposées le 2 juillet 2014, dans les tout derniers mois de la Commission Barroso 2, sous la forme d'un paquet « économie circulaire », contenant également une communication sur l'économie circulaire.

Le paquet adopté par la Commission est transmis au Parlement européen et au Conseil (alors sous présidence Italienne). Est nommée rapidement une rapporteure appartenant au groupe socialiste (Simona Bonafé, S&D IT) et des rapporteurs fictifs. Mais dès fin septembre 2014, alors que les auditions des commissaires pressentis débutent à peine devant le Parlement européen, des premières annonces de remise en cause du paquet sont relayées par la presse européenne. En dépit de nombreuses contestations, le paquet est retiré¹⁰² par la nouvelle Commission présidée par Jean-Claude Juncker (annonce en décembre

¹⁰² Les causes exactes de retrait du paquet restent méconnues. D'après les éléments que nous avons pu rassembler, elles relèvent sans doute d'une conjonction de facteurs, parmi lesquels une volonté de la nouvelle Commission de concentrer son énergie sur des priorités bien définies, avec un

2014 à l'occasion du programme de travail 2015 et confirmation au Journal officiel le 7 mars 2015). Les marques d'opposition fortes à ce retrait conduisent l'exécutif (par la voix du vice-président Timmermans) à annoncer la publication d'un nouveau paquet « plus ambitieux » pour fin 2015. Si le Parlement européen n'avait pas réellement démarré ses travaux, le groupe environnement du Conseil s'était déjà réuni une dizaine de fois.

La préparation du deuxième paquet par la Commission (décembre 2014 - décembre 2015)

Une nouvelle proposition est ainsi préparée par la Commission durant l'année 2015. Cette fois, selon les nouvelles règles mises en place par la Commission Juncker, c'est le secrétariat général (« Sec gen ») qui organise les réunions interservices. La première, qui a lieu en février 2015, valide le fait que la nouvelle proposition comprendra un plan d'action piloté par le « Sec gen » et des propositions déchets co-pilotées par les DG ENV et GROW (nouveau nom de la DG entreprises fusionnée avec la DG marché intérieur).

Toutefois en raison des contraintes de calendrier, la préparation des propositions sur les déchets sera allégée et seul un complément d'étude d'impacts sera réalisé par la DG ENV sur les objectifs différenciés et la mise en décharge. Sur les législations déchets, à l'exception d'un arbitrage politique demandé fin avril 2015 aux commissaires sur 3 questions clés (besoin ou non d'objectifs de recyclage pour 2030, besoin d'action ou non sur la mise en décharge, le fait de combiner ou non ces mesures et comment), c'est l'unité déchets de la DG ENV (et singulièrement Marc) qui est chargée de préparer les nouvelles propositions, et pour cela commandite des compléments d'étude aux consultants mobilisés pour la première proposition. Marc organise également avec ses homologues du Secgen et de la DG GROW des rencontres bilatérales en juin 2015 avec les parties prenantes, ainsi qu'une consultation écrite ciblée à destination des États-Membres durant l'été 2015. La grande conférence « Closing the loop » organisée par la Commission en juin 2015 et la consultation publique mise en ligne à l'été 2015 concernant surtout le futur plan d'action « économie circulaire ». Finalement, après une consultation interservices en procédure accélérée de 6 jours en novembre 2015, les nouvelles propositions « déchets » sont adoptées dans le cadre d'un nouveau paquet « économie circulaire » le 2 décembre 2015. Le plan d'action « économie circulaire » constitue la communication chapeau (non législative) de ce paquet.

La première lecture au Parlement européen (Décembre 2015 – mars 2017)

Au Parlement européen, les rapporteurs qui avaient été nommés en septembre 2014 sont renommés en décembre 2015 sur le paquet (excepté un changement pour le groupe ALDE), incluant notamment la rapporteure Simona Bonafé (S&D, IT) et le rapporteur fictif pour le groupe majoritaire, Karl-Heinz Florenz (PPE, DE) dont les profils sont développés en

engagement à retirer des propositions et à rompre avec la Commission précédente ; un souhait de mettre l'accent sur l'emploi et la croissance économique (et pas sur l'environnement) ; et enfin un accueil du paquet « économie circulaire » mitigé voire assez négatif, à la fois chez certains États-Membres (groupe de Visegrad notamment) et milieux économiques (Business Europe), à un moment où la Commission avait précisément besoin de leur appui.

encadré n°9. L'ensemble du paquet (4 propositions législatives couvrant 6 directives) est pris en charge par une seule et même équipe d'eurodéputés.

Encadré n°9 : Portraits croisés de Simona BONAFE¹⁰³ et Karl-Heinz FLORENZ¹⁰⁴, principaux eurodéputés nommés sur les législations déchets

Simona Bonafé, la nouvelle venue au fort soutien politique

Jeune eurodéputée socialiste d'origine italienne, **Simona Bonafé** a 41 ans à son arrivée au Parlement européen en 2014, mais dispose déjà de plus de 10 ans d'expérience politique en Italie. Son ascension politique est liée à celle de Matteo Renzi, florentin engagé dans un nouveau parti politique devenu maire de Florence en 2009 puis chef du gouvernement italien en février 2014.

Après une formation initiale en sciences politiques et une courte carrière de journaliste dans un journal local, elle rejoint en 2002 un nouveau parti centriste italien, « La Margherita » (dont la figure locale à Florence est un certain Matteo Renzi). De 2002 à 2014, c'est avec ce parti qui rejoint en 2009 le Parti Démocrate (équivalent du Parti socialiste italien) qu'elle sera successivement conseillère municipale (environnement) d'une ville moyenne, puis députée. Elle occupe parallèlement des fonctions locales au sein du parti démocrate.

En mai 2014, alors que Matteo Renzi est depuis peu au pouvoir, elle est l'une des 31 eurodéputées du Parti Démocrate élues (le Parti Démocrate remporte alors une victoire éclatante avec 41% des voix) : elle emporte largement l'élection dans sa circonscription (l'Italie centrale, qui comprend les régions de Toscane, les Marches, l'Ombrie et le Latium) en faisant campagne en particulier sur l'environnement.

Eurodéputée, elle devient membre de la Commission parlementaire en charge de l'environnement, et obtient son premier rôle de rapporteur avec le paquet « économie circulaire ».

Karl-Heinz Florenz : une figure historique du Parlement européen dans le domaine des déchets

De nationalité allemande et affilié au groupe majoritaire du Parlement européen, le Parti Populaire Européen (PPE), **Karl-Heinz Florenz** est l'un des eurodéputés les plus expérimentés du Parlement européen : élu eurodéputé depuis 1989 du puissant Land de Rhénanie du Nord Westphalie (et donc réélu en 1994, 1999, 2004, 2009 et 2014 aux élections européennes), il a en outre occupé des postes à responsabilité au sein du Parlement européen (président de la Commission parlementaire ENVI de 2004 à 2007 principalement) mais s'est surtout spécialisé dans les questions de déchet.

Né en 1947, c'est après une double formation initiale d'économiste et d'agriculteur que Karl-Heinz Florenz débute à 30 ans sa carrière politique à la CDU (Union des Chrétiens-Démocrates). Conseiller municipal de sa ville natale, Neukirchen-Vluyn (située dans la circonscription de Düsseldorf du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie) de 1984 à 1992, il continue ses activités d'agriculteur et d'élu local en parallèle de son premier mandat européen à partir de 1989.

Dès son premier mandat de député européen, il rejoint la commission parlementaire ENVI, qu'il ne quittera plus. De 1994 à 2004, il préside la puissante délégation allemande du PPE de cette commission parlementaire. Pilier de la Commission ENVI, il est entre 1999 et 2014 rapporteur ou

¹⁰³ Sources :

- blog de Simona Bonafé (<http://www.simonabonafe.eu/chi-sono/>),
- archive du site de campagne électorale aux élections européennes de 2014 de Simona Bonafé (<https://web.archive.org/web/20140514234111/http://www.simonabonafe.eu/>),
- archive du site du Groupe PD à l'Assemblée nationale italienne (https://web.archive.org/web/20140323194449/http://www.deputatipd.it/PD_Member.asp?MemberID=38),
- Huffington Post (https://www.huffingtonpost.it/2013/04/22/il-cerchio-magico-di-matteo-renzi_n_3129792.html).

¹⁰⁴ Sources :

- site internet personnel (<http://karl-heinz-florenz.de/person/biografie/>, consulté en septembre 2017),
- Huffington post (<http://www.huffingtonpost.com/author/karlheinz-florenz>),
- page personnelle sur le site du Parlement européen (http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/1038/KARL-HEINZ_FLORENZ/home#mep-card-content).

rapporteur fictif de quasiment tous les textes importants ayant trait aux déchets¹⁰⁵ (à l'exception notable de la directive mise en décharge de 1999 et de la directive-cadre sur les déchets de 2008, qui reviennent à sa collègue de groupe britannique Caroline Jackson – qui n'est toutefois plus eurodéputée à partir de 2009). Il se constitue ainsi une expertise et une reconnaissance sur ce secteur, notamment sur les questions de recyclage et de prévention, des véhicules hors d'usage et des déchets d'équipement électrique et électronique (participant à la mise en place de plusieurs systèmes de REP) mais aussi sur les transferts transfrontaliers de déchet.

À noter qu'il ne sera pas rapporteur lors de la 8^{ème} législature (2014-2019), étant seulement rapporteur fictif. À compter de 2008, il ouvre son champ d'action au climat, obtenant quelques rapports sur le sujet, au delà de son « cœur de métier historique » sur les déchets.

Pour son projet de rapport, Simona Bonafé s'appuie en particulier sur l'un de ses assistants (qui était déjà assistant pour un autre eurodéputé italien sous la mandature précédente), qui rencontre notamment diverses parties prenantes et rédige les propositions d'amendement. Le rapport est rendu public le 26 mai 2016.

Les amendements des eurodéputés de la commission ENVI sont rédigés par les bureaux des eurodéputés avant l'échéance du 30 juin 2016. Par exemple, c'est la responsable du bureau de Karl-Heinz Florenz qui prépare les amendements, rencontrant les parties prenantes et les sollicitant au besoin pour approfondir les analyses (elle est remerciée nommément lors du débat en plénière par son eurodéputé pour son travail).

Le nombre d'amendements déposés est tel que le processus prend du retard. Les amendements de compromis sur cette base sont débattus à l'automne 2016, pour une grande part par les assistants, conseillers de groupe politique et le secrétariat de la commission ENVI. Comme l'explique en détail un assistant y ayant participé, une grande partie du travail sur les amendements de compromis est réalisée en réunions « techniques » (c'est-à-dire en l'absence des eurodéputés) par les assistants, conseillers de groupe politique et le secrétariat de la commission ENVI, avec un rythme de travail élevé :

(Extrait d'entretien avec un assistant d'un des rapporteurs fictif à propos de la négociation des amendements de compromis)

C'était une combinaison de réunions techniques et de réunions officielles des rapporteurs fictifs. Et c'était difficile... C'est à ce moment-là que le travail sur le dossier a commencé à être vraiment très intense. Ça voulait dire plusieurs réunions au niveau technique par semaine et toute la préparation pour la réunion officielle des rapporteurs. On a résolu beaucoup de problèmes au niveau technique, parce que c'était des problèmes très techniques et qu'ils étaient assez clairs. (...) Je ne connais pas par cœur le nombre de réunions, mais il y en a eu beaucoup.

¹⁰⁵ Dans le détail : il est rapporteur en 1999-2000 sur la proposition de directive relative à l'élimination des véhicules hors d'usage où il défend une limitation de la responsabilité financière des producteurs automobiles. En 2003, il est rapporteur sur la proposition législative relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques. En 2004, il est rapporteur du rapport non législatif sur la stratégie thématique sur le recyclage et la prévention des déchets. En 2007, il est rapporteur sur la proposition relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (dite 'RoHS') et sur la révision de la directive sur les véhicules hors d'usage. En 2010-2011, il est rapporteur de la révision de la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques, unique rapport dont il sera responsable sous la 7^{ème} législature (2009-2014). En 2012, il est rapporteur fictif sur le rapport non législatif relatif à l'efficacité des ressources dont le rapporteur est le néerlandais du groupe libéral Gerbrandy. En 2013-2014, il est rapporteur fictif sur le dossier des transferts transfrontaliers de déchets (le rapporteur est Bart Staets pour les Verts).

Et vous étiez seul de votre groupe politique lors des réunions techniques?

Non, non, avec le conseiller du groupe politique (« advisor »). Ça dépendait, des obligations, ce genre de chose... c'est arrivé que l'un de nous 2 ne soit pas présent, mais 80% du temps on était présent tous les deux.

Ce même assistant nous précise que les rédactions des amendements de compromis ont principalement lieu en réunions techniques (parfois « en live »), les réunions impliquant les eurodéputés se concentrant sur les cas n'ayant pas pu faire l'objet d'un accord, « qui relevaient clairement d'un choix de niveau politique » :

En termes de rédaction des amendements de compromis, comment est-ce que vous avez procédé?

Le bureau de Mme Bonafé en tant que bureau de rapporteur, ils ont fait beaucoup de rédaction de compromis, c'était clair, et ils l'ont aussi fait en coopération avec le secrétariat d'ENVI, où il y a eu 2 personnes successivement. Ce sont eux qui ont suivi le dossier et ils ont fait la rédaction initiale de compromis. Ensuite, quand on a commencé à négocier le texte de compromis, on a fait toute la rédaction, ça dépendait de qui parlait à quel stade. Donc si quelqu'un avait un problème avec une certaine partie du texte de compromis, il ou elle pouvait proposer un nouveau compromis ou un changement dans le texte. Et c'était fait soit directement en live, soit en l'écrivant d'abord, puis en l'envoyant au groupe de personnes, où c'était ensuite discuté au niveau technique. Et puis, pour les cas qui relevaient clairement d'un choix de niveau politique, on les mettait simplement à l'ordre du jour de la réunion des rapporteurs fictifs. À certains moments, on a même rédigé dans la salle. Sur place... de petits changements, ou des changements cruciaux qui permettaient d'aller de l'avant... On le faisait tout de suite, dans la salle, on n'attendait pas ne serait-ce qu'une journée.

L'une des caractéristiques du travail de rédaction des amendements de compromis (toujours selon cet assistant) réside dans la pression temporelle, accentuée en outre par les demandes des autres institutions (ici la Commission européenne) :

Les choses allaient très vite?

Oui, c'est certain, on n'avait pas beaucoup de temps. D'ailleurs la Commission nous a reproché de prendre trop de temps... peut-être que vous vous en souvenez, le vice-président Katainen a reproché à Mme Bonafé et à tous les membres de la commission [parlementaire ENVI] de mettre trop de temps. Mais c'était vraiment des choses qui demandaient énormément de travail, qui méritaient qu'on y consacre ce temps et toute notre attention.

Les amendements de compromis sont ainsi négociés durant tout l'automne 2016, et jusqu'à la dernière minute. Le dernier *round* de négociation en réunion technique a lieu durant la plénière de janvier à Strasbourg le 18 janvier 2017 au soir, alors que les négociateurs ont continué à rencontrer les parties prenantes durant la journée. 81 amendements de compromis sont finalement rédigés et publiés le 22 janvier. Ces amendements de compromis couvrent les principales problématiques du dossier.

Le rapport Bonafé est voté en commission ENVI le 24 janvier 2017, adopté par 59 voix pour, 7 voix contre et une abstention. Compte-tenu des incertitudes sur certains sujets (notamment la définition des déchets municipaux), Simona Bonafé préfère en dépit de l'urgence faire procéder au vote sur son rapport en plénière.

Le rapport de la Commission parlementaire ENVI est mis à l'ordre du jour de la plénière de mars 2017 à Strasbourg. Des amendements de plénière sont déposés par plusieurs

groupes politiques, la plupart n'ayant quasiment aucune chance d'être adoptés, à l'exception d'un amendement du PPE sur la définition de déchet municipal (Amendement 251) et d'un amendement des Verts pour l'introduction de restrictions nationales (Amendement 85). Aucun des deux n'est toutefois adopté (même si le vote se joue à quelques voix).

Les négociations au Conseil (décembre 2015 - mai 2017)

Au Conseil, les travaux repartent de zéro pour ce nouveau paquet 2015, même si une dizaine de réunions du groupe de travail environnement avaient eu lieu sur le paquet 2014. Les négociations débutent sous présidence néerlandaise (premier semestre 2016), qui se consacre au « plan d'action économie circulaire » tout en commençant à passer en revue le texte des propositions législatives de la Commission sur les déchets. Concrètement, les propositions législatives sont présentées par les rédacteurs de la Commission en groupe de travail article par article, les attachés environnement des différents États-Membres et leurs experts posant des questions et indiquant leurs premières réactions. Une des difficultés pour la Commission tient au fait que le rédacteur principal, Marc, a quitté l'unité en décembre 2015, obligeant l'équipe restante à le contacter en urgence pour préciser tel ou tel point.

Des premières propositions de compromis sont mises sur la table par la présidence néerlandaise dès mars-avril 2016 sur certains sujets (comme la définition de déchet municipal). Toutefois, de manière générale, la taille du paquet, l'interdépendance entre les sujets et les positions nationales très différentes rendent la progression assez difficile. Des attachés ayant des positions similaires se rapprochent. C'est ainsi que la présidence suivante au second semestre 2016, la présidence slovaque, se fixe seulement en juin 2016 un objectif de « rapport de progrès » (c'est-à-dire une simple information du Conseil et non une proposition de compromis validée) pour le Conseil environnement de décembre 2016. Divers documents de compromis sont toutefois proposés sous présidence slovaque au groupe de travail environnement.

Mais c'est la présidence maltaise au premier semestre 2017 qui hérite du gros du travail et, en tant que dernière présidence du trio de présidence Pays-Bas-Slovaquie-Malte (NL-SK-MT), a la lourde responsabilité de finaliser le dossier. La présidence slovaque sortante fait part au conseil environnement de décembre 2016 de bonnes avancées sur les points clés, mentionnant des accords ayant pu être obtenus sur certains sujets (sous-produits, reporting et délégation à la Commission) mais signalant qu'un nombre de points importants restent encore ouverts. Les désaccords sur le niveau d'ambition sont présentés comme nécessitant encore des débats.

Après plusieurs propositions de compromis additionnelles, et compte-tenu de l'urgence, la présidence maltaise prépare fin avril le mandat de négociation pour les trilogues (« document 4 colonnes ») sans avoir une position validée par les ministres. Le document est discuté les 4 et 5 mai 2017 en groupe de travail environnement. Sur la base des commentaires des délégations, une proposition de mandat pour les trilogues est diffusée pour transmission

au COREPER le 16 mai en vue du premier trilogue programmé le 30 mai. Le COREPER approuve le mandat le 19 mai 2017

Les trilogues (mai 2017- décembre 2017)

Les négociations en trilogues démarrent officiellement le 30 mai 2017 par un premier trilogue officiel sous présidence maltaise. Néanmoins, il est clair que la finalisation du dossier sera réalisée sous présidence estonienne au second semestre 2017. Les trilogues politiques et techniques s'enchaînent mais ne donnent lieu qu'à de faibles avancées : le second trilogue politique a lieu le 26 juin 2017, le 3ème trilogue politique le 26 septembre, le 4ème le 26 octobre, le 5ème a lieu le 27 novembre. Pour chaque trilogue politique, un nouveau mandat de la présidence sous forme de document 4-colonnes est préparé puis validé en COREPER.

Certains sujets (comme les filières REP) sont particulièrement débattus, jusqu'au dernier moment. Le Parlement fait par exemple une proposition de compromis au Conseil sur ce sujet fin novembre 2017. Les avancées se font ainsi principalement lors des deux derniers trilogues, en novembre/décembre 2017.

Le dernier trilogue, non prévu initialement, est programmé un dimanche, le 17 décembre 2017. Y participent l'équipe de négociation du Parlement (la rapporteure Simona Bonafé, le rapporteur fictif Karl-Heinz Florenz, d'autres rapporteurs fictifs et leurs assistants et/ou coordinateurs respectifs, le secrétariat de la commission ENVI, la présidente de la commission ENVI, le service juridique du Parlement), les représentants du Conseil (équipe de la présidence estonienne dont attaché environnement, le service juridique du Conseil, le secrétariat du Conseil) et la Commission (directeur général de la DG ENV, administrateurs de l'unité déchet, « Secgen »). Les négociateurs souhaitent finaliser le dossier, aussi bien la présidence estonienne dont les 6 mois de présidence se terminent incessamment fin décembre et qui a pour objectif de clore ce dossier sous sa présidence, que l'équipe du Parlement, qui ne souhaite pas rouvrir un nouveau chapitre sous présidence bulgare. Néanmoins de nombreux points sont encore à négocier, ce qui donne lieu à une dernière réunion de forte intensité (« marathon »), comme le précise un représentant de l'équipe de négociation du Parlement européen y ayant participé :

Les conditions c'était vraiment la folie. On a commencé la journée à 9h30 avec une réunion interne (au Parlement) et les trilogues devaient durer jusqu'à 23 heures [ndlr : heure de fin de présence des interprètes] et on a terminé à 5 heures du matin le lendemain.

Donc vous avez eu du ravitaillement sur place?

Non, on était au Conseil, c'était de très bons hôtes, je dois dire. Et la machine à café a carburé tout le temps. Et tout le reste... On s'était préparés avec un sac à dos plein à ras bord d'éléments nutritifs...

C'était comme un marathon...

Oui c'est comme un marathon.

Ce même représentant de l'équipe de négociation précise ensuite, avec humour, combien les négociations nécessitent une concentration jusqu'au bout (donc tard dans la

nuit), dans des conditions très difficiles :

Mais c'est important de savoir comment ça se passe vraiment et ça je le savais parce que j'avais aussi de l'expérience en négociation. J'ai suivi des séminaires et une formation en négociation. À ce niveau, surtout à 5 heures du matin, ce sont les besoins essentiels qui prévalent. Et donc, si on n'a pas satisfait les besoins de base, on ne peut pas réussir grand chose. Et je ne voulais pas que ça arrive à l'équipe du Parlement. C'est pour ça que j'ai apporté tant de noix, de friandises... plein de choses, je savais que [un des eurodéputés] aimait les trucs au maïs, les barres de céréales et ce genre de choses... Donc j'avais pris quelque chose pour chaque personne de l'équipe, pour qu'on ne perde pas le fil à la fin. Parce qu'il fallait vraiment qu'on garde notre concentration jusqu'à la fin... parce que c'était très intense... surtout tard ou tôt le matin.

Karl-Heinz Florenz publie sur son compte Facebook à 23h le dimanche soir un état d'avancée des négociations (en allemand) : « Depuis 12 heures déjà en négociations difficiles sur le niveau d'ambition du #paquetdéchets avec le Conseil et la Commission ». L'accord est finalement trouvé au milieu de la nuit, à 4h33 du matin le 18 décembre.

A la suite de cet accord, les propositions législatives suivent un processus purement formel, sans que le fond ne soit reconsidéré. Le texte de compromis est ainsi avalisé par le COREPER le 23 février 2018, puis transmis au Parlement pour adoption en Commission environnement le 27 février. Le texte est finalement adopté en première lecture par le Parlement le 18 avril 2018, puis adopté par le Conseil le 22 mai 2018. Le texte est finalement publié au Journal officiel de l'Union européenne le 14 juin 2018.

2.1.2. Application de notre grille de lecture méthodologique au paquet « économie circulaire »

Notre grille de lecture méthodologique appliquée au cas du paquet « économie circulaire » est présentée dans le tableau n°10 ci-dessous :

Tableau n°10 : Le paquet économie circulaire synthétisé selon notre grille de lecture méthodologique

	Dates	Ecrits intermédiaires clés	Rédacteurs clé	Autres personnes ressources impliquées (en cas d'indisponibilité des rédacteurs)
Commission européenne (1ère proposition)	2011-Juillet 2014	feuille de route, questionnaire de consultation publique, rapport d'étude d'impact, projet de législation mise en consultation interservices, projet de législation soumis aux cabinets, projet de législation amendé en « spéciale chef » ou « hebdo »	administrateur de l'unité déchet de la DG ENV (« Marc »)	administrateur du secrétariat général, membre du cabinet POTOCHNIK compétent

	Dates	Ecrits intermédiaires clés	Rédacteurs clé	Autres personnes ressources impliquées (en cas d'indisponibilité des rédacteurs)
Commission européenne (2ème proposition)	Décembre 2014 – Décembre 2015	feuille de route, complément d'étude d'impact, projet de législation mise en consultation interservices, projet de législation soumis aux cabinets, projet de législation amendé en « spéciale chef » ou « hebdo »	administrateur de l'unité déchet de la DG ENV (« Marc »)	administrateur du secrétariat général, administrateur de la DG GROW, membre du cabinet VELLA compétent
Parlement européen	Décembre 2015- Mai 2016	projet de rapport BONAFE	assistant de Simona BONAFE, conseiller de groupe S&D en ENVI, (administrateur du secrétariat de la commission parlementaire ENVI)	Simona BONAFE, coordinateur de groupe S&D (Van Brempt), administrateur du secrétariat de la commission parlementaire ENVI, administrateurs de l'unité déchets de la DG ENV
	Été 2016	amendements de commission parlementaire	assistant des eurodéputés de la commission	eurodéputés de la commission
	Sep-tembre 2016- janvier 2017	amendements de compromis, rapport de commission	assistant des rapporteurs (fictifs) ou conseillers de groupe politique, administrateur du secrétariat de la commission parlementaire ENVI	rapporteur et rapporteurs fictifs, coordinateurs
	Mars 2017	amendements de plénière	assistant du rapporteur fictif, conseiller de groupe politique	rapporteur fictif, coordinateur
Conseil	Décembre 2015 – mai 2017	compromis de la présidence successifs	attachés environnement des présidences tournantes néerlandaise, slovaque, maltaise	attachés des représentations permanentes, experts des capitales
Trilogues	Mai 2017- Décembre 2017	tableaux "4-colonnes" successifs	assistant et conseiller politique en ENVI de Simona BONAFE, administrateurs de l'unité déchet de la DG ENV, attaché « environnement » de la présidence estonienne.	tous participants aux trilogues

2.2. Le cas du paquet « énergie propre pour tous les européens »

Pour le deuxième paquet législatif étudié (paquet « énergie propre pour tous les européens »), si nous pouvons revenir sur son origine sans perdre le lecteur, sa taille et son organisation nous conduisent en revanche à devoir le présenter de manière relativement schématique, sans pouvoir nous appuyer sur un récit ordonné faisant intervenir les rédacteurs successifs et leurs écrits. Le déroulé sous forme de récit sera toutefois possible une fois que nous aurons « zoomé » sur les 4 thématiques sélectionnées – ce sera l’objet de la partie 3.

2.2.1. Présentation du paquet et de son déroulé en procédure législative ordinaire

Le 30 novembre 2016, la salle de presse de la Commission européenne fait salle comble pour la présentation d’un « paquet législatif » adopté par le collège des commissaires le jour même, sous le nom de « paquet énergie propre pour tous les européens » (cf. encadré n°10 ci-dessous pour le contenu de ce paquet). Ce paquet est en effet l’une des pièces maîtresses pour concrétiser l’une des 10 grandes priorités de la Commission Juncker, une « Union de l’énergie résiliente, dotée d’une politique clairvoyante en matière de changement climatique ».

Encadré n°10 : Le contenu législatif du paquet « énergie propre pour tous les européens »

Le paquet « énergie propre pour tous les européens » adopté le 30 novembre 2016 comporte 8 propositions législatives (auxquelles s’ajoutent tous les documents préparatoires comme les études d’impacts, résumés d’étude d’impact, et les documents de « communication » non législatifs, etc.) :

- Une proposition législative sur la performance énergétique des bâtiments (révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments de 2010, connue sous son acronyme EPBD)
- Une proposition législative sur l’efficacité énergétique (révision de la directive efficacité énergétique de 2012 connue sous son acronyme EED)
- Une proposition législative sur la gouvernance de l’Union de l’énergie (nouveau règlement)
- Une proposition législative sur les énergies renouvelables (révision de la directive sur les sources d’énergies renouvelables de 2009)
- Deux propositions législatives sur le marché intérieur de l’électricité (révision d’une directive sur les règles communes du marché et révision d’un règlement sur le marché intérieur de l’électricité) associées à une proposition législative sur l’Agence de l’Union européenne pour la coopération des régulateurs de l’énergie (ACER, refonte) et une proposition législative sur la préparation aux risques dans le secteur de l’électricité (nouveau règlement).

Si cette priorité est clairement affirmée par le nouvel exécutif européen en 2014-2015, elle est à replacer dans la continuité de travaux sur la politique européenne de l’énergie entrepris sous les commissions précédentes.

Les origines du paquet : le « cadre énergie climat 2030 » et l’« Union de l’énergie » de Jean-Claude Juncker

A l’origine du paquet « énergie propre pour tous les européens » se trouve le « paquet énergie climat 2020 », déjà évoqué dans la section précédente. Approuvé en 2008, ce paquet fixait 3 objectifs pour 2020 pour la politique européenne de l’énergie (objectifs connus sous le nom des « 3*20 » : diminution de 20% des gaz à effet de serre, un objectif

européen de 20% d'énergies renouvelables et une amélioration de 20% en terme d'efficacité énergétique¹⁰⁶).

A la fin de son mandat et à l'approche de la COP21 devant avoir lieu à Paris en décembre 2015, la Commission Barroso 2 propose en janvier 2014 un nouveau cadre énergie-climat pour 2030. Ce cadre inclut un objectif de diminution de 40% des gaz à effet de serre (GES) pour 2030, un objectif collectif européen de 27% d'énergies renouvelables (ENR) et un objectif efficacité énergétique finalement défini à 30%. Pour pallier la difficulté de la mise en œuvre d'un objectif européen collectif pour les ENR ne précisant pas les efforts demandés à chaque État-Membre, la proposition évoque la mise en place d'un système de « gouvernance ». Concrètement, la proposition de la Commission envisage un processus de rationalisation et simplification des obligations de planification et reporting déjà existantes au niveau des États-Membres : sur la base d'« orientations détaillées » de la Commission, les États-Membres prépareraient des « plans nationaux » qui seraient ensuite évalués conjointement par la Commission pour vérifier que les objectifs collectifs sont bien atteints. Ce système serait associé à un certain nombre d'indicateurs clés.

Cette proposition est adoptée en janvier 2014, alors que la campagne des élections européennes 2014 bat son plein, avec la mise en place du système de « Spitzenkandidaten » (candidat unique pour chaque parti européen, Jean-Claude Juncker ayant été choisi pour le parti de droite centriste, le parti populaire européen PPE). L'accueil réservé par cette proposition non législative au Parlement européen est réservé (il la considère comme trop peu ambitieuse), mais c'est surtout le Conseil qui met du temps à se positionner. Les différentes configurations (environnement, compétitivité, énergie) du Conseil réagissant de manière différentes, le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement est invité à se prononcer au printemps 2014 puis à l'automne 2014.

La position du Conseil est difficile à anticiper. Certains États-Membres sont réservés sur la présence de 3 objectifs, et préféreraient se concentrer sur un objectif climat (Grande-Bretagne, France), alors que d'autres sont plutôt des défenseurs des renouvelables (Allemagne, Danemark). Les pays d'Europe centrale et orientale, et notamment la Pologne et le groupe de Visegrad, sont quant à eux désireux de limiter l'ambition et le caractère contraignant des objectifs, quels qu'ils soient. Après des négociations difficiles, un nouveau cadre est finalement adopté par le Conseil en octobre 2014, confirmant l'objectif de diminution de 40% d'émissions de GES en 2030, mais n'adoptant qu'un objectif *européen* de 27% d'ENR en 2030 (non décliné par État-Membre) et un objectif indicatif de 27% d'efficacité énergétique. L'adoption du cadre énergie-climat 2030 par le Conseil en octobre 2014 donne le feu vert à la nouvelle Commission pour préparer les propositions législatives.

La désignation de Jean-Claude Juncker en juillet 2014 pour présider la nouvelle

¹⁰⁶ Les objectifs pour la diminution des gaz à effet de serre et les objectifs pour l'amélioration en terme d'efficacité énergétiques sont fixés respectivement en référence à l'année 1990, et en référence aux projections pour 2020.

Commission 2014-2019 marque aussi un tournant en termes de politique de l'énergie : lors de son discours d'investiture, il annonce comme l'une de ses priorités pour l'Europe une « Union de l'énergie », avec notamment pour axe de devenir n°1 en ENR. Dès la prise de fonction officielle de la nouvelle Commission, le 1er novembre 2014, le cabinet de Juncker travaille en étroite collaboration avec les services de la Commission pour préciser le concept d'Union de l'énergie (des projets intermédiaires font l'objet de plusieurs fuites rapportées par la presse européenne).

Au final, le concept d'Union de l'énergie est défini dans une communication de la Commission de février 2015, préparée sur la base de propositions des différents services par l'unité sectorielle dédiée du secrétariat général, l'unité D3 « ressources » (qui a recruté pour l'occasion). Le concept revêt 5 dimensions (précédemment évoquées par le Vice-président à l'Union de l'énergie, Maros Sefcovic, dans son audition devant le Parlement européen à l'automne 2014), qui sont appréhendées comme autant d'éléments à prendre en compte dans la définition de la politique de l'énergie et du climat : sécurité d'approvisionnement, marché intérieur, décarbonisation, efficacité énergétique et recherche / innovation. C'est sur la base de cette communication que se préparent les propositions législatives au sein de la Commission.

La préparation du paquet à la Commission européenne

Contrairement aux propositions législatives du paquet « économie circulaire » qui sont toutes élaborées au sein de la Commission par une même unité, le paquet « énergie propre pour tous les européens » est préparé dans plusieurs unités qui travaillent en parallèle, mais ont chacune leur propre calendrier (voir tableau n°11 ci-après). En outre, il est fréquent qu'au sein d'une même unité, un même texte législatif soit découpé en thématiques prises en charge par des administrateurs différents (par exemple sur la directive ENR, des administrateurs suivent les aspects biomasse¹⁰⁷, d'autres les « communautés énergétiques», d'autres encore les aspects transport).

Pour chaque proposition législative, un groupe interservices d'étude d'impact est mis en place, une feuille de route publiée et un rapport d'étude d'impacts indépendant préparé. Néanmoins les études d'impact sont présentées groupées (les 2 propositions « efficacité énergétique » EED et EPBD ensemble en juin 2016, puis les autres propositions ensemble en septembre 2016) devant le Comité d'études d'impact et en consultation interservices, pour être finalement adoptées toutes dans un même paquet. De fait, le paquet avait initialement été envisagé sous la forme de 2 paquets indépendants, les propositions sur l'efficacité énergétique devant faire l'objet d'une adoption séparée.

¹⁰⁷ C'est-à-dire les formes d'énergies renouvelables obtenues à partir de matières d'origine organique, comme par exemple le chauffage ou la cogénération chaleur/électricité à partir de bois.

Tableau n°11 : Principales propositions législatives du paquet « énergie propre pour tous les européens » : les unités impliquées et les chronologies du paquet

(Source : auteur)

Partie (législative) du paquet	Directive performance énergétique des bâtiments EPBD	Directive efficacité énergétique EED	Règlement Gouvernance de l'Union de l'énergie	Règlement directive intérieur et Marché (hors sécurité approvisionnement)	Directive énergies renouvelables
Unité de la Commission chef de file	Unité « efficacité énergétique » (C3) de la DG Énergie (ENER) (équipe « bâtiment »)	Unité « efficacité énergétique » (C3) de la DG Énergie (ENER) (équipe « efficacité énergétique »)	Unité « politique énergétique » (A1) de la DG ENER – DG CLIMA (C2) – Sec Gen (D3)	Unité « marchés de gros du gaz et de l'électricité » (B2) de la DG ENER et sur certains aspects unité « marchés de détails du gaz et de l'électricité » (B3)	Unité ENR-CCS (C1) de la DG ENER
Première réunion de groupe interservices pour l'étude d'impact	30 avril 2015 (9 réunions du 30 avril 2015 au 28 juin 2016) Dédiée EED : 27 avril 2016		23 mai 2016 (mais 11 novembre 2015 pour l'évaluation de la législation existante « REFIT » ¹⁰⁸) 2ème réunion : 15 juillet 2016	28 octobre 2015 (2ème réunion : 25 avril 2016 3ème réunion : 20 juin 2016 ; 4ème réunion : 8 juillet 2016)	25 avril 2016 (2ème réunion : 14 juillet 2016) (mais évaluation de la législation existante REFIT pour les ENR dès 2015)
Annonce dans le programme de travail de la Commission	« paquet efficacité énergétique » (27 octobre 2015)		(évaluation REFIT annoncée le 27 octobre 2015)	Révision législative marché intérieur, (avec ACER et sécurité approvisionnement) : 27 octobre 2015 (programme de travail pour 2016)	« Paquet énergie renouvelable » (27 octobre 2015)
Feuille de route publiée	Novembre 2015	Novembre 2015	Avril 2016 pour l'étude d'impacts (mais pour le fitness check/REFIT : décembre 2015)	Octobre 2015	Octobre 2015
Consultation publique	30 juin 2015 au 31 Octobre 2015	3 février 2014 au 9 mai 2014	11 Janvier 2016 au 22 Avril 2016	15 juillet 2015 au 15 octobre 2015 (marché de gros) (22 janvier 2014 au 17 avril 2014 pour le marché de détail)	18 Novembre 2015 au 10 février 2016

¹⁰⁸ REFIT est le «programme de la Commission pour une législation plus affûtée et performante. Il s'inscrit dans la politique « Mieux légiférer » interne à la Commission politique qui est relancée (réglementation intelligente) au printemps 2015 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_fr.htm).

Partie (législative) du paquet	Directive performance énergétique des bâtiments EPBD	Directive efficacité énergétique EED	Règlement Gouvernance de l'Union de l'énergie	Règlement directive intérieur et Marché (hors sécurité approvisionnement)	Directive énergies renouvelables
Passage(s) au Comité d'étude d'impact de l'étude d'impacts	7 juin 2016 (avis négatif, resoumis et validé le 26 juillet 2016)	7 juin 2016	14 septembre 2016	14 septembre 2016 (avis négatif resoumis le 17 octobre et finalement positif le 7 novembre 2016)	14 septembre 2016 (avis négatif, resoumis et nouvel avis négatif le 4 novembre 2016) - sauf pour bioénergie validé le 16 septembre
Consultation inter-service	Septembre 2016	Septembre 2016	Novembre 2016	Novembre 2016	Novembre 2016
« spéciale chefs »	Date non connue				
« Hebdo »	28 novembre 2016				
Adoption par le collège	30 novembre 2016 sans débat sur le contenu du texte (point B de l'ordre du jour mais avec la mention : « Accord sur le texte, réputé stable. Présentation orale du dossier, en réunion de la Commission, par les vice-présidents et commissaires responsables. »)				

Comme dans le cas du paquet « économie circulaire », le déroulement du processus se caractérise par une grande incertitude : sans entrer dans trop de détails à ce stade du mémoire, cet aspect apparaît par exemple dans l'incorporation très tardive des aspects efficacité énergétique au paquet (à 3 mois de l'échéance), ou encore dans le fait que le second avis (négatif...) du comité d'étude d'impact pour la proposition de révision de la directive ENR ait été émis à seulement 3 semaines de l'adoption du paquet. Ces incertitudes conduisent à des accélérations de rythme (typiquement, la proposition législative sur les ENR est rédigée et traduite en 3 semaines, en même temps que le rapport d'étude d'impacts est finalisé).

La négociation au Parlement européen

Au niveau du Parlement européen, le paquet est également découpé en plusieurs ensembles qui sont confiés à des équipes d'eurodéputés différentes ayant leur propre calendrier (voir tableau n°12 ci-après). Cela implique que chaque texte législatif donne lieu à un projet de rapport du rapporteur, à des amendements, à des amendements de compromis et à un vote en commission parlementaires chef de file, de manière séparée (même si les propositions sur les ENR et l'efficacité énergétique font l'objet d'un vote en commission parlementaire le même jour et si les propositions ENR, efficacité énergétique et gouvernance sont groupées pour le vote en plénière). En conséquence, les rédacteurs pour chaque texte sont tous différents (même si certains acteurs sont également impliqués dans plusieurs propositions, comme par exemple l'eurodéputé Claude Turmes, qui participe aux

négociations des propositions sur la gouvernance, le marché intérieur et les ENR, et même EED en tant que coordinateur des Verts en ITRE).

Comme dans le cas du paquet « économie circulaire », les négociations sont menées sur fond d'incertitude. Cela transparaît par exemple dans le fait que les commissions chef de file sont parfois modifiées en cours de route (cas du règlement gouvernance, cf. tableau n°12 ci-après) ou qu'un rapporteur soit démis de ses fonctions (cas rarissime qui s'est produit dans le cas de la directive EED), ou encore dans le fait que les dates d'échéance de dépôt des amendements et des votes en commission sont fréquemment décalées. En outre, alors que certains textes sont soumis à un vote en plénière avant de pouvoir être officiellement débattus en trilogues, il arrive que certains rapporteurs puissent obtenir un mandat de négociation en trilogues au niveau du vote en commission parlementaire, les dispensant d'un passage en plénière (cas des dossiers EPBD et marché intérieur dans le paquet, cf. tableau n°12 ci-après).

Tableau n°12 : Principales propositions législatives du paquet « énergie propre pour tous les européens » : découpage du paquet au Parlement européen, équipes d'eurodéputés impliqués et chronologie différenciée
(Source : auteur)

Partie (législative) du paquet	Directive performance énergétique des bâtiments EPBD	Directive efficacité énergétique EED	Gouvernance	Marché intérieur (hors ACER et sécurité approvisionnement)	ENR
Commission parlementaire chef de file	ITRE	ITRE	ITRE puis ITRE-ENVI (à partir du 12 mai 2017)	ITRE	ITRE (sauf pour les parties biocarburants et biomasse où ENVI a compétence exclusive)
Nomination des rapporteurs (en gras) et rapporteurs fictifs	2 février 2017 *BENDTSEN Bendt (PPE/DK) *KUMPULA-NATRI Miapetra (S&D, FI) *CZESAK Edward (ECR, PL) *PETERSEN Morten Helveg (ALDE, DK) *SYLIKOTIS Neoklis (GUE, CY-coordonateur GUE ITRE) *MARCELLESI Florent (Verts, ES) *TAMBURRANO Dario (EFDD, IT) *BAY Nicolas (ENF, FR)	2 février 2017 *GIEREK Adam (S&D/PL) *PIEPER Markus (PPE- DE) *VAN BOSSUYT Anneleen (ECR-BE) *GERBRANDY Gerben-Jan (ALDE -NL) *BENITO ZILUAGA Xabier (GUE -ES) *JÁVOR Benedek (Verts, HU - coordonateur vert ENVI) *TAMBURRANO Dario (EFDD, IT) *CIOCCA Angelo (ENF - IT)	2 février 2017 *TURMES (Verts/LU) *RIVASI (Verts/FR) (à partir 12 mai) ITRE : *HÖKMARK Gunnar (PPE - SE) *GRIFFIN Theresa (S&D - UK) *TOŠENOVSK Ý Evžen (ECR - CZ) *PUNSET Carolina (ALDE - ES) *FERREIRA	2 février 2017 *KARIŇŠ Krišjānis (PPE - LV) *WERNER Martina (S&D - DE) *KRASNODEBSKI Zdzisław (ECR, PL) - coordonateur ECR ITRE) *KALLAS Kaja (ALDE, EE) *ERNST Cornelia (GUE - DE) *Claude TURMES (Verts - LU - coordonateur Verts ITRE); *TAMBURRANO Dario (EFDD, IT) *KAPPEL Barbara (ENF, AT)	2 février 2017 *BLANCO LÓPEZ José (S&D/ES) *KELLY Seán (PPE/IE) *HENKEL Hans-Olaf (ECR/DE) *FEDERLEY Fredrick (ALDE/SE) *LÓPEZ BERMEJO Paloma (GUE/ES) *TURMES Claude (Verts/LU) *TAMBURRANO Dario (EFDD/IT)

Partie (législative) du paquet	Directive performance énergétique des bâtiments EPBD	Directive efficacité énergétique EED	Gouvernance	Marché intérieur (hors ACER et sécurité approvisionnement)	ENR
			João (GUE - PT) *TAMBURRANO Dario (EFDD - IT) *SCHAFFHAUSER Jean-Luc (ENF -FR) ENVI: *DELAHAYE Angélique (PPE, FR) *PEDICINI Piernicola (EFDD, IT) *ZORRINHO Carlos (S&D, PT) *DUNCAN Ian (ECR, UK) *GERBRANDY Gerben-Jan (ALDE, NL - coordinateur vert ENVI) *KONECNA Kateřina (GUE/NGL, CZ - coordinateur GUE ENVI)		
Publication du projet de rapport par le rapporteur	24 avril 2017 (Bendtsen)	31 mai 2017 (Gierek), remplacé le 5 décembre 2017 par Poche	17 mai 2017 (Turmes/Rivasi)	21 juin 2017 (Karins)	22 mai 2017 (Blanco)
Echéance de dépôt des amendements	8 juin 2017	28 juin 2017	27 juin 2017	7 septembre 2017	29 juin 2017
Vote en commission parlementaire chef de file	11 octobre 2017	28 novembre 2017	7 décembre 2017	21 février 2018	28 novembre 2017 (ENVI : 9 novembre 2017)
Vote en plénière avant trilogues	-	17 janvier 2018	17 janvier 2018	-	17 janvier 2018

La négociation au Conseil

Là encore, un découpage des propositions législatives du paquet est réalisé au Conseil par les présidences successives, qui ne correspond pas au découpage réalisé au Parlement européen (voir tableau n°13 ci-après) : la présidence maltaise au premier semestre 2017 focalise ses travaux sur les 2 textes relatifs à l'efficacité énergétique (performance énergétique des bâtiments et directive efficacité énergétique), sur lesquels elle conclut une orientation générale dès juin 2017, puis c'est la présidence estonienne qui s'engage sur la voie d'une orientation générale en décembre 2017 pour le reste du paquet, qu'elle parvient à arracher le 19 décembre 2017 à l'issue d'une réunion du Conseil terminée à 1h du matin.

Tableau n°13 : Principales propositions législatives du paquet « énergie propre pour tous les européens » : découpage du paquet au Conseil, présidences impliquées et chronologie différenciée

(Source : auteur)

Partie (législative) du paquet	EPBD	EED	Gouvernance	Marché intérieur (hors ACER et sécurité approvisionnement)	ENR
Démarrage des travaux en groupe de travail	Janvier 2017 (présidence MT)	Janvier 2017 (présidence MT)	Janvier 2017 (présidence MT)	Mars 2017 (présidence MT)	Mars 2017 (présidence MT)
Réunions du groupe de travail	Janvier-Juin 2017	Janvier-Juin 2017	Janvier - décembre 2017	Mars-décembre 2017	Mars-décembre 2017
Projet d'orientation générale en COREPER	14 juin 2017 (présidence MT)	14 juin 2017 (présidence MT)	8 décembre 2017 (présidence EE)	6 décembre 2017 (présidence EE)	8 décembre 2017 (présidence EE)
Orientation générale au Conseil	26 juin 2017 (présidence MT)	26 juin 2017 (présidence MT)	18-19 décembre 2017 (présidence EE)	18-19 décembre 2017 (présidence EE)	18-19 décembre 2017 (présidence EE)

Les trilogues et l'adoption

Les trilogues sont menés de manière indépendante pour chacun des textes (à l'exception de la directive et du règlement sur l'organisation du marché intérieur, qui sont négociés en même temps, étant gérés par la même équipe d'eurodéputés). Les trilogues sur la performance énergétique des bâtiments sont négociés les premiers, étant pris en charge sous présidence estonienne dès 2017, alors que les trilogues sur la gouvernance, les ENR et l'efficacité énergétique sont conduits en parallèle sous présidence bulgare au premier semestre 2018. Enfin les trilogues sur les 4 textes relatifs au marché intérieur (directive et règlement sur l'organisation du marché intérieur, ACER, sécurité d'approvisionnement en électricité) sont négociés sous présidence autrichienne au deuxième semestre 2018.

Tableau n°14 : Principales propositions législatives du paquet « énergie propre pour tous les européens » : découpage du paquet et chronologie différenciée en trilogues

(Source : auteur)

	EPBD	EED	Gouvernance	Marché intérieur (hors ACER et sécurité d'approvisionnement)	ENR
Equipes de négociation : Présidence Conseil	Présidence estonienne : Ministre, Attaché énergie ; Secrétariat du Conseil ; Service juridique du Conseil	Présidence bulgare : secrétaire d'État, attaché énergie ; Secrétariat du Conseil ; Service juridique du Conseil	Présidence bulgare : secrétaire d'État, attaché énergie (et attaché climat) ; Secrétariat du Conseil Service juridique du Conseil	Présidence autrichienne : Ministre Chef de division Attaché ; Secrétariat du Conseil ; Service juridique du Conseil	Présidence bulgare : secrétaire d'État, attaché énergie ; Secrétariat du Conseil ; Service juridique du Conseil
Equipes de négociation : Parlement européen	Président ITRE (Buzek), Rapporteur et shadow rapporteurs, Assistants, Advisors, Représentants du secrétariat de la commission ITRE	Président ITRE (Buzek), Rapporteur et shadow rapporteurs, Assistants, Advisors, Représentants du secrétariat de la commission ITRE	Président ITRE (Buzek) et ENVI (Valean) Rapporteurs et shadow rapporteurs, Assistants, Advisors, Représentants du secrétariat des commissions ITRE et ENVI	Président ITRE (Buzek), Rapporteur et shadow rapporteurs, Assistants, Advisors, Représentants du secrétariat de la commission ITRE	Président ITRE (Buzek), Rapporteur et shadow rapporteurs, Assistants, Advisors, Représentants du secrétariat de la commission ITRE
Equipes de négociation : Commission européenne	Commissaire Canete, DG ENER (D. Ristori) Directrice C, Unité C3 (efficacité énergétique) chef d'unité et policy officers	Commissaire Canete, DG ENER (D. Ristori) Directrice C, Unité C3 (efficacité énergétique) chef d'unité et policy officers	Commissaire Canete, DG ENER (D. Ristori) Directrice A, Unité A1 (politique énergétique) chef d'unité et policy officers DG CLIMA pour les points climat ; Secgen (unité D3).	Commissaire Canete, DG ENER (D. Ristori) Directeur B, Unité B2 (marchés de gros) et B3 (marché de détail) chefs d'unités et policy officers selon les sujets	Commissaire Canete, DG ENER (D. Ristori) Directeur C, Unité C1 (ENR) chef d'unité et policy officers selon les sujets
Date du premier trilogue	7 novembre 2017	22 février 2018	21 février 2018	27 juin 2018	27 février 2018
Date du 2^{ème} trilogue	5 décembre 2017	20 mars 2018	26 avril 2018	11 septembre 2018	27 mars 2018
Date du 3^{ème} trilogue	19 décembre 2017	16 mai 2018	23 mai 2018	18 octobre 2018	17 mai 2018

	EPBD	EED	Gouvernan- ce	Marché intérieur (hors ACER et sécurité d'approvisionne- ment)	ENR
Date du 4 ^{ème} trilogue	-	30 mai 2018	19 juin 2018	13 novembre 2018	31 mai 2018
Date du 5 ^{ème} trilogue	-	13 juin 2018	-	5 décembre 2018	13 juin 2018
Date du 6 ^{ème} trilogue	-	19 juin 2018	-	18 décembre 2018	-
Accord interinstituti onnel (lettre du COREPER confirmant l'accord)	31 janvier 2018	28 juin 2018	29 juin 2018	18 janvier 2019	27 juin 2018
Vote officiel du Parlement	17 avril 2018 (plénière)	13 novembre 2018	13 novembre 2018	26 mars 2019 (plénière)	13 novembre 2018
Adoption officielle au Conseil	14 mai 2018	4 décembre 2018	4 décembre 2018	22 mai 2019	4 décembre 2018
Publication au Journal officiel	19 juin 2018	21 décembre 2018	21 décembre 2018	14 juin 2019	21 décembre 2018

En fonction du texte législatif et de la thématique considérée au sein de ce texte, les rédacteurs sont ainsi dans le cas des trilogues entièrement différents, en fonction de la nationalité de la présidence du Conseil, de l'équipe de rapporteurs au Parlement européen, et de l'unité chef de file au sein de la Commission européenne. Par ailleurs, comme dans le cas du paquet économie circulaire, les négociations en trilogues sont finalisées à l'occasion d'un « trilogue marathon » intervenant en fin de présidence (fin juin ou fin décembre). Nous aurons l'occasion de revenir en particulier sur le trilogue final du texte gouvernance du 19 juin 2018, où certains éléments clés ont été arbitrés au milieu de la nuit.

2.2.2. Synthèse du paquet « énergie propre pour tous les européens » avec notre dispositif de recherche

Comme pour le paquet « économie circulaire », nous pouvons synthétiser le paquet « énergie propre pour tous les européens » via les écrits intermédiaires et rédacteurs clés :

Tableau n°15 : Le paquet « énergie propre pour tous les européens » synthétisé selon notre grille de lecture méthodologique (hors ACER et sécurité d'approvisionnement)

	Écrits intermédiaires clés	Rédacteurs clé	Autres personnes ressources impliquées (en cas d'indisponibilité des rédacteurs)
Commis-sion euro-péenne	5 feuilles de route, 5 rapports d'étude d'impact, 6 projets de législation mis en consultation interservices, 6 projets de législation soumis aux cabinets, 6 projets de législation amendés en « spéciale chef » ou « hebdo »	Administrateurs pertinents des unités A1 (coordination de la politique énergétique), B2-B3 (marché intérieur électricité), C1 (ENR) C3 (efficacité énergétique) de la DG ENER et de l'unité C2 (gouvernance) de la DG CLIMA	administrateurs pertinents du secrétariat général (unité D3), membres du cabinet CANETE pertinents, membres du cabinet SEFCOVIC pertinents
Parle-ment euro-péen	6 projets de rapport (TURMES-RIVASI, GIEREK, BENDTSEN, BLANCO, 2 projets de rapport KARINS)	assistants des 6 rapporteurs, conseillers de groupe S&D en ITRE, (administrateur du secrétariat de la commission parlementaire ITRE)	5 rapporteurs, coordinateurs de groupe, administrateur du secrétariat de la commission parlementaire ITRE, administrateurs de des unités pertinentes des DG ENER et CLIMA
	amendements de commission parlementaire ITRE (pour chacune des 6 propositions)	assistant des eurodéputés de la commission	eurodéputés de la commission
	amendements de compromis, rapport de commission ITRE (pour chacune des 6 propositions)	assistant des 6 rapporteurs (fictifs) ou conseillers de groupe politique, administrateur du secrétariat de la commission parlementaire ENVI	rapporteurs et rapporteurs fictifs, coordinateurs
	amendements de plénière (pour chacune des 6 propositions)	assistant des rapporteurs fictifs, conseillers de groupe politique	rapporteurs fictifs, coordinateurs
Conseil	compromis de la présidence successifs (pour chacune des 6 propositions législatives)	attaché énergie des présidences tournantes maltaise ou estonienne (selon sujet)	attachés des représentations permanentes, experts des capitales
Trilo-gues	textes « 4-colonnes » successifs (pour chacune des 6 propositions législatives)	assistant et conseiller politique en ITRE des rapporteurs (pour chacune des 5 procédures législatives), administrateurs des unités pertinentes des DG ENER CLIMA, attaché « énergie » des présidences bulgare ou autrichiennes.	tous participants aux trilogues

2.3. Implications pour la recherche

La lecture des deux paquets législatifs étudiés avec notre grille de lecture méthodologique fait immédiatement apparaître la différence de complexité entre les 2 paquets.

Le paquet « économie circulaire » est un cas simple : contrairement au paquet « énergie propre pour tous les européens » qui fait intervenir des protagonistes et calendriers

différents selon les textes législatifs (plusieurs unités et plusieurs DG, des eurodéputés différents selon les textes), il a été traité d'un bloc du début à la fin des négociations, par une unité d'une DG de la Commission et une équipe de parlementaires, pour toutes les propositions législatives. Le schéma ci-après permet de rendre compte de la différence de complexité et de fragmentation des 2 paquets :

	Paquet "économie circulaire"			Paquet "énergie propre pour tous les européens"									
	4 propositions amendant 6 législations sur les déchets : *directive-cadre; *emballages; *mise en décharge; *proposition amendant 3 directives sectorielles sur les déchets (équipements électroniques, véhicules, batteries)			8 propositions législatives									
				Gouvernance	ENR	EED	EPDB	sécurité approvisionnement	Organisation du marché de l'électricité (directive +règlement) et ACER				
Commission européenne (nombre d'unités chef de file)			1 unité										7 unités
Parlement européen (nombre d'équipes d'eurodéputés et chronologie)		S1 2016 (NL) S2 2016 (SK) S1 2017 (MT)	1 équipe									S1 2017 (MT) S2 2017 (EE) S1 2018 (BG)	7 équipes
Conseil (présidences et leur chronologie)		présidence NL présidence SK présidence MT										présidence MT présidence EE	
Trilogues (présidences et leur chronologie)		présidence EE										présidence EE présidence BG présidence AT	

Tableau n°16 : Schéma comparatif des 2 paquets législatifs : mise en évidence des différences de complexité et de fragmentation

Guide de lecture : le paquet « économie circulaire » a été élaboré au sein d'une seule unité de la Commission européenne alors que le paquet « énergie propre » a été préparé au sein de 7 unités différentes. Le paquet « économie circulaire » a été suivi au Parlement européen par une seule équipe durant 3 présidences (présidence néerlandaise au 1^{er} semestre 2016, présidence slovaque au second semestre 2016 puis présidence maltaise au 1^{er} semestre 2017), alors que le paquet « énergie propre pour tous les européens » a été pris en charge par 7 équipes d'eurodéputés différentes, qui ont travaillé pendant des périodes différentes. Le paquet « économie circulaire » a été négocié au Conseil d'un bloc durant les présidences néerlandaise, slovaque et maltaise, alors que le paquet « énergie propre pour tous les européens » a été étudié en séparant les textes, certains étant finalisés sous présidence maltaise et d'autres sous présidence estonienne. Enfin, au niveau des trilogues, le paquet « économie circulaire » est finalisé de manière unitaire sous présidence estonienne, alors que dans le cas du paquet « énergie propre pour tous les européens », les textes législatifs sont débattus séparément, et sont conclus sous 3 présidences différentes (estonienne pour EPDB, bulgare pour gouvernance/ENR/EED, et autrichienne pour l'organisation du marché.

Il met en particulier clairement en évidence qu'à un instant t donné, dans le cas du paquet « énergie », plusieurs propositions législatives sont traitées en même temps, à des stades et par des acteurs différents. Cet état de fait a deux conséquences : pour les rédacteurs législatifs, les exigences de cohérence entre les textes législatifs sont extrêmement difficiles (si ce n'est impossible) à remplir ; et pour les parties prenantes (comme les collectivités) qui souhaitent suivre et influencer les textes, il est nécessaire de trouver des moyens pour surmonter les obstacles liés à cette situation.

3. Conclusion du chapitre 2

Dans ce deuxième chapitre, nous avons présenté au lecteur les secteurs des déchets et de l'énergie. Brossant brièvement un portrait des cadres législatifs européens pour chacun des deux secteurs, nous avons ensuite mis en évidence les enjeux pour les collectivités, notamment ceux relevant des 6 études de cas sélectionnées.

Nous appuyant sur la grille de lecture méthodologique définie dans le chapitre 1 pour appréhender la procédure législative ordinaire, nous avons pu mettre en évidence les différentes étapes de l'adoption des paquets « économie circulaire » et « énergie propre pour tous les européens ». À chacune de ces étapes, nous avons pu faire ressortir les « écrits clés » et « rédacteurs clés ». Cette façon d'appréhender la procédure législative ordinaire nous a conduit à mettre en exergue deux grands résultats.

En premier lieu, le travail de rédaction des « écrits intermédiaires » est un exercice sous contrainte. Il est tributaire de l'avancée de procédures que les « rédacteurs » ne maîtrisent pas (typiquement l'avis du comité d'étude d'impact à la Commission), et qui peuvent conduire à des changements de rythme (accélération dans les dernières semaines pour l'adoption de propositions législatives à la Commission ou enchaînements de réunions « marathon » en fin de présidence en trilogue). Ces incertitudes constituent autant de difficultés pour les collectivités pour anticiper l'avancement réel des développements législatifs et avoir une influence sur les textes législatifs avec un timing approprié. Ces éléments seront utiles pour expliciter certaines caractéristiques de la mobilisation des collectivités sur les paquets (tentative de partage du travail de « monitoring » notamment) que nous développerons dans la partie 2.

En second lieu, il existe une grande différence de complexité et de fragmentation entre les deux paquets étudiés : là où le paquet « économie circulaire » est un cas linéaire, traité en bloc successivement par une unité de la Commission (et principalement un rédacteur), une équipe d'eurodéputés et des présidences successives, le paquet « énergie propre pour tous les européens » a constamment fait l'objet de découpages différents, induisant des acteurs et une chronologie spécifiques pour chacune des 8 propositions législatives le constituant, à chaque étape de la procédure. En particulier, pour une même législation du paquet, les « rédacteurs » dans le cas du paquet « énergie propre pour tous les européens » sont différents en fonction de chacune des thématiques étudiées.

Cette différence de complexité est un facteur de contexte important à prendre en compte dans le cadre de l'étude de la mobilisation des collectivités sur les deux paquets que nous réaliserons en partie 2. Elle a en effet des implications pour les collectivités (comme pour toutes les parties prenantes) qui s'intéressent à ces propositions : à un instant *t* donné, dans le cas du paquet « énergie », plusieurs propositions législatives sont préparées en même temps, à des stades et par des acteurs différents, ce qui nécessite d'avoir des capacités de suivi des propositions (« monitoring ») - et le cas échéant de lobby - importantes (sans doute

davantage que dans le cas « économie circulaire »). Cet élément sera de ce fait l'un des éléments explicatifs de certaines stratégies des collectivités, en particulier la concentration sur certains aspects des propositions, à certains moments de la procédure.

Par ailleurs, ayant identifié les écrits clés tout au long de la procédure, nous pourrions définir un « chemin d'évolution » de la façon dont les thématiques sélectionnées chères aux collectivités sont rédigées tout au long de la procédure : pour chaque thématique, nous pourrions - et ce sera l'objet de la partie 3 - suivre pas à pas les inflexions des textes rédigés, évaluer les revirements intervenus ou au contraire les validations intermédiaires. L'interprétation qui en sera donnée par les « rédacteurs » nous permettra d'apprécier finement la prise en compte ou non des collectivités au sein du texte législatif.

Mais avant de nous plonger dans l'étude des mobilisations et de l'influence des collectivités sur ces deux paquets, il convient d'identifier, dans le cadre des deux paquets législatifs que nous venons de présenter, les acteurs qui se trouvent derrière ce terme de « collectivités » : qui sont les collectivités actives au niveau européen dans les domaines de l'énergie et des déchets ? Dans quelle position se trouvent-elles au moment où l'élaboration des deux paquets débute ? La réponse à ces questions est l'objet du chapitre suivant.

Chapitre 3

Les collectivités locales et régionales actives dans les secteurs des paquets législatifs étudiés

Après avoir présenté dans le chapitre précédent les deux paquets législatifs de notre terrain d'enquête, il s'agit dans ce troisième chapitre de la Partie 1 de nous pencher sur l'identité de ces « collectivités » dont nous souhaitons évaluer l'influence sur ces paquets.

Dans le cadre de notre thèse, et comme explicité dans la partie « méthodologie » de notre introduction, nous avons souhaité identifier les acteurs clés les plus engagés dans les politiques de déchets et énergie, sans nous restreindre préalablement à un « niveau » de collectivité (région, province, municipalités ou autre), à un type de représentation des intérêts (individuel/collectif) ou à une forme d'action des collectivités (spécialisée/généraliste, action en tant qu'entité politico-administrative ou en tant qu'entreprise publique locale – « utilities »¹⁰⁹). Notre postulat de départ était ainsi d'envisager toutes les manifestations possibles d'influence de collectivités sur la procédure législative, de manière à pouvoir mettre en lumière quelles étaient celles les plus actives à Bruxelles. Pour ce faire, et comme développé en détail dans la partie méthodologie de notre introduction, nous avons croisé trois démarches : enquête auprès des réseaux bruxellois de collectivités, suivi fin en « process-tracing » des procédures législatives étudiées et retours d'entretien des « rédacteurs » de procédure législative rencontrés. Ces éléments nous ont permis de mettre en évidence les représentants de collectivités les plus actifs sur les procédures étudiées, que nous nous proposons de présenter ici. Il s'agit essentiellement de réseaux de collectivités au niveau européen¹¹⁰.

¹⁰⁹ Le terme « utilities » est un terme anglo-saxon qui renvoie à certaines activités économiques potentiellement réalisées par des entités publiques (dont collectivités), habituellement en France considérées comme des services publics : eau, électricité, gaz, déchets... Il sera utilisé dans la suite de ce chapitre pour différencier les activités réalisées par les collectivités en tant qu'entité politico-administrative (villes ou intercommunalité, région,...) et les activités réalisées par les collectivités en tant qu'entreprise publique (entreprise municipale ou publique locale), ces dernières étant désignées sous le terme « utilities ».

¹¹⁰ De manière générale, ce sont les réseaux de collectivités européens (notamment spécialistes) qui sont venus spontanément à l'esprit de tous rédacteurs interrogés sur l'identité des autorités locales et régionales. Certains acteurs individuels ont en outre été (plus rarement) cités. Mais ces acteurs individuels étaient dans la quasi-totalité des cas impliqués dans les réseaux européens. Citons à titre d'exemple (toutes les associations mentionnées dans cette note de bas de page sont présentées en détail dans ce chapitre 3) : pour les déchets, la ville de Vienne à Municipal Waste Europe et au CEEP (Centre européen des employeurs et des entreprises fournissant des services publics et des services d'intérêt général). Et pour l'énergie : VKU (membre du CEDEC, la Fédération européenne des entreprises énergétiques locales), les régions françaises (dont Bretagne responsable d'une task force à la Conférence des Régions Périphériques et Maritime), une province néerlandaise (active au sein du Conseil des Communes et Régions d'Europe).

Après une rapide présentation individuelle de ces réseaux (1.), nous allons nous intéresser aux liens qui les unissent et à la position qu'ils occupent sur la scène européenne avant le début des négociations, en regardant particulièrement les relations préexistantes avec le « triangle institutionnel communautaire » (cf. chapitre 1), dans le cas de l'énergie (2.) puis dans le cas des déchets (3.). Ces éléments nous permettront de conclure avant d'ouvrir sur la partie 2 (4.).

1. Les réseaux européens de collectivités dans l'énergie et les déchets

Afin de familiariser le lecteur avec les collectivités actives dans les domaines de l'énergie et des déchets, nous allons dans un premier temps passer en revue les réseaux clés en brossant rapidement leur portrait, en commençant par les réseaux spécialisés (dans l'énergie puis les déchets), puis en évoquant les réseaux généralistes de collectivités ayant une activité dans ces secteurs. Ces présentations ont été réalisées à partir des fiches acteurs présentées en introduction (et dont le plan-type est fourni en annexe 4), elles-mêmes élaborées à partir de la consultation des sites internet, des entretiens réalisés et de l'accès à certaines archives (principalement en ligne, dont le détail est listé en bibliographie). Le lecteur souhaitant approfondir cette section pourra en outre se reporter aux annexes 5 à 8 du mémoire, qui fournissent des monographies détaillées des différents réseaux rapidement présentés ici, permettant ainsi d'appréhender de manière plus concrète ces réseaux et les individus qui les incarnent.

1.1. Les réseaux spécialisés

Nous allons tout d'abord présenter les associations européennes de collectivités spécialisées dans l'énergie, au nombre de quatre, avant d'en venir aux deux associations spécialisées dans les déchets.

1.1.1. Les réseaux de collectivités spécialisés dans le domaine de l'énergie

Quatre réseaux européens de collectivités spécialisés sont particulièrement actifs à Bruxelles en matière énergétique, notamment dans le domaine de la réglementation¹¹¹ : les réseaux de villes Energy cities et Climate alliance, le réseau de régions FEDARENE, et le réseau d'« utilities » CEDEC, que nous allons successivement présenter.

Energy cities, le réseau d'origine française des villes en transition énergétique

Energy cities est un réseau de villes européennes ayant pour motto « local authorities

¹¹¹ D'autres associations européennes de collectivités, également actives dans l'énergie mais pas forcément sur la législation, ne font pas partie des entités présentées ici.

in energy transition » (« les autorités locales en transition énergétique »). Ayant un secrétariat basé à Besançon et Bruxelles, cette association exerce une activité centrée sur les actions urbaines dans le domaine de l'énergie, sur une aire géographique européenne. Ses membres sont des municipalités, des structures intercommunales, des agences locales de l'énergie, des entreprises communales présidées par un élu, des associations nationales ou régionales de municipalités spécialisées.

Le positionnement d'Energy cities est résumé depuis début 2016 dans sa vision d'un système énergétique en « 3 D » : décentralisation, démocratisation et désinvestissement. Le réseau défend ainsi un système énergétique basé sur une énergie produite au niveau local et gérée par les collectivités locales, laissant plus de marges de manœuvre au citoyen (qui doit pouvoir choisir son énergie et participer aux investissements) et sans recours aux énergies fossiles ou nocives comme le gaz ou le charbon (fin des investissements dans ces énergies). Ce dernier point la conduit à s'intéresser également aux politiques climatiques. Cette « vision » conduit en pratique le réseau à promouvoir la modération de la demande en énergie (efficacité énergétique des bâtiments, des produits et des systèmes, promotion des modes de circulation non polluants), la défense des sources d'énergie locales comme les réseaux de chaleur ou certaines énergies renouvelables (ENR) comme le solaire, ou encore une participation plus importante des collectivités aux décisions sur la politique énergétique. A contrario sont dénoncés les modes de production énergétiques centralisés.

En terme d'activités, Energy cities est impliqué dans de nombreux projets européens financés par la Commission. Les ressources de l'association proviennent principalement des projets et marchés européens (60% de son budget de 2,6 millions d'euros en 2015¹¹²), une grande partie étant issue du financement du secrétariat de la Convention des maires, coordonné par Energy cities depuis sa création (et avec Climate alliance depuis janvier 2017).

Tout en ayant des membres dans 30 pays et un conseil d'administration reflétant une diversité de nationalités, Energy cities se caractérise par son profil français. D'origine bisontine (voir annexe 5 : histoire des réseaux de ville spécialisés dans l'énergie), l'association (appelée Energie-cités jusqu'en 2010) a encore aujourd'hui pour siège Besançon et dispose d'une forte base de membres français (40% des membres – la deuxième délégation nationale, le Portugal, ne représentant que 6% des adhérents). Son délégué général jusqu'en 2014, français, a été actif dans la politique énergétique française (voir détails en annexe 5 ainsi que quelques repères biographiques en encadré n°11).

¹¹² D'après les données déclarées par Energy cities dans le registre de transparence de l'Union européenne, mis à jour en avril 2016 et publié sur Internet (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=11514322965-05>).

Encadré n°11 : Qui sont les agents du secrétariat d'Energy cities ?

(Source : informations disponibles sur le site Internet d'Energy cities ou les sites Internet de médias spécialisés¹¹³)

Le secrétariat d'Energy cities, partagé entre Besançon et Bruxelles, comprend, en juillet 2017, 24 personnes (y compris la déléguée générale). Le secrétariat est principalement constitué de « responsables de projets » (au nombre de 13) et de responsables de « communication et politiques » (au nombre de 7). Des éléments statistiques complémentaires sur les activités du secrétariat sont fournis au chapitre 4.

La déléguée générale depuis 2014, Claire R., a rejoint Energy cities après 20 ans d'activité à Bruxelles dans diverses associations européennes (représentant des intérêts non nécessairement liés à l'énergie) et une formation initiale en politiques européennes. Elle a entamé sa carrière, en 1997, au sein du Lobby européen des femmes, pour la défense des droits des femmes et l'égalité des femmes et des hommes en Europe, en tant que chef de projet. Deux ans plus tard, elle prend le poste d'Expert économique et social de Intrisoft international, une société spécialisée en solutions informatiques. En 2000, elle devient Secrétaire générale de Cecodhas Housing Europe, le Comité européen de coordination de l'habitat social, qui rassemble 45 fédérations régionales et nationales. Elle y restera 13 ans avant de poursuivre sa carrière chez Energy cities. De nationalité française, elle est titulaire d'un diplôme en économie. Après une année d'études en économétrie à Mainz en Allemagne, elle a obtenu un diplôme de troisième cycle en politiques européennes à l'Université de Strasbourg (France).

Elle a succédé en 2014 au délégué général historique de l'association, Gérard M., qui a été l'un des membres fondateurs de ce réseau (initialement dénommé Energie Cités, voir détails en annexe 5). Contrairement à Claire R., Gérard M. a travaillé principalement dans le domaine de l'énergie. Diplômé en sciences économiques, il devient, après quelques années dans l'enseignement, délégué régional de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) pour la région de Franche-Comté de 1985 à 1994. Impliqué dès l'origine dans la création du réseau (voir annexe 5), il prend le poste de délégué général d'Energy cities à sa création officielle en 1994 et le restera jusqu'en 2014, en restant basé à Besançon. Après son départ, il devient membre du Conseil Économique, Social et Environnemental de Franche-Comté, et membre du Conseil d'administration d'EDF (dont il démissionne en septembre 2016).

Climate alliance, un réseau de villes principalement austro-allemand défendant la justice climatique

Ayant pour nom complet « Climate Alliance of European cities with indigenous rainforest peoples » (« Alliance climat des villes européennes avec les peuples indigènes des forêts tropicales » en français), Climate alliance (« Klima-Bündnis » en version originale) est un groupe de villes, dès l'origine plutôt germanophones, qui souhaitent coopérer avec les peuples indigènes d'Amazonie. À vocation européenne mais intéressé par les problématiques climatiques mondiales, ce réseau est très impliqué dans les négociations onusiennes sur le climat (depuis la COP1). Ce centre d'intérêt, présent dès les débuts de l'association, s'est rapidement élargi aux problématiques énergétiques au niveau européen (voir annexe 5).

L'objet de Climate alliance est de lutter contre le changement climatique mondial au niveau local, dans un esprit de « justice climatique », c'est-à-dire par des actions locales

¹¹³ <https://web.archive.org/web/20170720124535/http://www.energy-cities.eu:80/-L-equipe->, consulté en octobre 2018 ; <http://www.energy-cities.eu/Claire-Roumet-prend-la-direction>, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/claire-roumet-delegee-generale-adjointe-energy-cities-21319.php4>, <http://finance.edf.com/fichiers/fckeditor/Commun/Finance/assembleegenerale/ag20141121/CV%20candidats%20VF.pdf>, consultés en janvier 2017.

mises en œuvre à la fois par des villes européennes et par des peuples indigènes amazoniens. Cela implique concrètement la promotion des énergies renouvelables locales, de l'efficacité énergétique et de la lutte contre la déforestation. Une des spécificités mises en avant par le réseau est sa volonté d'honorer des engagements chiffrés : les membres joignant Climate alliance s'engagent à adopter une résolution municipale prévoyant de diminuer leurs émissions de CO2 de 10% tous les 5 ans.

Climate alliance se présente comme une association européenne, ce qu'elle est par ses financements et son encadrement politique. Les financements européens représentaient en 2014 et 2015 plus de 50% de son budget. Le conseil d'administration en 2014-2015 comprend également 8 nationalités différentes¹¹⁴. La petite antenne bruxelloise du secrétariat (voir encadré n°12) est également très internationale. Néanmoins, elle reste un réseau au profil austro-allemand : 86% des membres du réseau sont allemands ou autrichiens, son secrétariat est basé historiquement à Francfort, et fait aussi office de secrétariat du bureau de coordination allemand du réseau (l'antenne du secrétariat de Bruxelles ne représentant que 15% du personnel). Au niveau du Conseil d'administration, la présidence allemande perdure depuis 2007 (même si elle est partagée depuis 2015). Enfin, le directeur du secrétariat est allemand depuis la création du réseau (voir annexe 5).

Encadré n°12 : Qui sont les agents du secrétariat de Climate alliance?

(Source : informations disponibles sur le site Internet de Climate alliance ou les sites Internet de médias spécialisés¹¹⁵)

Le secrétariat de Climate alliance (y compris son directeur exécutif en 2017, l'allemand Thomas B.) est principalement implanté en Allemagne, à Frankfort, pour des raisons historiques (voir annexe 5). Il comprend 39 personnes (correspondant à 26,7 postes à temps plein). Les agents de ce secrétariat réalisent des projets (européens ou allemands) et des actions avec les peuples d'Amazonie.

Une petite antenne du secrétariat est basée à Bruxelles dans la « Renewable energy house » (bâtiment de démonstration qui accueille également, aux côtés de diverses associations promouvant les énergies renouvelables, les secrétariats d'Energy cities et de Municipal Waste Europe). En 2017, cette antenne compte 7 personnes (dont la responsable du bureau bruxellois, la finlandaise Pirita L.). Cette partie du secrétariat est tournée vers la Commission européenne, les agents étant principalement engagés dans la Convention des maires et un à deux projets européens. Souvent assez jeunes, ces agents sont de nationalités très diverses.

Ayant commencé sa carrière européenne au CCRE en 2002 dans le domaine de l'énergie, Pirita L. est engagée en 2007 par Climate Alliance pour créer l'antenne bruxelloise du secrétariat de l'association. Elle reste responsable de cette antenne de 2007 à 2017, où elle s'occupe notamment de développer la

¹¹⁴ Le conseil d'administration est présidé par le maire de Munich, avec pour Vice-Président un représentant des peuples indigènes (équatorien), et comprend des représentants de (petites) villes autrichiennes (Ober-Grafendorf), allemandes (Rostock), suisses (St Gallen, Linz), luxembourgeoises (Contern), néerlandaises (Ghent), françaises (Nantes), italiennes (Citta di castello), et espagnoles (Barcelone).

¹¹⁵ <http://www.climatealliance.org/about-us/the-association/european-secretariat/> consulté en novembre 2017 ;
[https://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/7_Downloads/Climate Alliance Annual Report and Outlook 2017 2018.pdf](https://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/7_Downloads/Climate_Alliance_Annual_Report_and_Outlook_2017_2018.pdf), consulté en juin 2018 ;
http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/activity-report-planning_2008_en_01.pdf, consulté en septembre 2017 ;
<http://www.wire2018.eu/page.cfm?vpath=person&genericpageid=21>, consulté en août 2018.

Convention des maires (des détails sur les actions réalisées sont fournis en annexe 5). À son départ de Climate alliance, elle devient en 2017 directrice d'un réseau généraliste de régions européennes.

FEDARENE, la petite association de régions spécialisée dans l'énergie

FEDARENE est une association européenne de régions et d'agences régionales créée en 1990. Rassemblant initialement uniquement des agences régionales de l'énergie et de l'environnement, elle inclut depuis 2008 les régions, sous le nom de « Fédération européennes des agences et régions pour l'énergie et l'environnement » (DIMITRIU, 2015).

Organisation de petite taille, elle compte une soixantaine de membres (61 en juin 2017), majoritairement des agences régionales et régions (mais aussi des structures privées ou des consultants, dont la participation est rendue possible d'après les statuts). Tout en étant une association créée à l'origine par des régions françaises (voir détails en annexe 6), le profil des adhérents est à présent marqué par une diversité de nationalités (20 États représentés), avec une répartition relativement proportionnée¹¹⁶, également reflétée dans le conseil d'administration¹¹⁷. Le Président du Conseil d'administration, traditionnellement français depuis l'origine (sauf de 2002 à 2008), est croate depuis 2013. Seule empreinte française toujours perceptible, la coordinatrice du réseau, pilier du secrétariat de l'association depuis 1992, est française.

Contrairement à Energy cities ou Climate alliance, l'association s'est positionnée dès le début à Bruxelles, y fixant son secrétariat dès novembre 1991. Ayant délaissé le domaine de l'environnement pour se consacrer à l'énergie au tournant des années 2000, elle est depuis la fin de la décennie 2000 spécialisée dans l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments (et, dans une moindre mesure, les ENR). L'association organise essentiellement des échanges d'expériences entre membres et participe à des projets et contrats européens, qui représentent un peu moins de la moitié de ses revenus (41% en 2015)¹¹⁸. En particulier, la participation à la Convention des maires constitue une activité clé : sur les cinq personnes du secrétariat, une et demi se consacre à cette Convention, ce contrat constituant de plus un apport non négligeable d'un point de vue financier.

¹¹⁶ Les français représentent 10% des adhérents avec 6 membres, à comparer aux 9 membres espagnols (15% des adhérents) ou aux 9 membres suédois (15% des adhérents également). Certains adhérents (bulgares, croates, chypriotes et slovènes) sont rentrés via des financements européens (programmes européens dédiés à l'énergie comme Énergie Intelligente pour l'Europe EIE, ou encore « Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency » dit SAVE pour les plus anciens).

¹¹⁷ Le Conseil d'administration compte 17 membres représentant 14 États (la France, comme l'Espagne et l'Italie, est représentée par 2 membres).

¹¹⁸ Contre 56% des revenus provenant des cotisations des membres. Cf. déclaration de FEDARENE au registre des représentants d'intérêt de l'Union Européenne pour l'exercice financier 2015 mise à jour le 27 février 2017 et disponible en ligne

(<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=18165266149-22>, consulté en janvier 2018). Voir également <https://lobbyfacts.eu/representative/642c3faded242c3b4aa7969d43eb02f/european-federation-of-agencies-and-regions-for-energy-and-the-environment>.

CEDEC, le lobby des entreprises municipales de l'énergie et de leurs associations nationales

CEDEC est la Fédération européenne des entreprises énergétiques locales (en version originale : « *European Federation of Local Energy Companies* »). Si elle représente officiellement les « entreprises énergétiques locales et régionales » actives dans la distribution et la fourniture d'électricité et de gaz naturel (dont incluant potentiellement des sociétés privées), ses membres sont principalement des associations nationales d'entreprises publiques, régies ou sociétés publiques détenues par les municipalités. Ces entreprises publiques exercent, pour la plupart d'entre elles, des activités allant au-delà du domaine énergétique, comme la gestion de l'eau, des télécommunications ou des déchets.

Parmi les membres, on compte la puissante association allemande Verband Kommunaler Unternehmen (VKU), déjà évoquée au chapitre précédent, qui représente les entreprises municipales allemandes (« Stadtwerke ») et leurs groupements (dont l'entreprise « Thüga »), des associations françaises de collectivités actives dans l'énergie¹¹⁹ comme la FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies), la FNSICAE (Fédération Nationale des Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité) ou l'ANROC (Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales), des fédérations belges comme Intermixt et Inter-régies, ou encore la fédération italienne Utilitaria (fusion de Federambiente et Federutility en 2015). En termes de statut juridique, les membres présentent des profils variés (Inter-régies a par exemple changé en 2015 de statut pour devenir une inter-municipalité de droit privé). Même si les adhérents proviennent de dix pays européens (Autriche, Belgique, Bulgarie, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse), les plus actifs de l'association sont principalement allemands, néerlandais, belges et, dans une moindre mesure, italiens.

L'activité du CEDEC est entièrement tournée vers la recherche d'influence sur les politiques européennes. L'association est à ce titre très active à la fois dans le cadre des négociations interinstitutionnelles ponctuelles de directives sectorielles de l'énergie (et du climat), mais également et surtout dans les nombreux travaux d'application de la législation sur les marchés de l'énergie réalisés au niveau de l'Agence européenne des régulateurs de l'énergie (ACER), de la confédération des régulateurs européens de l'énergie (CEER) ou même au niveau de la Commission européenne (groupe d'experts sur les réseaux intelligents). Ces travaux très techniques sur l'organisation des marchés et la gestion des réseaux portent, par exemple, sur le développement de « codes de réseaux » (règles techniques permettant de créer des interconnexions entre les réseaux de transport nationaux) ou sur la numérisation des données énergétiques. CEDEC défend dans ces instances la prise en compte des spécificités locales, en particulier pour ce qui relève des gestionnaires de réseaux de distribution (par opposition à des gros gestionnaires nationaux, comme Enedis en France) et une approche intégrée des différents réseaux (électricité, gaz, chaleur). Elle

¹¹⁹ Pour plus de détails sur les associations françaises comme la FNCCR, l'ANROC ou la FNSICAE, voir POUPEAU, 2004 et 2007 et GABILLET, 2015.

s'appuie pour cela sur son petit secrétariat (constitué de 3 personnes en 2014, dont un secrétaire général présent depuis 1996 appartenant également au membre belge Inter-régies), ainsi que sur les travaux réalisés dans plusieurs groupes de travail internes, calqués sur le découpage des différentes instances européennes de concertation.

Organisation catégorielle visant à défendre l'activité économique de ses membres au niveau européen dans le cadre des marchés de l'énergie, CEDEC s'est historiquement constituée de manière très indépendante des associations de villes et de collectivités (voir détails en annexe 7 : histoire du CEDEC). De manière générale, l'activité du CEDEC a consisté depuis sa création à faire en sorte que les entreprises locales ne soient pas absorbées par les gros opérateurs et vouées à disparaître¹²⁰.

Ayant présenté les 4 associations de collectivités actives dans le domaine de l'énergie (les deux réseaux de villes Energy cities et Climate alliance, l'association de régions FERARENE, et l'association d'« utilities » CEDEC), nous allons à présent évoquer les associations spécialisées dans le domaine des déchets.

1.1.2. Les réseaux de collectivités spécialisés dans le domaine des déchets

Deux réseaux de collectivités sont spécialisés sur les déchets : le réseau de villes et régions ACR+, et le réseau d'« utilities » Municipal Waste Europe.

ACR+ : le réseau historique des collectivités en faveur d'une meilleure gestion des déchets

ACR+, l'« Association des cités et régions pour le recyclage et la gestion durable des ressources » (devenue en 2016 l'« Association des villes et régions pour la gestion durable des ressources ») est la plus ancienne association de collectivités spécialisée dans les déchets (voir histoire détaillée en annexe 8). Basée à Bruxelles dans le quartier européen, elle se présente comme un réseau international de villes et de régions partageant l'objectif de promouvoir une gestion des ressources durable sur les territoires et visant à accélérer l'économie circulaire. Ses principales activités sont l'échange d'expériences et le partage d'informations techniques et politiques entre membres, ce qui passe notamment par la réalisation de nombreux projets aux niveaux européen et méditerranéen.

Partant du principe que l'économie circulaire implique une coopération multi-acteurs, l'association est ouverte à l'ensemble des parties prenantes du monde des déchets et de l'économie circulaire (ONG, consultants, représentants du monde académique, entreprises privées) : sur les 80 membres qu'elle compte en février 2017, 43 sont des villes ou régions et 5 des associations de collectivités. Les membres sont issus de 25 pays, principalement d'Espagne, de France et de Belgique, qui représentent à eux seuls plus de la moitié des

¹²⁰ Pour de plus amples détails sur les conditions de création du CEDEC, il est possible de se référer à l'ouvrage de François-Mathieu Poupeau (POUPEAU, 2004, p.82 et suiv.).

adhérents. En particulier, les pays nordiques, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Autriche sont très peu représentés (6 membres en tout). L'association est dirigée par un conseil d'administration présidé depuis 2013 (et jusqu'en 2018) par le directeur de l'agence catalane de gestion des déchets ARC, après une présidence ininterrompue de 19 ans du fondateur, issu de la région de Bruxelles-Capitale (directeur général de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement IBGE, voir quelques éléments biographiques dans l'encadré n°13). Le Conseil d'administration reflète la forte présence belgo-italo-française¹²¹.

Encadré n°13 : Les origines bruxelloises d'ACR+

(Source : informations disponibles sur le site Internet d'ACR+, de la Commission européenne ou les sites Internet de médias spécialisés¹²²)

Le membre fondateur d'ACR+ (et qui reste président de l'association de 1994 à 2013) est Jean-Pierre H. Après une première partie de carrière universitaire et politique (il est assistant parlementaire au Parlement européen pour les Verts de 1984 à 1989), ce diplômé en droit européen engagé sur les questions de déchets devient le premier directeur général de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement IBGE en 1989. Créé au moment où est mise en place la Région de Bruxelles-Capitale, cet institut a en charge de gérer pour le compte de la Région bruxelloise de nombreuses questions liées à l'environnement, notamment les déchets et les espaces verts.

C'est en tant que directeur général d'IBGE que Jean-Pierre H. crée un réseau de villes spécialisé sur les questions de déchets, appelé initialement ACR « Association of cities for recycling » (voir détails en annexe 8). Le positionnement de l'association en faveur du recyclage est à rapprocher de la politique d'IBGE dans les années 1990, qui promeut le recyclage et la collecte séparée par rapport à l'ouverture d'un 4^{ème} incinérateur (voir annexe 8 p.103).

Accompagnant la croissance et les mutations d'ACR (qui s'élargit officiellement aux régions au tournant des années 2000 puis étend son objet à la gestion durable des ressources), Jean-Pierre H. demeure président d'ACR+ jusqu'en 2013 tout en restant directeur général d'IBGE (qui prend le nom de Bruxelles-Environnement). Ayant cédé la place de Président d'ACR+ au directeur de l'Agence catalane des déchets (tout en restant un vice-président actif), il quitte finalement ses fonctions au sein d'ACR+ début 2015.

L'association dispose d'un solide secrétariat à Bruxelles, composé de 7 personnes en 2015 (11 en 2016), dont une secrétaire générale issue d'IBGE ayant une bonne expérience des déchets et des politiques européennes. L'équipe est principalement composée de gestionnaires de projets, ces derniers étant l'une des activités principales de l'association depuis 2010. Les projets financés par l'UE représentent une grande partie des revenus (80% en 2015).

¹²¹ En 2016-2017, le conseil d'administration comprend une représentante de la région de Bruxelles capitale (IBGE), une élue de la ville de Paris, un représentant de l'observatoire francilien des déchets (ORDIF) et un représentant de la ville de Gênes. Les autres membres du conseil d'administration sont principalement britanniques (North London Waste Authority et Zero Waste Scotland) et de l'Europe du Sud (service intermunicipal de Porto LIPOR et un membre maltais), à l'exception de la ville danoise d'Odense.

¹²² <http://ec.europa.eu/environment/archives/greenweek2011/content/jean-pierre-hannequart.html>, consulté en avril 2019 ; <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1984-20-page-1.html>, consulté en décembre 2016 ; <https://brusselsdiplomatic.com/2013/11/16/acr-appoints-a-new-president/>, consulté en décembre 2016.

Municipal Waste Europe, le lobby des services municipaux de gestion de déchets

Créée en 2008-2009 (voir histoire détaillée en annexe 8 : histoire des réseaux de collectivités actifs dans les déchets), Municipal Waste Europe (MWE) est l'association européenne représentant les municipalités responsables de la gestion des déchets et leurs opérateurs publics. Les membres sont en général des associations nationales (ou régionales) de collectivités ou d'opérateurs publics. Organisation de défense des intérêts de ses membres au niveau européen, ses activités sont principalement la définition d'une position commune envers les institutions européennes, et l'information des membres sur les dernières évolutions de la politique européenne. Municipal Waste Europe promeut la gestion des déchets en tant que service d'intérêt général et estime que la participation du secteur public au marché est cruciale pour assurer la concurrence et la diversité des opérateurs.

MWE compte en septembre 2016 18 membres de 16 pays¹²³. Les plus actifs sont les membres fondateurs nordiques (Suède, Danemark) ainsi que les allemands (association des entreprises publiques allemandes « Verband Kommunalen Unternehmen » VKU, présentes dans l'énergie, les télécommunications, l'eau et les déchets) et les français (AMORCE, association spécialisée dans les déchets et l'énergie). Le Conseil d'administration (« Board ») élu pour 2013-2015, et qui a été réélu pour 2015-2017 avec un quatrième membre, reflète cet équilibre¹²⁴.

De manière générale, l'activité est articulée autour des productions législatives, qui sont suivies en interne soit via des groupes de travail (« working groups ») soit au sein d'un « comité politique » (« Policy committee »). Ce dernier est décisionnaire concernant les questions de politique (« Policy issues »). Il comprend une personne de chaque organisation membre et se réunit environ 4 fois par an sous le leadership du Président. C'est le Policy Committee qui met en place, au besoin, des groupes de travail et décide des sujets en débat au niveau européen qui doivent faire l'objet d'un suivi par Municipal Waste Europe.

Entièrement tournée vers le lobbying (et dans une moindre mesure l'échange d'expériences), MWE ne réalise pas de projets, contrairement à ACR+. Son budget annuel global (année 2015) de 200 000 euros, entièrement financé par les cotisations des membres, est quasiment dédié à l'activité de lobbying. Ces ressources relativement limitées expliquent

¹²³ Ses membres sont : ARGE (Autriche AT), Ville de Vienne (AT), Interafval (Belgique BE, Flandre), COPIDEC (Belgique BE, Wallonie), Danish Waste Association (Danemark DK), Jätelaitosyhdistys – JLY (Finlande FI), Amorce (France FR), VKU (Allemagne DE), DiFoDiSA (Grèce EL), Association of Local Authorities in Iceland (Islande), Utilitalia (ex-Federambiente, Italie IT), NVRD (Pays-Bas NL), Avfall Norge (Norvège NO), Kigo (Pologne PL), ESGRA (Portugal PT), Chamber of Local Public Economy (Slovénie SI), Avfall Sverige (Suède SE), LARAC (Royaume-Uni UK) (Source : site Internet de MWE, consulté en septembre 2016 : http://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/new_Membership_invitation-website.pdf). NB : les abréviations utilisées ici pour désigner les pays, officielles au niveau européen, sont rappelées dans le glossaire.

¹²⁴ Le conseil d'administration comprend un président suédois (Weine Wiqvist d'Avfall Sverige) et 3 vice-présidents, respectivement de nationalité danoise (Jacob Simonsen, Danish waste association), française (Nicolas Garnier, Amorce), et, depuis 2015, allemande (Patrick Hasenkamp, VKU).

la taille réduite du secrétariat de l'association. Constitué d'une secrétaire générale jusqu'en 2015, il comprend, à partir de janvier 2016, deux permanents (souvent aidés par un.e stagiaire) : la secrétaire générale et un « gestionnaire de projets ». Ce dernier est principalement chargé du suivi législatif et de la préparation des positions écrites (et non de « projets » comme pourrait le laisser croire la dénomination de son poste), tandis que la secrétaire générale assure une représentation de l'association au niveau technique (avec la Commission, les autres associations européennes, les membres etc.). La secrétaire générale a 20 ans d'expérience dans le domaine de la politique européenne des déchets¹²⁵.

Dans cette première section 1.1, nous avons présenté les différents réseaux spécialisés de collectivités actifs respectivement dans les domaines de l'énergie et des déchets. Ces associations présentent des profils variés, pouvant être catégorisés soit comme des réseaux de villes (Energy cities et Climate alliance pour l'énergie), soit des réseaux de régions (FEDARENE pour l'énergie), soit des réseaux multiniveaux de villes/régions (ACR+ pour les déchets), soit des réseaux d'utilités (CEDEC pour l'énergie et Municipal waste europe pour les déchets). Néanmoins, à part des réseaux spécialisés, d'autres types de représentants de collectivités sont actifs à Bruxelles. Nous allons en 1.2 nous intéresser aux réseaux généralistes de collectivités, abordant de multiples thématiques, dont l'énergie et les déchets.

1.2. Les réseaux généralistes engagés dans les domaines de l'énergie et des déchets

Au-delà des réseaux spécialisés dans les secteurs étudiés, certains réseaux de collectivités « généralistes » suivent particulièrement ces thématiques. Il s'agit en particulier du réseau historique représentant tous les niveaux de collectivités, le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE, également connu sous son acronyme anglais CEMR), et du réseau des grandes villes européennes, Eurocities. Un autre réseau constitue un canal privilégié des collectivités pour porter leurs positions, même s'il n'est pas à proprement parler un réseau de collectivités : le centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics et des services d'intérêt général CEEP (« *European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of General Interest* »).

CCRE, le réseau historique de représentation des collectivités européennes

Créé en 1951 sous la forme d'une association de villes, le Conseil des Communes d'Europe (CCE) (voir PAYRE, 2007), le réseau s'élargit en 1985 aux régions pour devenir le CCRE. Il n'ouvre néanmoins son bureau à Bruxelles qu'au tout début des années 1990, avec moins de 5 personnes (PAYRE et SPAHIC, 2012). En 1990, le CCRE devient la section

¹²⁵ Elle a dans le passé tenu, entre autres, le rôle de secrétaire générale de la Fédération européenne des activités de dépollution (FEAD), qui représente les industriels de la gestion des déchets au niveau européen. Elle a en outre travaillé pour une autorité locale dans le domaine des déchets.

européenne de l'organisation mondiale des autorités locales, l'Union internationale des autorités locales (IULA). En 2019, l'association regroupe les associations nationales de collectivités des 28 États-Membres (de tous niveaux), et se présente comme la voix européenne des collectivités sur l'ensemble des politiques européennes pouvant les intéresser (gouvernance et citoyenneté, fonds européens et finances locales, services publics, activité internationale, environnement et énergie-climat). Son secrétariat est basé dans le quartier européen à Bruxelles, dans la « Maison des collectivités », où sont domiciliées un certain nombre d'associations membres (et Eurocities, PAYRE et SPAHIC, 2012).

Le CCRE travaille sous forme de groupes de travail spécialisés, dont un dédié aux questions d'environnement (compétent sur les déchets et d'autres thématiques comme l'eau) et un autre à l'énergie et au climat. Les activités de ces groupes de travail sont principalement tournées vers le lobbying et l'échange d'expériences.

Les membres de ces groupes de travail sont des représentants nationaux des associations membres (personnes basées à Bruxelles pour représenter leur association en général). Un ou deux porte-parole, élu(s) d'une des associations, sont également associés pour porter les messages politiques. Le secrétariat de chaque groupe est assuré par une personne du CCRE. L'une des particularités du CCRE est de faire partie du bureau de la Convention des maires depuis que celle-ci a été créée, en 2008, inscrivant notamment ses activités dans le développement international de la Convention (en Afrique sub-saharienne notamment). Le secrétariat dispose dans ce cadre de plusieurs personnes dédiées aux questions énergie climat.

Eurocities, le réseau européen des (grandes) villes promouvant les politiques urbaines

Eurocities est le réseau promouvant l'action des villes et les questions urbaines au niveau européen. C'est notamment l'association phare ayant soutenu ces 20 dernières années la politique urbaine européenne (à commencer par le programme URBAN, voir RUSSEIL et al, 2015).

Initialement créé comme le réseau des villes de second rang (i.e. les grandes villes hors capitales), le réseau trouve ses racines dès 1986, à l'occasion d'une conférence tenue principalement à l'initiative de six villes (Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam). Mais elle ne s'est formellement constituée en association qu'en 1990. Eurocities compte aujourd'hui plus de 130 villes membres de 35 pays, chapeautées par une grande ville assurant une présidence tournante associée à un comité exécutif de 12 membres élus. Le bureau bruxellois, ouvert en 1991, se situe dans la « Maison des collectivités », dans le même bâtiment que le CCRE. Il compte une petite trentaine de personnes (voir PAYRE et SPAHIC, 2012).

Couvrant l'ensemble des politiques urbaines, l'association est structurée pour son travail en 6 « forums » (développement économique, culture, environnement, mobilité-

transport, numérique, affaires sociales). Chaque forum est présidé par une ville membre, avec un soutien au niveau du secrétariat (2 ou 3 personnes dédiées). Le « forum environnement » est compétent pour de nombreuses thématiques (déchet, climat, énergie, qualité de l'air, biodiversité...), si bien que le travail est concrètement réalisé au sein de groupes de travail. Ce sont les groupes spécialisés « qualité de l'air, changement climatique et efficacité énergétique » et « déchets » qui traitent les questions relatives aux secteurs qui nous intéressent. Ils sont tous deux présidés par deux experts de villes membres. Comme pour le CCRE, l'activité des groupes de travail est principalement tournée vers le lobbying et l'échange d'expériences.

L'association dispose d'un budget conséquent (par rapport aux associations spécialisées notamment) de 5 millions d'euros annuel. Contrairement au CCRE, ces financements proviennent en grande partie de fonds européens (qui ne sont toutefois directement liés aux déchets et à l'énergie que de manière marginale). L'association fait notamment partie du bureau de la Convention des maires, et ce depuis sa création en 2008.

Le CEEP, le réseau européen des employeurs de service public, relais important du niveau local dans le domaine des déchets

Le CEEP (Centre européen de l'entreprise publique à l'origine et aujourd'hui « *European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of General Interest* ») est une association créée en 1961 représentant les entreprises publiques au niveau européen. Elle est particulièrement reconnue pour son rôle de partenaire social européen (aux côtés de Business Europe et de la Confédération européenne des syndicats), depuis 1965 (MASSIMETTI, 2017).

Ses membres sont les représentants d'entreprises publiques nationales, régionales ou locales (Utilitaria en Italie, la fédération française des Entreprises Publiques Locales EPL, ou l'association allemande VKU en sont membres). De 2012 à 2019, l'association est présidée successivement par Hans-Joachim RECK et Katherina REICHE (tous deux représentants du VKU, le premier étant en outre politiquement engagé au sein du parti chrétien-démocrate allemand CDU).

Le travail sectoriel est principalement orienté vers le lobbying. Concrètement, il est structuré depuis 2014 autour de 3 thématiques (service public, affaires sociales, développement durable) gérées par des « Boards » qui valident des positions définies au sein de plusieurs « task forces » (dont une sur l'énergie et une autre sur l'environnement, qui dépend du board « développement durable »). Un membre du secrétariat assure un appui à chaque « board » et aux « tasks forces » qui les constituent.

Si le CEEP a entretenu des liens étroits avec le CEDEC et Municipal Waste Europe à leur création (liens qui perdurent occasionnellement), l'association est encore aujourd'hui un relais de lobby des entreprises locales, particulièrement dans le cas des déchets. En effet la

« task force » environnement du CEEP comprend, sur ces questions, quasi-exclusivement des représentants infranationaux (dont des représentants de la ville de Vienne, du VKU, des associations nationales nordiques de collectivités...). Les choses sont un peu différentes pour la task force « énergie ». Celle-ci est certes présidée par une entreprise rassemblant des Stadtwerke et comprend de nombreux représentants locaux (VKU, Nantes Métropole...). Mais elle compte également la puissante entreprise publique française EDF.

Nous avons ainsi présenté en 1.2 les trois grandes associations européennes généralistes pouvant représenter les collectivités au niveau européen, y compris sur les thématiques de l'énergie et des déchets : il s'agit du CCRE pour l'ensemble des municipalités et régions, d'Eurocities pour les villes importantes, et du CEEP (pour les collectivités « utilities » principalement sur les déchets). Au-delà des réseaux spécialisés présentés en 1.1 et des réseaux généralistes présentés en 1.2, il est possible d'identifier d'autres représentants de collectivités européens au rôle plus périphérique, que nous allons à présent brièvement évoquer.

1.3. Les autres réseaux plus périphériques

Plusieurs autres réseaux généralistes ont une activité portant sur la thématique de l'énergie, mais occupent une position plus périphérique sur la scène bruxelloise du point de vue des productions réglementaires.

La Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM) est un réseau de régions européennes ayant son siège à Rennes, principalement actif sur les politiques maritimes et régionales. Organisé en commissions géographiques par espace maritime (Méditerranée, Mer du Nord, Arc Atlantique...), le CRPM réalise depuis longtemps des activités liées à l'énergie au sein de certaines commissions (commission Mer du Nord sur les ENR, commission Méditerranée sur l'efficacité énergétique...), essentiellement en lien avec des recherches de financement ou des échanges de bonnes pratiques. Toutefois, en 2014, des réflexions commencent à être amorcées pour une prise en charge des questions énergie/climat par le secrétariat central. Un suivi des développements législatifs est réalisé dans un premier temps de manière informelle. Ce n'est qu'en novembre 2016 qu'est officiellement créée une « task force » énergie-climat du réseau, impulsée par la région Bretagne.

ICLEI, le réseau mondial des villes durables, est actif au niveau européen sur les thématiques environnementales et énergétiques. Si le siège général est à Bonn, le secrétariat européen ICLEI-Europe est basé à Freiburg, et une (petite) antenne (2 personnes) a été ouverte à Bruxelles en 2008. Cette dernière a une activité centrée sur des projets et un peu de lobbying, en s'associant de temps à autres avec les réseaux de villes de la Convention des Maires. Le robuste secrétariat européen (plus de 60 personnes en 2017 selon leur site Internet) est impliqué dans les projets européens sur toutes les thématiques du développement durable, et organise occasionnellement des conférences (dont certaines sur les ENR). De

manière générale, ICLEI se positionne comme un réseau mondial et privilégie cette échelle : son entrée tardive au secrétariat de la Convention des maires, en 2017, s'inscrit dans un contexte de rapprochement avec son équivalent américain et la création du « Global Covenant of Mayors » (Convention des maires mondiale). À ce titre, ICLEI est particulièrement lié au réseau C40, promu par Michael Bloomberg, qui rassemble les grandes métropoles mondiales engagées sur le climat.

L'Association des Régions d'Europe a un groupe de travail « énergie » et prend occasionnellement des positions sur cette thématique. Elle est impliquée sur les questions climatiques (liée au réseau R20 parrainé par Arnold Schwarzenegger) mais n'étant pas partie prenante dans la Convention des maires, elle ne bénéficie pas de la visibilité des réseaux faisant partie du secrétariat de la Convention.

ERRIN est le réseau européen des régions pour l'innovation et la recherche. Cette association a une activité essentiellement tournée vers les projets européens, notamment dans leur volet recherche.

Après cette présentation rapide des principaux réseaux de collectivités actifs sur les déchets et l'énergie (en 1.), nous allons à présent étudier les liens qui unissent ces réseaux et les relations qu'ils tissent avec les institutions européennes avant que ne démarrent les travaux sur les paquets législatifs. Nous commencerons par l'énergie et aborderons ensuite le cas des déchets.

2. Les collectivités dans le domaine de l'énergie : un noyau dur autour de la Convention des maires ayant ses entrées à la Commission et au Parlement européen

Au début 2014 (moment où commencent les réflexions sur le paquet « énergie propre pour tous les européens »), le champ des collectivités mobilisées sur les questions de politique énergétique européenne est structuré autour de quelques acteurs bruxellois. Parmi ceux-ci, on distingue les 2 réseaux de villes spécialisés (Energy cities et Climate alliance) et les 2 réseaux « généralistes » CCRE et Eurocities, en lien avec les réseaux FEDARENE et ICLEI. D'autres acteurs, comme le CEDEC, occupent une position plus distante. Ce sous-chapitre va nous permettre de comprendre quelles relations ces réseaux entretiennent entre eux (2.1) puis avec les acteurs du « triangle institutionnel » (Commission européenne, Parlement européen, Conseil) (2.2).

2.1. Les liens entre les réseaux de collectivités sur l'énergie : le rôle central de la Convention des maires

2.1.1. Retour sur le rôle agrégateur de la Convention des maires

L'histoire des réseaux de collectivités spécialisés dans les politiques énergétiques nous montre qu'une initiative mise en place en 2008 par la DG énergie de la Commission européenne, la Convention des maires, joue un rôle majeur dans les liens qu'entretiennent les réseaux. Cette section présente à grands traits la façon dont les réseaux se sont rapprochés avec cette Convention. Pour plus de précisions, l'annexe 5 présente le déroulé historique détaillé des principaux réseaux qui ont constitué en 2008 cette Convention des Maires, et la façon dont celle-ci a été mise en place.

Les premiers contacts bruxellois de réseaux initialement très ancrés dans leurs univers nationaux respectifs

Initialement très dépendants de leur contexte national, Energy cities et Climate alliance se sont progressivement rapprochés de Bruxelles. Ils ont noué dès leurs débuts des liens avec des agents des institutions européennes (quelques personnes des DG de l'énergie et de l'environnement de la Commission Européenne essentiellement). Ils se sont ensuite, pendant les 15 premières années, fait connaître auprès de réseaux homologues européens par des projets portant sur la modération énergétique et les ENR (principalement via les programmes SAVE et ALTENER de la DG énergie, et LIFE de la DG Environnement¹²⁶). À côté de divers projets ponctuels relatifs à l'énergie et au climat, c'est la participation, de novembre 2001 à novembre 2003, à la « Campagne des villes et villages durables », financée par la DG Environnement, qui permet à ces 2 réseaux spécialisés de se lier à des réseaux généralistes comme le CCRE ou Eurocities, occasion d'une première expérience de coopération institutionnalisée entre réseaux de villes.

Néanmoins, jusqu'en 2007, Energy cities et Climate alliance peuvent être considérés comme des « intermittents » de Bruxelles. Ils participent à des projets européens qui sont ponctuels, depuis leurs secrétariats de Besançon et Francfort. Quant au lien avec les institutions, à l'exception de rencontres symboliques lors des conférences annuelles, les relations, même régulières, restent cantonnées à quelques personnes, principalement issues de bureaux spécialisés de la DG Environnement et de la DG Energie.

La « rupture » de la Convention des maires ou l'essai transformé d'une initiative fortement inspirée d'expériences de coopération antérieures des réseaux

Les réseaux ne commencent à prendre pied physiquement et réellement à Bruxelles

¹²⁶ Les programmes SAVE et ALTENER étaient des programmes de financement de la Commission européenne pilotés par la DG ENER dédiés respectivement à l'efficacité énergétique et à la promotion des ENR. Le programme LIFE (qui existe aujourd'hui sous le nom LIFE+) était un programme de financement piloté par la DG ENV dédié à l'environnement.

dans le quartier européen qu'en 2007-2009. Ce changement s'explique par la mise en place de la « Convention des maires », initiative de la DG énergie qui concrétise un engagement du plan d'action « efficacité énergétique » de 2006, en l'adaptant au contexte du « paquet énergie climat » adopté par les institutions européennes en décembre 2008 (voir détails en annexe 5, notamment p.64 et suivantes). Grâce à un soutien politique (du commissaire à l'énergie) et technique (d'un administrateur de la DG énergie), et sous la pression des réseaux de villes (Energie cités principalement mais aussi Climate alliance, Eurocities et le CCRE), cette initiative voit le jour en janvier 2008 et, au vu de ses premiers résultats considérés comme réussis, est pérennisée. De manière assez similaire à la « campagne des villes et villages durables », cette « Convention des maires » repose sur le principe d'un engagement des maires pour le climat et l'énergie durable qui est promu et soutenu par plusieurs réseaux européens de collectivités (aux premiers rangs desquels Energie cités et Climate alliance). Elle dispose d'un « bureau » permanent à Bruxelles financé par la Commission européenne dit CoMO (Covenant of Mayors office). Mais à la différence de la « campagne des villes et villages durables », la Convention des maires est orientée vers des résultats (objectif quantitatif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20%), associe le niveau régional (FEDARENE), et surtout implique les réseaux directement dans la gestion quotidienne du bureau permanent bruxellois. Ce sont les secrétariats bruxellois des 5 réseaux (Energie cités, Climate alliance, FEDARENE, CCRE et Eurocities) qui constituent le bureau dit CoMO (Covenant of Mayors office).

Le succès de la Convention des maires en 2009-2010 (avec des conférences annuelles auxquelles participent les plus hauts représentants des institutions européennes) conduit à un changement de statut des réseaux derrière cette initiative. Malgré l'émergence d'initiatives complémentaires ou concurrentes de 2010 à 2015¹²⁷, la Convention des maires gagne des adhérents et parvient à se renouveler. Elle est reconduite (en décembre 2010 et janvier 2014) avec un agrandissement du CoMO, et des ambitions hors Union Européenne. Là où seule la DG énergie était initialement concernée, d'autres directions générales sont progressivement associées (centre de recherche de la Commission connu sous le nom de « Joint Research Center », directions générales responsables de l'élargissement ou des relations extérieures, direction en charge du Climat, direction en charge du développement DEVCO, direction des affaires régionales REGIO...) ainsi que le Comité des Régions.

Ce poids pris par la Convention entraîne un décalage du centre de gravité des réseaux spécialisés vers Bruxelles, conduisant des personnes de réseaux différents à se côtoyer et à travailler sous une même bannière. Jusqu'en 2015, les réseaux (sauf FEDARENE) se trouvent rassemblés dans la « Maison des collectivités » au square de Meeus, au cœur du « quartier européen ». La Convention des maires favorise le travail en commun des réseaux, par les échanges d'informations et de personnels qu'elle induit. S'il

¹²⁷ Par exemple l'initiative urbaine transversale « smart cities and communities » poussée par Eurocities et le commissaire à l'Energie Oettinger, ou la petite initiative sœur mise en place par la DG CLIMA, Mayors' adapt.

n'est pas étonnant que les réseaux spécialisés mettent en avant ce qui est pour eux le projet structurant de leur portefeuille, il est plus révélateur de constater que même les réseaux généralistes utilisent la Convention des maires comme un exemple de « bonne gouvernance », et promeuvent une extension de ce type d'approche à d'autres secteurs.

Cette convergence des réseaux vers Bruxelles et le « quartier européen » et ce travail en commun de long terme entre réseaux et avec les institutions européennes expliquent la pérennisation et l'extension de l'initiative « Convention des maires », qui conduit à une situation de cohésion (relative)¹²⁸ des réseaux de collectivités, rendue possible (et nécessaire) par les bénéfices que les réseaux en retirent. Même pour les réseaux qui n'en font pas partie voire la considèrent avec une certaine défiance comme ICLEI, la Convention des maires devient une référence incontournable y compris pour l'obtention de projets (voir détails en annexe 5). En fait, la Convention joue comme un noyau dur sur lequel peuvent se greffer les initiatives (initiatives qui, en l'absence de la Convention, auraient été portées par des coalitions plus limitées). C'est par exemple ce qui se produit en mai 2014 lorsque la Commission européenne publie en urgence sa stratégie sur la sécurité énergétique en lien avec les événements en Ukraine : la position des réseaux sur le sujet fait l'objet d'un « position paper » commun à 6 réseaux (l'association d'ICLEI et les 5 réseaux de la Convention des maires).

La place particulière du CEDEC

Jusqu'en 2014, le CEDEC est un acteur occupant une position à part dans le champ des collectivités au niveau européen. Ses positions initialement hostiles à la libéralisation du marché de l'électricité, aux ENR et à la modération de la demande énergétique l'éloignent durablement des autres réseaux spécialisés, comme Energy cities, Climate Alliance ou FEDARENE (voir détails en annexe 7 : histoire du CEDEC).

Néanmoins, début 2014, les choses évoluent. Le CEDEC a considérablement assoupli ses positions sur les ENR et l'efficacité énergétique, et se prononce même en janvier 2014 pour des objectifs contraignants en matière d'ENR et pour un soutien à des « efforts intenses » en matière d'efficacité énergétique¹²⁹. L'arrivée d'une nouvelle déléguée générale à la tête d'Energy cities va ouvrir la voie à une coopération plus importante (voir annexe 7).

Par ailleurs, son centrage sur les travaux de mise en œuvre du marché de l'énergie dans les années 2000 et la montée en puissance de la thématique des réseaux de distribution au niveau européen conduisent le CEDEC à se rapprocher à partir de 2010 des autres

¹²⁸ Cette situation de cohésion est bien entendu relative car des tensions entre les réseaux perdurent (ils sont en concurrence pour les membres, l'obtention des projets, et la place occupée au sein de la Convention des maires). Pour autant, le cadre de la Convention facilite l'adoption de positions communes et fournit l'occasion de rencontres pour coordonner l'action.

¹²⁹ Euractiv, 23 janvier 2014, « EU sets out 'walk now, sprint later' 2030 clean energy vision » <http://www.euractiv.com/section/science-policy/news/eu-sets-out-walk-now-sprint-later-2030-clean-energy-vision/>

associations représentant les distributeurs. Cette alliance des associations de distributeurs contribue à remettre le réseau au centre de la scène bruxelloise sur le marché de l'électricité, le rendant par là même d'autant plus pertinent aux yeux du secrétariat d'Energy cities.

Ainsi les relations entre réseaux de collectivités intéressés par l'énergie se caractérisent par l'existence de 2 pôles relativement indépendants : un noyau dur constitué des réseaux de la Convention des maires (associant les 5 réseaux Energy cities, Climate alliance, FEDARENE, CCRE et Eurocities), et le CEDEC, davantage tourné vers ses homologues gestionnaires de réseaux de distribution (malgré un récent rapprochement avec Energy cities). Nous allons à présent étudier la façon dont ce champ des collectivités est organisé par rapport aux institutions européennes, au moment où les paquets législatifs débutent.

2.2. Les liens des réseaux « énergie » avec le triangle institutionnel

Au moment où les réflexions commencent à s'engager sur ce qui deviendra le paquet « énergie propre pour tous les européens », en 2014-2015, les réseaux disposent de liens, parfois forts, avec des acteurs au sein de la Commission européenne et du Parlement européen. Les éléments qui suivent sont principalement basés sur les entretiens et le process-tracing tels qu'évoqués en introduction.

2.2.1. Liens au sein de la Commission européenne

Les liens de la Convention des maires

Par son succès, la Convention des maires a créé les conditions pour l'éclosion de relations fortes avec les acteurs institutionnels européens. La continuité dans les relations entre réseaux de collectivité et Commission européenne est notamment permise par le système des « contrats de services », qui, sous couvert juridiquement de marchés publics ouverts à la concurrence, a permis en pratique à la Direction générale de l'Énergie de superviser et d'orienter les actions des réseaux de collectivités pendant plus de 10 ans.

Les liens préexistants avec les unités de la DG ENER

Au moment où la nouvelle Commission Juncker arrive au pouvoir au deuxième semestre 2014, les réseaux de la Convention des Maires disposent de points d'entrée privilégiés au sein de la DG ENER. Ils sont en contact étroit avec les administrateurs de la Convention, qui appartiennent à l'unité B3 (qui est en charge des marchés de détail et suit la politique des consommateurs), mais aussi au sein de l'unité A3 (international) avec l'administrateur à l'origine de la Convention (qui a initié depuis 2013 une réplique de la Convention au niveau mondial, en ouvrant des « bureaux » dans plusieurs pays du monde). En outre, des liens personnels existent avec des agents de la Commission dans d'autres unités de la DG ENER, qui ont été noués dans le cadre de la Convention. C'est le cas notamment de

liens avec l'unité en charge des ENR, C1, où se trouvent deux personnes qui ont travaillé avec le secrétariat de la Convention (essentiellement Energy cities) à l'occasion d'un projet sur l'énergie dans les villes en Chine.

En outre, des liens existent avec d'anciens membres des réseaux engagés par la Commission européenne sur l'efficacité énergétique et son financement. D'anciens membres de FEDARENE travaillent ainsi au sein de l'unité C3 sur l'efficacité énergétique, de l'Agence Européenne pour les PME (qui gère les programmes européens ciblés sur les collectivités relatifs à l'efficacité énergétique) ou de la Banque Européenne d'Investissement sur les questions d'efficacité énergétique.

Enfin la Convention des maires est aussi liée à des unités au sein d'autres directions générales de la Commission (principalement DG développement DEVCO, DG CLIMA, DG REGIO en charge de la politique régionale) et le centre commun de recherche (Joint research center JRC). Climate alliance dispose en outre de liens avec la DG recherche RTD (participation de la responsable du bureau bruxellois à un groupe d'expert consultatif sur les financements H2020).

Les liens préexistants avec la hiérarchie de la DG ENER

Au-delà des relations au niveau des unités, les réseaux ne sont pas inconnus de la hiérarchie de la DG ENER. Le directeur général depuis fin 2013, qui a fait une grande partie de sa carrière à la DG ENER, les connaît quasiment depuis leur création, de même que le directeur adjoint chapeautant les directions A, B et C. La directrice C connaît également leur existence - à son arrivée en 2011, la Convention des maires était prise en charge par sa direction, avant d'être déplacée dans la direction B. Au moment où la nouvelle Commission Juncker démarre ses travaux, fin 2014, la Convention des maires est mise à contribution par la DG ENER. Alors que le Conseil européen d'octobre 2014 est en passe de fixer les grands objectifs pour 2030, la DG ENER demande à la Convention d'organiser une grande conférence sur les bénéfices des actions locales sur la sécurité d'approvisionnement pour peser sur les pays réticents à des objectifs sur l'efficacité énergétique¹³⁰. Cette mise en avant n'est sans doute pas à ce moment-là une manifestation d'un appui inconditionnel à la Convention des maires au niveau de la DG, mais elle marque un intérêt qui va aller en augmentant avec le soutien politique dont va bénéficier la Convention en 2015.

Les liens créés avec le niveau politique de la Commission européenne

En effet, à partir de début 2015, les réseaux du CoMO se rapprochent du Vice-

¹³⁰ La conférence est organisée le 9 octobre 2014 sous le nom « High-level conference Energy security and Covenant of mayors ». Y participent pour la DG ENER le directeur général, les directeurs des directions B et C, mais aussi le nouveau président de la commission parlementaire ITRE du Parlement européen, le polonais Jerzy Buzek, et le président du Comité des Régions, Michel Lebrun (Source : Rapport activité de Climate alliance 2014 et « press pack » de la Convention des maires).

Président Sefcovic à l'Union de l'énergie, dont un membre du cabinet, élu local belge, soutient l'initiative. Le Vice-président rencontre régulièrement les réseaux¹³¹ et met en avant à plusieurs reprises dans ses interventions le niveau local¹³². Le Commissaire Canete est en lien également avec les membres de la Convention¹³³ et décide rapidement de la prolonger jusqu'en 2030 en la fusionnant avec la jeune initiative Mayors'adapt sur l'adaptation au changement climatique¹³⁴. En ce début 2015, la visibilité acquise par la Convention et les premières actions engagées par la DG ENER pour la mondialiser à un moment où un projet similaire vient d'être mis en place sous l'égide de l'ONU¹³⁵, démontrant l'élan dont bénéficient les villes sur l'action climatique au plan mondial, expliquent sans doute que l'initiative éveille l'intérêt à l'approche de la grande conférence mondiale de l'ONU sur le climat COP21 programmée à Paris en décembre 2015. Cet intérêt va se confirmer durant toute l'année 2015, tant du côté du cabinet Canete¹³⁶ que du côté du cabinet Sefcovic¹³⁷. Il faut noter que l'attrait pour la Convention prend une nouvelle dimension en septembre 2015 lorsque le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, présente son premier et très attendu État de l'Union : le discours préparé pour le Président inclut au rang des priorités le changement climatique, et à ce titre, le rôle des villes est mis en avant (en gras dans le discours) et la conférence de la Convention des maires 2030 annoncée.

Au final, par rapport à la préparation du paquet, les secrétariats des réseaux de collectivités de la Convention des maires ont des liens privilégiés avec certains administrateurs au sein des unités B3, C1 et C3 de la DG ENER, et disposent d'un accès facilité aux cabinets du Vice-Président Sefcovic (et du commissaire Canete), du fait du

¹³¹ Il rencontre par exemple Energy cities le 9 janvier 2015, puis à nouveau les 5 réseaux le 25 février 2015, avant de participer au Conseil d'administration d'Energy cities le 6 mars 2015. Il est également présent à la réception d'Eurocities organisée le 23 mars 2015. (Source : site internet d'Energy cities et suivi des activités des réseaux de villes et du Vice-Président sur Twitter).

¹³² Cf. son intervention en commission parlementaire ITRE le 26 janvier 2015, rapportée par le journal *Contexte* les 26-27 janvier 2015 et par le journal ENDS le 28 janvier 2015 ; son intervention lors d'un séminaire organisé au bureau de Rhénanie du Nord Westfalie ; ou encore son intervention à la conférence interparlementaire n°15 d'EUFORES (à laquelle est invité Energy cities).

¹³³ Son cabinet reçoit Energy cities le 22 janvier 2015, et le CCRE le 3 février.

¹³⁴ Le commissaire Canete évoque vouloir s'appuyer sur la Convention le 7 mars 2015 lors de la 7ème réunion du Forum citoyen sur l'énergie de Londres, et confirme l'annonce d'une nouvelle Convention lors d'un sommet des villes le 26 mars 2015 à Paris.

¹³⁵ La DG ENER se rend à New York en janvier 2015 à propos de la Convention des Maires pour rencontrer Michael Bloomberg. Cet ancien maire de New York est depuis janvier 2014 envoyé spécial des Nations Unies pour les villes et le Climat et a lancé fin 2014 un équivalent de la Convention des maires (porté par ICLEI et le C40) ayant vocation à devenir une alliance mondiale, le « Compact of Mayors ». A cette époque, la Convention des maires rassemble 6000 villes, alors que le Compact of Mayors représente seulement quelques centaines de villes.

¹³⁶ Cf. annonce en juin 2015 par le directeur de cabinet adjoint lors de la semaine européenne de l'énergie d'une mondialisation de la Convention des maires, et l'inauguration de la nouvelle Convention 2030 en octobre 2015.

¹³⁷ Cf. la participation du Vice-Président Sefcovic au sommet des territoires à Lyon en juillet 2015 pour une session "Covenant going global", et surtout lors de la COP21, l'introduction qu'il donne de la conférence « Mondialisation de la convention des maires » (« *Flagship Event on Cities and Regions: The Globalization of the Covenant of Mayors* »), organisée le 8 décembre 2015 à Paris parla Commission européenne. Y interviennent notamment les directeurs généraux des DG CLIMA, DEVCO et NEAR (talkofthecities.iclei.org/flagship-event-on-cities-and-regions-the-globalization-of-the-covenant-of-mayors/).

soutien dont bénéficie la Convention à l'approche de la COP21 (y compris au niveau du cabinet du Président).

Les liens dans le cadre de la mise en oeuvre des textes sur les marchés de l'énergie

Le CEDEC, dans le cadre de sa participation depuis 10 ans aux travaux de mise en œuvre de la législation sur le marché intérieur de l'énergie, est en contact avec les unités B2 (marché de gros) et B3 (marché de détail) de la DG ENER sur le marché intérieur de l'énergie. Comme évoqué dans l'annexe 7, l'association participe régulièrement à divers groupes d'experts (Forum de Florence, Forum de Londres, « smart grid task force »¹³⁸...) de ces unités. Si, en tant qu'organisation, le CEDEC occupe une place marginale dans le paysage du marché de l'énergie, son statut de représentant des distributeurs d'électricité (portant régulièrement des positions communes avec les autres représentants de distributeurs) contribue à replacer l'association au centre du jeu, à un moment où la Commission commence à s'intéresser aux réseaux de distribution. Néanmoins, la position de CEDEC est assez divergente avec les ambitions de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur, notamment sur des questions comme le besoin d'harmonisation au niveau européen ou la mise en concurrence pour certaines activités (comme le stockage).

2.2.2. Liens avec le Parlement européen

Au niveau du Parlement européen, la Convention des maires est soutenue par l'eurodéputé Jerzy Buzek, président de la commission parlementaire ITRE¹³⁹. Mais ce sont surtout les relations de long terme nouées par les réseaux avec certains eurodéputés – et notamment Claude Turmes - qui prennent une tournure importante en 2015.

Les liens avec Claude Turmes

Au moment où la nouvelle assemblée européenne prend ses fonctions à l'automne 2014, les eurodéputés ayant l'expérience de la politique énergétique européenne sont peu nombreux. Comme le résume le président du « Board of Regulators » d'ACER, Lord Mogg, quand il évoque son audition devant la commission parlementaire ITRE du 5 novembre 2014 (qui a été son premier contact avec les « nouveaux » eurodéputés élus en 2014) : « *The Chair reflected that the ambience at the European Parliament, where almost all except Claude Turmes were new parliamentary representatives, was friendly and constructive and their*

¹³⁸ Le Forum de Florence est une réunion organisée régulièrement par la Commission européenne à Florence sur les questions d'organisation du marché de l'électricité. Le Forum de Londres (devenu Forum de Dublin en 2018) est une réunion organisée régulièrement par la Commission européenne sur les questions relatives aux consommateurs dans le domaine de l'énergie. La « Smart Grid Task Force » est un groupe d'expert de la Commission européenne spécialisé sur les questions de « réseaux intelligents » et de numérisation des réseaux d'énergie.

¹³⁹ Jerzy Buzek a facilité à plusieurs reprises la tenue des cérémonies annuelles de la Convention des Maires, notamment lorsqu'il était président du Parlement européen de 2009 à 2012.

presentation to the ITRE had received lots of interest »¹⁴⁰. Claude Turmes, l'eurodéputé vert luxembourgeois, est en effet perçu comme l'eurodéputé clef sur l'énergie. Élu depuis 1999 en commission ITRE, il a une connaissance fine de l'ensemble de l'acquis communautaire sur la question, ayant personnellement travaillé sur quasiment tous les textes législatifs¹⁴¹.

Or Claude Turmes a développé avec le temps des liens d'alliance avec plusieurs réseaux de collectivités et certains de leurs membres. Avant même son arrivée au Parlement européen, il a initié en 1993 l'Alliance climat, pendant luxembourgeois de Climate alliance (voir encadré n°31 détaillant sa biographie et notamment la page 421 de son livre¹⁴²). Il garde de cette époque une proximité avec Climate alliance, ce qui n'est pas sans lien avec le fait que le conseil d'administration ait inclus durant plusieurs années un ami proche. Cela se traduit, par exemple, par sa participation à l'AG 2014 de l'association. Mais les 15 ans de présence au Parlement ont également amené Claude Turmes à côtoyer régulièrement d'autres représentants de collectivités. Il rencontre le délégué général d'Energy cities dès 2001 (POUPEAU, 2004, p.90), et intervient par la suite de temps à autre dans les conférences de l'association. Engagé dès son arrivée au Parlement européen dans l'intergroupe EUFORES promouvant les ENR (élargi ensuite à l'efficacité énergétique), il se lie avec certains experts au Conseil d'administration de cet intergroupe, et notamment une vice-présidente de FEDARENE, représentant un membre autrichien de FEDARENE qui organise chaque année en Autriche une conférence World Sustainable Energy Day sur l'efficacité énergétique (à laquelle il participe régulièrement). Lorsque Claude Turmes devient Président d'EUFORES en 2010, les associations soutenant l'intergroupe sont principalement des associations d'industriels des ENR, à l'exception de FEDARENE et du membre autrichien de FEDARENE. Energy cities est en partenariat stratégique avec EUFORES dès 2010, notamment par un projet européen dont EUFORES est coordinateur (Energy Efficiency Watch 2 de 2010 à 2013), et auquel participent FEDARENE et son membre autrichien. C'est toutefois seulement fin 2014 qu'Energy cities devient officiellement « supporting member »¹⁴³ d'EUFORES (Climate alliance ne l'est pas). Malgré ce ralliement tardif, pour sa première participation à une réunion inter-parlementaire EUFORES en mars 2015 (15ème réunion inter-parlementaire organisée en Autriche, à laquelle participent 100 élus), la déléguée générale d'Energy cities est invitée à intervenir lors de la table-ronde clé aux côtés de Claude Turmes et du Vice-Président Sefcovic¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Compte-rendu de la 42^{ème} réunion du Board of regulators du 18 novembre 2014, p.4. (disponible à l'adresse: http://www.acer.europa.eu/official_documents/bor/meeting_docs/a14-bor-42-02.pdf, consulté en novembre 2017).

¹⁴¹ Pour n'évoquer que les textes sur lesquels il a été rapporteur, sachant qu'il a été rapporteur fictif sur de nombreux autres textes (en 2003 sur la deuxième directive sur la libéralisation du marché de l'électricité ; en 2008 sur la directive sur les énergies renouvelables ; et en 2012 sur la directive sur l'efficacité énergétique).

¹⁴² Turmes, *opus cité* (cf. note de bas de page n°89 et encadré n°31).

¹⁴³ Dans les intergroupes comme EUFORES, les membres officiels sont les eurodéputés mais les activités sont financées par des « supporting members », qui sont des associations ou entreprises qui soutiennent l'intergroupe.

¹⁴⁴ <http://www.eufores.org/index.php?id=217>, consulté en septembre 2017.

Si Claude Turmes est favorable aux collectivités et sensible à l'action locale depuis longtemps, son appréciation des collectivités comme alliées pouvant avoir un poids politique est récente. Dans son livre, il date sa prise de conscience à 2009 (« *Lors d'un voyage aux États-Unis en 2009, j'ai constaté que l'un des lobbys les plus puissants au Congrès (...) était celui des villes américaines.* »¹⁴⁵), mais ne mentionne sa première utilisation victorieuse des villes comme alliées que pour le vote du « plan Juncker » (dénommé officiellement « Fonds européen pour investissements stratégiques ») en avril 2015¹⁴⁶, lors duquel il s'appuie essentiellement sur Climate alliance.

Les liens avec d'autres eurodéputés en commission ITRE

Au-delà de Claude Turmes, d'autres eurodéputés intéressés par l'énergie sont en contact (ou commencent à entrer en contact) avec les réseaux de collectivités, fin 2014. L'eurodéputée belge flamande Kathleen Van Brempt était déjà au Parlement européen de 2009 à 2014, tout en étant conseillère municipale de la ville d'Anvers depuis 2001. Ex-participante à EUFORES, elle avait été impliquée lors de la première partie de son précédent mandat, où elle siégeait en ITRE, sur plusieurs dossiers énergie, dont l'assistance financière aux projets ou feuille de route 2050. Elle avait noué à cette occasion quelques liens avec Energy cities. Ces liens sont réactivés en avril 2015 lorsqu'elle devient rapporteure pour avis en ITRE sur le plan JUNCKER¹⁴⁷, en plus d'être vice-présidente du groupe S&D en charge de l'énergie, de l'environnement et des transports.

Dans le cas de l'eurodéputée travailliste britannique Theresa Griffin (S&D, UK), ancienne conseillère municipale de Liverpool nouvellement élue au Parlement européen en 2014, les liens se font par le biais d'EUFORES dans le courant 2015. Elle participe dès fin 2014 aux activités d'EUFORES et devient en juin 2015 officiellement vice-présidente de l'intergroupe. Néanmoins, ces liens sont sans commune mesure avec ceux tissés avec Claude Turmes et le groupe des Verts, qui est de fait le groupe de référence, y compris au niveau du personnel administratif, pour les réseaux de collectivités spécialisés comme Energy cities, Climate alliance (et FEDARENE).

Une autre nouvelle arrivante au Parlement européen en 2014, l'eurodéputée allemande S&D Martina Werner, se rapproche elle davantage des « utilities ». Son profil d'économiste élue locale, engagée pour les services publics locaux et pour sa circonscription de Hesse¹⁴⁸ la prédispose à devenir une alliée des entreprises municipales. Nommée en ITRE

¹⁴⁵ TURMES, *opus cité*, p.419.

¹⁴⁶ Extrait de TURMES, *opus cité*, p.409-410 : « Pourquoi les différents réseaux de villes européennes n'auraient-ils pas une telle influence au Parlement européen ? (...) Pour gagner un vote crucial sur l'EFSI [Fonds européen pour les investissements stratégiques] en commission ITRE, je me suis appuyé sur un certain nombre de villes, qui ont écrit à leurs eurodéputés respectifs (...). Le test a été concluant et nous avons remporté le vote ».

¹⁴⁷ <http://www.energy-cities.eu/Juncker-Plan-European-Parliament>, consulté en mars 2019.

¹⁴⁸ Ce qu'elle a mis en avant en avant durant sa campagne en Nordhessen début 2014. Cf. notamment sa déclaration en mai 2014 dans la presse (traduit de l'allemand): « *La politique locale est ma grande passion. L'Union européenne gagne de plus en plus d'influence sur les municipalités. En*

et participante à l'intergroupe EUFORES, elle investit peu à peu la thématique de l'énergie. Cela la conduit à nouer des liens avec VKU et le CEDEC (qui l'invite dès l'automne 2014 à sa conférence annuelle), bien que les liens se consolident essentiellement à partir de l'année 2015¹⁴⁹.

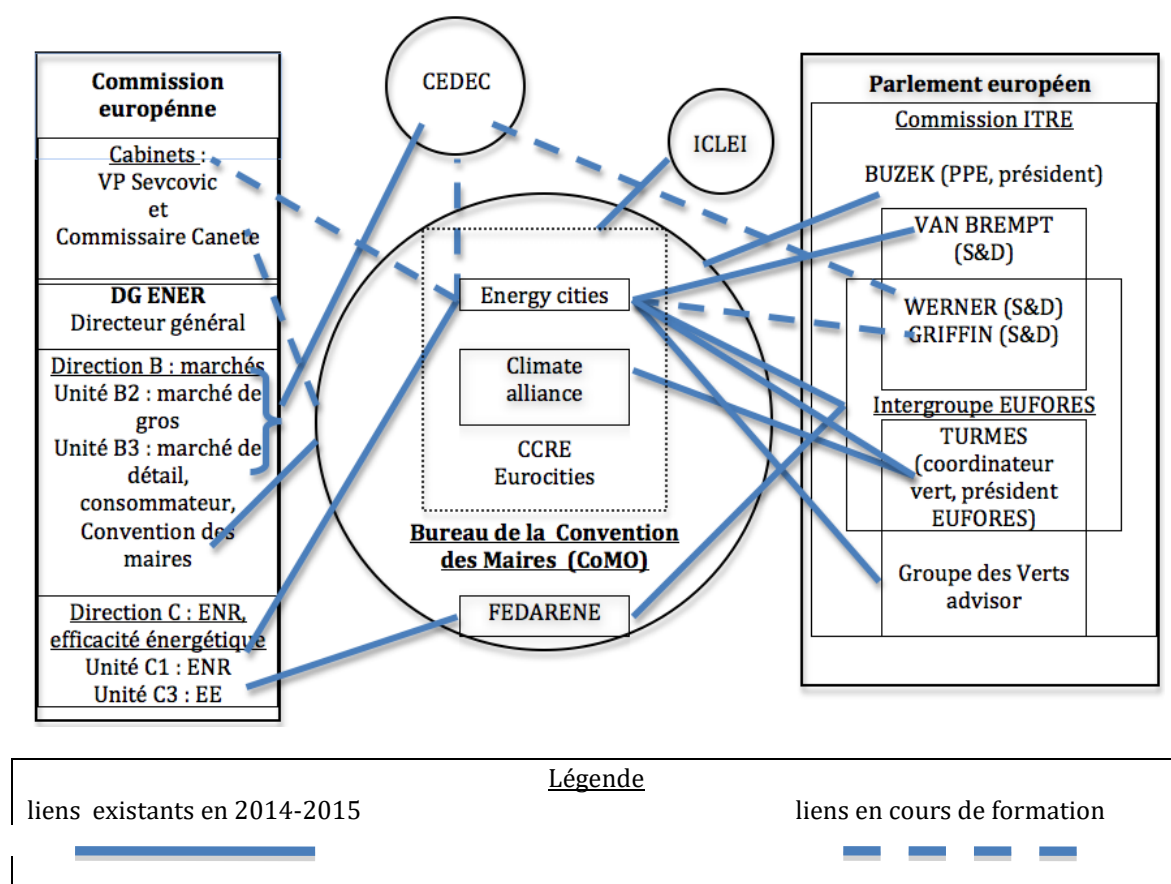
2.3. Conclusion sur les collectivités dans le domaine de l'énergie

Au moment où commencent les réflexions sur le paquet « énergie propre pour tous les européens », le champ des collectivités sur les questions de politique énergétique au niveau européen est structuré schématiquement selon 3 axes autour du triangle institutionnel (voir figure n°8). En premier lieu, des liens forts existent entre les réseaux de la Convention des maires et la DG ENER (principalement unité B3) et se structurent avec le niveau politique de la Commission (cabinet Sefcovic en particulier). En second lieu, certains réseaux de la Convention ont des liens individuels avec ENER (Energy cities avec C1, Fedarene avec C3) et avec des eurodéputés (Climate alliance avec Claude Turmes, Energy cities avec Kathleen Van Brempt, le groupe des Verts et EUFORES). Enfin CEDEC a des liens forts avec les unités en charge du marché de l'énergie (B3 pour les aspects de marché de détail et les questions de distribution électrique surtout) et noue des relations avec une nouvelle eurodéputée (Martina Werner).

tant qu'eurodéputée, je souhaite apporter une contribution au fait que l'UE, question abstraite, arrive aux niveaux inférieurs. En tant que politicien local expérimenté, je souhaite importer quelque chose d'en bas dans l'UE.». (<https://www.hna.de/lokales/kreis-kassel/will-lobbyistin-region-sein-2818517.html>).

¹⁴⁹ Dès 2015, elle « sponsorise » deux « petits déjeuners de travail » en juillet et octobre sur l'énergie, respectivement avec le CEDEC et VKU.

Figure n°8 : Schéma des réseaux de collectivités et de leurs principaux liens avec le triangle institutionnel dans le domaine de l'énergie en 2014-2015



Ainsi, dans le domaine de l'énergie, si nous faisons le lien avec les « rédacteurs » et entités qui sont mobilisées dans le paquet « énergie propre pour tous les européens » que nous avons identifiées au chapitre 2 (voir en particulier tableau n°15 sur les rédacteurs et écrits intermédiaires pour le paquet énergie), nous constatons l'existence de connexions préexistantes avec de nombreuses unités de la DG ENER mobilisées au sein la Commission européenne sur ce paquet. Il s'agit essentiellement de l'unité B3 en charge de la Convention des maires et du marché de détail, au sein de laquelle sont préparés en partie la directive et le règlement sur l'organisation du marché de l'électricité ; des unités C1 et C3 respectivement responsable des ENR et de l'efficacité énergétique (et des réglementations associées). En revanche, il n'existe aucun lien avec l'unité A1 de la DG ENER (coordination de la politique de l'énergie) et l'unité D3 du SecGen, qui se partagent la charge (avec la DG CLIMA) du règlement gouvernance. De même au niveau du Parlement européen, on constate essentiellement des liens existants avec Claude Turmes (futur rapporteur de la proposition gouvernance, et impliqué dans les propositions ENR et organisation du marché intérieur) et plus généralement les Verts (ouvrant indirectement sur d'autres eurodéputés verts). Toutefois, des relations naissantes sont également à noter avec Martina Werner (future rapporteure fictive pour le groupe socio-démocrate S&D des deux textes sur l'organisation du marché) et Theresa Griffin (future rapporteure fictive pour le règlement gouvernance).

Ainsi, on constate globalement que les réseaux de collectivités actifs sur la question de l'énergie disposent, au moment où commencent les réflexions sur le paquet énergie, de connexions préalables fournies à la fois à la Commission européenne et au Parlement européen. Nous allons à présent voir que la situation est différente dans le cas des déchets à l'approche du paquet « économie circulaire ».

3. Les collectivités dans le domaine des déchets : des réseaux divisés et centrés sur la Commission européenne

En 2011-2012, au moment où commencent au sein de la DG environnement les réflexions sur la révision des directives déchet, le champ des collectivités sur les questions de politique de déchets au niveau européen est centré autour de 2 grands acteurs bruxellois : les deux réseaux spécialisés ACR+ et Municipal Waste Europe.

3.1. Les liens entre les réseaux de collectivités : des réseaux en recomposition divisés par l'arrivée d'un nouvel acteur

Un retour sur l'histoire du réseau ACR+ (voir annexe 8 : histoire des réseaux de collectivité actifs sur les déchets) nous apprend que ce réseau était pendant les 15 premières années de sa vie, jusqu'en 2009, l'unique instance de représentation des collectivités au niveau européen spécialisée sur la question des déchets. De 2001 à 2009, ACR+ a créé des liens avec les deux réseaux généralistes de collectivités intéressés par ces questions : le CCRE principalement mais également avec Eurocities. Ces liens apparaissent notamment lors de l'organisation d'une grande conférence commune de lobby sur la directive cadre déchet en 2007 et lors de la mise en place d'un groupe de travail commun pour la révision de la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques en 2007-2009 (voir détails et sources précises en annexe 8).

Toutefois, la création d'un nouveau réseau en 2008-2009 par un groupe d'associations nordiques, Municipal Waste Europe, va remettre en cause cette situation de coopération. Alors que Municipal Waste Europe commence à recruter certains de ses membres parmi les adhérents d'ACR+, créant une tension entre les 2 réseaux, la mise à l'agenda européen d'une révision de la directive sur les concessions (adoptée par la Commission fin 2011) exacerbe la division. Poussée par certains de ses membres souhaitant défendre la gestion publique des services de déchet, la direction d'ACR+ est contrainte de clarifier sa position et se déclare en faveur d'une neutralité entre gestion publique et privée, en adéquation avec sa mise en avant de l'expertise et d'une approche multi-acteurs au sein du réseau. Cette position entraîne l'adhésion de plusieurs membres collectifs d'ACR+ à Municipal Waste Europe, et un désengagement de ces membres au sein d'ACR+ (voir annexe 8). En effet, la directive concession (et plus généralement le paquet « marchés publics »)

donne lieu à un lobby important pour la défense de la gestion publique des services publics, auquel participent le CEEP, le CCRE, Eurocities (via notamment les autorités allemandes), qui sont soutenus pour la question spécifique des déchets par Municipal Waste Europe (VERHELST, 2018). De manière générale, Municipal Waste Europe est proche du CEEP, participant occasionnellement à sa commission « environnement » et partageant à cette époque ses locaux avec lui (jusqu'à l'été 2015).

2012-2013 sont des années de transition pour les réseaux de collectivités, dont les responsables déchets sont renouvelés, ce qui ouvre le jeu des recompositions d'alliances. MWE atteint un stade de maturité avec le recrutement, en janvier 2012, d'une nouvelle secrétaire générale ayant 20 ans d'expérience dans le domaine des déchets. Par ailleurs, un nouveau président, suédois, est nommé en avril 2013. Eurocities relance son groupe de travail « déchet » début 2013, à l'initiative de la ville d'Oslo, en vue du paquet « déchets ». Quant au CCRE, il réorganise ses groupes de travail à l'automne 2012, dans le cadre d'une réorganisation plus générale de l'organisation mise en place suite à son 60ème anniversaire. Il crée alors, une entité de travail dédiée aux déchets (octobre 2012). Ce « focus group waste » démarre ses travaux en janvier 2013. En avril 2013, il a à sa tête une nouvelle coordinatrice, issue de KS Bedrift¹⁵⁰, l'organisation représentant les employeurs des entreprises du service public en Norvège.

Du côté d'ACR+, la direction de l'association est renouvelée avec le recrutement d'une nouvelle secrétaire générale. Déjà impliquée dans l'association au sein du membre fondateur IBGE, elle arrive en octobre 2012, au moment où le président historique d'ACR+, Jean-Pierre H., annonce qu'il quittera la tête de l'association en 2013. Il est alors remplacé en novembre 2013 par l'espagnol catalan Jose Maria T. mais reste au Conseil d'administration. L'association réaffirme son « profil méditerranéen » et se lance dans de nombreux projets financés par la Commission. Ainsi, au-delà de son positionnement neutre sur la directive concession, ACR+ présente un profil de plus en plus atypique par rapport aux autres réseaux, centré sur l'expertise « déchets » et les projets, et ayant notamment la particularité de ne pas avoir de voix nordique forte au sein de son réseau¹⁵¹.

Le paysage renouvelé des réseaux conduit à un rapprochement entre Municipal Waste Europe et Eurocities. Certains membres du groupe de travail « déchets » d'Eurocities, dont le représentant de la ville d'Oslo qui en assure la présidence, sont aussi actifs au sein de MWE. Les deux réseaux travaillent ouvertement en collaboration à partir de 2014 (voir annexe 8). Néanmoins, dans les années 2011-2012, MWE est surtout proche du CEEP. Les

¹⁵⁰ Cette experte norvégienne a déjà une expérience européenne. Au moment de son embauche, elle participait depuis 4 ans au groupe de travail environnement du CEEP. Elle était par ailleurs point de contact national norvégien pour le CEEP.

¹⁵¹ Le fait pour ACR+ d'être peu implanté dans les pays nordiques (et en Allemagne) peut s'expliquer historiquement par les orientations imprimées par le fondateur belge, hispanophone et tourné vers la péninsule ibérique, et ayant porté une position critique sur l'incinération des déchets (alors que les pays scandinaves utilisent traditionnellement beaucoup l'incinération) (voir annexe 8).

deux autres réseaux, CCRE et ACR+, sont alors indépendants¹⁵². ACR+ se concentre en particulier sur sa nouvelle stratégie (voir annexe 8), fondée sur des projets et le déploiement de sa plateforme d'échange multi-acteurs sur les filières REP, dénommée « l'EPR club » (EPR étant l'acronyme anglais des REP : « Extended Producer Responsibility » pour « Responsabilité élargie du producteur »).

Ainsi, les réseaux de collectivités actifs dans le domaine des déchets sont, à l'approche du paquet « économie circulaire », très divisés, et pour certains peu investis sur les questions de déchet. Nous allons à présent détailler les relations avec les institutions européennes.

3.2. Des liens avec le triangle institutionnel concentrés sur la Commission

Au moment où les réflexions commencent à s'engager sur ce qui deviendra le paquet « économie circulaire », en 2011-2012, les réseaux disposent de relations ciblées avec des acteurs au sein de la Commission européenne.

C'est particulièrement le cas d'ACR+ dont les liens avec l'unité déchet de la DG ENV (et singulièrement un administrateur ayant une expérience des déchets sous l'angle des autorités locales) préexistent et se renforcent encore fin 2012. En effet, un nouvel administrateur, ancien secrétaire général d'ACR+, et qui a par ailleurs une expérience significative de la gestion locale des déchets (il a travaillé dans un cabinet d'élus de collectivité), est recruté pour soutenir l'équipe de rédaction au sein de l'unité sur la révision des directives déchets. L'« EPR club » (groupe d'expert sur les filières REP associant les diverses parties prenantes) est aussi un outil d'ACR+ utilisé par l'unité déchets à la manière d'un groupe d'experts. Par son positionnement congruent avec les ambitions du commissaire à l'environnement Potocnik et son portage de projets emblématiques comme la « Semaine européenne de la réduction des déchets », ACR+ commence par ailleurs à nouer de bonnes relations avec le cabinet du commissaire. Celles-ci se manifestent, par exemple, par le fort engagement d'ACR+ lors de la Semaine annuelle sur l'environnement organisée par la Commission européenne (« Green week ») en mai 2014.

Au moment où démarrent les réflexions sur les directives déchets en 2011-2012, les autres réseaux n'ont pas de relations suivies fortes avec les institutions européennes. En 2011, la première secrétaire générale de Municipal Waste Europe avait suivi au Parlement la révision de la directive équipements électriques et électroniques (diffusant la position de MWE). Mais en 2012, la nouvelle secrétaire générale de Municipal Waste Europe recrutée en janvier 2012 doit prendre ses marques avec ses membres (et futurs membres). Or à ce moment-là, les attentes des adhérents et les liens avec le CEEP conduisent à un intérêt au

¹⁵² Alors que le CCRE avait été plutôt proche d'ACR+ au tournant des années 2010, il se rapprochera de MWE et Eurocities en 2016.

Parlement pour des sujets relativement généralistes du point de vue des déchets (directive concession, rapport Gerbrandy sur l'efficacité des ressources). En outre, les liens avec les eurodéputés restent limités, y compris sur les questions de déchets¹⁵³. C'est surtout à partir de 2013 que Municipal Waste Europe commencera à se faire connaître de la Commission (DG ENV et DG entreprises, sur la question de l'efficacité des ressources). Par ailleurs, en 2011-2012, le groupe de travail d'Eurocities sur les déchets est dormant, après une période de lobby sur la directive déchets d'équipements électriques et électroniques. Quant au CCRE, si le groupe de travail environnement a réalisé une campagne de lobbying sur la directive déchets d'équipements électriques et électroniques en 2010 (y compris en ayant rencontré le rapporteur, Karl-Heinz Florenz), les années 2011-2012 sont des années où le groupe de travail est peu porté sur les déchets¹⁵⁴.

Au final, en 2011-2012, les échanges avec les institutions européennes sur les questions de déchets sont très limités : seule l'association ACR+ entretient des relations suivies avec la Commission européenne, essentiellement au niveau de la DG ENV (unité déchets).

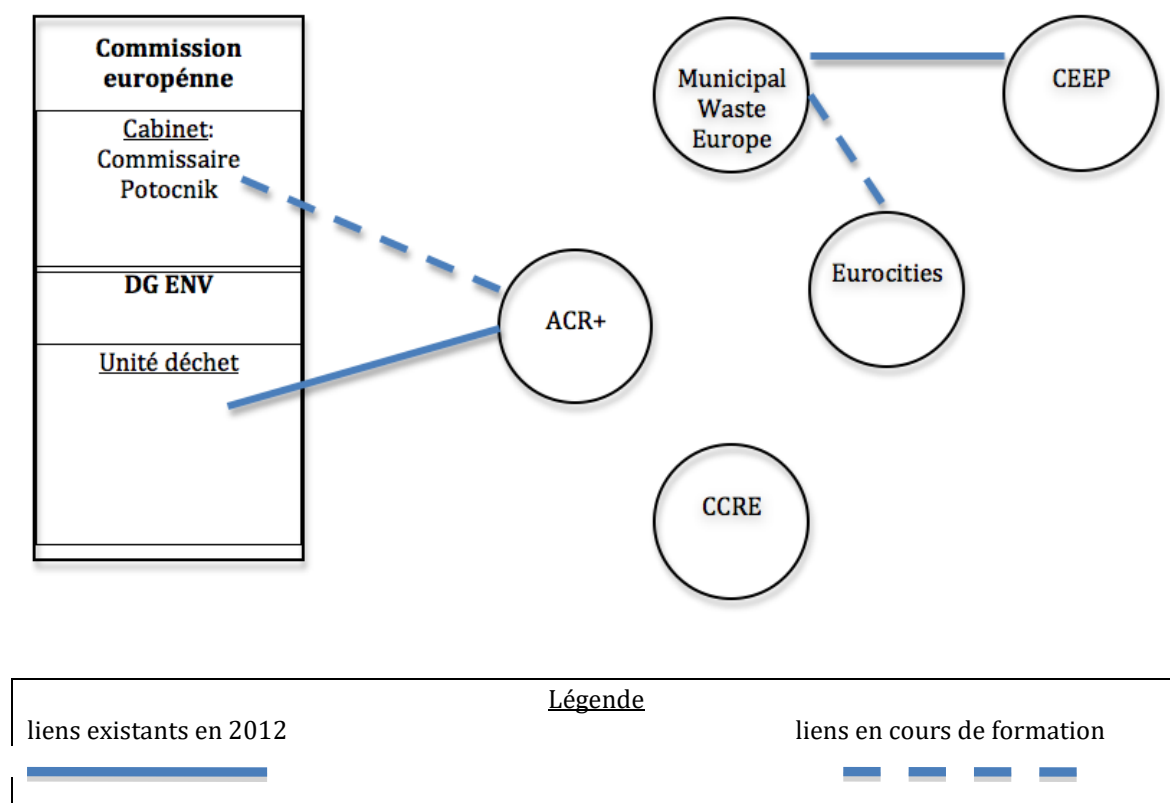
3.3. Conclusion sur les collectivités dans le domaine des déchets

Au moment où commencent les réflexions sur le paquet « économie circulaire », en 2011-2012, le champ des collectivités sur les questions de déchet au niveau européen est structuré de manière très éclatée et lâche autour du triangle institutionnel (cf. figure n°8 ci-dessous). À part l'association ACR+ qui a tissé une relation forte avec l'unité déchet de la DG ENV (et se rapproche du niveau politique), il n'existe pas de lien suivi avec les institutions européennes.

¹⁵³ Même si le paquet « économie circulaire » est confirmé seulement en fin de législature, introduisant une incertitude sur les eurodéputés qui pourront le prendre en charge du fait du renouvellement du Parlement en 2014, il existe en 2011-2012 des eurodéputés spécialisés dans les déchets et ressources (comme Karl-Heinz Florenz et, dans une moindre mesure, Judith Merkies ou Gerben-Jan Gerbrandy). MWE est en lien avec Judith Merkies (S&D, NL), lui proposant des amendements en mars 2012 sur le rapport Gerbrandy. Toutefois, fait assez révélateur, c'est un eurodéputé vert de nationalité grecque, membre de ENVI de 2012 à 2014 mais n'ayant pas travaillé sur des législations « déchet » ou « ressources » (il a en revanche été rapporteur fictif sur les fonds de cohésion) et dont c'est la première législature, qui est présent en mai 2013 au grand séminaire organisé par Municipal Waste Europe pour présenter le nouveau Président. Ni Judith Merkies, ni cet eurodéputé grec ne seront réélus en 2014.

¹⁵⁴ Seule action, le groupe de travail généraliste sur l'environnement du CCRE rencontre le chef de l'unité « déchets » en juin 2012. Cette rencontre est préalable à la création par le CCRE de son « focus group » dédié aux déchets à l'automne 2012, qui sera opérationnel seulement début 2013.

Figure n°9 : Schéma des réseaux de collectivités et de leurs principaux liens avec le triangle institutionnel dans le domaine des déchets en 2011-2012



L'absence totale de relations des collectivités avec le Parlement européen sur les questions de déchets en 2011-2012 peut paraître étonnante, mais s'explique par la configuration exceptionnelle que présentent les réseaux à ce moment là¹⁵⁵. Organisation encore naissante avec un secrétariat d'une seule personne en train de se renouveler, MWE se focalise, à la demande de ses membres et en lien avec le CEEP, sur le texte législatif sur les concessions en négociation au Parlement (qui n'est pas spécifique aux déchets, mais revêt une grande importance). ACR+, intéressé par l'expertise sur les déchets et les projets, concentre ses relations sur la Commission et son unité déchets. Quant à Eurocities et au CCRÉ, leurs groupes de travail sont dormants ou centrés sur d'autres activités que les déchets.

Par rapport à la préparation législative du paquet « économie circulaire » évoquée dans le chapitre 2 (synthétisée avec notre grille méthodologique dans le tableau n°10), on constate ainsi qu'au tout début des réflexions sur ce paquet, seule l'association ACR+ dispose de liens préalables forts avec l'unité déchet de la DG ENV. Les collectivités ne forment pas

¹⁵⁵ Il est à noter que les choses seront un peu différentes fin 2014 début 2015, au moment où la Commission décidera de retirer son paquet de juin 2014 pour proposer un nouveau paquet fin 2015. Municipal Waste Europe sera alors clairement identifiée par la Commission et son alliance avec Eurocities clairement affichée. Municipal Waste Europe aura en outre l'occasion de nouer des liens, dès fin 2014, au Parlement européen avec les nouveaux eurodéputés impliqués sur les questions déchet, dont notamment la rapporteure Simona Bonafé.

un front uni comme cela peut être le cas pour l'énergie avec la Convention des maires. En outre, contrairement au cas de l'énergie, et pour les raisons explicitées dans le paragraphe précédent, il n'existe pas, en amont de la procédure, de connexions privilégiées avec des eurodéputés actifs sur les déchets.

4. Conclusion du chapitre 3

Dans ce troisième chapitre de notre première partie, nous avons souhaité présenter les collectivités engagées sur les législations européennes d'énergie et de déchets, de manière à pouvoir caractériser leurs relations entre elles, ainsi que les relations qui les unissent à la Commission, au Parlement européen et au Conseil au moment où démarrent les réflexions sur les paquets législatifs étudiés.

Il ressort de notre analyse qu'au moment où les paquets législatifs commencent à se profiler, les réseaux de collectivités engagés sur l'énergie offrent un visage relativement uni via la Convention des maires, Convention qui leur octroie une reconnaissance significative au niveau de la Commission, y compris dans plusieurs unités de la DG ENER et au niveau politique. Ils bénéficient en outre d'alliés au Parlement européen, principalement Claude Turmes et le groupe des Verts, mais également, dans une moindre mesure, d'autres eurodéputés socialistes en ITRE favorables aux villes et/ou services publics locaux. Il est à noter à ce titre que la réélection en 2014 de nombreux eurodéputés approchés lors de précédentes législatures est un atout.

De manière quelque peu différente, les réseaux de collectivités dans le domaine des déchets ne sont pas dans une phase de coopération, alors qu'une dynamique de travail en commun s'était mise en place à la fin des années 2000. L'arrivée d'une nouvelle organisation spécialisée encore en train de se consolider et de capter de nouveaux membres (Municipal Waste Europe) crée des tensions avec l'association spécialisée historique (ACR+) et les renouvellements des responsables déchets dans les associations généralistes ouvrent la voie à des reconfigurations d'alliances. La jeunesse de MWE et les changements récents au sein des réseaux généralistes conduisent à ce qu'ACR+ soit la seule organisation qui ait des relations solides et suivies avec l'unité déchet de la Commission. Quant aux relations avec le Parlement européen, elles sont quasiment inexistantes, ACR+ n'étant pas tourné vers le Parlement et MWE s'impliquant progressivement sur les questions déchet.

Au final, l'analyse du champ des collectivités au moment où démarrent les paquets législatifs montre que la situation n'est pas la même en fonction du secteur, avec une forte imbrication des réseaux énergie au système institutionnel européen (à l'exception notable du Conseil), là où le panorama des réseaux déchets est éclaté et centré sur une unité spécialisée de la DG ENV de la Commission. Notre analyse met en évidence l'importance des actions de long terme, notamment dans le cadre de l'énergie : les rapprochements dans le cadre de la

Convention des maires sont rendus possibles par une tradition de coopération entre les réseaux entamée dès le tournant des années 2000 (avec la Campagne des villes et villages durables) et constamment favorisée par la Commission européenne. Mais nous mettons aussi en évidence le caractère éminemment contingent de ces situations. La réélection de Claude Turmes en 2014 ou la proposition mise sur la table par la Commission sur la directive concession fin 2011 sont en effet des éléments clés pour comprendre la structuration du champ, qui sont totalement indépendants des collectivités et des secteurs concernés. Par ailleurs, au titre des éléments conjoncturels, la création, en 2008, de Municipal Waste Europe amène un bouleversement dans la structuration des collectivités au niveau européen sur les déchets dont les effets se font sentir précisément au moment où commencent les réflexions sur le paquet « économie circulaire ».

Il s'agit à présent d'étudier comment ces représentants de collectivités locales, qui sont présents à Bruxelles avec leurs histoires, leurs fonctionnements internes et leurs relations, vont se comporter et se mobiliser dans le temps, au fur et à mesure que les procédures législatives ordinaires sur ces paquets vont se dérouler : vont-il se mobiliser ? Sur quoi ? Comment ? Avec qui ? Ce sont à ces questions que l'on va répondre dans la partie suivante.

Deuxième partie :

La mobilisation des collectivités sur les paquets législatifs

Après avoir présenté dans la première partie les deux secteurs étudiés (et les propositions législatives afférentes), ainsi que la façon dont les collectivités sont organisées à Bruxelles, l'objet de cette deuxième partie est d'entrer dans le vif du sujet pour nous intéresser à la *mobilisation* des collectivités sur ces propositions législatives. En particulier, nous allons tenter de répondre aux questions suivantes : est-ce que les collectivités se mobilisent sur les paquets législatifs pour faire évoluer la rédaction des propositions législatives ? Si oui, comment et pourquoi ? Il s'agira notamment de mettre au jour les mécanismes qui conduisent les représentants de collectivités à s'engager dans une recherche d'influence, d'en identifier les acteurs et d'en préciser la temporalité (notamment par rapport au déroulement de la procédure législative ordinaire pour les deux paquets). Pour ce faire, la littérature sur le lobbying européen (« EU lobbying studies ») nous sera précieuse.

Dans un premier temps (chapitre 4), nous allons nous centrer sur l'organisation interne des associations de collectivités. La capacité d'influence des autorités locales et régionales revendiquée par les réseaux et les stratégies de lobbying identifiées dans la littérature (par exemple HEINELT et NIEDERHAFNER, 2008 pour les réseaux de villes ; et TATHAM, 2015 pour les régions) constituent-elles des activités centrales ou non pour les représentants de collectivités ? Concrètement, comment est structurée cette activité ? Face à deux paquets législatifs volumineux (et complexes, en particulier dans le cas de l'énergie), les collectivités sont-elles capables de suivre, et si oui comment ? Pour répondre à ces questions, nous essaierons de saisir leur capacité à assurer un suivi et à aller dans le détail des propositions législatives, condition préalable pour ensuite pouvoir se mobiliser (CHALMERS, 2011; LUXON, 2017). Cela nous conduira à évoquer la manière dont les réseaux réagissent face aux flux législatifs et forment des positions. Nous mettrons en évidence les tentatives de mise en commun du travail de suivi législatif (et le rôle des coalitions) mais aussi le travail essentiellement interne à chaque association de définition d'une position qui lui soit propre (au moins dans un premier temps).

Dans un deuxième temps (chapitre 5), nous allons expliciter, dans le cadre des deux paquets, les caractéristiques de la mobilisation : une fois qu'un réseau a défini une position, comment porte-t-il ses revendications ? Il s'agira alors de caractériser la transmission de l'information : comment est diffusée la position, avec qui et moyennant quel vecteur ? Nous mettrons en particulier en évidence l'importance de l'expérience des secrétariats de réseaux et des coalitions, ainsi que la capacité des réseaux à se mobiliser tout au long de la procédure et jusqu'au moment des trilogues.

Enfin, dans le chapitre 6, nous déplacerons l'angle d'approche pour regarder globalement la manière dont les collectivités se mobilisent en juxtaposant cette mobilisation au déroulement de la procédure législative. En suivant pas à pas les collectivités, nous pourrions identifier plus précisément sur quelles thématiques, vers qui et à quel moment les collectivités s'engagent dans des actions de lobbying. Cela nous permettra en particulier de répondre aux questions suivantes : les collectivités utilisent-elles leur connexions initiales

avec les institutions européennes, telles qu'identifiées au chapitre 3 ? Les « positions » sur le fond évoluent-elles avec le temps et si oui, comment ? Là encore, nous étudierons, en suivant les étapes et la chronologie de la procédure législative, la façon dont est réalisée en pratique cette recherche d'influence, et comment elle se construit face aux complexités de la procédure.

C'est sur la base de ces enseignements que la partie suivante (partie 3) nous permettra d'étudier dans le détail, à travers des études de cas, l'influence réelle sur les écrits législatifs.

Chapitre 4

L'organisation interne des réseaux pour pouvoir se mobiliser

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'ouvrir la « boîte noire » des réseaux de collectivités pour saisir concrètement ce qu'ils font et la place qu'occupe pour eux la recherche d'influence sur les textes législatifs. L'activité de lobbying est en effet variable selon les associations de collectivités : si elle est centrale pour certaines, elle est parfois périphérique voire controversée chez d'autres. Pour autant, nous verrons qu'elle constitue un élément clé pour la survie des associations, dont dépendent d'autres activités (considérées comme centrales le cas échéant).

Cela nous amènera à nous intéresser à la manière dont les réseaux sont organisés en interne pour réaliser ce lobbying. En premier lieu, nous analyserons comment ceux-ci s'organisent pour suivre les développements législatifs (le « monitoring ») : quelles structurations et mécanismes existent pour garantir une réaction des collectivités en cas de besoin ? Comment sont définis les domaines d'actions et priorités le cas échéant ? Nous verrons que les réseaux s'appuient à la fois sur leur organisation interne, sur l'expérience de leur secrétariat, et, dans certains cas, sur une délégation de ces activités à des coalitions. Il apparaîtra aussi que cette veille législative (« monitoring ») est une activité largement développée.

En second lieu, nous nous intéresserons à la façon dont les réseaux définissent leurs positions sur la base de ce « monitoring ». Cela nous amènera à différencier les méthodes prises par les réseaux généralistes, les réseaux spécialisés et les « utilities ».

1. Le lobbying : une activité au statut variable mais essentielle à la survie des réseaux de collectivités

Les réseaux de collectivités que nous avons identifiés comme les plus actifs pour influencer les politiques européennes réglementaires sur les déchets et l'énergie sont des associations européennes, constituées de membres qui sont des collectivités et animées au quotidien par un secrétariat. Ces associations mènent un travail de lobbying (entendue comme incluant le suivi législatif et la défense de certaines positions), mais cette activité n'est pas nécessairement le « cœur de métier » de l'association, et s'insère dans un ensemble de pratiques qui n'ont a priori que peu à voir avec elle. La littérature sur la représentation des intérêts a ainsi montré que le temps du lobbying était en pratique à concilier avec celui d'autres activités comme l'administration générale de l'association, les services divers aux membres, ou les projets (par exemple LAURENS, 2015 ; RODEKAMP, 2014 ; MILET, 2017). Dans cette perspective, il est intéressant de revenir sur la place qu'occupe le lobbying

parmi toutes les autres activités de l'association. Cela nous permettra de mettre au jour les motivations du lobbying au sein de ces organisations, et voir en quoi cette activité contribue à leur survie (LOWERY, 2007).

1.1. Une activité parmi d'autres, au statut variable

Les réseaux de collectivités qui se mobilisent sur les paquets législatifs énergie et déchets ne sont pas seulement des associations de lobbying. De nombreuses autres activités sont réalisées en leur sein, pouvant entrer en concurrence directe avec la recherche d'influence : l'organisation administrative interne, les projets européens, l'échange d'expériences et la valorisation des membres, et enfin le « networking » (réseautage) avec les autres réseaux. Nous allons brièvement les présenter.

1.1.1. Les activités incontournables d'organisation administrative interne

Les réseaux de collectivités sont des associations européennes (de statut belge, AISBL¹⁵⁶ en général), dont l'existence est conditionnée par des activités internes d'administration. Une assemblée générale de tous les membres se réunit annuellement pour valider le budget et les grandes orientations du réseau, élire les représentants et, le cas échéant, revoir les statuts de l'association. Un conseil d'administration ou d'orientation (appelé « Board of directors », « Policy committee » ou « Executive committee » selon les cas), qui rassemble quelques membres élus par leurs pairs, se réunit régulièrement (3 à 4 fois par an) pour valider les décisions entre deux assemblées générales. Ces activités ponctuelles occupent une partie significative du temps du secrétariat, puisqu'elles impliquent la réalisation de tâches très diverses et parfois chronophages, comme l'élaboration d'ordres du jour et de comptes-rendus, l'organisation logistique des événements (dont le lieu change à chaque fois), la rédaction de rapports d'activités ou de programmes de travail, la réalisation de supports de présentation (discours, « power points ») etc.

Ces activités consubstantielles à la vie associative sont utilisées pour faire exister le réseau en tant que groupe. Ainsi, pour chaque association, l'assemblée générale – qui ne dure en général que 2 heures - est accolée à une grande « conférence annuelle »¹⁵⁷ qui permet d'assurer une affluence importante de membres et de mettre en scène l'assise de l'association (voir l'encadré n°14 qui présente le déroulement détaillé de l'Assemblée Générale d'une association). Typiquement, la conférence annuelle est l'occasion de faire intervenir des représentants des institutions européennes (représentants de la Commission, eurodéputés voire représentants de la Présidence du Conseil) et d'inviter des associations partenaires. Mais son objet est surtout de mettre en valeur les membres : la collectivité organisatrice est

¹⁵⁶ AISBL : Association Internationale Sans But Lucratif.

¹⁵⁷ Selon les statuts associatifs belges, l'assemblée générale est annuelle, ce qui donne lieu en général à des conférences annuelles. Toutefois, le CCRE organise un « Congrès » (grand rassemblement de tous les membres) tous les 2 ans.

bien sûr la vedette de l'événement mais d'autres membres sont appelés à intervenir (par exemple dans le cadre de tables-rondes ou d'ateliers de démonstration). Faisant l'objet d'une couverture médiatique particulière (les journalistes sont fréquemment invités), la conférence annuelle est également un moyen de recruter de nouveaux membres. Les remises de prix (« Climate Stars » de Climate alliance, « EU Waste Reduction Week Awards » organisés par ACR+, « Prix Roger Léron » de FEDARENE, etc.) sont ainsi autant des moyens de mettre en avant certains membres que de toucher de potentiels nouveaux adhérents.

De manière générale, l'assemblée générale est envisagée du point de vue du secrétariat comme un moment de rencontres entre membres et entre les membres et le secrétariat. On retrouve ainsi l'importance de la convivialité observée dans le cas de lobbies industriels par Sylvain Laurens (LAURENS, 2015, pp.194-198) : des visites thématiques sont organisées, des dîners et autres activités de rencontres (« social events » ou moments de convivialité) sont mis en place pour faciliter les contacts entre membres, rendus souvent plus délicats du fait de la barrière de la langue et des différences culturelles (voir encadré n°14 ci-dessous pour des exemples de « social events »). Autant que le programme officiel, les échanges informels sont cruciaux.

Encadré n°14 : L'assemblée générale (AG) d'une association de collectivités : dans les coulisses de l'événement annuel phare de l'association, entre convivialité et vitrine promotionnelle

L'assemblée générale de l'association a lieu dans une ville méditerranéenne, siège d'un des membres éminents de l'association représenté au Conseil d'Administration. Organisée en mai sur 2 jours, l'AG est précédée d'une grande conférence thématique financée dans le cadre d'un projet européen, ainsi que de deux autres conférences thématiques, et suivie d'ateliers et d'une visite culturelle.

Venus des quatre coins de l'Europe en avion, les conférenciers (une centaine de personnes) convergent le matin de la conférence vers le palais historique choisi pour l'occasion, situé au centre-ville de la métropole qui accueille l'AG. Chaque participant se voit remettre un badge et est invité à profiter d'un café de bienvenue dans le patio, avant de monter prendre place dans l'immense salle des séminaires, située au 3^{ème} étage. Le secrétariat de l'association a déjà pris possession de la salle : deux jeunes agents sont attablés à un long bureau latéral où sont disposées diverses brochures liées à l'association. À côté d'eux, sont disposés un logo de l'association d'une hauteur de 2m et un panneau signalant le patronage européen de l'événement. Au fond de la salle s'étend une forêt noire de bagages (au format « bagage cabine »), qui sont pour l'instant les seuls à profiter de la musique en fond sonore.

La centaine de participants est finalement appelée à prendre place pour le début de la conférence. Des étoiles de lumière vertes projetées sur les murs accueillent les spectateurs et les invitent à diriger le regard vers une estrade où trônent 3 sièges blancs, surmontés d'un écran où défile un power point dynamique (lui aussi de couleur verte). Une fois l'assistance assise, la voix d'un modérateur britannique - bien connu des habitués de la « Brussels bubble » car fréquemment engagé pour ce genre de manifestations à Bruxelles - s'élève entre les colonnes de pierre pour présenter le déroulement de la journée. Dans un style clownesque, il lance une première plaisanterie sur son expérience de l'hôtel local pour détendre l'atmosphère et déclenche quelques premiers rires dans la salle. Il rappelle qu'une traduction de l'anglais vers la langue locale est assurée, même si peu de personnes s'équipent par la suite des oreillettes prévues à cet effet, démontrant une bonne connaissance de l'anglais dans l'assistance.

La Commission européenne est appelée pour la première intervention. Un administrateur de la Commission, en costume cravate impeccable, présente en anglais, avec un léger accent du sud, les travaux en cours dans son unité, sur la base d'un « power point ». L'assistance est plutôt attentive, mais le débit rapide de l'intervenant rend toute prise de note périlleuse. Au moment où les « nouvelles propositions » de la Commission sont évoquées, j'entends mon voisin de droite pester de ne pas avoir pu noter le contenu du transparent.

S'ensuivent deux présentations d'États-Membres « exemplaires », réalisées par des représentants d'agences nationales, puis deux autres présentations d'une agence nationale et d'un institut de recherche. Les interventions se font en anglais, sur la base d'un power point qui est diffusé en grand format sur l'un des murs. L'assistance, plongée dans la pénombre et ayant en général eu une nuit assez courte, suit mollement les présentations, malgré les traits d'humour du modérateur et les relances pour les questions. À un moment, un représentant d'une ONG de défense de l'environnement demande des clarifications concernant des détails sur les négociations en cours du paquet évoqué par la Commission. Le présentateur se tourne vers l'administrateur de la Commission qui propose d'en discuter à midi dans le cadre d'une « lunch conversation » (échange à la pause déjeuner).

La deuxième partie de la matinée est consacrée à une remise de prix. La salle de conférence se mue en hall de soirée des oscars et le modérateur en animateur télévisuel : ayant revêtu une veste à brillants, il invite avec humour le représentant élu local sur scène - ce dernier étant habillé de manière classique d'un costume cravate sombre : « *J'invite M. X à venir monter sur scène... bonjour... oui, ne soyez pas trop jaloux de ma veste* ». Une musique disco assez forte est passée en fond sonore, alors que se déploient toujours dans la pièce les lumières vertes. Le programme précise que plusieurs prix doivent être remis, un par catégorie, par différents membres du jury, alternativement un représentant d'une association européenne de collectivités partenaire, le représentant de la Commission, un assistant d'un eurodéputé (qui excuse son eurodéputée, retenue en plénière à Strasbourg), un secrétaire général d'une ONG européenne partenaire ou un membre éminent. Est invité pour la première catégorie (« autorités publiques et administrations ») un représentant du bureau bruxellois d'un réseau de villes partenaire. Les nominés de cette catégorie sont listés par le présentateur, qui lance successivement sur scène un film de présentation de chacun d'eux. À l'issue d'un suspense soigneusement entretenu, le gagnant est annoncé au micro, salué par la tonitruante musique de Daft Punk « Get lucky » (très forte) et des fleurs de lumière vertes, blanches et roses qui se mettent à virevolter dans la salle. Un représentant du lauréat est invité à venir sur scène pour récupérer le prix décerné, une imposante statuette symbolisant le thème du concours. Il est pris en photo aux côtés du représentant du jury et de l'élu local. 6 prix sont ainsi remis successivement.

Une fois la cérémonie de remise des prix terminée, la grande conférence est clôturée par un discours officiel de l'élu local (dans sa langue), dans lequel il appelle les participants à revenir pour la conférence de l'année suivante. L'ensemble des nominés au concours est invité sur scène pour une photo de groupe souvenir (25 personnes se lèvent). Le cliché est immédiatement mis en ligne sur les réseaux sociaux par le secrétariat de l'association.

Le repas de midi, pris dans le patio, est l'occasion de redescendre au rez-de-chaussée. Des groupes se forment autour des hautes tables aux nappes blanches, souvent autour d'un membre du secrétariat ou d'un intervenant. Les regroupements se font surtout par langue (les locaux dans leur langue, les bruxellois en anglais). De nombreux conférenciers s'isolent et pianotent sur leur smartphone. Des animations ludiques autour du thème de la conférence sont également organisées.

Durant l'après-midi, deux conférences (en parallèle) sont organisées pour échanger sur les meilleures pratiques, dans le cadre de projets européens. Ces conférences en plus petit groupe mettent en avant l'expertise du réseau et permettent à leurs participants de couvrir les frais de déplacements.

Les membres de l'association sont invités pour la soirée à se retrouver pour un « social event » (moment de convivialité) dans un restaurant au centre de la ville, dont une immense salle a été privatisée pour l'occasion. Tous les agents du secrétariat sont présents, ainsi qu'une trentaine de membres. Le représentant de l'ONG est également là. En revanche, l'administrateur de la Commission européenne et l'assistant de l'eurodéputée ne sont pas présents. La quarantaine de personnes est habillée de manière décontractée, détonnant avec le côté plus formel de la conférence de la journée.

La secrétaire générale de l'association accueille en anglais avec un grand sourire les membres, les remercie d'être venus et salue en particulier le membre hôte qui a financé le dîner pour l'ensemble des participants. Un jeu est organisé pour briser la glace : les participants doivent se regrouper par première lettre du prénom et présenter ensuite, sur la base d'un échange rapide, une autre personne au reste du groupe (qui a formé un cercle). Les invités sont ensuite priés de se regrouper à table.

Les quarante personnes prennent place sur des chaises de bois sombre, autour d'une grande nappe décorée avec goût, entièrement blanche, qui répond à la blancheur immaculée des murs. Mon voisin de droite est un chargé de mission d'une collectivité membre historique de l'association ayant notamment participé à un projet européen. Bien que le projet ait été terminé il y a quelques années, la mémoire de cette expérience a aiguisé son appétit pour les événements européens et motive sa participation. La soirée s'anime rapidement. La fin du repas conduit à des déplacements autour de la table, l'équipe du secrétariat étant approchée par des membres. À la fin de la soirée, les participants

sont invités à poursuivre leurs échanges dans un bar, dans un mouvement festif qui n'est pas sans rappeler l'Auberge espagnole de C. Klapisch.

L'AG a lieu le lendemain matin. Programmée pour une durée de 2h, elle se déroule dans un bâtiment administratif au centre-ville. À l'arrivée au lieu de rendez-vous, les participants sont invités à signer un registre (ainsi qu'à préciser s'ils sont investis d'un pouvoir de représentation d'autres membres). Tout le secrétariat de l'association est présent. Je prends place dans une petite salle carrée d'une centaine de places, faisant face à un écran power point. Les gens arrivent au compte-goutte, habillés de manière plus formelle que lors du dîner de la veille. Deux personnes du secrétariat déploient la bannière de l'association de 2m de haut à côté de l'estrade. La salle s'emplit progressivement de rires et de discussions. Le président de l'association prend place derrière le micro sur l'estrade, bientôt rejoint par la secrétaire générale et ils entament une discussion, en riant. Le président débute l'AG par un « *bonjour à tous* » dans plusieurs langues, puis évoque dans un discours rapide en anglais quelques évolutions de l'association, rappelant en particulier la visite d'un monument emblématique de la ville prévue l'après-midi. La secrétaire générale prend le relais, présente l'équipe (car il est « *important de mettre un visage sur une adresse email* »), annonce un « *programme intense* » cette année et précise que les services aux membres seront prioritaires. La salle est bien remplie (une cinquantaine de personnes) et écoute sagement.

Le premier point de l'ordre du jour concerne les nouvelles adhésions. 12 nouveaux membres ont adhéré cette année, dont 9 sont présents à cette AG et invités à se présenter. La première association nouvelle adhérente est un groupe de collectivités espagnoles, représenté par une femme blonde qui se présente, mi-gênée, mi-blaqueuse, comme « *Maria-Teresa, Maria, whatever* », déclenchant des rires dans la salle. L'ambiance est bon enfant. Des applaudissements ponctuent la fin de l'intervention. Le second intervenant représente une intercommunalité française. Âgé d'une trentaine d'année, en chemise et jean, il présente en parfait anglais et de manière concise les tâches de son entité publique, puis retourne à sa place sous les applaudissements. Le troisième adhérent est une association de municipalités néerlandaises, dont la présentation est assurée via une vidéo promotionnelle de qualité professionnelle par un homme et une femme d'une cinquantaine d'années, habillés de manière très formelle. L'intervenant suivant, espagnol, s'excuse de ne pas pouvoir réaliser sa présentation en anglais et la réalise dans sa langue natale. Se suivent ainsi les 9 présentations des nouveaux venus. Une bonne heure s'est déjà écoulée. La secrétaire générale reprend la parole, insiste sur l'importance de la diversité et de la complémentarité des adhérents, et espère une bonne collaboration. Elle passe rapidement sur les 6 défections enregistrées durant l'année, pour projeter un transparent sur la composition des membres.

Le point suivant de l'ordre du jour concerne le rapport d'activité. La secrétaire générale passe très vite, précisant qu'il est « *déjà publié sur le site* ». Elle s'appesantit en revanche un peu plus sur le budget de l'année, commentant le coût du secrétariat, l'importance des activités de projet et de la diversification. L'assistance écoute. Elle explicite ensuite le programme de travail de l'année à venir. Il est articulé autour de l'idée de « *mieux servir les membres* ». Une enquête a été distribuée aux membres le matin même, pour évaluer ce qui est attendu. S'agissant des activités, la secrétaire générale détaille les anticipations de projets retenus, ainsi que les formations et les publications. Une conférence internationale est rapidement évoquée, « *très bien pour la Commission européenne* ». La secrétaire générale enchaîne sur la présentation du secrétariat et de ses agents, qui sont tour à tour applaudis.

Elle présente ensuite le budget prévisionnel, évoquant le coût d'une nouvelle recrue, dont les compétences sont abondamment détaillées : « *les coûts de secrétariat vont augmenter, mais ça va aller avec l'équilibre* ». Le principal problème du budget relève de la « *dépendance aux projets européens* ».

Le point suivant de l'ordre du jour est le plus sensible. Il concerne les conditions d'adhésion et les frais d'adhésion. Jusque-là, aucune personne n'a pris la parole ni posé de questions dans la salle, mais les propositions débattues sur ce point donnent lieu à plusieurs échanges avant d'être adoptées.

La réunion touche à sa fin. Sont rapidement évoqués en « *questions diverses* » quelques aspects organisationnels, puis le Président conclut par des remerciements. Après une pause café, la deuxième partie de la matinée, dont j'apprendrai lors de discussions avec d'autres participants que c'est ce qui les a décidés à venir à l'AG, consiste en des mini-brainstormings sur différents sujets liés à la thématique de l'association.

L'après-midi est consacrée à une visite d'un bâtiment emblématique de la ville, nouvelle occasion de se lier aux autres adhérents. À la fin de la visite, l'ensemble des participants se disent « *Good bye* » chaleureusement, allant jusqu'à des embrassades. Alors que certains regagnent l'aéroport pour rentrer chez eux, d'autres passeront le week-end sur place pour visiter la ville.

Ainsi la conférence annuelle (y compris l'assemblée générale), par son importance dans la vie de l'association (elle fait office de vitrine, cf. les photos mises en ligne sur les réseaux sociaux évoquées dans l'encadré n°14), fait l'objet d'une longue préparation du secrétariat, qui devient intense dans les semaines qui précèdent l'événement. C'est ce qu'exprime par exemple le secrétariat d'Energy cities à l'occasion d'une interview donnée à une radio locale (deux membres sont interrogés à propos de la conférence annuelle¹⁵⁸ organisée à Rennes) :

Journaliste : Si on s'intéresse à l'événement en lui-même en terme d'organisation, j'imagine que ça doit être un joli paquebot à manœuvrer?

Peter (membre du secrétariat) : oui, c'est un joli paquebot à manœuvrer. Ça nous demande un an d'avance. Aujourd'hui, dès que la conférence est terminée, on prépare la conférence l'année prochaine à Heidelberg en Allemagne, et l'année après on sera aux Pays-Bas. Donc on tourne aussi sur toute l'Europe avec notre conférence pour donner aussi, faire connaissance, des visions très différentes par rapport à la France.

(...)

Journaliste : Et quel a été votre rôle dans l'organisation (de la conférence) d'Energy cities?

Secrétaire générale : A Energy cities, on est organisé de façon assez horizontale. Donc en fait on travaille toujours collectivement... Pour la préparation du programme par exemple, c'est un travail qu'on fait tout au long de l'année, en fonction des différents projets, en fonction des agendas des différents collègues et des différentes « task forces » qu'on a en interne pour travailler sur les questions énergétiques, et ça dépend de toute façon énormément de ce que les membres nous demandent. C'est-à-dire que, par exemple, on a maintenant, juste maintenant, une session sur la blockchain et ça c'est une demande très forte de décryptage de ce qu'est la blockchain et de ce que peut être la blockchain pour la Transition Énergétique pour nos membres.

Journaliste : ça veut dire que malgré une organisation qui commence un an à l'avance, il faut rester quand même suffisamment à l'écoute pour adapter son programme aux 1000 villes qui sont membres du réseau ?

Secrétaire générale : Tout-à-fait. Par exemple, la dernière session qui est la session politique de la matinée qui sera tournée vers les demandes auprès des institutions européennes, ça, c'est une session qu'on a préparée jusqu'à ce matin. Parce qu'on a des demandes qui évoluent et qu'on a fait un débat interne hier avec tous les maires pour avoir une idée précise de leurs demandes et nous n'avions pas cette idée avant. Là, la demande elle est très claire, c'est qu'ils veulent de l'Union européenne pas seulement des financements ou pas seulement des cadres politiques, mais un cap clair parce qu'il n'y a pas de cap réel qui est donné. Et ça c'est une demande très forte qui est revenue des débats qu'on a eus hier.

Apparaissent dans la deuxième intervention les principales sources utilisées par le secrétariat pour construire la conférence annuelle, et notamment l'appui sur les projets européens en cours, projets qui permettent à la fois de financer les déplacements, d'associer des partenaires extérieurs à la conférence annuelle et de mettre en avant l'expertise du réseau.

1.1.2. Les projets européens

Outre les activités d'organisation interne, d'autres tâches sont réalisées en dehors du lobbying au sein des réseaux de collectivités : les associations sectorielles comme Energy

¹⁵⁸ <http://www.euradionantes.eu/2018/04/20/en-direct-de-eoe-onpseu-energy-cities-a-rennes/>, écoutée le 20 avril 2018.

cities, Climate alliance ou FEDARENE (pour l'énergie) ou ACR+ (pour les déchets) sont très impliquées dans la promotion et la conduite de projets européens liés à leurs thématiques de prédilection (projets au sens large, incluant des marchés et des activités financées les institutions européennes). Typiquement, les secrétariats d'Energy cities, Climate alliance ou ACR+ sont composés de 10 à 20 « project officers » ayant pour fonction de suivre divers projets, portant sur différents sujets. L'encadré n°14 inséré en début de chapitre portant sur l'AG d'une association de collectivités souligne d'ailleurs l'importance que peut avoir ce genre d'activité dans la vie de l'organisation, ne serait-ce que d'un point de vue strictement financier, pour faire connaître l'association ou pour valoriser les membres.

Dans le cas de l'énergie, Energy cities et Climate alliance réalisent des projets sur les économies d'énergies, les ENR, le transport durable, la mobilisation citoyenne autour des questions énergétiques. Ces projets financés par des programmes ou fonds comme LIFE, Horizon 2020 ou Interreg, qui durent typiquement de 2 à 4 ans, constituent une part significative du budget de ces associations et occupent une grande partie du secrétariat. L'association de régions FEDARENE, qui dispose d'un petit secrétariat de 4 à 5 personnes, se positionne davantage dans le conseil aux membres pour la réalisation de projets. La participation au « bureau de la Convention des maires » (« Covenant of Mayors Office » ou CoMO) constitue un type de projet exceptionnel, par sa longévité et son ampleur, qui occupe 4 à 5 personnes des secrétariats d'Energy cities et Climate alliance, et 1 à 2 personnes de FEDARENE.

Dans le cas des déchets, ACR+ réalise des projets sur des flux spécialisés (déchets de construction, papier, etc.) ou des sous-thématiques (collecte des biodéchets etc.), principalement au titre des programmes LIFE ou Interreg. L'association joue souvent le rôle d'agrégateur et de chargée de promotion des résultats de projet par son expérience en la matière. Son budget est également très dépendant de cette source de revenu.

Si la quasi-totalité des personnels du secrétariat de ces associations spécialisées travaillent exclusivement sur ces activités, même les personnels affectés à la « Policy » et au travail de lobbying sont souvent impliqués dans des projets. C'est le cas d'Energy cities où les 4 personnes ayant des tâches de lobbying suivent également des projets (liés à leur « spécialité »). Ainsi, si l'on considère le temps passé sur des projets par rapport aux autres tâches, il est le coeur du travail du secrétariat de ces associations spécialisées.

Les associations généralistes comme Eurocities ou le CCRE sont beaucoup moins impliquées dans des projets. Si elles réalisent à titre principal des activités de lobbying sur des thématiques très diverses (transport, politique migratoire, services publics, etc.), des projets sont également suivis par les secrétariats, mais très peu concernent les thématiques énergie ou déchets. À l'exception notable du bureau de la Convention des maires, les deux associations généralistes ne s'impliquent que de manière très marginale dans ce type

d'activités¹⁵⁹. Les projets (y compris la Convention des maires) sont suivis par des personnes du secrétariat différentes de celles qui s'occupent de « policy » (et donc de lobbying) : aussi bien au CCRE qu'à Eurocities, les chargés de « policy » sont spécialisés dans le suivi législatif pour plusieurs thématiques (une personne pour déchet-eau et une personne climat énergie au CCRE, une personne déchet-énergie-air à Eurocities). Ce sont ces chargés de policy qui animent les groupes de travail thématiques déchet et énergie-climat au sein de ces réseaux.

Enfin les « *utilities* » comme Municipal Waste Europe ou le CEDEC (ou le CEEP) ne réalisent pas de projets. Composées de secrétariats minimalistes (1 à 4 personnes pour MWE et le CEDEC, 1 personne sur énergie-déchet pour CEEP), ces associations sont fortement tournées vers le lobbying pour leur thématique de prédilection. Dans le cas de MWE et le CEDEC, le lobbying se décompose même selon les différents forums d'intervention : par exemple en-dehors du suivi législatif en procédure législative ordinaire, les deux organisations participent aux travaux de divers groupes de travail spécialisés au sein de la Commission européenne (groupes de travail « déchets » au sein du Joint Research Center¹⁶⁰ et de la DG GROW pour MWE, « smart grid task force » et Forum de Madrid et de Londres pour CEDEC) et au suivi de la comitologie¹⁶¹.

1.1.3. L'échange d'expériences et la valorisation des membres

Une autre activité des réseaux concerne l'organisation des échanges d'expérience entre membres et de la valorisation des meilleures pratiques. Ce type de tâches recouvre des réalités différentes selon les réseaux.

Un réseau généraliste comme Eurocities accorde une part significative de son temps à cette activité. Les groupes de travail internes (par exemple déchet ou air-climat-énergie), qui se réunissent 3 ou 4 fois par an, et le « forum environnement », qui rassemble 2 fois par an sur 2 jours dans une ville-membre des élus et tous les groupes de travail liés à l'énergie et à l'écologie, sont l'occasion de présenter des bonnes pratiques de certains adhérents.

¹⁵⁹ Parmi les projets ponctuels réalisés par Eurocities et le CCRE sur l'énergie et les déchets entre 2013 et 2018, on peut citer (hors Convention des maires) : CASCADE (2011-2014), Mayors'Adapt (2015-2017) et PROSPECT (2017-2020) sur l'énergie et COLLECTORS (2017-2020) sur les déchets pour Eurocities ; Mayors' adapt (2015-2017) et CITYNVEST (2015-2018) sur l'énergie pour le CCRE (https://cordis.europa.eu/project/rcn/194613_en.pdf). D'autres projets plus transversaux (sur le développement durable ou les « smart cities ») ont également été menés.

¹⁶⁰ Le Joint Research Center (JRC), ou centre commun de recherche, est un service technique de la Commission européenne réalisant des études ou certains travaux techniques pour le compte de différentes directions générales de la Commission.

¹⁶¹ La Comitologie recouvre l'ensemble des travaux réglementaires réalisés par la Commission (avec les représentants des États-Membres) en application des textes législatifs. La procédure d'adoption n'est alors pas législative, mais implique en général les représentants des États-Membres (experts des capitales) réunis en réunions (dites de comitologie). Pour plus de détails, voir le chapitre de Jacques de Maillard et Cécile Robert sur les comités (DE MAILLARD et ROBERT, 2008). Pour des exemples concrets de comités (replacés dans la perspective des différents groupes d'experts) à l'échelle d'une DG (DG Justice, liberté, sécurité), voir par exemple DOUILLET et DE MAILLARD, 2010.

Typiquement, un membre de l'association est invité à présenter pendant une vingtaine de minutes à ses collègues, sur la base d'un « power point » en anglais, les actions de sa ville sur un sujet donné. Le CCRE pratique parfois ce type d'activité au sein de ses groupes de travail, même si la composition desdits groupes s'y prête moins (les participants sont majoritairement des généralistes issus des bureaux de représentation bruxellois d'associations nationales).

Les associations spécialisées s'appuient davantage sur leurs secrétariats pléthoriques (par rapport aux associations généralistes) et experts dans leurs domaines d'action. Des guides de bonne pratique sont rédigés par les secrétariats d'ACR+ ou Energy cities, sur la base de données fournies par les membres. Des informations sur les réalisations remarquables des adhérents sont diffusées sur le site internet d'ACR+ par le secrétariat.

De manière générale, tous les réseaux valorisent les membres et leurs pratiques dans des « newsletters » ou bulletins d'information internes qui sont rédigés et publiés régulièrement par le secrétariat, ou lors d'événements organisés par l'association (cf. divers exemples dans l'encadré n°14, qu'il s'agisse de la mise en avant du membre hôte ou des nouveaux adhérents).

1.1.4. Le réseautage (« networking ») avec les autres réseaux européens

Une dernière activité réalisée par les réseaux (et surtout par leurs secrétariats) concerne le suivi d'autres réseaux européens et les liens entretenus avec eux (CHALMERS, 2013a).

Si cette tâche est parfois liée à celle de lobbying (réunions de coalitions, participation à des réunions internes d'autres réseaux, etc.) ou de projets, elle s'inscrit dans un contexte de positionnement et d'échanges d'informations plus général. Elle repose fréquemment sur des relations informelles, personnelles, ayant une motivation individuelle. Elle est ainsi réalisée typiquement à l'occasion de déjeuners ou de cafés partagés lors des nombreux événements qui égrènent la vie bruxelloise, qui sont autant de moyens de réactiver d'anciens contacts ou de créer de futures opportunités d'échanges (voire de futures opportunités d'emploi), ou de récupérer de l'information utile à d'autres activités.

Cette tâche réalisée à la marge du travail du réseau occupe du temps dans la vie des secrétariats, qui lui attribuent en outre une place importante.

1.1.5. Synthèse des activités des associations

Au final, pour tous les réseaux, le lobbying est une activité parmi d'autres. En outre, le temps à lui consacrer peut entrer en concurrence avec celui d'autres impératifs de travail.

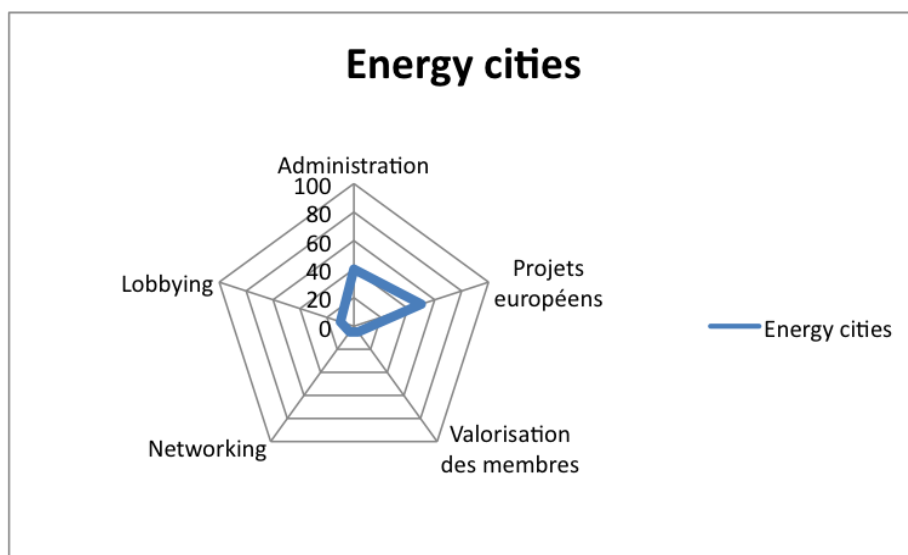
À partir du temps passé sur chacune des activités (que l'on peut reconstituer sommairement), il est possible de proposer des profils d'associations (voir figure n°10 ci-après), qui diffèrent en fonction du type de réseau (réseau de collectivité spécialisé ; réseau

généraliste ; « *utilities* »). Ainsi, les réseaux spécialisés passent la majorité de leur temps sur des projets européens et sur l'administration (dont la communication), les « *utilities* » sont tournés vers le lobbying et le réseautage (« *networking* »), alors que les associations généralistes ont une activité un peu plus équilibrée (même si elle est en majorité tournée vers le lobbying pour le CCRE).

Figure n°10 : Grandes tendances concernant le profil des réseaux en fonction du temps passé par leur secrétariat à diverses activités (en pourcentage du temps total)

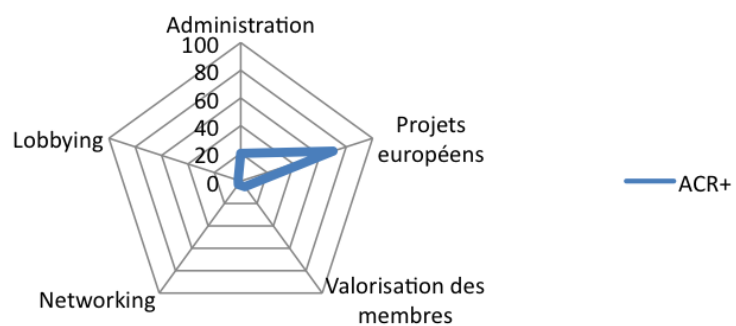
(Source : auteur, à partir des entretiens et site Internet des associations ; les activités de communication sont incluses dans l'administration¹⁶²)

- Profil d'associations de type réseaux de collectivités spécialisés :



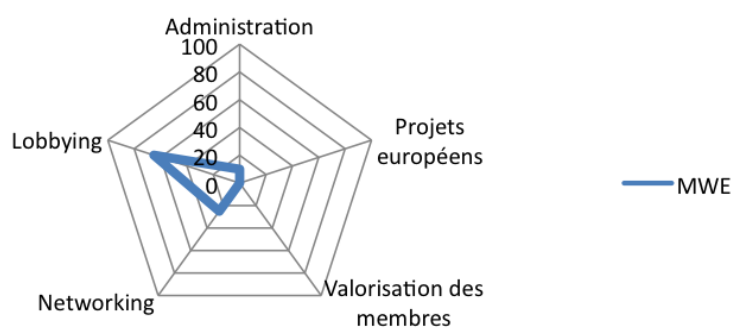
¹⁶² La méthodologie utilisée ici, très rudimentaire, vise seulement à donner un ordre d'idée au lecteur. Elle consiste, pour chaque réseau, à évaluer pour l'ensemble des effectifs du secrétariat le temps passé sur chaque activité. Cette évaluation est réalisée en regardant sur les sites Internet des associations le nombre de personnes du secrétariat, et en estimant pour chaque personne un pourcentage de temps passé par activité en fonction de son profil (projet, lobby, administration...). L'estimation se fait sur la base des données quantitatives récoltées en entretien avec les représentants de collectivités en réponse aux questions sur les tâches réalisées et la semaine-type (cf. annexe 3 « trames de guides d'entretien »). Pour les données manquantes, des approximations ont été faites à partir des données qualitatives d'entretien.

ACR+

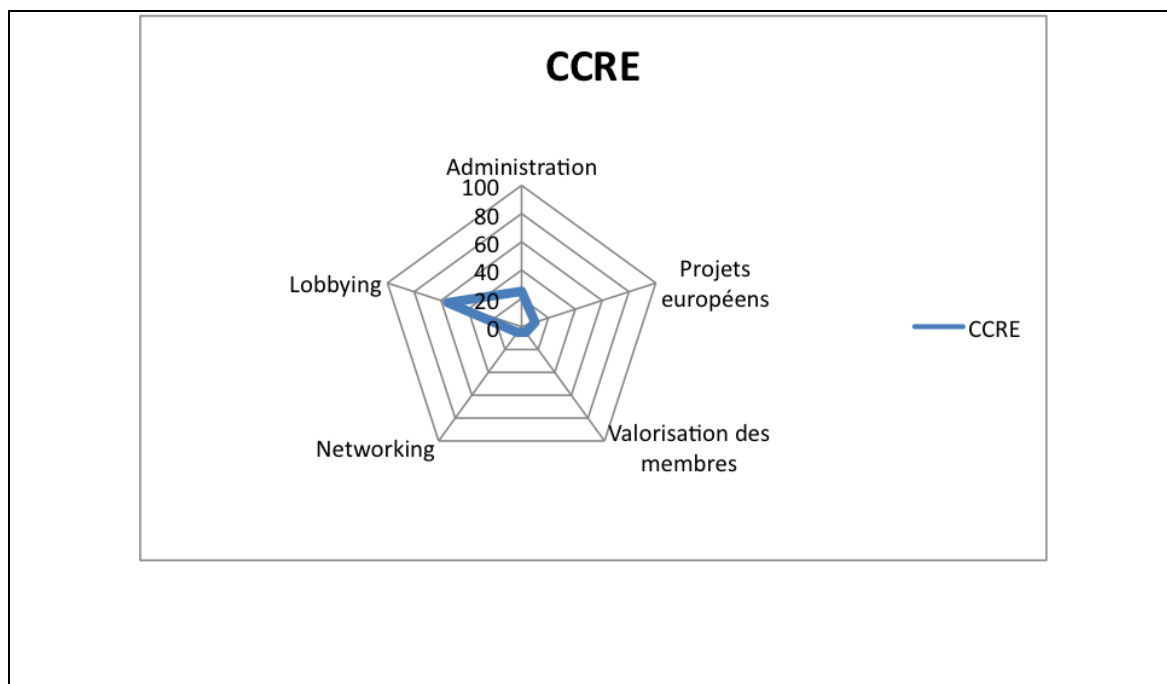


- Profil d'associations de type "utilities" :

MWE



- Profil d'associations de réseaux de collectivités généralistes :



Il est par ailleurs utile de garder à l'esprit que les ressources internes affectées par secteur varient fortement selon le type de réseau : les réseaux généralistes ont ainsi globalement une forte activité de lobbying, mais seule une petite partie du secrétariat y contribue dans les secteurs de l'énergie ou des déchets (voir tableau n°17 ci-après) :

Tableau n°17 : Estimation des ressources du secrétariat (en nombre d'ETP - équivalent temps plein) affectées à des tâches de lobbying sur l'énergie ou les déchets

(Source : auteur, à partir des entretiens, sites internet des réseaux et données du registre de transparence de l'Union européenne¹⁶³)

	Associations spécialisées				« Utilities »		Associations généralistes	
	Energy cities	Climate alliance	FEDARENE	ACR+	CEDEC	MWE	Eurocities	CCRE
Déchets	-	-	-	1,5	-	1,5	0,5	1
Énergie	3,5	2	1	-	3	-	0,5	1

Au final, une analyse de l'activité de lobbying à l'échelle de l'association nous enseigne que les ressources effectivement dédiées au lobbying sont relativement limitées, notamment par rapport à d'autres activités réalisées par l'association, comme le suivi de projets, l'échange d'expériences et la valorisation des membres, les rencontres avec d'autres

¹⁶³ La méthodologie employée a consisté à identifier les personnes affectées à des tâches de lobbying dans chaque association (information obtenue en entretien sauf dans le cas de l'association non rencontrée où l'évaluation a été faite à partir des données en ligne). A ensuite été évalué, pour chacune de ces personnes, leur pourcentage de temps de travail consacré au lobbying (obtenu en entretien, sauf dans le cas de l'association non rencontrée où l'évaluation a été estimée à partir des données en ligne du registre de transparence et du site Internet).

réseaux ou encore l'organisation administrative interne.

Néanmoins, il serait erroné de considérer toutes ces activités comme cloisonnées, parfaitement étanches, en se plaçant seulement dans une perspective concurrentielle entre elles. En réalité, le fait que les réseaux puissent être tournés vers d'autres activités ne signifie pas pour autant qu'ils soient handicapés dans leur travail de recherche d'influence : des synergies importantes existent entre les différentes tâches, ce que nous allons montrer dans le point suivant.

1.2. Quand le lobbying nourrit les autres activités... et réciproquement

Si le temps consacré par les associations au lobbying peut apparaître en première approche limité voire très marginal par rapport à d'autres activités, notamment dans le cas des associations spécialisées, il serait prématuré d'en conclure que certains réseaux ne font pas de lobbying ou que leur capacité de lobbying est nécessairement négligeable. En réalité, des synergies importantes existent entre les différentes activités, administration, suivi législatif-lobbying, « networking » et projets européens, élément qui a été mis en avant quasi-systématiquement par les personnes interrogées des secrétariats (et qui est également mentionné dans la littérature : voir par exemple CHALMERS, 2013b sur le rôle des événements publics pour l'accès aux « décideurs européens »).

Prenons l'exemple d'Energy cities. Un projet européen comme la Convention des maires, qui occupe une part significative du temps de l'association, nourrit fortement à la fois l'association et son activité de lobbying, en-dehors de tout décompte de ressources. Non seulement il procure un revenu régulier à l'association, permet des rentrées d'argent via des projets européens spécifiquement dédiés, assure le recrutement de personnels qui viennent renforcer le secrétariat, y compris pour des tâches transversales (communication etc.), et favorise une visibilité (et donc l'adhésion de nouveaux membres). Mais la Convention des maires facilite aussi, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, un accès immédiat à la Commission européenne, au niveau politique (commissaires) et également technique (administrateur, chefs d'unité, directeurs). En outre, la gestion du bureau de la Convention donne des éléments pour « *alimenter le lobbying* » et le façonner (en créant par exemple des occasions de « networking » avec les autres réseaux, qui peuvent être utilisées pour mettre en place des actions de coalition sous un même étendard - cf. chapitre suivant) :

Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat d'un réseau généraliste

Sur les relations extérieures, quels sont vos liens avec les autres réseaux de collectivités ?

Déjà on travaille ensemble dans le cadre de la Convention des maires, mais dans le cadre de la convention des maires, on peut pas faire de lobbying. On est en contrat avec la Commission.

Il y a une clause qui vous le dit ?

La Commission, enfin c'est un service, ils nous payent pour gérer la Convention des maires, ils nous payent pas pour faire du lobbying (rires). En fait, on fait ce travail et on utilise le travail qu'on fait dans la Convention des maires pour alimenter notre lobbying. Mais on peut pas

prendre position en tant que Convention des maires pour dire « on est pour ou contre le paquet énergie climat », ça c'est pas possible. Du coup on a 2 casquettes un petit peu, parfois c'est un peu difficile.

En effet, comme le souligne une autre personne interrogée impliquée dans le bureau de la Convention des maires (initialement à propos d'un autre projet en cours), la ligne de crête est parfois tenue entre réalisation du contrat et action de lobbying, et la Convention des maires est aussi un moyen de « *faire passer les messages clés* » :

C'est un peu toujours aussi un travail d'équilibriste : d'une part se servir du projet pour faire passer un peu nos messages clés politiques, mais en même temps on peut pas faire du lobby via un projet européen donc on doit être... Ça c'est ce qu'on a toujours fait avec la Convention des maires un petit peu... En filigrane, il faut le faire subtilement.

Plus généralement, les projets européens plus ponctuels sont également utilisés pour sensibiliser les institutions, au premier rang desquels la Commission européenne. Même si les réseaux sont conscients de la nécessité de séparer les exercices, les informations recueillies dans le cadre des projets sont utilisées pour le travail de lobbying :

Extrait d'entretien avec deux personnes d'un secrétariat de réseau

Interviewé 1 : Quelque chose que j'avais pas du tout remarqué avant de travailler sur des projets européens, c'est que la Commission utilise ces projets européens pour tirer toutes les informations qu'ils peuvent depuis le terrain. C'est pour ça qu'ils adorent les gros « work packages » sur la communication. Ça leur permet à eux de canaliser les informations depuis le terrain. Ça doit se finir par des « policy brief », des « policy recommendations ».

Interviewé 2 : Ça c'est nouveau, ça c'est relativement nouveau. Mais ils adorent. On a un groupe de partenaires qui sont pas forcément nos membres mais dans lesquels il y a forcément nos membres. On fait des recommandations européennes, nationales et après on va les porter. Ça ils adorent. Effectivement, c'est un moyen de faire remonter.... (...)

Interviewé 1 : Après on fait pas la confusion entre les recommandations recueillies dans le cadre de l'exercice scientifique des projets et les recommandations qui sont recueillies dans le cadre de la consultation de nos membres. Mais très souvent, il y a une convergence évidente et très souvent l'une alimente l'autre. Et très souvent les ponts (...) se développent avec la Commission dans le cadre de ces projets...

De manière contraposée, le lobbying est aussi perçu comme une étape préalable nécessaire pour l'obtention de projets, ce que résume un représentant d'un bureau de liaison d'une région lorsqu'on l'interroge sur les rendez-vous avec les commissaires européens :

Oui mais après est-ce qu'il s'agit de rendez-vous « Je vais à Bruxelles une fois tous les 6 mois, je fais le tour, je suis un élu, je vais voir le commissaire untel, le cabinet de truc etc. » Et puis c'est tout. Ou est-ce que [c'est un rendez-vous avec une vraie dimension stratégique]... Parce que, oui, on peut venir à Bruxelles pour rencontrer le Commissaire, rencontrer les gens de la DG ENER ou RTD [recherche], et leur dire : « on a un super projet, (...) c'est des smartgrids, l'avenir des réseaux, etc. On aimerait bien avoir du financement via Horizon 2020. » Ça, c'est une chose, ça on fait beaucoup, ça tout le monde le fait, ça y a pas de souci... Demander les sous, ça, y a pas de souci...

Mais se poser vraiment la question stratégique qui, de mon point de vue, n'est pas dissociable d'avec les financements, [ça, tout le monde ne le fait pas]... Ce que je veux dire c'est que si, pour la Commission, les régions n'existent pas, si, pour la DG ENER, les régions n'existent pas, jamais il n'y aura un appel à projets dans lequel on pourra faire rentrer nos trucs... Jamais. Parce que les appels à projets sont quand même [aussi] le résultat d'un travail de lobbying. Par exemple, les îles, elles ont bien fait leur travail, elles ont leur initiative, avec 3 appels à projet dans Horizon 2020. Et ça, c'est les îles. Ça tu sais que les îles vont avoir leur truc.

Enfin, les tâches liées à l'organisation administrative interne créent des opportunités pour associer les institutions européennes à la vie de l'association (et pour valoriser les membres). Au-delà des assemblées générales décrites précédemment (cf. encadré n°14), des événements récurrents comme les conseils d'administration ou les réunions diverses (forum Eurocities, groupe de travail CCRE, etc.) sont l'occasion d'obtenir de l'information sur le suivi législatif et d'exercer un lobbying direct sur des personnes et des institutions invitées pour l'occasion (représentants de la Commission, eurodéputés ou représentants de la Présidence). C'est ce que réalise Energy cities lorsqu'est invitée à une réunion de son conseil d'administration la directrice en charge des ENR et de l'efficacité énergétique en octobre 2017¹⁶⁴, ou lorsque Eurocities invite des représentants de la DG ENER et une eurodéputée (nommée rapporteure fictive sur la directive « efficacité énergétique ») à son « forum environnement » organisé à Anvers en mars 2017¹⁶⁵.

De fait, quels que soient les réseaux, il existe un consensus pour le suivi législatif, et une activité de lobbying est toujours réalisée dans les faits (même si elle n'est parfois pas toujours publiquement assumée). Toutes les brochures d'adhésion qui présentent les bénéfices qui peuvent être retirés en rejoignant un réseau incluent une dimension « influence » plus ou moins ouvertement revendiquée. Eurocities fait de « l'influence » et de la capacité à orienter l'agenda européen (« *Shaping the EU agenda* ») un des 4 piliers de sa brochure « pourquoi nous rejoindre »¹⁶⁶. Climate alliance donne, parmi les 11 « raisons de rejoindre le réseau » publiées sur le site Internet de l'association, la raison suivante : « 11. *Have your voice heard in important EU decisions via Climate Alliance responses, opinions and resolutions* »¹⁶⁷. Dans le cas d'Energy cities, le dossier d'adhésion présente les bénéfices annoncés de l'adhésion (« *10 bonnes raisons de rejoindre le réseau* »), qui sont principalement axés sur l'échange de bonnes pratiques et le montage de projets, mais incluent : « *Influencer la politique énergétique et territoriale aux niveaux national et européen* »¹⁶⁸. De même, le CCRE, qui n'a pas de brochure d'adhésion, se donne notamment comme objectif (selon l'article 3 des statuts d' AISBL déposés en 2014-2015) : « *d'influencer la législation européenne en veillant notamment à ce que soit assurée la consultation des Collectivités territoriales* »¹⁶⁹. S'agissant de FEDARENE, les arguments avancés pour l'adhésion sont de plusieurs ordres, commençant par les projets, les informations via des conférences ou échanges d'expériences et incluent la participation à la rédaction de position

¹⁶⁴ <https://twitter.com/energycities/status/923524380356988928> (Tweet d'Energy cities du 26 octobre 2017).

¹⁶⁵ <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/EUROCITIES-Environment-Forum-on-energy-transition-in-cities-WSPO-ALTJ8B>, consulté en mai 2017.

¹⁶⁶ Cf. la brochure « why to join » de septembre 2012 qui développe 4 points dont un sur l'influence : « 1. Profile (...); 2. Influence (*Shaping the EU agenda*); 3. Resources (...); 4. Value (...) » (<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/GetMediaBytes?mediaReference=2878>, consulté en novembre 2016).

¹⁶⁷ Cf. <http://www.climatealliance.org/municipalities/member-benefits.html>, consulté en décembre 2016.

¹⁶⁸ Cf. www.energy-cities.eu/IMG/pdf/dossier_adhesion_fr.pdf, consulté en octobre 2016.

¹⁶⁹ <http://ccre.org/bibliotheques/getFile/18f8d2e5ec456786f39a8ac08247c4da7948df5f>, consulté en décembre 2015, également disponible sur le site du moniteur belge.

papers¹⁷⁰. Enfin, ACR+ propose à ses futurs membres de pouvoir « *suivre les développements de la politique européenne et avoir l'opportunité d'exprimer les vues des autorités locales et régionales au niveau européen* »¹⁷¹.

Même le CCRE, qui considère que les autorités locales et régionales ne sont pas des « groupes d'influence » (et qui s'oppose à l'obligation d'inscription de ces entités dans le registre de transparence de l'UE répertoriant les lobbys¹⁷²), revendique le fait de faire du lobbying dans ses brochures de présentation¹⁷³, et organise même des conférences pour s'améliorer en la matière. C'est le cas par exemple de la conférence tenue sur le lobbying le 14 novembre 2012 par le CCRE, qui conclut à la nécessité d'approfondir cette activité¹⁷⁴.

Au final, contrairement à ce que pourraient suggérer les chiffres bruts des ressources qui mettent en relief le temps limité passé sur cette activité, le lobbying constitue une tâche importante réalisée par toutes les associations de collectivités. Cette importance apparaît dans la mise en avant qui en est faite par les réseaux, mais également dans le fait qu'elle est intrinsèquement liée, en pratique, à l'ensemble des autres activités réalisées, et donc participe de la survie des associations. La question qui se pose dès lors est de lever le voile sur la façon dont ce lobbying est pratiqué dans les faits, afin d'évaluer si, en dépit d'un temps et de ressources limités pour le mener à bien, il peut donner lieu à une influence, et selon quels mécanismes. Cette interrogation est d'autant plus essentielle dans le cadre de flux législatifs volumineux comme les paquets « énergie » et « déchets », qui nécessitent a priori un investissement important pour pouvoir les suivre.

¹⁷⁰ « Take part in the drafting of FEDARENE position papers » : <http://www.fedarene.org/join>, consulté en janvier 2018.

¹⁷¹ <http://www.acrplus.org/en/joinacrplus>, consulté en janvier 2016.

¹⁷² « Nous estimons que les gouvernements locaux - élus directement par les citoyens européens afin de fournir des services publics essentiels - ne devraient pas être traités de la même manière que les lobbys commerciaux et les sociétés multinationales. C'est pourquoi nous appelons au rétablissement de l'exemption d'inscription au registre des lobbyistes de l'UE, des gouvernements locaux et de leurs associations représentatives. » (<http://ccre.org/fr/actualites/view/3042>, consulté en avril 2019).

¹⁷³ Extrait de la brochure 2013 : « Que faisons-nous ? (...) Le CCRE agit avec ses membres pour que leurs intérêts soient pris en compte lors de l'élaboration des politiques européennes. Nous intervenons dès le début du processus législatif, auprès de la Commission européenne et jusqu'à l'adoption des amendements sur lesquels le Parlement européen doit se prononcer. » (http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_presentation_brochure_2013_fr.pdf, consulté en 2015 et 2019).

¹⁷⁴ « (Brussels): (...) Participants agreed that CEMR and its members hold a unique position in the European lobbying arena as they represent the level of government closest to the citizens, an aspect that should be better taken into account in CEMR's strategy. It was also agreed that results should better measured and celebrated. CEMR plans to publish a manual with good lobbying practices as a follow-up of the workshop debates. » (http://www.ccre.org/docs/newsletter_november_2012_EN.pdf, consulté en janvier 2019).

2. S'organiser pour le lobbying face à la complexité des flux législatifs

La condition préalable au fait de pouvoir se mobiliser sur un paquet législatif est la capacité à être en mesure de suivre les développements législatifs, et à aller dans le détail des propositions législatives, ce que les associations européennes (et les professionnels du lobbying) dénomment « monitoring » (CHALMERS, 2011; LUXON, 2017). Il s'agit en effet de pouvoir identifier parmi l'ensemble des travaux législatifs en cours ceux qui sont importants et justifient d'engager une mobilisation, et à quel moment.

2.1. La capacité à assurer une veille législative (« monitoring »)

Même si les ressources dont elles disposent pour le lobbying sont limitées, comme nous l'avons vu au point précédent, les associations européennes de collectivités étudiées mènent toutes une activité de « monitoring », en s'appuyant sur une organisation interne adaptée mais également en externalisant et en mutualisant dans certains cas cette activité.

2.1.1. L'organisation interne pour assurer le suivi et ses limites

Toutes les associations européennes de collectivités étudiées sont organisées en interne de manière à assurer un suivi législatif dans les domaines qui les intéressent.

Cette capacité repose d'abord sur une *structure* adaptée, prévoyant une allocation de tâches incluant le monitoring, qui diffère selon les organisations. Les associations généralistes identifient au sein du secrétariat des « policy officers » couvrant un ou plusieurs domaines dédiés, et qui travaillent principalement sur le lobbying : le CCRE a un agent dédié aux déchets et un autre à énergie-climat, Eurocities dispose d'un agent pour les questions air-climat-énergie-déchet. Ainsi, les domaines faisant a priori l'objet d'un suivi sont définis par l'organisation dans sa structure même. Pour les associations spécialisées, des agents du secrétariat sont identifiés comme étant « policy officer » plutôt que « project officer », et ayant pour tâche principale de suivre la « policy » (les développements de politique publique). C'est par exemple le cas de deux personnes au sein d'Energy cities (aidées de deux autres collègues) ou de 1 à 2 personnes à Climate alliance (selon les périodes). Municipal Waste Europe a un « policy officer » dédié à la veille législative, et Fedarene utilise des stagiaires.

En outre, des *outils* existent au sein des associations pour faciliter ce travail en le routinisant. Pour donner une vision générale de toutes les législations prévues ou en cours, des tableaux internes identifiant domaine par domaine les propositions législatives négociées

ou à venir sont par exemple remplis régulièrement à Eurocities par les « policy officers »¹⁷⁵. Par ailleurs, ces outils de suivi sont utilisés fréquemment pour alimenter un service aux membres, comme nous l'explique une personne du secrétariat du CCRE :

Au quotidien, ça veut dire aussi toute cette veille, la traduire, retranscrire pour nos experts. Donc toutes les 2 semaines, on envoie une « green update », une petite newsletter où on leur explique ce qu'on fait, les textes qui arrivent, les demandes importantes pour nos membres et tout ça...

De manière similaire à cette « green update » du CCRE, Municipal Waste Europe diffuse à ses membres une newsletter sur les nouveautés législatives, incluant les travaux en comitologie et les groupes d'expert des agences¹⁷⁶. Des sources d'informations comme le suivi quotidien de la presse européenne et spécialisée (et des autres associations européennes) sont utilisées par Municipal Waste Europe, FEDARENE, Energy cities. Les services aux membres sont aussi l'occasion d'assurer un suivi plus macroscopique : ACR+ édite 4 fois par an pour ses membres un document d'une dizaine de pages appelé « EUdigest », qui récapitule les évolutions des propositions législatives dans le domaine des déchets (similaire à la page web « what's EUp » ou « Quoi de nEUf » d'Energy cities, mise en ligne 4 fois par an sur son site).

Mais, au-delà des structures et des procédures mises en place, les réseaux s'appuient essentiellement sur la *connaissance et l'expérience des personnes du secrétariat*, d'autant plus utiles que les propositions législatives européennes sont faites dans un cadre formalisé, séquentiel et transparent, et que ces propositions sont fréquemment des révisions de textes existants. Les agents des secrétariats, qui travaillent depuis plus de 5 ans et souvent depuis plus de 10 ans (voire 20 ans pour certains) sur les mêmes politiques européennes, connaissent et maîtrisent les différentes étapes de la procédure et le contenu des textes, ce qu'explique une personne d'un secrétariat :

C'est nous qui décidons quand faire un « position paper ».

Sur quelle base décidez vous ?

Comme on connaît le programme de travail, on sait... et quand on suit une politique depuis longtemps, on sait qu'effectivement ça va être révisé à tel moment... On sait à quelle période de l'année ça va être publié, donc on organise notre travail en fonction de.

Lorsque la directive sur l'efficacité énergétique de 2012 est révisée en 2014-2016, plusieurs membres du secrétariat du CCRE ont déjà été impliqués dans le lobbying intense du CCRE (et d'Eurocities) qui a été fait sur des points précis de la proposition adoptée en 2012. Il est ainsi peu surprenant que le CCRE publie en 2014 un communiqué de presse rappelant sa position historique sur le sujet¹⁷⁷. De même la responsable du bureau européen de Climate

¹⁷⁵ Un exemple est disponible sur le site d'Eurocities : <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESNetworkupdateFebruary2017.pdf>, consulté en novembre 2017.

¹⁷⁶ Pour des exemples : <http://www.larac.org.uk/sites/default/files/2015%2040-42%20INTERNAL%20UPDATE%2028September%2016October-15.pdf> et : http://www.larac.org.uk/sites/default/files/MWE%20Timeline_10_2-6%20March%202015.pdf.

¹⁷⁷ <http://ccre.org/en/actualites/view/2797>, consulté en avril 2019.

alliance jusqu'en 2017 suit la politique énergétique pour des réseaux de collectivité depuis 2002. Même de nouvelles recrues au sein des réseaux ont en général un parcours européen leur permettant d'assurer un suivi des procédures législatives dès leur arrivée : la personne du secrétariat qui gère les politiques liées à l'air, les déchets et l'énergie pour Eurocities à partir de 2016 a auparavant travaillé comme assistante d'eurodéputés au Parlement européen en commission ENVI, notamment sur la qualité de l'air.

Compte-tenu des ressources limitées au sein des réseaux pour le travail de lobbying, l'expérience des personnes des secrétariats est aussi utilisée pour définir des priorités dans le « monitoring ». En effet, la multiplication des textes traités simultanément (dans le cadre de paquets) conduit à devoir assurer un suivi à de multiples niveaux, qui est extrêmement difficile (pour ne pas dire impossible) pour une seule personne. Dès lors, des choix dans le suivi sont réalisés au sein des secrétariats, en fonction des priorités affichées par les réseaux, des travaux en cours, mais aussi des convictions des personnes. C'est ce que nous précise une personne interrogée faisant partie du secrétariat de Climate alliance fin 2017, qui évoque des priorités définies sur la base des autres travaux en cours et de sa propre perception :

Le « monitoring », comment avez-vous trouvé le temps de le faire ?

Bien sûr, ça a été assez difficile, mais au final, on s'est concentré sur certains domaines. On n'a pas essayé de tout couvrir. Je suis une personne qui, quand elle voit une opportunité, a tendance à aller un peu à gauche et à droite. Parfois, mon problème c'est de me focaliser mais quand même, je pense que par rapport aux aspects de politiques publiques il y avait des priorités claires qu'on regardait donc... à cause du travail,... oui à cause de la Convention des maires et à cause du travail sur le financement... Et à cause du projet (Cityinvest), on s'est beaucoup intéressés à l'efficacité énergétique des bâtiments et, évidemment, le dossier sur la gouvernance inclus dans le paquet « énergie propre » était quelque chose que je trouvais extrêmement intéressant (...). Parce que je pensais vraiment qu'on pourrait mettre sur la table ce que nous avons fait depuis de nombreuses années.

Si les organisations internes et les compétences des personnes ressources au sein des secrétariats permettent de maîtriser globalement le suivi des flux législatifs, et de les anticiper, ces systèmes comportent des limites. En particulier, compte tenu de la faiblesse numérique des personnes impliquées, les départs de personnel, l'arrivée de nouvelles recrues moins expérimentées, la focalisation ponctuelle sur une autre activité (AG, etc.) ou tout simplement les conditions normales du travail (formation, vacances, congés maternités etc.) conduisent à des ruptures dans le suivi (ou du moins dans la qualité du suivi).

C'est l'une des raisons pour lesquelles des mécanismes sont mis en place en complément pour faciliter le suivi législatif, basés sur des délégations et la mutualisation du travail de suivi. Néanmoins, ces pratiques restent limitées à certaines configurations que nous allons exposer.

2.1.2. Les stratégies (risquées) de délégation : l'appui sur des coalitions

Face à des paquets législatifs volumineux et en raison de ressources affectées au lobbying limitées, les réseaux de collectivités essaient de s'associer à d'autres entités pour faciliter le suivi législatif.

Une première stratégie des réseaux consiste à se coordonner et à mutualiser l'effort avec d'autres réseaux de collectivités, en définissant des priorités complémentaires. Cet ajustement informel est toutefois difficile à réaliser en amont pour les réseaux dont les positions sont définies par les membres en groupe de travail (voir section suivante). Cette option est limitée dans les faits à des thématiques que les réseaux considèrent comme moins importantes ou intéressant moins leurs membres - que ces sujets soient considérés comme trop techniques ou qu'ils soient débattus dans des enceintes de préparation non accessibles à certaines associations. Par exemple, Energy cities s'appuie sur le CEDEC pour le suivi de certaines questions liées à l'organisation du marché de détail qui sont traitées dans le « Forum de Florence », auquel l'association ne participe pas faute de temps (c'est ainsi, par exemple, par le CEDEC qu'Energy cities a suivi les développements relatifs à la « EU DSO entity »¹⁷⁸). Autre cas, les réseaux généralistes CCRE et Eurocities « délèguent » à Energy cities le suivi des textes sur l'organisation du marché de l'énergie (qui ne font pas partie des textes dont ils assurent le suivi). Cette « délégation », réalisée en pointillé, transparaît dans des prises de position conjointes sur le marché de l'électricité. Ces coups de main ponctuels s'inscrivent plus globalement dans des tentatives de coordination et de mise en complémentarité des réseaux, basés sur des échanges informels entre secrétariats, que nous ont rapportés des personnes qui y travaillent (cas ici d'un réseau spécialisé) :

(A propos de priorités complémentaires entre les différents réseaux européens de collectivités)

C'est bien comme ça, c'est une des choses qu'on a discutées par exemple l'année dernière... [en 2016]. Il vaut mieux aussi se répartir les charges, et c'est pour ça que c'est aussi une bonne idée quand quelqu'un fait quelque chose de proposer aux autres réseaux de mettre les logos. C'est juste plus cohérent et ça va... Enfin nous, on va pas sur les « sustainable developments goal ». C'est pas notre... Alors qu'il y en a au moins 5 qui sont complètement liés à notre travail. Mais il y en a d'autres qui le font et s'ils veulent utiliser notre logo, on aura pas de problème... Voilà c'est plutôt comme ça qu'on s'organise, pour faire un peu plus de poids quoi...

Les enceintes de préparations législatives moins accessibles sont également des raisons de coopération : typiquement, les réseaux de collectivités généralistes éprouvent dans certains cas des difficultés ou des réticences à suivre les travaux du Conseil. Ce suivi est alors réalisé par le biais de coalitions avec d'autres réseaux de collectivités (comme ici avec Municipal Waste Europe qui, étant spécialisé sur les déchets, a le temps de suivre les débats au Conseil) ou via les membres :

Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau généraliste

Est-ce que vous suivez le Conseil ?

On suit les séances publiques. Alors... c'est évidemment une institution qu'il nous est plus difficile de suivre. Et lorsqu'on le fait, ce sont directement les autres parties prenantes qui suivent peut-être les processus de manière beaucoup plus détaillée que nous... Municipal Waste Europe se concentre sur les déchets... Moi non. Donc, je compte aussi sur les autres pour... mais on laisse nos membres... Nous informons nos membres, mais c'est plus leur travail... pour le dire ainsi... parce que c'est plus difficile pour nous...

¹⁷⁸ C'est-à-dire la proposition de la Commission européenne de mettre en place une entité européenne des Gestionnaires de Réseau de Distribution (qui est l'une de nos études de cas). Les enjeux afférents sont développés au chapitre 2.

Une deuxième stratégie consiste à adhérer à une coalition multi-acteurs spécialisée sur une thématique pour sous-traiter de manière permanente le travail de suivi. C'est le cas par exemple d'Energy cities et de Climate alliance qui font toutes deux partie d'une coalition d'industriels et d'ONG appelée « Coalition for energy savings », promouvant une ambition forte en matière d'économies d'énergies. Née d'un projet européen associant industriels et ONG en 2010 (ALNE, 2013, p. 61 et 63), cette coalition, qui était initialement informelle, se dote dès 2011 d'un secrétariat à temps plein, financé par des cotisations. Energy cities est la première à l'avoir rejoint en mars 2012¹⁷⁹, dans le cadre de la négociation de la directive sur l'efficacité énergétique. Il s'agissait alors plus d'une démarche de portage conjoint de position afin de soutenir des objectifs élevés de rénovation énergétique et de gain d'énergie. En décembre 2015, en pleine consultation publique en ligne de la DG ENER sur la révision de la directive efficacité énergétique, c'est Climate alliance qui rejoint la coalition – elle est alors également très impliquée dans la COP21 à Paris¹⁸⁰. En 2019, les 2 associations sont toujours membres de la coalition¹⁸¹.

Les raisons données pour continuer à adhérer à cette coalition (et plus généralement à d'autres structures de ce type) sont liées au gain de temps qu'elle procure, en particulier pour le suivi législatif (mais aussi pour le portage de position, élément qui sera développé plus loin), ce que reconnaissent aussi bien Climate alliance qu'Energy cities (cf. verbatim ci-après). En particulier, la coalition permet de se tenir informé facilement des développements législatifs et des positions tenues :

(Entretien avec un membre du secrétariat de Climate alliance, novembre 2017)

OK, comment trouvez-vous le temps de suivre l'évolution de la politique? Parce que pour suivre le paquet « énergie propre », il faut beaucoup de « monitoring » ?...

Pour moi, c'est là que l'intérêt de certains... du fait d'être en quelque sorte un membre d'un groupe plus large est particulièrement important. Parce que la « Coalition for energy savings » dispose d'une liste de diffusion spécifique, fermée, pour les travaux de plaidoyer sur le paquet « énergie propre ». Ils publient une newsletter hebdomadaire sur tout ce qui s'est passé. Mais s'ils publient des communiqués à l'extérieur, ils consultent les organisations membres qui peuvent commenter en détail ce qui est proposé.

En outre, ces coalitions présentent l'intérêt de permettre la création et l'entretien de liens (« connexions ») avec d'autres acteurs, même si cette participation présente également des inconvénients en terme d'obligation d'engagement et de rapprochement avec le privé :

(Autre entretien avec un autre membre du secrétariat de Climate alliance, décembre 2017)

Pour la coalition [for energy savings] également, pour les différentes coalitions auxquelles on s'est en quelque sorte rattaché, c'est parce que, comme je le disais, il y avait un manque de ressources ou on n'avait pas assez de temps à y consacrer. On a donc cherché différentes façons d'obtenir plus d'intelligence et de liens, d'établir des connexions. Bien sûr, c'est un peu controversé, parce que, quand on entre dans une coalition, c'est pour y aller et ça prend du

¹⁷⁹ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/20120308_EnergyCities_Join_Coalition_for_Energy_Savings.pdf, consulté en juin 2018.

¹⁸⁰ <http://energycoalition.eu/20151209>, consulté en avril 2019.

¹⁸¹ Le fonctionnement des coalitions comme « Coalition for energy savings » ou d'autres coalitions est détaillé au chapitre 5 (section 2.2).

temps aussi. Mais bon, ça a fonctionné. Seul, on ne peut pas avoir assez d'influence, ni le temps de chercher les différentes plateformes.

(Entretien avec un membre du secrétariat d'Energy cities, février 2017)

Vous n'avez pas besoin d'aller à tel moment de la procédure voir telle personne ?

Non je pense qu'on viendra nous chercher. En fait, on n'a pas besoin de le faire... On le fait, on le fait un petit peu, mais les coalitions elles sont payées pour ça. Elles font cette veille, elles la font de façon justement collaborative, collective.

Vous faites avec les coalitions ?

Ben oui c'est à ça qu'elles servent sinon on va tous faire la même chose, c'est pas possible... Ils font ça, quoi, ils font ça à plein temps, pour leurs membres, dont on est. Donc voilà. Non ça...

Vous, c'est ce que vous attendez des coalitions, c'est ce service finalement ?

Oui c'est une répartition des rôles... (...) Et les coalitions, c'est pour ça qu'on est membres, c'est pour... On est tous autour d'un agenda commun, donc c'est pour ça qu'il y en a plusieurs... On est tous parce que chacun se concentre sur un truc et ces coalitions parfois elles sont parfois très formalisées, par exemple « Coalition for energy savings ». Ils ont 4 salariés donc là, c'est très formalisé. Et parfois, on est avec l'industrie donc on sait les limites de l'exercice. Et c'est vraiment eux qui vont venir nous chercher en nous disant, « là il y a un danger, là il y a un problème ». Après on fait une veille lointaine, parce qu'en plus cette directive, c'est la moins importante pour nous...

Comme le soulignent les dernières phrases de la représentante du secrétariat d'Energy cities, la participation à une coalition constitue aussi un risque dans le cadre du « monitoring » (les « *limites de l'exercice* ») : la sous-traitance à un groupe extérieur implique la perte de contrôle direct du suivi et donc le risque de rater un élément important et spécifique pour les collectivités. Ce qui explique que soit malgré tout réalisée « *une veille lointaine* » et que le recours à la coalition concerne un sujet considéré comme non prioritaire pour Energy cities (« *cette directive [sur l'efficacité énergétique] c'est la moins importante pour nous* »). En effet, si au moment de l'adhésion à la coalition, en pleine révision de la directive sur l'efficacité énergétique en 2012, les problématiques de modération énergétique sont au cœur de l'action d'Energy cities, elles deviennent moins centrales en 2016, ne correspondant plus aux trois nouvelles priorités du réseau (définies sous le slogan en 3D : « démocratisation, décentralisation, désinvestissement »).

Cette notion de « priorité » donnée à une thématique nous conduit à faire entrer en ligne de compte l'aspect chronologique : ce qui est prioritaire pour un réseau est en partie lié à l'adaptation au déroulé de la procédure législative ordinaire et aux opportunités qui s'ouvrent ou se referment avec la progression de la procédure. De manière générale, la veille législative réalisée de manière assez fine et englobante au stade de la préparation législative au sein de la Commission devient beaucoup plus sélective et/ou déléguée à mesure que progresse la procédure et que se limite le champ des possibles des textes législatifs. À titre d'exemple, prenons le cas du recours d'Energy cities à une autre coalition, informelle, appelée « Community power coalition » (aussi dénommée parfois « Community energy coalition » car le nom n'est pas clairement fixé). Constituée de membres rassemblés autour des ONG Friends of the Earth Europe (Amis de la Terre Europe), WWF et Client Earth, et du réseau de coopératives énergétiques REScoop, cette coalition est issue d'un projet européen coordonné par Friends of the Earth Europe d'avril 2013 à avril 2016, auquel a participé le réseau ICLEI. Cette coalition défend à compter de fin 2013 l'intégration dans la directive

ENR d'un chapitre sur l'« énergie citoyenne »¹⁸². Energy cities se rapproche de la coalition à compter de mai-juin 2015 et l'intègre véritablement fin 2015 (même si des liens existent préalablement avec Rescoop et certains de ses membres clés dès 2012-2013). Si le secrétariat d'Energy cities suit directement en interne les travaux de révision de la directive ENR réalisés par la Commission en 2015-2016 (réponse à la consultation publique, participation à divers événements, participation à l'étude du consultant etc.), il en délègue de plus en plus le suivi à la coalition « community energy », au moment où le texte passe au Parlement (2017) puis surtout en trilogues (2018). Cette tendance à déléguer progressivement le suivi s'explique par la simultanéité du traitement des textes ENR, efficacité énergétique et gouvernance, par le nombre de personnes limité dont dispose le réseau pour assurer un suivi législatif et surtout par le fait que les enjeux associés à l'article dédié à l'énergie citoyenne dans la directive ENR s'amointrissent avec le temps pour le réseau¹⁸³, en comparaison d'autres enjeux comme ceux liés à la gouvernance, jugés prioritaires (c'est tout spécialement le cas au moment des trilogues au premier semestre 2018).

Ainsi, la délégation du suivi législatif par mutualisation ou sous-traitance est une stratégie existante des réseaux de collectivités, utile pour diminuer la charge de suivi. Mais elle apparaît en pratique surtout cantonnée à des thématiques considérées comme non prioritaires (ou devenues moins prioritaires), ou en limite de champ d'action (c'est-à-dire périphériques par rapport à ce qui est identifié comme le « cœur de métier » de l'association). De manière générale, le suivi législatif est une activité conservée autant que possible par les secrétariats de réseau, d'autant plus importante qu'elle permet d'offrir un service d'information aux membres (dernières évolutions sur les développements législatifs) et qu'elle constitue un matériau essentiel en interne à l'association pour définir quand et sur quoi se positionner. C'est ce dernier aspect de la définition d'un positionnement que nous allons à présent développer.

¹⁸² Le projet « community power » engagé en avril 2013 à l'initiative de Friends of the Earth Europe comporte dès l'origine un volet « lobbying ».

¹⁸³ L'amointrissement des enjeux liés à l'énergie citoyenne pour Energy cities apparaît à 3 niveaux. D'une part, la question de l'énergie citoyenne est soutenue par de multiples acteurs, dont la Commission européenne et REScoop, et intéresse tous les réseaux de villes dont ICLEI ou Climate alliance, ce qui permet à Energy cities de se mettre plus en retrait. D'autre part, le secrétariat d'Energy cities constate rapidement que la définition des « communautés énergétiques renouvelables » proposée dans la directive ENR par la Commission n'inclut pas la remunicipalisation, et qu'il sera extrêmement difficile d'introduire un plus grand rôle des municipalités dans la définition (« *on n'a même pas essayé* »); a contrario, la définition des « communautés énergétiques locales » dans la directive sur le marché de l'électricité est vue comme plus ouverte et plus digne d'intérêt. Enfin, en lien avec les deux points précédents, une fois la proposition de la Commission publiée, il apparaît rapidement que les attentes spécifiques des rédacteurs (bureau des eurodéputés principalement) à l'endroit des réseaux de collectivités concernent principalement la gouvernance multiniveaux et beaucoup moins l'énergie citoyenne (pour laquelle à la fois les eurodéputés et la Commission européenne peuvent s'appuyer sur REScoop).

2.2. La définition d'un positionnement : un travail interne compliqué qui conditionne l'action de lobbying

Comme pour d'autres associations de lobbying, une des phases clés du travail interne de mobilisation des réseaux de collectivités sur les paquets législatifs consiste concrètement à adopter une « position ». Le fait pour un réseau d'avoir une « position » sur les paquets législatifs en cours de préparation n'a rien d'évident, et pose la question de savoir pourquoi, comment, sur quoi et quand les réseaux engagent des actions pour exprimer leur point de vue et leurs attentes. Pour répondre à ces questions, nous allons nous intéresser à la façon dont se fabriquent concrètement les documents de position (notamment les « position papers ») dans le cadre des paquets législatifs étudiés.

2.2.1. La fabrique d'un « document de position » : une activité incontournable aux méthodes variables selon le type de réseau

Si, comme nous l'avons vu, les réseaux vantent tous dans leurs présentations promotionnelles leur capacité à défendre « la position » des collectivités dans les enceintes législatives, il est utile de se demander quelle « position » est défendue, et d'où elle vient. En pratique, les positions (notamment initiales) sont généralement prises via des « position papers », documents rendus publics qui listent les principaux points de désaccord (et parfois d'accord) des associations avec un développement législatif ou une question donnés. Ces documents sont à la fois le produit d'un travail (actant les compromis réalisés en interne à chaque réseau), le document final pouvant être envoyé aux institutions européennes, et un mandat de négociation, permettant par exemple aux secrétariats d'engager des rapprochements avec d'autres acteurs. Ils sont quasiment toujours en anglais (parfois traduits en français).

Il est possible de différencier les réseaux selon leur méthode de préparation des documents de position, entre ceux qui utilisent des structures dédiées incluant les membres, et ceux qui n'en ont pas.

La méthode en groupes de travail privilégiant la représentativité

Dans le cas des réseaux généralistes (comme Eurocities et le CCRE) et des « *utilities* » (comme CEDEC et Municipal Waste Europe), la définition du positionnement repose sur des structures prédéfinies incluant les membres du réseau : des groupes de travail rassemblant plusieurs adhérents sont organisés pour définir collégialement une position via un « position paper » (ou d'autres documents) sur une ou plusieurs proposition(s) législative(s), qui est ensuite validé dans certains cas par une instance supérieure. Ce fonctionnement en groupe de travail à des fins de représentativité nécessite pour le secrétariat d'un réseau d'organiser des réunions (virtuelles ou physiques) et pour les collectivités membres de pouvoir rendre disponibles des représentants qui puissent eux-mêmes s'entendre sur un document écrit.

En pratique, la fabrication du « position paper » est un travail très contraint. La capacité à se positionner est dépendante de certaines rigidités (durées et fréquences limitées des réunions), qu'il est souvent difficile de concilier à la fois avec le calendrier de la procédure législative et avec les obligations internes des réseaux (réunions administratives, autres groupes de travail du secrétariat, etc.) ou avec la disponibilité d'un représentant des institutions (souvent invité à ces réunions). Par exemple les groupes de travail des réseaux généralistes se réunissent 2 à 3 fois par an (les fréquences ne sont pas trop resserrées pour garantir une acceptabilité des membres), ce qui est peu quand on considère qu'une consultation publique de la Commission dure en général 12 semaines ou que le temps entre la publication des amendements en commission et le vote en commission au Parlement est généralement inférieur à 3 mois. En outre, il est souvent nécessaire de consacrer du temps (en début de réunion) à la présentation du contexte et du contenu des propositions législatives sur lesquelles les membres vont devoir réagir.

Au-delà des difficultés liées à la forme des réunions, ces groupes de travail se heurtent à plusieurs écueils dans la définition de leur positionnement sur le fond. En premier lieu, il arrive que les échanges ne puissent pas avoir lieu en réunion, parce que les participants ne souhaitent pas prendre la parole, soit qu'ils ne se jugent pas assez compétents, soit qu'ils n'aient pas reçu délégation de leur organisation pour porter une position, ce qu'expriment deux personnes interrogées :

Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau à groupe de travail

Au niveau des membres, vous avez dit que certains sont experts, d'autres moins. Comment se fait l'équilibre ?

C'est vraiment un des challenges de notre travail d'arriver à ce que tout le monde travaille sur le texte et qu'on ait une bonne représentation à la fin (...). Ce qu'on essaie de faire, c'est envoyer bien en amont l'ordre du jour, les points qui seront abordés, qui seront à préparer, les points à aborder « on va faire ça, j'aurais besoin de votre contribution sur ça ». Le défi, c'est que parfois les gens viennent à la réunion et disent « ah bon ben je vais demander à mon expert » et ça repart... Et on doit encore attendre... Donc c'est un peu un challenge. On n'a pas encore trouvé.

Entretien avec une personne membre d'un groupe de travail

Dans ce groupe de travail, il n'y a pas des experts, mais des gens comme moi. Parfois, il y a un expert. Et alors, vous devez revenir à la maison avec le texte. Parce que parfois c'est tellement technique que je ne comprends vraiment pas, et donc un expert doit me l'expliquer d'une façon compréhensible et d'une façon qui me permette de comprendre POURQUOI¹⁸⁴ [on a écrit ça]. C'est important pour moi. Pour que je puisse en parler ensuite avec d'autres. Mais alors.... ça prend du temps et ainsi de suite...

(...)

Je n'ai pas trouvé sur votre site vos positions à ce sujet. C'est parce que c'était trop difficile, à ce que je comprends ?...

Pour être honnête, j'ai cherché pendant longtemps à obtenir la position de mes politiciens et je ne l'ai pas obtenue. Et c'était très frustrant. Et puis je me suis dit... quoi ?... Peut-être que je devrais avoir une autre stratégie pour leur faciliter la tâche... mais j'ai essayé plusieurs choses et à mon avis ça n'a pas fonctionné... et j'ai donc laissé passer ça. Ils disent qu'ils ne veulent pas avoir une position sur ces objectifs. D'accord. Ainsi soit-il.

Une autre difficulté relève de la capacité à produire en groupe de travail une

¹⁸⁴ L'emploi des majuscules est utilisé pour retranscrire l'insistance mise à l'oral sur ce terme.

synthèse ayant un sens et étant consensuelle, à partir de positions très diverses et pas nécessairement compatibles. La méthode de travail étant de définir des positions à l'unanimité, arriver à un accord n'est pas aisé. Comme le résume une personne d'un secrétariat :

Le challenge, c'est d'avoir une position qui représente tout le monde. Donc parfois on peut arriver au plus petit dénominateur commun.

Si certaines positions écrites prises par des réseaux présentent des passages ambigus, peu clairs ou très généraux, c'est ainsi souvent moins par négligence de leur rédacteur que par nécessité d'arriver à un compromis acceptable par tous, dans un temps limité. C'est aussi une des raisons pour lesquelles les positions de ces réseaux reprennent souvent des arguments généraux demandant par exemple la « prise en compte de la subsidiarité et de la proportionnalité ». Ce type de position renvoie le débat à d'autres instances (nationales, locales, etc.) et à plus tard, évitant ainsi de trancher sur le fond et permettant de rapprocher des situations irréconciliables (cf. également le cas concret de l'encadré n°15).

Encadré n°15 : Un exemple concret de renvoi au niveau national : la position adoptée par Municipal Waste Europe sur l'opportunité en général de filières de responsabilité élargie du producteur (filières REP)

Au sein de Municipal Waste Europe (MWE), la question se pose, au moment de l'établissement d'une position sur la révision des directives déchets à l'automne 2013, de savoir s'il faut défendre ou non, de manière générale, les filières de responsabilité élargie du producteur (dites « filières REP »).¹⁸⁵ En particulier, les représentants français au sein de MWE poussent pour une extension du dispositif des filières REP au niveau européen, pour couvrir de nouveaux types de déchets. Cette position s'explique par le fait que ce dispositif revient concrètement, en France, à augmenter les ressources financières des collectivités locales pour la collecte des déchets. Une participation aux frais de la collecte des déchets, qui reste à la charge des municipalités, est en effet exigée des producteurs pour les produits qui relèvent d'une filière REP. Mais les représentants allemands au sein de MWE, membres du Verband Kommunalen Unternehmen (VKU), s'y opposent vigoureusement : en Allemagne, les filières REP ont conduit à la mise en place de réseaux parallèles de collecte, privés, qui captent les déchets de ces filières. Or ces déchets sont plutôt à haute valeur ajoutée (ils sont recyclables), ce qui conduit à affaiblir les capacités de collecte des municipalités (qui se retrouvent à ne collecter que les déchets de basse valeur, ou qui n'intéressent pas les acteurs privés car trop onéreux à collecter). Au final, la position adoptée par Municipal Waste Europe consiste à proposer que le choix soit laissé au niveau national.

Ces difficultés expliquent que, dans le cadre des réseaux à groupes de travail, des pratiques informelles se développent pour faciliter la prise de position. Ainsi, en général, un premier projet est rédigé par le secrétariat, éventuellement en lien avec le président du groupe de travail, réduisant la préparation d'une prise de position à une demande de réaction de la part des membres. Celle-ci est d'ailleurs souvent réalisée en dehors des réunions par des échanges de courriels, obligeant les membres souhaitant être contributeurs à dégager du temps dans leur emploi du temps, ce qui limite le taux de participation. Enfin, la consultation du groupe de travail est parfois limitée à un sous-groupe, voire à un représentant. Des sous-

¹⁸⁵ La définition des filières REP et les enjeux associés pour les collectivités sont développés dans le chapitre 2.

groupes informels sont parfois mis en place pour limiter la taille des effectifs et sélectionner les participants les plus motivés : un réseau a ainsi créé un « core group » pour rédiger des amendements. Dans le cas d'autres groupes, pour la réponse aux consultations publiques, une simple consultation du président du groupe de travail peut être réalisée par le secrétariat. Ces procédures de consultation simplifiées permettent de s'adapter aux contraintes de temporalités.

Une fois qu'une prise de position a été adoptée sur la base d'un travail des membres, elle devient la « position officielle » et définit le cadre du mandat de négociation pour le secrétariat qui lui permet d'aller rechercher des alliés et participer à des prises de position conjointes. Comme le précise une personne d'un secrétariat d'un réseau généraliste (interrogée en décembre 2016 alors que le paquet « énergie propre » vient d'être publié par la Commission), le positionnement est un préalable indispensable à la recherche d'actions en commun :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau généraliste)

On a eu une réunion la semaine dernière avec tous les réseaux et on a discuté un peu.... Mais parfois on travaille pas sur les mêmes points. Climate Alliance travaillait beaucoup sur la gouvernance de l'Union de l'énergie tandis que Energy cities était sur d'autres aspects, plus techniques... Donc on essaie de voir où est-ce qu'on va trouver des points communs, mais il faut d'abord faire tout ce travail de lire, de commencer à avoir notre position...

Le fait d'avoir tout rassemblé dans un gros paquet, ça prend du temps ?

Oui c'est pas facile... je sais pas si c'est l'objectif, mais ça ne nous facilite pas le travail... Donc d'abord on va élaborer une position pour [le réseau] et ensuite on va la transmettre aux réseaux et voir où sont les points de synergie pour voir si on peut faire des actions en commun.

Ainsi les « position papers », une fois adoptés, ouvrent la voie à des coopérations, mais jouent aussi le rôle de facteur limitant, comme nous l'explique une personne d'un secrétariat d'un réseau généraliste à propos des rapprochements de sa structure avec Municipal Waste Europe et l'autre réseau généraliste¹⁸⁶ :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau généraliste)

Quand j'ai négocié avec [l'autre réseau généraliste] et Municipal Waste Europe, je n'ai pas été au-delà du cadre que le groupe [de travail sur les déchets] avait fixé. Et quand les autres voulaient aller au-delà, je leur disais « désolée mais non ». Et d'ailleurs, on a tous une position commune de tous les 3 et une position du réseau, qui va un petit peu plus loin sur certains points ou moins loin...

Ainsi, les réseaux à groupe de travail adoptent des positions qui privilégient la représentativité, ce qui exerce des contraintes fortes sur la façon dont les positions sont adoptées tant sur le fond que sur la forme, et sur l'utilisation qui en résulte.

La méthode sans groupe de travail

Dans le cas des réseaux spécialisés comme Energy Cities ou ACR+, il n'existe pas de structure préétablie incluant les membres pour définir des positions : le secrétariat spécialisé dispose par construction d'une grande marge de manœuvre pour définir la position

¹⁸⁶ Nom des réseaux généralistes non précisé pour des raisons de confidentialité.

de la structure. Contrairement aux réseaux généralistes ou « *utilities* », qui (re)définissent leur position avec leurs membres, ces réseaux se sont construits dès le départ autour de positions assez claires (l'objet du réseau défini dans les statuts inclut dans les deux cas des éléments d'orientation). Les priorités plus précises sont définies par le secrétariat (Energy cities par exemple a fixé les siennes, dites en 3D¹⁸⁷, par un séminaire interne), en lien avec le Conseil d'Administration. Cette liberté fonctionne comme une délégation :

[Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau spécialisé]

Et nous on est très libre en fait. Sur base d'orientations très générales qui sont formulées au cours des conseils d'administration qui ont lieu 4 fois par an... qui sont énoncés en 2 3 heures de temps, après, on fait ce qu'on veut. Donc on ne consulte pas les villes à chaque fois avant de prendre une position. On la prend, ils nous font confiance. On a défini une fois pour toute des orientations politiques, très vastes, très larges. Et puis sur le détail, on se positionne tout seul sans aucun feedback en amont de nos membres.

Ce sont les « *policy officers* » du secrétariat qui prennent l'initiative de proposer un document de position (« *position paper* », réponse à une consultation publique, etc.), en fonction des informations dont ils disposent, qui le rédigent et, le cas échéant, le soumettent pour avis à leurs membres, par échange informatique. L'expertise du secrétariat, acquise notamment grâce aux projets, est alors utilisée. La validation des « *position papers* » officiels se fait en conseil d'administration, mais pas nécessairement pour des prises de positions moins officielles, urgentes ou au fil de l'eau, comme les réponses aux consultations publiques, les interventions publiques lors de conférences ou même les propositions d'amendement, qui émanent directement des secrétariats :

[Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau spécialisé]

*Et puis en général on est assez libre dans les positions qu'on prend... parce que... [nos membres] nous font confiance. Ils ont pas vraiment des positions fermes... ils attendent un peu de nous qu'on prenne des positions. (...) Parce que justement, nous, je disais, c'est notre force et notre faiblesse : notre force de pas avoir à consulter nos membres, c'est qu'on peut réagir très vite. Très vite on peut balancer un communiqué, on doit pas attendre d'avoir l'avis de tout le monde... Par contre des fois on est un peu désemparés. On n'est pas sûrs... Sur tel détail, tel amendement, qu'est-ce que ça va être vraiment la position des villes ? C'est un peu... Parfois c'est un « *feeling* ». (...) Donc on peut se tromper mais tant qu'on n'a pas de membre qui dit... qui tire la sonnette d'alarme (...). Donc voilà... C'est un peu on tente, on voit si y a un « *backfire* » [retour de flamme]. (rires)*

L'intérêt de cette méthode est effectivement la capacité à réagir vite et de manière beaucoup plus souple, qui permet de s'adapter aux contraintes de temps et de format, notamment dans le cas de procédures législatives multiples et complexes. En outre, sur le fond, les documents de position étant souvent rédigés par un petit nombre de personnes qui peuvent être indiquées en « *contact* », le contenu des documents est souvent clair et cohérent, et les intentions du rédacteur peuvent être aisément précisées si la demande en est faite. Enfin, les capacités d'association à d'autres réseaux pour partager une position commune sont grandement facilitées et rendues plus fluides : contrairement aux réseaux à groupe de travail, les réseaux sans groupe de travail peuvent co-rédiger et co-signer un document de

¹⁸⁷ Comme explicité dans le chapitre 3, les « 3D » synthétisent les 3 priorités du réseau, à savoir décentralisation, démocratisation et désinvestissement.

position rapidement et de manière *ad hoc* avec d'autres acteurs. C'est ce que fait par exemple Energy cities avec l'association de juristes pro-environnement Client Earth pour répondre à une demande du rapporteur Claude Turmes, en septembre-octobre 2017. Lorsque ce dernier demande une aide juridique pour consolider la rédaction de l'article sur les plates-formes multiniveaux dans la gouvernance, au moment de la rédaction des amendements de compromis, Energy cities est en mesure de co-rédiger rapidement avec Client Earth un « position paper »¹⁸⁸, via une simple collaboration entre deux « policy officers ».

Néanmoins, cette méthode comporte aussi des inconvénients : au-delà du risque de rappel à l'ordre par des membres (toutefois rare, même si un exemple a été mentionné dans le passé), elle induit une forte dépendance à un petit nombre de personnes, qui doivent être capables de rédiger des positions sur la base de leur expérience et de dégager le temps nécessaire pour le faire. En outre, en interne au secrétariat, la répartition des rôles doit permettre une disponibilité permanente pour ce travail, même en cas d'absence des personnes responsables.

Les méthodes hybrides ou intermédiaires

Climate alliance et FEDARENE présentent des modes de fonctionnements empruntant aux 2 catégories développées ci-dessus.

Climate alliance prépare des « position papers » selon différentes méthodes. Certains sont élaborés par l'un des 3 groupes de travail internes (financement, adaptation, contrôle des émissions), sur des sujets liés à leur champ d'action. Par exemple, le groupe de travail « financement » s'intéresse au financement de l'efficacité énergétique et de la rénovation des bâtiments. Venant en appui au projet européen Cityinvest dont Climate alliance est coordinateur, il a produit un document de position sur ce point¹⁸⁹. D'autres « position papers » sont préparés par une antenne nationale de l'association (typiquement les antennes allemande ou autrichienne), et ensuite validés en assemblée générale. D'autres encore (résolutions) sont rédigés durant l'assemblée générale par petits groupes. Enfin, certains « position papers » sont proposés par le secrétariat (représentants du bureau bruxellois et groupe de coordinateurs nationaux) et validés en conseil d'administration. De manière générale, les documents de positionnement détaillés sur la partie législative du paquet « énergie propre » ont été préparés par le secrétariat (antenne bruxelloise et/ou les coordinateurs nationaux) et les résolutions généralistes ont plutôt été adoptées en assemblée générale.

¹⁸⁸ <http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/briefing-on-multi-level-energy-dialogue-platforms-2017-10.pdf>, document consulté en octobre 2017.

¹⁸⁹ Lettre préparée par le groupe de travail financement et envoyée avec FEDARENE en avril 2016 aux eurodéputés en ITRE pour proposer un amendement de la directive sur l'efficacité énergétique concernant les règles de comptabilité relatives des investissements locaux appliquées par Eurostats (http://www.fedarene.org/wp-content/uploads/2016/04/Letter_EPC_ESA_ITREMEP_Final_08042016.pdf, consulté en mars 2017).

Un réseau comme FEDARENE a des groupes de travail permanents mais dont le rôle est principalement de débattre de projets européens. Pour définir une position, le secrétariat consulte ses membres par courriel et convoque des réunions virtuelles (webinars) sur les projets de « position paper ». Ils sont ensuite validés par le conseil d'administration. Le mode de travail du réseau se rapproche ainsi des réseaux à groupe de travail, même si, formellement, il ne dispose pas de structure prédéfinie à cet effet.

Ainsi, quelle que soit la méthode utilisée, la préparation d'un document de position est une activité incontournable des réseaux de collectivités, réalisée en interne à l'association (sauf dans le cas de certains documents de position de réseaux spécialisés qui peuvent être co-rédigés avec d'autres). Si les membres peuvent être plus ou moins associés à la rédaction, il apparaît que l'obtention d'une position est un travail contraint, d'autant plus complexe et long qu'il implique de multiples acteurs et se veut représentatif. Au-delà des méthodes, nous pencher sur les facteurs déterminants de la « fabrication » des positions nous permet de mieux cerner les acteurs qui en sont à l'origine.

2.2.2. Les facteurs déterminants dans l'élaboration de la position

Parmi les facteurs déterminants dans l'élaboration des positions des réseaux, nous nous proposons d'en isoler deux, spécifiques au cadre européen, qui nous permettent de mieux comprendre qui sont les rédacteurs des positions : la maîtrise de l'anglais et la connaissance des procédures et attentes des institutions au niveau européen.

Ces facteurs viennent s'ajouter à un autre facteur essentiel, déjà évoqué et sur lequel nous ne nous appesantirons pas ici. Il s'agit des conditions d'hétérogénéité des membres du réseau, qui jouent un grand rôle dans la définition du contenu des positions¹⁹⁰. Cette hétérogénéité provient d'une part des différences nationales (voire régionales) au sein des

¹⁹⁰ Contrairement à la maîtrise de l'anglais et à la connaissance des procédures européennes (qui sont des facteurs processuels valables de manière transversale, pour tous les sujets relatifs aux paquets législatifs étudiés et toutes les positions prises sur ces paquets), ces critères de variabilité nationale et de différences d'expertise sont très dépendants des sujets traités, et obligent ainsi à entrer dans la substance de chaque sujet, au niveau de chaque État-Membre. Pour toutes les problématiques étudiées (6 études de cas et autres thèmes d'intérêt des collectivités), la question de la langue et la connaissance des procédures européennes s'applique de manière à peu près similaire et les représentants nationaux au sein des réseaux ont ou non ce capital, indépendamment du sujet considéré. Il est ainsi possible d'observer s'il existe certains représentants plus ou moins favorisés, avec un certain degré de généralité (puisqu'indépendant du thème considéré). A contrario, les situations propres à chaque État-Membre et le degré d'expertise des intervenants nationaux dépendent à chaque fois de la problématique étudiée, obligeant à regarder pour chacune d'elle si le représentant national est expert et quelle est la position nationale *pour la problématique en question*, rendant très délicate une remontée en généralité avec des conclusions applicables pour l'ensemble des thèmes d'intérêt des collectivités à l'échelle des paquets législatifs étudiés. Compte-tenu du nombre de sujets sur lesquels s'impliquent les collectivités et de la variabilité des situations nationales pour ces deux paquets étudiés, nous nous concentrerons ici sur ces facteurs processuels transversaux. Ce choix correspond par ailleurs à notre positionnement dans cette partie 2 en terme de « zoom » sur les paquets législatifs : contrairement à la partie 3 où nous entrons dans la substance de 6 études de cas, la partie 2 reste au niveau des paquets législatifs, incluant dans l'analyse l'ensemble des thématiques d'intérêt pour les collectivités.

différents États-Membres, liées à des systèmes institutionnels différents (comme nous l'avons montré dans notre encadré n°15 dans le cas du positionnement de Municipal Waste Europe sur les filières REP). Mais elle provient, d'autre part, de la variabilité d'expertise (et de reconnaissance par les pairs) sur les sujets traités, qui existe au niveau individuel entre les différents membres du réseau.

L'impératif de maîtrise de l'anglais et ses conséquences

Quelle que soit la méthode d'élaboration, un des facteurs déterminants des réseaux pour pouvoir prendre une position est la maîtrise de l'anglais. Même si des efforts sont faits de plus en plus par les institutions européennes pour communiquer dans toutes les langues de l'UE, y compris pour les documents non officiels (questionnaires de consultations publiques réalisés dans plusieurs langues par exemple), la procédure législative se déroule encore en anglais quasi-exclusivement, à de nombreux niveaux. Les feuilles de route et études d'impacts de la Commission européenne sont rédigées exclusivement en anglais. Les interventions des administrateurs de la Commission (et des commissaires) sont, sauf exceptions, en anglais. Les amendements de compromis du Parlement européen et « working documents » du Conseil sont rédigés en anglais, etc. Les travaux des agences de l'Union européenne (comme l'Agence européenne de l'Environnement ou l'agence en charge des PME, EASME, qui gère les projets sur l'efficacité énergétique) privilégient également largement l'anglais - la langue des projets européens est de fait l'anglais. Plus généralement, les médias européens clés (Politico, Euractiv, Euobserver etc.) sont avant tout anglophones et les associations européennes travaillent toutes dans la langue de Shakespeare.

La présence de l'anglais et ses conséquences au niveau européen ont été étudiés dans la littérature, principalement issue des sciences du langage, qui s'y est intéressée. Avec l'arrivée de 10 nouveaux États-Membres au sein de l'Union européenne en 2004 et la multiplication des langues officielles qui s'en est suivi, l'angle privilégié d'approche de cette question a été d'interroger l'imposition d'une langue unique ou langue véhiculaire (« lingua franca ») qui serait l'anglais. Ces travaux à tonalité normative sur la « lingua franca » ont opposé d'une part les tenants d'une langue unique, mettant en avant des gains d'efficacité pour les institutions européennes (VAN ELS, 2005) voire simplement la nécessité pratique de définir l'anglais comme langue de l'UE (COGO et JANKINS, 2010), tout en reconnaissant des effets négatifs pour la justice sociale (PARIJS (VAN), 2005), et d'autre part, un contre-courant qui a défendu le multilinguisme (par exemple AMMON, 2006 ; GAZZOLA, 2015). Quelques recherches (principalement de Jean-Claude Barbier et Claude Truchot) ont abordé le cas de la langue sous l'angle des effets pratiques sur le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne. Jean-Claude Barbier notait en 2015 que ce facteur avait été un « *facteur caché, une variable oubliée* » (BARBIER, 2015, p.4, traduction de l'auteur) de l'étude de l'UE, l'attribuant à un consensus sur l'utilisation de l'anglais¹⁹¹. Quelques travaux sur les

¹⁹¹ « *Very generally, the "language question" in the European Union is considered to be more or less solved by the successful dissemination of European English. This belief is widespread among*

groupes d'experts (de la Commission européenne) ont pu occasionnellement mentionner l'utilisation systématique de l'anglais, en insistant toutefois sur l'importance d'une expérience internationale allant au-delà de la seule aptitude linguistique (DOUILLET et DE MAILLARD, 2010¹⁹² ; ROBERT, 2010 et 2012¹⁹³). Toutes ces recherches se sont toutefois centrées sur les institutions européennes, et les travaux sur les effets de la langue sur les représentants d'intérêts européens ont été plus rares, pour ne pas dire inexistantes (on note quelques exemples sur les entreprises multinationales ou françaises, cf. TRUCHOT, 2005 ou SAULIERE, 2014). Une focalisation sur l'utilisation de l'anglais au sein de ces groupes extérieurs à la sphère institutionnelle européenne (dans notre cas les réseaux de collectivités) nous paraît pourtant riche d'enseignements.

S'insérant dans des pratiques de travail bruxelloises fondées sur l'anglais, les réseaux de collectivités travaillent au quotidien dans cette langue, qu'ils utilisent dans leurs groupes de travail et, logiquement, dans leurs documents de position (parfois traduits dans une deuxième langue, mais pas toujours, si cette dernière revêt une importance particulière pour le réseau, pour des raisons historiques, comme le français pour Energy cities ou l'allemand pour Climate alliance).

Si la maîtrise de l'anglais écrit et parlé fait partie des compétences « naturelles » des personnes des secrétariats (au sens où ne sont de toutes façons recrutées que des personnes ayant un niveau d'anglais très élevé), cette contrainte de la langue n'est pas sans effet sur le profil et la capacité de participation des membres des associations de collectivités à rédiger des position papers. Les participants aux groupes de travail doivent ainsi non seulement pouvoir contribuer à la rédaction en anglais, mais pouvoir aussi comprendre et interagir avec leurs homologues dans cette langue. Il est ainsi nécessaire de pouvoir se justifier en anglais, parfois sur des points de détail. Or tous les membres ne sont pas égaux face à cet impératif d'utilisation de l'anglais. Si les anglophones (britanniques, irlandais ou maltais) sont évidemment avantagés, les scandinaves, finlandais, belges et néerlandais sont également régulièrement cités comme ayant plus de facilités. A contrario les pays du sud semblent (à

politicians, civil servants and academics, but also among chief executive officers who often impose the use of English as a working language in meetings and in personal evaluation procedures in big companies. The way (British or American, essentially) English was turned into today's European "lingua franca" (i.e. vehicular language) (...) is complicated » (BARBIER, 2015, p.5).

¹⁹² « Dans le cas exposé ici, si la contribution des Allemands a eu cette portée, c'est aussi parce qu'elle a été faite en anglais, ce qui souligne l'importance de la maîtrise de cette langue, mise en avant par plusieurs de nos interlocuteurs comme une condition pour être un « expert qui compte ». C'est ici la troisième dimension : la maîtrise de la langue anglaise (...). L'importance de cette ressource linguistique limite considérablement le rôle joué par certains » (DOUILLET et DE MAILLARD, 2010, p.89).

¹⁹³ « Les experts les plus demandés peuvent revendiquer des dispositions à l'international. Celles-ci renvoient d'abord à la maîtrise de plusieurs langues et singulièrement de l'anglais désormais quasi incontournable (depuis les grands élargissements vers l'Est) dans la mesure où les réunions se déroulent le plus souvent dans cette langue. Cette compétence demeure néanmoins nationalement et socialement située et les attentes dans ce domaine vont au-delà de l'aptitude linguistique. Il s'agit plutôt de privilégier des profils d'experts disposant d'une expérience internationale. » (ROBERT, 2012, p.66).

l'exception du Portugal) éprouver plus de difficultés.

Il est vrai que cette problématique de la langue concerne toutes les activités des réseaux de collectivités (projets, échanges d'expériences, etc.) et peut être appréhendée comme une barrière entre tous les participants pour communiquer de manière générale au sein du réseau :

(Entretien avec un fondateur d'un réseau de villes)

Le problème d'un réseau d'autorités locales était aussi la langue évidemment. S'il y en a beaucoup qui baragouinent anglais ou espagnol, il y en a peu qui sont à l'aise dans des débats ou discussions dans une autre langue et, du coup, ça crée un tri. On retrouve dans le réseau international des gens qui n'ont pas trop de problème à s'exprimer dans une autre langue.

Mais, pour certaines activités, le niveau d'anglais n'est pas aussi discriminant : des échanges informels entre membres peuvent être faits dans une autre langue, l'usage de l'anglais peut être restreint à des présentations préparées et/ou tolérer quelques imprécisions (cas des projets ou des échanges de bonnes pratiques). Dans le cas de la rédaction des position papers, et avec une acuité encore accrue pour les propositions d'amendements, la capacité à mobiliser un anglais précis et clair à l'écrit s'ajoute à la double difficulté de devoir comprendre les propositions législatives et positions des autres membres en anglais, et de pouvoir justifier à l'oral auprès de ses collègues ses suggestions (voire ses oppositions).

Il est probable que la prédominance de l'Europe du nord-ouest (scandinaves, finlandais, britanniques, irlandais, belges, néerlandais et allemands) régulièrement notée dans les différents groupes de travail par les personnes interrogées (aussi bien déchets qu'énergie) ne soit pas sans lien avec cet impératif de maîtrise de l'anglais :

(Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat d'un réseau de collectivités)

On essaie de développer des réunions en ligne pour éviter les déplacements mais il y a aussi le problème de la langue. C'est ça d'avoir les intermédiaires qui travaillent à Bruxelles et peuvent faire le lien et franchir la barrière de la langue. (...) Comme je vous disais, sur les déchets, ça représente plus le point de vue nordique.

(Extrait d'entretien avec une personne membre d'un autre réseau de collectivités)

(A propos d'un groupe de travail énergie)

Et aussi ce que j'ai remarqué dans ce groupe de travail, c'est que ce sont les pays du nord-ouest de l'Europe qui sont actifs. Dans le groupe de travail, officiellement, bien sûr, nous avons aussi eu des gens d'autres régions, mais ils ne sont pas présents.

L'un des indices pour la maîtrise de la langue est la capacité à pouvoir animer un groupe de travail. Les nationalités des présidents (ou vice-présidents) de groupes de travail, qui sont tous issus de l'Europe du Nord-Ouest (Suède, Norvège, Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Autriche), en attestent (voir tableau n°18 ci-après).

Tableau n°18 : Nationalité des présidents de groupes de travail déchet ou énergie pendant la période des paquets législatifs (groupes de travail intéressés dans les développements législatifs des 2 paquets étudiés)

(Source : auteur, à partir des entretiens et sites internet des réseaux)

	CEDEC	Municipal Waste Europe	Eurocities	CCRE
Déchets	-	(policy committee: NL puis SE)	NO (Vice-Présidence: DE)	NO
Énergie	BE, NL, DE, AT	-	NL	NL

Légende : AT : Autriche ; BE : Belgique ; DE : Allemagne ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; SE : Suède

Un dernier élément relève de la manière de s'approprier la langue anglaise et de la mobiliser en réunion, en lien avec les attentes des présidents de groupe de travail. Des différences culturelles dans la façon de s'exprimer en anglais semblent en effet à l'origine de difficultés pour les présidents de groupe de travail à prendre en compte certaines interventions. Ce constat concernerait des membres qui ne sont pas issus des pays du nord-ouest. C'est du moins ce qu'une personne assurant la présidence d'un groupe de travail nous a rapporté, évoquant des différences d'approches entre les pays du nord-ouest, réputés adopter spontanément un langage synthétique (« *to the point* »), et des pays du sud (ici l'Espagne), perçus comme très diserts :

Et il y a aussi autre chose que j'ai remarqué... Les différences entre les différents États membres ne portent pas seulement sur le contenu. (...) Dans les pays scandinaves, et aussi dans mon pays, nous sommes très... « to the point », précis, même dans le texte... Si je compare ça à une personne espagnole, je pense : ouh, il nous raconte sa vie. Je plaisante un peu à ce sujet. Mais c'est aussi difficile pour moi... En tant que responsable du groupe de travail, je dois faire des compromis. Oui, c'est une différence culturelle. Trop de texte, trop de messages. (...) Plus de 3 points, c'est... les gens... c'est trop, ils ne liront pas le tableau, ils ne le garderont pas à l'esprit... Mais bien sûr, nous devons composer avec beaucoup de gens. Et j'essaie de faire quelque chose.

Au final, l'impératif de maîtrise de la langue anglaise, dans ses différences composantes, nous conduit à mieux cerner les participants dans la rédaction des positions au sein des réseaux. Outre les secrétariats, dont les personnels ont d'autant plus de facilité à mobiliser l'anglais qu'ils pratiquent la langue au quotidien, certains membres originaires de l'Europe du Nord-Ouest nous ont été présentés comme prédominants dans les groupes de travail, en lien avec leur maîtrise de la langue anglaise. Néanmoins, la langue n'est pas l'unique facteur déterminant dans la préparation des positions : un autre facteur important relève de la compréhension des spécificités des développements bruxellois.

La capacité à appréhender le processus législatif européen dans lequel s'insère le « position paper » et les attentes des législateurs

Comme cela a pu être mis en évidence dans d'autres situations par la littérature (Sylvain LAURENS pour les organisations industrielles européennes dans LAURENS, 2015,

p.222 et suiv.; Olivier COSTA pour les responsables des bureaux de liaison des Régions à Bruxelles dans COSTA, 2002a), la capacité à pouvoir appréhender le fonctionnement de la procédure législative européenne et les attentes des législateurs est un facteur déterminant dans les activités de lobby des associations, et singulièrement dans la préparation des « position papers ».

Cette capacité joue à deux niveaux. Elle concerne d'une part la faculté à comprendre le contexte dans lequel va s'insérer le « position paper » : en réaction à quel flux législatif, à quel moment, sur quel type de document et avec quels enjeux... Elle nécessite d'autre part d'anticiper la façon dont le « produit fini » va être reçu, selon quelle grille de lecture, avec quelles attentes. Nous retrouvons chez nos associations de collectivités l'importance de ce que Sylvain Laurens dénomme « compétences bureaucratiques » et « maîtrise de l'eurojargon », qui sont reconnues comme cruciales, y compris par certains participants aux groupes de travail :

(Participant à un groupe de travail à propos des qualités des autres membres experts)

Ça dépend de votre organisation, si vous avez un expert à la maison qui comprend aussi comment ça fonctionne ici.

Ce n'est pas toujours le cas ?...

Oui, c'est ça... C'est pour ça je vous avais posé la question [de votre connaissance de l'UE et des procédures européennes] au début de notre entretien. C'est difficile. Donc j'avais au début ce formidable expert qui avait été avant député européen, ce qui fait qu'il savait vraiment de quoi il parlait... Mais ensuite, il a quitté l'organisation et alors je me suis retrouvé sans personne pour me donner une bonne contribution. Et aussi les débats qu'on pouvait avoir. Parce que parfois, un expert est vraiment un expert. Technique. Et pas politique. Et j'ai un peu de sens politique ici mais j'en ai besoin aussi dans mon organisation.

Cette capacité à « comprendre comment ça fonctionne ici », « savoir de quoi on parle » et à avoir un « sens politique » est évidemment surtout détenue par les secrétariats. Ce sont les personnes des secrétariats des associations, basées à Bruxelles, qui sont immergées tous les jours dans les fonctionnements bruxellois et qui perçoivent directement le contexte dans lequel se fait le position paper.

Ainsi le travail de veille législative (« monitoring ») des secrétariats est une des clés pour comprendre la temporalité des prises de position : si l'on s'intéresse aux *moments* où des positions sont prises en interne aux associations sur une proposition législative donnée, il est clair que ce travail est réalisé avec une chronologie qui suit le déroulement de la procédure législative ordinaire. Comme le présente une personne d'un secrétariat d'association généraliste nous décrivant la façon dont les groupes de travail fonctionnent :

Ça commence à quel moment par rapport au cycle législatif ?

Très en amont... Par exemple je vais prendre un autre exemple très différent.. Sur « clean vehicle directive », plutôt du côté des transports... ils vont la réviser l'année prochaine, a priori, ils ont commencé à faire... Il y aura une consultation publique l'année prochaine... ils ont fait une première consultation... pas publique quoi... un peu en interne.

Targeted ?

Oui et ils nous ont contactés... Là on est déjà fort en amont par rapport au processus législatif. Ils nous ont déjà contactés pour qu'on participe à une première consultation. On a nommé un expert parmi nos membres et il va y avoir une interview avec la Commission... Enfin, en fait

c'est pas... c'est la Commission qui délègue à un consultant. Le consultant va nous appeler, il va faire une synthèse de toutes les contributions. Ensuite il y aura une consultation publique à laquelle on participera en tant que [réseau généraliste] très certainement, si nos membres sont intéressés. Ensuite la directive va sortir, on examinera, on fera un « position paper »... Ensuite le Comité des Régions va s'en emparer, on participera à l'avis du Comité des Régions. Ensuite le Parlement Européen, on fera des amendements. Au Conseil, on demandera à nos associations d'envoyer des lettres à leur gouvernement pour influencer le travail du Conseil...

Contrairement aux membres qui n'ont pas nécessairement une vision claire, à jour et fine des déroulements législatifs européens, les agents des secrétariats disposent à la fois de la connaissance théorique (et souvent de l'expérience pratique) du cycle législatif européen et des attendus associés au sein de leur association, mais aussi de la connaissance de l'avancée de la procédure législative dans le cas d'espèce (grâce à la veille législative). Cette connaissance peut parfois aller au-delà des simples aspects de calendrier et inclure également des éléments sur le fond des dossiers. C'est notamment le cas des responsables de secrétariats bruxellois des « utilities » ou des réseaux spécialisés, qui sont non seulement des experts de l'Europe mais aussi des experts sectoriels dans leur domaine législatif¹⁹⁴. Même dans le cas des secrétariats des associations généralistes CCRE et Eurocities, la présentation du contexte européen des propositions législatives lors des groupes de travail est souvent un préalable pour cadrer le débat sur la position à prendre, qui vient ensuite, et elle est réalisée (en anglais) par le secrétariat (ou un intervenant extérieur invité par le secrétariat). Ce rôle du secrétariat comme traducteur-interprète entre les « institutions européennes » et le « terrain » est présenté comme leur cœur de métier par les personnes des secrétariats interrogées :

(A propos de l'intérêt et de la motivation du travail)
Nous sommes les traducteurs entre les experts et les institutions (européennes), en étant un peu le dictionnaire entre ces deux... c'est très intéressant.

La maîtrise du contexte européen peut être également utilisée en séance de groupe de travail dans la rédaction même du « position paper », comme un filtre pour trier ce qui est pertinent ou non : pour Sylvain Laurens, cette compétence (qu'il identifie surtout chez les secrétariats des associations) joue comme un capital qui peut-être mobilisé pour faire autorité. Si les personnes des secrétariats interrogées mettent volontiers en avant la primauté de la consultation des membres, l'importance de la compréhension des spécificités bruxelloises revient néanmoins régulièrement dans les entretiens, de manière générale ou pour expliquer telle ou telle prise de position. À titre d'exemple, on peut citer cette explication à propos d'une prise de position d'un des groupes de travail de réseaux généralistes, qui montre qu'une position à propos d'un amendement a été prise sur la base de considérations uniquement liées au processus européen et à sa compréhension¹⁹⁵ :

¹⁹⁴ Cf. les secrétaires générales de Municipal Waste Europe et ACR+ qui ont 20 ans de carrière dans le secteur des déchets, y compris au niveau local, ou les responsables de « policy » pour Climate alliance, FEDARENE, Cedec ou même Energy cities.

¹⁹⁵ Cet aspect rejoint notre constat réalisé en introduction de la grande difficulté existant à évaluer l'influence et des risques associés à une évaluation de l'influence sur la base des seules positions écrites produites par les acteurs, sans prendre en compte le contexte et les stratégies déployées par ceux-ci. Le fait que certains acteurs puissent volontairement ne pas faire coïncider leurs intérêts

On est resté assez consensuel avec le Parlement Européen pour pouvoir se faire entendre, essayer d'aller dans leur sens... mais sans souligner les points où on n'était pas contre. Après, il y a certains points pour lesquels on sait que le Conseil sera d'accord avec nous, donc ça ne sert à rien de se battre au Parlement Européen et de braquer les députés européens. (...) Par exemple, il y a un amendement du Parlement européen qui va passer c'est sûr, parce que... tout le Parlement le veut... En fait dans la directive, il y a une autorisation d'exception pour la collecte séparée des déchets : « [il est possible de déroger à une obligation de collecte séparée] quand [cette dernière n'est pas] environnementalement, économiquement techniquement praticable... » donc en gros, c'est quand même une porte ouverte à ne pas faire [de collecte séparée dans le cas de certains flux de déchets], mais nos membres apprécient cette flexibilité. Pour des montagnes, des îles, où est l'intérêt environnemental d'aller faire une collecte qui va être très coûteuse et très polluante pour aller ramasser 2 kg de déchets ? Mais c'est vrai qu'elle pourrait être mieux formulée, plus précise peut-être... Mais bon, le Parlement veut l'enlever et nous on veut que ça reste. Donc concrètement, on a vérifié au Conseil. Eux, a priori ils veulent le garder donc ça sert à rien qu'on aille se battre au Parlement sur ça...

Enfin la maîtrise du processus législatif européen et la sociabilisation européenne des secrétariats permettent aussi aux réseaux de définir des positions en coalition, et donc de concentrer leur travail de positionnement individuel sur certaines thématiques prioritaires. C'est souvent le cas au niveau des travaux du Parlement européen et des trilogues. Ces coalitions ont pour objectif de diminuer les charges de travail par réseau et les duplications, et/ou d'offrir un front uni et plus visible auprès des eurodéputés. C'est ainsi que, pour éviter d'avoir à réagir individuellement à plusieurs milliers d'amendements, les secrétariats des réseaux de villes CCRE, Eurocities, ICLEI, Climate alliance et Energy cities se sont mis d'accord pour se partager le travail de passage en revue des amendements à l'automne 2017 pour 4 textes législatifs sur l'énergie. Les tâches sont ainsi divisées : le CCRE et Eurocities sont chargées du texte « gouvernance », Climate alliance et ICLEI du texte ENR, et Energy cities des textes sur le marché de l'électricité (directive et règlement). En conséquence, les recommandations de vote en commission ITRE sur ces 4 textes qui sont publiés en commun le 20 novembre 2017 sont signées des 5 réseaux¹⁹⁶. Une coalition similaire est mise en place sur les propositions « déchets » entre Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE. Elle débouche sur la rédaction d'un document généraliste envoyé aux eurodéputés avant l'échéance de dépôt des amendements¹⁹⁷, et sur la rédaction de propositions d'amendements communs pour les trilogues¹⁹⁸. Là encore, la rédaction de ces documents est réalisée par les secrétariats, sur la base des positions individuelles des réseaux adoptées précédemment, et est

avec leurs positions écrites fait d'ailleurs partie des raisons pour lesquelles notre appréciation des études fondées uniquement sur des analyses textuelles quantitatives des positions papers avec les textes finaux est réservée quant à leur capacité à évaluer l'influence sur la procédure législative. Nous reviendrons sur ce point en partie 3 et en conclusion.

¹⁹⁶ http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Final_voting_recommendations_Clean_Energy_package_-_ITRE_vote_2017.pdf, document consulté le jour de la mise en ligne 8 janvier 2018, mais daté du 20 novembre 2017.

¹⁹⁷ « Common statement by EUROCITIES, Municipal Waste Europe, and the Council of European Municipalities and Regions on the European Commission's proposal for the revision of the directive on waste and landfill », document daté de juin 2016, publié sur le site d'Eurocities à l'adresse <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Joint%20statement%20on%20Waste%20and%20landfill%20review%20-%20EUROCITIES%20MWE%20CEMR.pdf>, consulté en septembre 2016.

¹⁹⁸ « Recommendations for the trialogue negotiations on the Waste Framework and Landfill Directives », document daté du 24 novembre 2017, publié (et consulté) sur le site d'Eurocities le 5 janvier 2018. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Trialogue_recommendations_MWE_EUR_CEMR.pdf.

faite en complément de l'envoi de documents de positionnements individuels aux réseaux pour ce qui ne fait pas l'objet d'un accord. Ces mises en commun sont très lourdes à gérer pour les secrétariats (qui dans les faits assument la responsabilité de la coordination), et sont dépendantes des organisations internes respectives des différents réseaux, ce que précisent deux participants de réseaux spécialisés :

Et puis après avoir bossé là-dessus et avoir échangé je ne sais plus combien d'emails, je ne sais plus combien de coups de fil, de conférences Skype... c'est très lourd de travailler avec autant de réseaux. Et de se mettre d'accord, c'est très chronophage sur un texte commun... pour qu'au final Eurocities nous demande de mettre une petite astérisque sur (...) pour dire « Eurocities n'a pas le mandat de ses membres là dessus. » Parce que voilà ils ont pas eu le temps de réunir leurs groupe de travail etc...

C'est même pas qu'ils sont pas d'accord ?

Non, non... c'est juste pffff « on sait pas ce que les membres pensent donc voilà on se positionne pas ». D'un côté, voilà ils sont sûrs, ils ont un vrai retour du terrain, mais de l'autre ils ont aucune flexibilité... donc c'est des rouages vraiment... voilà c'est pas très flexible...

Justement à propos de cette déclaration commune : comment vous vous y êtes pris ? Vous aviez déjà des contacts avec les autres associations ?

Oui, on travaille ensemble, c'est comme ça qu'on a proposé des amendements communs. Donc c'était logique qu'on continue notre travail de lobbying ensemble. Donc, à ce moment-là, on a décidé que ce serait très utile d'informer à nouveau le Parlement de cette position. Donc on a travaillé... J'ai beaucoup travaillé avec elles (les 2 autres associations), lors de réunions avec les associations sur les chiffres, sur le message. Alors, quand je suis arrivé au groupe de travail... je veux dire, je ne vais pas attendre que le groupe de travail donne le feu vert, évidemment... mais c'est le timing, ça dépend du timing (...).

Ainsi, les secrétariats sont-ils *in fine* les garants des positionnements des réseaux dans ce type de dispositif.

La connaissance des *us et coutumes* des cycles européens comme facteur déterminant dans la rédaction des positions implique un ascendant fort des secrétariats et (plus rarement) des membres socialisés aux fonctionnements européens. Les secrétariats maîtrisent particulièrement les cycles législatifs et les attentes des législateurs. Ils sont souvent amenés à rédiger certains positionnements considérés comme non officiels, telles les réponses à consultation publique. En outre, la chronologie et l'avancée dans la procédure législative conditionnent le type de positionnement : si certaines phases de la procédure sont propices à des interventions individuelles des réseaux (réponse à consultation publique, position paper, proposition d'amendements), des prise de position en coalition sont également réalisées en parallèle (souvent au niveau du Parlement européen), pour lesquelles les secrétariats ont un rôle crucial.

3. Conclusion du chapitre 4

Dans ce chapitre 4, nous avons ouvert la « boîte noire » des associations européennes de collectivités, pour évaluer la place qu'occupe le lobbying dans la vie de l'association et ainsi essayer de comprendre la façon dont les associations européennes de

collectivités se mobilisent sur les paquets législatifs étudiés.

L'analyse des différentes activités des réseaux de collectivités européennes nous a montré que les associations européennes ne sont pas nécessairement centrées sur le lobbying en tant que tel, notamment celles spécialisées dans un secteur, qui reposent beaucoup sur les projets européens. Pour autant, l'activité de lobby (au sens large, incluant la veille législative) présente un intérêt ayant une acuité particulière pour les réseaux, comme offre de service aux membres en soi, et plus généralement comme nourrissant (et se nourrissant) d'autres activités. Elle est ainsi une condition pour la survie des réseaux au sens de David Lowery (LOWERY, 2007), leur garantissant sur le long terme, à titre d'exemples, des sources de financements ou une certaine notoriété auprès des (futurs) membres. Ce constat sur les motivations sous-jacentes à l'activité de lobbying nous a conduit à la cerner plus en détails.

Si l'on regarde de plus près la façon dont est réalisée concrètement cette activité de lobbying en interne, elle s'appuie d'abord sur un travail de veille législative (« monitoring ») mené par les secrétariats. Cette activité devient particulièrement délicate dans le cas de paquets législatifs volumineux : elle est de ce fait parfois sous-traitée à des coalitions (formelles ou informelles) d'associations au niveau européen, afin de concentrer les ressources de veille sur les priorités des réseaux. Néanmoins, cette veille législative reste en général conservée en interne car elle constitue un « produit » apprécié des membres des réseaux (selon les secrétariats qui offrent tous ce type de service aux membres). En outre, ce suivi législatif est aussi utilisé pour « déclencher » les actions de lobbying, au premier rang desquelles la définition d'une position.

La définition d'une position est en effet une activité incontournable des réseaux, qu'elle soit réalisée par des groupes de travail de membres ou directement par le secrétariat. De manière générale, ce travail de positionnement est contraint et conduit souvent les secrétariats à trouver des solutions pour s'adapter aux impératifs (temporels et de volume notamment) de la procédure législative. En outre, ce « positionnement » n'est pas univoque dans le temps : il recouvre plusieurs sous-activités selon le moment de la procédure (réponse à consultation publique, position officielle, propositions d'amendements etc.), qui correspondent à des pratiques souvent différentes (recours plus ou moins fort aux membres, stratégies de coalitions différentes). Toutefois, nous avons dégagé deux facteurs déterminants permanents dans l'élaboration des positions : la maîtrise de l'anglais et la connaissance des processus et attentes des législateurs européens. Ces deux éléments convergent vers le constat d'un nombre de membres pouvant effectivement participer aux travaux limité, et d'un ascendant fort du secrétariat (encore renforcé dans le cadre des secrétariats « experts » dans les secteurs considérés). S'y ajoutent bien évidemment d'autres facteurs déterminants liés à l'hétérogénéité des situations nationales et régionales en fonction des États-Membres (menant à des problématiques et enjeux plus ou moins convergents ou divergents selon les membres et les sujets traités), et à la variabilité de l'expertise des intervenants mobilisés par les membres.

S'agissant plus particulièrement de l'importance de l'anglais dans le travail au

quotidien des réseaux de collectivités, nous avons montré qu'en dépit d'une littérature limitée sur cette question, l'impératif de la maîtrise de cette langue a des effets sur la préparation des positions de ces réseaux. Les implications s'expriment à la fois en terme de capacité de participation des membres (inégalité en fonction des origines des membres), et de poids des secrétariats. Notre analyse ne permet pas ici de déduire que ce critère linguistique joue systématiquement sur la substance des positions prises par les réseaux de collectivités ; a contrario, il nous paraît improbable que les capacités linguistiques différentielles entre les membres au sein d'un réseau ne se traduisent jamais en termes d'impact sur le contenu des positions (ne serait-ce que parce que certaines positions qui auraient pu être tenues par certains membres non anglophones ne sont pas prises en compte, les membres ne pouvant les exprimer ou ne pouvant répondre aux objections).

Ainsi, l'analyse de la face immergée de l'activité de lobbying menée au sein des différents réseaux de collectivité met en évidence que la capacité de réception et de réaction interne des réseaux aux paquets législatifs (et à leur volume) repose principalement sur un travail endogène à chaque réseau, orchestré en grande partie par les secrétariats. Même bénéficiant de ressources limitées pour le lobbying, les agents des secrétariats peuvent recourir à des mises en commun du suivi (entre réseaux européens) ou à des mécanismes d'accélération dans la prise de position (avec leurs membres en interne à un réseau, ou plus occasionnellement via un co-positionnement avec d'autres réseaux). Ces dispositifs sont des moyens de s'adapter aux flux législatifs et de se concentrer sur des priorités qui peuvent dès lors être suivies et faire l'objet de positionnements renouvelés des réseaux (au besoin) tout au long de la procédure législative (comme c'est par exemple le cas pour les déchets sur les filières REP ou pour l'énergie sur l'implication des collectivités dans la gouvernance).

Néanmoins, l'adoption d'une position écrite par une association n'est qu'un premier pas dans le cadre d'une mobilisation. Se pose ensuite la question de ce qui advient de cette prise de position : est-elle défendue par le réseau et si oui, comment ? Est-il possible de réconcilier des positions divergentes entre des réseaux de collectivités ? Quelles sont les cibles privilégiées des réseaux de collectivités dans leur recherche d'influence ? La réponse à ces questions est l'objet du chapitre suivant.

Chapitre 5

Les stratégies de mobilisation auprès des institutions

Dans ce deuxième chapitre de cette deuxième partie, nous allons expliciter, dans le cadre des deux paquets législatifs étudiés, les stratégies de mobilisation des collectivités : une fois qu'un réseau a défini une position, comment porte-t-il ses revendications ? Il s'agira d'identifier les mécanismes de transmission de l'information dans le temps et dans l'espace institutionnel : comment, avec qui, sur quoi est transmise la position ?

En termes de stratégie pour porter les positions, les *EU lobbying studies* ont classiquement distingué les « routes d'accès » privilégiées par les lobbys (routes nationales vs bruxelloises), les canaux utilisés (les institutions visées ou auxquelles les lobbys ont accès), et la forme du message (« *quiet politics* » vs publicisation, aussi appelée « *inside vs outside lobbying* ») (voir par exemple GROSSMAN et SAURUGGER, 2006 ; EISING, 2008). Ces questions sont laissées de côté dans la littérature actuelle sur le lobbying européen, par exemple les analyses quantitatives de Heike Klüver (KLÜVER, 2013), qui comparent directement, pour un grand nombre de groupes d'intérêt, les « position papers » et les textes législatifs¹⁹⁹. Il nous semble donc important d'y revenir à nouveaux frais, en nous penchant plus particulièrement sur la manière dont les prises de position sont transmises aux acteurs et institutions avec lesquels les réseaux de collectivités sont en contact (ou essaient de l'être).

Pour comprendre la mobilisation des collectivités et ses impacts, cette question de la transmission d'informations est essentielle, notamment si on l'aborde sous l'angle de ses effets (« pertes en ligne » pouvant aller jusqu'à la non transmission, altérations en ligne ou brouillage, du fond ou de la forme). Une fois qu'un réseau a défini une position, il lui faut en effet « porter cette position » en dehors de l'organisation. La question qui se pose dès lors pour nous est celle des objectifs et des moyens utilisés à cette fin, avec une interrogation : les réseaux de collectivités utilisent-ils leurs prises de position « officielles » comme un moyen d'impacter la rédaction des projets législatifs intermédiaires, et si oui, comment ?

Pour répondre à ces questions, nous allons regarder comment est réalisé ce « portage » en pratique, en nous appuyant sur la littérature sur les groupes d'intérêt et le lobbying européen, et notamment en introduisant analytiquement une dissociation entre des pratiques de portage par réseau de collectivité individuel, et des pratiques de coalition mutualisant ce travail.

¹⁹⁹ S'affranchissant de la question des mécanismes pour se centrer sur les résultats et utilisant une inférence basée sur des statistiques plutôt que sur la recherche des causalités, cette littérature part du principe que si les législateurs reprennent *in fine* une formulation dans les textes finaux, c'est que les positions des associations ont atteint d'une manière ou d'une autre les législateurs.

1. Au-delà du positionnement, les stratégies de portage individuelles des positions

De manière générale, chaque réseau qui a adopté une prise de position sur un texte cherche à la transmettre aux législateurs. Si l'objectif est de mettre en avant les membres à cette occasion, en pratique, les méthodes employées révèlent un rôle déterminant des secrétariats.

1.1. Le portage de la position officielle par les membres et porte-paroles, ses mécanismes et ses limites

Les associations de collectivités disposent de plusieurs moyens pratiques pour transmettre une position adoptée en interne, non nécessairement exclusifs les uns des autres : envoi par courriel ou courrier à des destinataires choisis, présentation au cours d'un rendez-vous bilatéral (avec certaines personnes), présentation orale à l'occasion d'un événement, mise en ligne sur le site Internet (et les réseaux sociaux), diffusion dans la presse... Le choix de la forme n'est évidemment pas neutre sur les destinataires potentiellement ciblés ou atteints, la fidélité à la position d'origine, et l'identité de l'acteur « portant » le message au nom de l'association. La décision n'est d'ailleurs pas toujours laissée à l'appréciation de l'association (cf. consultations publiques, dont le format et les destinataires sont gérés par la Commission), ou peut être seulement un choix par défaut (refus de rencontre bilatérale).

1.1.1. Les différents moyens de portage des positions

De manière générale, ce sont les secrétariats des réseaux, parfois avec la validation d'un président de groupe de travail, qui maîtrisent les conditions de portage des positions. Plusieurs facteurs rentrent en ligne de compte pour décider du format, du timing, et du messenger.

Les transmissions d'information par des méthodes de « quiet politics » (« inside lobbying »)

La transmission des positions repose dans un premier cas sur des pratiques « derrière des portes closes » (« behind closed doors »), dites d'« inside lobbying », qui ont été identifiées dans la littérature des « EU lobbying studies » comme étant surtout réalisées par les lobbies industriels.

La *transmission directe d'un « position paper » par courriel* est fréquemment réalisée par le secrétariat. En pratique, les destinataires dépendent du stade de la procédure et du type de message. Au niveau de la préparation législative au sein de la Commission européenne, le « *policy officer* » pertinent à la Commission, son chef d'unité et la chaîne hiérarchique sont ciblés, et/ou des Commissaires selon le degré de détail choisi (dans ce dernier cas, le message « redescend » de toutes façons à l'administrateur pertinent par la voie hiérarchique). Au niveau du traitement au Parlement européen, les documents de position ou

propositions d'amendements sont envoyés soit à tous les eurodéputés des commissions pertinentes (ITRE et/ou ENVI dans les cas étudiés), soit à une sélection d'eurodéputés alliés, soit aux eurodéputés responsables (rapporteurs, rapporteurs fictifs, coordinateurs). Dans ce dernier cas, l'envoi se fait souvent en demandant un rendez-vous bilatéral pour expliciter la position, et en mettant en avant dans le courriel un membre de la même nationalité que l'eurodéputé.

Les associations de collectivités font valoir également leurs positions lors de *réunions bilatérales* avec des représentants des institutions. Les demandes de réunions n'étant pas toujours satisfaites, l'acceptation des représentants des institutions constitue déjà une première victoire pour les associations. Mais rencontrer les institutions pose la question du messenger capable de porter au mieux la contribution de l'association en fonction du destinataire. Typiquement, des règles d'homologie s'appliquent : que ce soit au niveau de la Commission ou du Parlement, les secrétariats utilisent surtout leurs élus (maires ou élus provinciaux/régionaux) pour représenter les membres quand il s'agit de rencontrer les commissaires, directeurs généraux (voire directeurs) de la Commission ou eurodéputés, et les responsables techniques des membres quand il s'agit de rencontrer les services de la Commission (administrateurs, chef d'unité, directeurs) ou les assistants/conseillers au Parlement européen. Une préoccupation récurrente des secrétariats est de faire intervenir des membres capables de porter la position de manière à la fois experte et représentative :

Ce n'est pas toujours le président qui vous accompagne. Vous pouvez demander à un autre membre ?

Oui, je peux faire ça s'ils sont à Bruxelles, ça peut avoir un sens. Habituellement, on essaye d'amener le Président [du groupe de travail], parce que c'est la personne qui suit de plus près, c'est la personne qui en sait plus sur les autres membres aussi, c'est celle qui a plus de légitimité... donc on essaye de faire ça.

La « *légitimité* » est ainsi un élément important pour le messenger, qu'elle soit assurée par l'élection au sein de l'association (pour les membres du Conseil d'administration et le Président) ou par un statut spécial (président de groupe de travail, porte-parole). L'expertise est également recherchée, surtout dans le cas des réseaux généralistes pour les rencontres à dimension technique. Mais les secrétariats s'efforcent aussi de remplir d'autres critères. Parmi ceux-ci reviennent fréquemment dans les entretiens ceux liés aux langues ou au savoir-être :

Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat d'une association spécialisée

On peut prendre des rendez-vous [pour les membres] avec des parlementaires [européens] de leur pays ou de leur région, parce qu'ils parlent dans leur langue, ce qui est tellement plus facile pour tout le monde. Et là ils trouvent plus d'arguments. Ça oui. Aller rencontrer des gens de la Commission, aussi, mais j'enverrai pas tout le monde. Parce qu'il y en a qui sont pas capables... Parce que c'est des ingénieurs, c'est pas des science po ou des juristes. Euh... Pour bien comprendre, appréhender les mécanismes européens et savoir ce qu'il faut dire... c'est pas.... On parle pas de généralités, on y va sur des points précis : « nous on revendique ça parce que tada tada tada ». Même si les trucs sont prêts, on rédige hein, ils ont pas forcément... il faut vraiment trouver les bonnes personnes qui sachent le faire.

Secrétariat d'une autre association à propos des rencontres avec les eurodéputés

A priori la méthode, c'est toujours d'y aller avec un élu et un élu du pays... parce que ça fonctionne extrêmement bien.

Si ce critère de la langue de l'eurodéputé est particulièrement important (et crucial dans le cas de certains d'entre eux qui ne parlent pas du tout anglais), la pratique de l'anglais est également un élément clé pour pouvoir rencontrer des personnes de la Commission (ou des assistants parlementaires/ conseillers), mis en avant comme un facteur discriminant. Enfin, un dernier facteur de sélection concerne le timing, qui doit être cohérent avec les impératifs de la procédure législative, et la capacité d'adaptation, d'autant que les disponibilités des membres sont souvent très limitées :

Par exemple, nous avons également un président qui souhaite être très impliqué dans l'union de l'énergie et dans l'économie circulaire. Alors... Mais [avec] le travail, ils ont aussi une disponibilité très limitée ici et là... ils ne peuvent pas. Si je lui demande dix fois d'être à Bruxelles, il ne peut pas y être dix fois. La question c'est d'utiliser quelle personne à quel moment.

En amont de ces rencontres bilatérales, les personnes des secrétariats produisent en général pour les membres impliqués des documents supports (biographie de la personne rencontrée, points clés à aborder durant la discussion basés sur le document de position etc.). Lors des réunions, les réseaux fournissent en général leurs propositions par écrit (propositions d'amendements le cas échéant). Ces documents sont récupérés par les services de la Commission ou les assistants parlementaires (qui peuvent ensuite, le cas échéant, les conserver, les exploiter, voire les approfondir en passant un coup de fil).

Les transmissions d'information par la publicisation (« outside lobbying »)

Une autre méthode pour faire passer les positions relève d'une autre stratégie qui consiste à « rendre publique » l'information (« outside lobbying »). Classiquement cette méthode a été plutôt associée aux ONG (même si certains auteurs ont remis en cause le fait que des groupes d'intérêt spécifiques aient recours plus particulièrement à certains moyens et stratégies de lobbying, cf. par exemple CHALMERS, 2013b). Dans les faits, ces méthodes sont souvent doublées d'une transmission ciblée de type « quiet politics ».

Des stratégies de publication *sur le site Internet, sur les réseaux sociaux, dans les journaux ou la presse européenne ou nationale* sont fréquemment utilisées par les secrétariats. Les articles/messages sont alors rédigés au nom de certains membres, typiquement le Président du réseau. Les réseaux de collectivités Energy cities, Climate alliance, CCRE, Eurocities, CEDEC, Municipal Waste Europe publient typiquement dans Euractiv (voire même Politico pour Energy cities et Eurocities), et, pour l'énergie, CEDEC passe également par Contexte²⁰⁰. Les articles publiés sont ensuite envoyés par courriel à une

²⁰⁰ Euractiv et Politico (ex-Europolitique) sont deux journaux en ligne généralistes parmi les plus lus à Bruxelles sur la politique européenne (avec EUobserver et Agence Europe). Ils traitent notamment des questions d'énergie et d'environnement. Contexte est un journal en ligne spécialisé dans quelques domaines dont l'énergie, fournissant des informations détaillées sur les politiques françaises et européennes en cours.

liste de personnes potentiellement intéressées. Les attentes liées à ces publications sont généralement le souhait d'attirer l'attention des institutions sur un sujet en le rendant public, notamment pour les arènes moins accessibles comme les ministères des États-Membres. Elles relèvent aussi d'une mise en avant du réseau et de ses membres :

Entretien avec un représentant d'un réseau spécialisé énergie :

Ce matin, un article que j'ai écrit qui est paru dans la presse nationale gratuite en Espagne, parce que... Et là c'est la même chose, c'est essayer de regarder, essayer d'analyser ce qui s'est passé dans le « winter package » [paquet énergie] pour diffuser ce qui se passe, quels sont les enjeux.

Et dans Euractiv aussi ?

Oui mais ça c'était la semaine dernière. (rires)

Enfin vous écrivez souvent ?

Oui, on écrit beaucoup, on écrit beaucoup et c'est pas toujours moi d'ailleurs, ça c'est souvent pas moi, c'est beaucoup mes collègues qui sont plus en charge, X et Y (2 collègues du secrétariat chargées de la communication). (...)

Ce qui a de l'influence sur le paquet, actuellement, c'est donc les débats qui vont être au Conseil et au Parlement européen. Donc c'est beaucoup au niveau national, donc là, quand on a un article qui passe aujourd'hui dans la presse espagnole, ça a un impact sur la position... ça peut avoir un impact sur la position espagnole. En tout cas, tout le microcosme espagnol qui regarde le paquet, il voit cet article. Et ça, je pense que ça a un possible impact sur la position espagnole et sur la position des acteurs espagnols.

Entretien avec un autre représentant d'un réseau spécialisé

Si on décide de faire écrire au nom d'un maire une tribune dans la presse, si y a un maire qui tape sur la table via un article dans Euractiv ou un journal européen, tout de suite c'est le branle-bas-de-combat dans les institutions et voilà. Quand l'opinion publique peut être atteinte, via la presse, il y a une volonté tout de suite d'agir derrière.

Cet appui sur la presse pour relayer les positions relève aussi du fait que les élus locaux et leurs prises de positions sont considérés comme très médiatiques (c'est du moins ce que disent avoir constaté les personnes interrogées des réseaux), et que ce vecteur permet de valoriser largement le travail du réseau (large diffusion) et ses membres (notamment les élus). Cette capacité à médiatiser une position est apparemment parfois utilisée comme une spécificité mise en avant pour intégrer une coalition (cf. paragraphes suivants).

Enfin, une méthode de transmission à mi-chemin entre les *inside* et *outside lobbying* relève des *interventions orales à des événements ponctuels* (conférences, séminaires, ateliers de travail de la Commission dits « *targeted consultation* », « *breakfast events* » au Parlement européen), organisés par les institutions ou les réseaux eux-mêmes, dans des enceintes plus ou moins ouvertes. Pour les réseaux, ces interventions posent à nouveau la question de l'identité des personnes choisies pour représenter les collectivités. Tout autant que pour les rencontres bilatérales, la capacité à parler un anglais fluide est un critère clé. Selon le type d'intervention (politique ou plus technique), le CCRE mobilise des élus « porte-paroles » (ou les présidents/vice-présidents de groupes de travail), Eurocities ses présidents et vice-présidents de forum ou de groupes de travail. Les autres réseaux utilisent leurs présidents et plus rarement d'autres élus choisis par le secrétariat. Compte-tenu des contraintes de langue et de délai, il arrive fréquemment dans les faits que ce soit des personnes des secrétariats (secrétaire général ou « *policy officer* ») qui représentent les réseaux. Dans tous les cas, les

supports de présentation donnés au nom du réseau (« power point », discours) sont préparés par les secrétariats.

Ainsi, plusieurs stratégies peuvent être utilisées pour transmettre les positions. Elles ont pour point commun de reposer en grande partie sur les secrétariats et d'exiger des membres souhaitant s'impliquer un certain nombre de caractéristiques (maîtrise de l'anglais et/ou d'une langue de l'eurodéputé à rencontrer, légitimité, disponibilité). Ce dernier élément nous conduit à un constat : les membres des réseaux qui représentent les collectivités sont peu nombreux et souvent investis dans plusieurs réseaux, conduisant à un phénomène de double-casquettes fréquent dans la représentation des collectivités européennes (cf. encadré n°16). Cette relative concentration s'exprime toutefois en pratique surtout pour les interventions orales officielles (conférences publiques, interventions devant des eurodéputés lors de « *breakfast events* » etc.), et ne doit pas occulter le fait que, de manière générale, le domaine de l'écrit et des interventions orales informelles (consultations ciblées, échanges périphériques sur des points précis...) relèvent surtout des secrétariats (notamment quand ceux-ci disposent également de la compétence technique, comme les réseaux spécialisés ou les « *utilities* »). Il existe toutefois des exceptions dans le cas des réseaux généralistes CCRE et Eurocities, pour lesquels certains membres (présidents de groupe de travail principalement) peuvent être impliqués aussi sur des détails techniques²⁰¹.

Encadré n°16 : Un monde de « usual suspects » : des membres et porte-parole récurrents au sein des réseaux

L'analyse de l'identité des porteurs de position des différents réseaux de collectivités amène à constater une relative concentration des individus ou des collectivités selon le secteur : non seulement un réseau a souvent tendance à mobiliser les mêmes porte-paroles, mais ceux-ci ont souvent des « double-casquettes » et peuvent intervenir au nom de plusieurs structures.

Dans le secteur des déchets, le représentant de la ville de **Munich**, directeur de l'entreprise municipale AWM, qui est vice-président du groupe de travail d'Eurocities sur les déchets, est également président du groupe de travail « déchet » de l'association des entreprises municipales allemandes VKU, et, en cette qualité, non seulement représente l'Allemagne au sein de Municipal Waste Europe, mais participe aussi au groupe de travail « déchets » du CCRE.

De même, le président du groupe de travail « déchet » d'Eurocities, qui représente la ville **d'Oslo**, est également un des membres norvégiens de Municipal Waste Europe, et le président de la task force « économie circulaire » parrainée par Eurocities.

La présidente du groupe de travail du CCRE sur les déchets, experte de **l'association des municipalités norvégiennes**, KS Bedrift, intervient parfois en tant que membre d'ACR+ (son association, KS Bedrift étant membre à cette époque d'ACR+).

Le représentant des **municipalités flamandes** au sein du groupe de travail « déchet » du CCRE participe également au Policy committee de Municipal Waste Europe.

Enfin, le Président suédois de Municipal Waste Europe est également vice-président de CEWEP (Confederation of European Energy from Waste Plants) et trésorier/membre du conseil d'administration de ISWA (International Solid Waste Association).

²⁰¹ En outre, les collectivités membres de réseaux, par l'information que ceux-ci leur fournissent notamment, peuvent intervenir individuellement sans passer par le réseau (rédaction de positions, rencontres avec des institutions). C'est le cas de structures ayant une forte activité au niveau européen (et souvent une représentation permanente à Bruxelles) comme VKU, l'association des provinces néerlandaises HNP (Huis Nederlandse Provincies), Zero Waste Scotland etc. Néanmoins, cette intervention est dans les faits très limitée.

Dans le secteur de l'énergie, le président d'Eurocities et représentant de cette structure au Conseil d'administration de la Convention des maires est le maire de **Ghent**, ville qui assure la co-présidence de Climate alliance et qui est membre d'ICLEI.

Le président d'Energy cities (qui représente aussi le réseau au sein du Conseil d'administration de la Convention des maires) est le maire **d'Heidelberg**, ville qui est également membre de Climate alliance et ICLEI.

Le président de FEDARENE, responsable d'une **agence de l'énergie croate**, représente l'association au Conseil d'administration de la Convention des maires et a été nommé expert du rapporteur au Comité des Régions sur le dossier « gouvernance de l'énergie ».

Les villes de **Växjö** (Suède) et **Helsinki** (Finlande) sont membres des Conseils d'administration d'Energy cities et d'ICLEI (Helsinki œuvre en outre au sein du forum Environnement d'Eurocities).

La présidente du groupe de travail d'Eurocities sur l'énergie et le climat travaille pour la ville **d'Utrecht** (Pays-Bas) où elle est également impliquée depuis longtemps dans Energy cities (dont Utrecht est membre). Utrecht est aussi membre d'ICLEI.

La présidente du groupe de travail du CCRE sur l'énergie représente **l'association des provinces néerlandaises HNP** et est également membre du groupe de travail « énergie » de l'Association des Régions d'Europe (ARE) pour la province de **Gelderland**.

Les porte-paroles énergie-climat du CCRE sont le maire de **Udine** (IT) (ville qui est aussi membre d'Energy cities) et le maire de Séville (ES).

Le représentant de la ville de **Delft** au conseil d'administration d'Energy cities (qui est souvent mobilisé pour représenter le réseau) est également directeur de l'antenne néerlandaise de Climate alliance (Klimaatverbond).

D'autres rapprochements pourraient être réalisés avec les villes de Barcelone, Bruxelles, Rotterdam, Rennes, Nantes ou Paris.

En outre, le recours à un membre présente toujours le risque de porter une version biaisée du message initial du réseau, alors même que cette position a pu faire l'objet d'âpres négociations longuement débattues en groupe de travail. Si les secrétariats peuvent être vus comme les garants de la fidélité à la position, il leur est en pratique difficile de garantir la parfaite reprise des éléments arbitrés lors d'un entretien oral (la discussion pouvant se focaliser sur certains aspects, y compris à la demande de l'interlocuteur). Du fait de leur rôle d'organisateurs et de logisticiens, les secrétariats sont quasiment toujours présents lors des rencontres bilatérales qui impliquent un membre (même s'il existe des exceptions), mais il leur est difficile dans les faits de garantir le contenu du message délivré (surtout si la discussion se fait dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas...). Comme le reconnaît une personne d'un secrétariat :

Vous n'avez pas rencontré du coup les rapporteurs du côté Parlement Européen (...) ?

Non, (...) notre président l'a fait. Y a des fois il y va tout seul. Y a des fois on va avec lui, quand il maîtrise pas le sujet on va avec lui. Il a pas besoin d'un chaperon. Mais bon, il le fait aussi, les autres présidents qu'on a eus... Quand ils font du lobby, ils le font aussi pour eux aussi, faut pas rêver, mais c'est normal... c'est de bonne guerre... ils le font assez bien, ça... ils portent facilement la double casquette.

Ainsi, plusieurs moyens sont utilisés en pratique, souvent en parallèle, pour transmettre la position d'un réseau de collectivités, qui, chacun, donne lieu à une stratégie différente des secrétariats pour le choix du messenger, garantit une plus ou moins grande fidélité au message initial (risque qu'un membre s'éloigne de la « position officielle du réseau ») et donne une plus ou moins grande assurance que le message a été reçu par les destinataires (de l'article de presse publié dans un journal national dont les effets sont espérés à un échange bilatéral avec la Commission en « consultation ciblée » où les positions sont

explicitées directement devant la chaîne hiérarchique concernée). Des considérations rationnelles animent souvent les personnes des secrétariats qui organisent les stratégies de portage des positions pour en sélectionner tel ou tel type, mais il ne faudrait pas pour autant avoir de ce travail une vision trop programmatique.

1.1.2. Un portage des positions « souple et organique »

Le suivi des associations de collectivités durant toute la procédure législative ordinaire met en évidence le caractère souple, instinctif, voire opportuniste du portage de position. Cet aspect transparaît en comparant certaines annonces ou intentions faites en entretien et les actions réalisées par la suite (différentes), ou encore dans la manière dont les secrétariats décrivent la façon dont ils travaillent pour cette activité de portage de position. Lors des entretiens, les stratégies de transmission des positions nous ont en effet été décrites avant tout comme souples, adaptatives, organiques :

Est-ce que vous décidez par exemple du type de programme de lobbying jusqu'à la prochaine réunion, « nous pourrions aller voir ce député européen » ?

Non... Encore une fois, ça dépend du timing. En septembre, je disais déjà... Ce serait très bien avant les [amendements de compromis]... les calendriers évoluent, donc on n'a pas ce beau calendrier que vous dites... On ne dit pas... Ce serait vraiment bien si on avait une réunion... enfin... des plans, on doit improviser un peu. Je leur ai dit : « ce serait formidable si vous veniez à Bruxelles avant le vote. Quand est-ce que c'est faisable ? Quand [est-ce que c'est faisable] à Strasbourg, quand est-ce que je peux le faire, quand est-ce que vous pouvez le faire ? Ok ». Donc nous avons identifié la première ou la deuxième semaine d'octobre. J'ai eu le président qui est venu pour deux jours pleins de réunions ici à Bruxelles. Ça prend du temps à organiser, ça prend du temps à suivre. Il était ici, alors on a en quelque sorte... ok... coché la case. Ils t'ont vu, tu as rencontré des personnes clés. Qui vaut le coup d'être rencontré ? De toute évidence, j'ai une meilleure compréhension de ça que lui... évidemment, lui saura... On est allés à la Commission, on est allés voir la représentation permanente, on a rencontré des députés européens, des assistants parlementaires, une réunion sur l'économie circulaire à Bruxelles... Donc, c'est beaucoup... Ce n'est pas si rigide comme vous dites, on ne peut pas élaborer de programme. C'est plutôt fonction de l'appétence, de ce que font les autres associations, aussi... est-ce qu'on peut unir nos forces... C'est très important de conjuguer nos forces. Si on doit tout repenser, tout refaire à partir de zéro... Une personne ne peut pas le faire. C'est très difficile.

De fait, les stratégies de portage sont souvent un peu improvisées, faites à la dernière minute, et s'appuient énormément sur le savoir-faire des secrétariats, qui sont les organisateurs de la transmission, arbitrant différents paramètres (quand, qui, pour voir qui), en fonction des contraintes de timing et d'agenda. Après avoir réussi à prendre rendez-vous avec plusieurs représentants des institutions (ayant eux-mêmes des agendas chargés) sur une petite période de 2 jours, il faut confirmer les rendez-vous, relancer, « assurer le suivi ». Mettant bout à bout toutes ces contraintes, l'objectif n'est plus évalué de manière qualitative sur la base de la plus ou moins bonne transmission d'informations, mais comme une évaluation quantitative, « cocher la case ».

S'il serait sans doute exagéré de parler de « bricolage », la dimension adaptative est importante et peut conduire dans les faits les secrétariats à s'affranchir complètement des membres dans le portage de la position.

1.2. Le portage informel par le secrétariat

Le portage informel par le secrétariat présente deux facettes : d'une part le fait que les secrétariats sont souvent les messagers par défaut étant donné leur rôle de vitrine de l'association ; et d'autre part le fait que les personnes des secrétariats ont en pratique accès à des personnes eu égard à leur socialisation bruxelloise.

1.2.1. Les agents des secrétariats comme porte-paroles neutres et disponibles des réseaux

La multiplication des forums de consultation mis en place par la Commission et la pratique de consultation généralisée des parties prenantes par les eurodéputés (et plus généralement les structures du Parlement européen) impliquent des sollicitations fréquentes des réseaux de collectivités. Or les capacités de déplacement à Bruxelles des membres sont souvent limitées, du fait à la fois de leur occupation dans leur structure de travail, qui est leur priorité, et de possibilités d'anticipation limitées liées aux aléas de la procédure. A contrario, les secrétariats sont sur place. Même s'ils sont relativement fréquemment en déplacement dans toute l'Europe (pour des projets, des interventions chez les membres ou dans des conférences internationales), il leur est plus facile de libérer une personne pour se rendre à une réunion de 2 heures à la Commission européenne ou de dégager 30 minutes à 1h pour rencontrer un assistant parlementaire « place du Lux » (la place du Luxembourg qui fait face au Parlement européen est un lieu de rencontre fréquent entre assistants et lobbyistes). C'est d'autant plus le cas pour les associations spécialisées de collectivités et les « *utilities* » que les secrétariats disposent d'une expertise technique. Il n'est ainsi pas surprenant de constater que lors des « consultations ciblées » sur la préparation des directives déchets réalisées par la Commission en juin 2015 (rencontres bilatérales entre les DG ENV, GROW et le Secrétariat général, et diverses associations du domaine des déchets), ce sont les secrétaires générales d'ACR+ et de Municipal Waste Europe qui ont représenté officiellement leur association (la secrétaire générale d'ACR+ ayant en outre demandé à un de ses membres de l'accompagner au titre d'un projet relatif à l'un des points de la réunion).

En outre, au-delà des facilités logistiques et de la rapidité de réaction, ce sont les secrétariats qui assurent l'organisation du portage des positions, comme évoqué au point précédent, et endossent dès lors un rôle de pilotage du lobbying. Même dans les associations à groupe de travail qui souhaitent impliquer les membres, la phase de portage des positions et de définition des stratégies de portage relève surtout des secrétariats. Cet aspect est lié à la connaissance fine qu'ont les personnes des secrétariats des us et coutumes des développements législatifs européens, et à l'autorité que cette connaissance autorise (développés longuement dans le chapitre précédent). Cet aspect transparaît dans l'assurance qu'affichent, en entretien, les personnels des secrétariats sur les options de lobbying, y compris, comme ici, dans le cas d'un secrétariat généraliste :

(A propos du fait d'aller rencontrer un eurodéputé ou un commissaire sur l'un des paquets législatifs au moment de l'entretien)

Alors j'ai une méthodologie très claire de ce qui est approprié et quand [c'est approprié]... et une réunion de haut niveau en ce moment, je ne le proposerais jamais parce que ce n'est pas le bon moment pour [faire passer] le message. À mon avis, il faut analyser clairement quand est-ce que c'est le bon moment pour influencer, et avec quoi.

Ce sentiment de maîtrise de la « *méthodologie de ce qui est approprié et quand* », du « *bon moment pour [faire passer] le message* » et du « *bon moment pour influencer* » explique à notre sens qu'au sein de réseaux souhaitant s'inscrire dans une logique de représentativité et d'implication forte des membres, les secrétariats se sentent malgré tout légitimes, une fois la position adoptée, pour définir les conditions de portage (souvent avec un contrôle très léger voire inexistant des membres).

Enfin, pour certains réseaux de collectivités, les réseaux s'appuient tellement dans leur travail de portage sur les secrétariats (conférences, réunions etc.) que certains agents du secrétariat finissent par personnifier les réseaux. Dans des associations spécialisées comme Energy cities ou ACR+ (et sur certains sujets, Climate alliance), le travail de lobbying qui est réalisé par les responsables des secrétariats et certains « *policy officers* » avec un contrôle lointain des membres est intrinsèquement lié au travail de veille législative et de positionnement, et ces personnes du secrétariat incarnent de fait le réseau sur les sujets dont elles ont la charge. La grande marge de manœuvre dont disposent ces secrétariats leur permet par exemple d'envisager des coalitions de manière très libre (voir point suivant).

Mais au-delà des avantages pratiques de l'implantation à Bruxelles, et du fait que les secrétariats sont les organisateurs du portage de position (qu'ils vont parfois jusqu'à incarner seuls), les personnes des secrétariats bénéficient de leur socialisation bruxelloise.

1.2.2. Les réseaux de socialisation tissés par les secrétariats avec les institutions

L'une des dimensions importantes du travail de lobbying des secrétariats relève de l'insertion des réseaux dans les structures bruxelloises, construite historiquement, et de ses effets pratiques sur les moyens de porter les positions. Comme nous l'avons montré dans la première partie, les réseaux de collectivités sont, au moment où les travaux sur les paquets législatifs débutent, en relation plus ou moins étroite avec certaines entités (unité déchet de la DG ENV, unité gestionnaire de la Convention des maires à la DG ENER, intergroupe EUFORES, eurodéputés ou groupes d'eurodéputés...).

Dans ce cadre, des relations interpersonnelles préexistent, principalement entre les personnes des secrétariats et les représentants des institutions, qui sont autant de canaux pour lesquels la transmission de la position présente une forme de facilité, voire d'évidence, pour les secrétariats. Du fait des relations de long terme, de la présence sur place, il est aisé pour la responsable du secrétariat bruxellois de Climate alliance de convenir avec Claude Turmes d'une rencontre d'une heure (alors que ce dernier a un emploi du temps extrêmement chargé), pour lui présenter en détail sa vision de la gouvernance multiniveaux, au moment où il doit

rédiger son rapport au premier semestre 2016. Des relations préalables, dans d'autres cadres, avec des administrateurs de l'unité déchets de la DG ENV ou de l'unité « marché de détail » de la DG ENER permettent respectivement à ACR+ et aux réseaux de la Convention des maires des échanges approfondis sur les propositions législatives en préparation.

Ainsi, au-delà de la connaissance des procédures et du jargon bruxellois, les secrétariats peuvent compter sur des connexions préexistantes avec des personnes clés des institutions, qui, sans être nécessairement des « alliés » (au sens où les connexions ne sont pas exclusives et où les personnes clés des institutions ne partagent pas nécessairement les positions sur le fond), garantissent *a minima* une écoute et une compréhension fine des positions, au « bon moment ».

Au final, l'analyse des conditions de portage des positions par les réseaux individuels nous conduit à mettre en exergue un fort rôle des secrétariats. En leur sein, les *policy officers* sont en pratique les « pilotes » des actions de portage, cumulant disponibilité et proximité pour ces activités, maîtrisant les canaux, calendrier et conditions normatives du portage (et souvent même la compétence technique), et enfin pouvant valoriser leur sociabilisation bruxelloise au quotidien au service de ce lobby. Or face à des paquets législatifs volumineux et complexes, dont la négociation couvre une longue période, et au milieu des nombreux intérêts et prises de positions qui s'expriment, les secrétariats, dont nous avons vu que leurs ressources sont limitées pour le lobbying, peuvent être tentés de mutualiser leurs forces avec d'autres acteurs. C'est à ces possibilités de portages de position collectifs, à leurs motivations et leurs écueils, que nous allons à présent nous intéresser.

2. La dimension collective du portage de position : de l'utilité (et des écueils) des coalitions

La dimension collective du lobbying des groupes d'intérêt a été étudiée depuis longtemps au niveau européen, même si elle n'a pas du tout abordé la question du point de vue des réseaux de collectivités locales et régionales²⁰². Dès 1997, Bert Pijnenburg, s'intéressant aux entreprises, définit les « *coalitions ad hoc* » par opposition aux fédérations (« Euro-groupes ») comme des actions collectives peu ou pas formalisées, de durée limitée, caractérisées par une grande autonomie entre membres, et centrées sur un problème donné (PIJENBURG, 1997, p.112). Christine Mahoney en dresse un portrait plus précis comme des entités « *établies sur du court à moyen terme pour la durée d'un débat législatif ou réglementaire. Quand certaines coalitions durent plus longtemps, elles demeurent une*

²⁰² La littérature sur les coalitions de politiques publiques au sens large incluant par exemple les réseaux de politiques publiques ou les communautés épistémiques pourrait bien sûr être mobilisée ici, mais nous privilégions les travaux en nombre plus restreint spécialisés sur l'Union européenne et ciblés sur la procédure législative, les considérant comme davantage « taillés sur mesure » à notre objet de recherche.

coalition de groupes autonomes; elles n'établissent pas leur propre système d'adhésion directe ou leur propre structure organisationnelle. Il y a généralement un leader de la coalition chargé d'organiser les efforts des membres, des réunions régulières des membres de la coalition, des actions conjointes de lobbying comme des lettres conjointes, des activités de promotion ou des conférences de presse, et très souvent un nom officiel et même un logo à en-tête et un secrétariat jouant le rôle de quartier général de la coalition » (MAHONEY, 2007b, p.368, traduit de l'anglais par l'auteur). Des coalitions comme la « coalition for energy savings » ou la « community energy coalition » présentées au chapitre précédent rentrent ainsi dans ce cadre, la première en tant que coalition très formalisée et la seconde plus informelle.

Toujours selon Christine Mahoney, les participants à ces « *coalitions ad hoc* » y adhèrent pour deux raisons : signaler aux décideurs législatifs qu'une position est soutenue par un groupe large et varié d'intérêts, et fournir un cadre pour une utilisation plus efficace des ressources. Néanmoins, ils ont tendance à ne le faire que pour des questions (« issues ») clivantes et sujettes à l'attention du public (MAHONEY, 2007b, pp.368-372). Les recherches semblent indiquer que ce sont plutôt les groupes d'intérêt ayant de fortes ressources (évaluées en main d'œuvre) qui s'engagent dans une coalition plutôt que les plus faibles (MAHONEY, 2007b; SORURBAKSH, 2016).

De la même façon que pour les « groupes d'intérêts européens », plusieurs travaux de recherche ont évoqué la mise en place de coalitions plus ou moins institutionnalisées entre réseaux de collectivités à des fins de lobbying, pour porter ensemble des positions, mais sans que le sujet soit véritablement au cœur des recherches et dans un cadre législatif. Kristine Kern et Harriet Bulkeley ont mis en évidence des actions de lobbying conjointes sur la directive électricité dans le cadre de coopérations plus ou moins formalisées entre réseaux transnationaux de municipalités dans le domaine du climat (ICLEI, Climate alliance et Energy cities) en 2003 (KERN et BULKELEY, 2009, p.325-326²⁰³). Renaud Payre et Mili Spahic ont eux aussi observé des coopérations entre *policy officers* d'Eurocities et du CCRE dans le cadre de prises de positions (PAYRE, SPAHIC, 2012)²⁰⁴, alors que Hubert Heinelt et Stefan Niederhafner ont souligné les difficultés pratiques liées à des positions souvent trop

²⁰³ « In [2003], at the request of some of their members, the three networks (Climate alliance, Energie cités, ICLEI) formed the Climate Task Force of European Local Governments, which was established with the core aim of providing a joint means of lobbying European political bodies about the need for a municipal approach to the climate change problem in Europe. In 2003, the membership of the Climate Task Force comprised the three transnational municipal climate networks and 15 municipalities; by September 2003 it met at the European Parliament to lobby on issues of co-generation, eco-design, energy services and the implementation of the Electricity Directive. Since that time, however, there has been little evidence of activity on the part of the Climate Task Force. »

²⁰⁴ « Sous ce même toit [de la Maison des collectivités], les différents *policy officers* se retrouvent une fois par mois autour de thématiques plus spécifiques. Ils échangent les informations en leur possession, les contacts que chacun a pu prendre avec les institutions notamment. C'est aussi un moment de coordination de l'action ou de prise de positions communes, ou encore de préparation de manifestations organisées en commun (durant la Semaine de l'énergie par exemple). »

éloignées entre ces deux réseaux (HEINELT, NIEDERHAFNER, 2008)²⁰⁵. De manière générale, si ces recherches suggèrent l'existence de positions portées conjointement, elles n'abordent pas la question du lobbying conjoint en pratique et en situation, c'est-à-dire sous l'angle des modalités concrètes de mise en œuvre et du *timing* d'utilisation par rapport à une procédure législative et à d'autres phénomènes à l'œuvre à cet instant. Elles se limitent en outre à des réseaux de collectivités (voire à certains d'entre eux, par exemple uniquement CCRE/Eurocities), ce qui ne permet pas de voir s'il existe des coalitions qui « débordent » en-dehors du cadre des collectivités locales. Ce sont ces deux aspects que nous allons développer ici.

2.1. Les coalitions entre réseaux de collectivités : une coopération au-delà des rivalités ?

Que ce soit dans le cas des paquets législatifs sur les déchets ou l'énergie, le suivi attentif de la mobilisation des réseaux de collectivités durant la procédure législative ordinaire met en évidence des coalitions entre différentes associations d'entités infra-étatiques. Ces coalitions sont à géométrie variable (elles n'impliquent pas toujours les mêmes réseaux) et s'appuient sur des logiques d'assemblage différentes. Du point de vue de la temporalité, nous allons montrer qu'elles ont tendance à intervenir à partir du moment où la proposition de la Commission européenne a été adoptée. De plus, du point de vue de l'organisation interne aux réseaux, elles engagent surtout les secrétariats.

2.1.1. Le cas de l'énergie : de coopérations ponctuelles au « political board » de la Convention des maires

Si l'on assiste à des coopérations ponctuelles entre réseaux actifs dans l'énergie lors de la préparation législative du paquet « énergie propre pour tous les européens » de 2014 à novembre 2016, le travail en coalition des réseaux de collectivités s'intensifie progressivement en 2017 pour le suivi au Parlement européen des textes sur la gouvernance, les énergies renouvelables (ENR), et l'organisation du marché, puis se concentre en 2018 sur un sujet précis du texte « gouvernance » lors des trilogues.

Un recours aux coalitions très ponctuel au niveau de la préparation au sein de la Commission

Au niveau des travaux préparatoires à la Commission, une grande partie du portage

²⁰⁵ « That this is not only an option in principle but a practical possibility is indicated by the publication of several joint policy documents as well as by jointly organized events and conferences. The two organizations have carried out several 'joint ventures', not least because a 'single voice' of the local level has better access to the EU institution.

However, the possibilities for successful collaboration seem to be limited. In relation to common positions, Eurocities might support some of those developed by the CEMR but, relying on big cities, it could not support them all. Furthermore, members of Eurocities are trying to secure advantage by acting separately from the 'rest' in a more flexible and effective way. On the other hand, the CEMR, having thousands of rural municipalities among its members, cannot support the positions of Eurocities as soon as they go beyond the lowest common denominator. »

de position est réalisé par chaque réseau individuellement (premières prises de position, réponses aux consultations publiques de la Commission, rencontres avec le vice-président Sefcovic et le commissaire Canete et leur cabinet...).

Néanmoins, des marques de coopération ponctuelles incluant 5 ou 6 réseaux sont déjà perceptibles, impulsées via le secrétariat de la Convention des maires. Elles se traduisent essentiellement dans la publication de lettres conjointes pour défendre le niveau local et la Convention des maires de 2014 à 2016. Les réseaux à l'origine de ces courriers varient d'une fois sur l'autre, témoignant d'une collaboration au coup par coup (cf. encadré n°17 ci-dessous).

Encadré n°17: Les coopérations ponctuelles des réseaux « énergie » de 2014 à 2016

Au moment de la préparation législative du paquet énergie à la Commission de 2014 à 2016, les réseaux de collectivités collaborent au coup par coup et selon des ensembles à géométrie variable, mais de manière régulière. Le mode d'action consiste essentiellement en l'envoi de lettres conjointes, et met fréquemment en avant la Convention des maires. Ces coopérations, présentées chronologiquement, sont détaillées dans les lignes qui suivent.

Une coopération est visible dès l'année 2014, dans deux lettres envoyées en lien avec les propositions de la Commission européenne sur les objectifs énergie-climat 2030 de janvier 2014.

Une première lettre conjointe des 5 réseaux CCRE, Climate alliance, Energy cities, Eurocities, ICLEI, est envoyée le 10 mars 2014 aux Représentations permanentes et États-Membres sur les objectifs énergie climat 2030²⁰⁶. Intitulée « *Europe must be ambitious in its 2030 framework and tap local and regional authorities' potential to deliver the EU climate and energy objectives* », cette lettre qui est signée par les secrétaires généraux (ou équivalents) des associations (sauf FEDARENE) appelle à replacer le local au cœur des actions climatiques (particulièrement via la Convention des maires, ainsi que l'initiative « smart cities and communities ») et à soutenir les actions locales (financièrement et par des mesures). Une deuxième lettre conjointe de ces réseaux est à nouveau envoyée le 24 juin 2014, durant la semaine de l'énergie 2014, alors que la Commission européenne Barroso 2, sortante, doit faire face à une « crise Ukrainienne »²⁰⁷. Intitulée « *Local actions are key to European energy security - Declaration of European Networks of local and regional authorities committed to the Covenant of Mayors* », cette lettre placée sous le patronage de la Convention des maires met en avant la Convention comme une solution aux problèmes de sécurité énergétique²⁰⁸.

Ces réactions conjointes continuent durant l'année 2015.

Début 2015, à l'approche de la publication par la nouvelle Commission européenne du Cadre stratégique de l'Union de l'énergie en février 2015, deux réunions sont organisées avec la Commission : une réunion avec la DG Energie le 30 janvier 2015 des 5 réseaux de la Convention des maires²⁰⁹, suivie d'une rencontre le 25 février 2015 (jour de la publication du cadre stratégique de l'Union de l'énergie par la Commission) du Vice-Président Maroš Šefčovič avec 20 « leaders » locaux et régionaux des 5 réseaux de la Convention des Maires²¹⁰.

En outre, une lettre conjointe des 5 réseaux Energy cities, Climate alliance, CCRE, FEDARENE et ICLEI (à noter la non participation d'Eurocities) datée du 12 juin 2015 et titrée « *Gas will not save the*

²⁰⁶ Cf. http://web.archive.org/web/20150322101924/http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/2030_framework_joint_open_letter_networks_of_local_and_regional_authorities.pdf, consulté en janvier 2017.

²⁰⁷ Cf. article Euractiv : <https://www.euractiv.com/section/energy/news/acute-gas-crunch-fears-push-efficiency-into-spotlight/>, consulté en mai 2019.

²⁰⁸ Cf. http://web.archive.org/web/20150322101924/http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/20140623_energy_security_declaration_final.pdf, consulté en janvier 2017.

²⁰⁹ Source : compte-rendu d'AG 2015 d'un réseau spécialisé.

²¹⁰ Cf communiqué de presse conjoint du 26 février 2015 « *Energy Union – It can't work without cities and citizens* » (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/2015_02_15_pr_energyunion_cities_citizens.pdf).

climate, decentralised energy will », est relayée le 13 juin 2015 par Energy cities dans un article paru sur Politico²¹¹. Cette lettre est une réaction à un courrier de 6 multinationales appelant à un marché du carbone favorable au gaz naturel, paru le 29 mai. En novembre 2015, une nouvelle réaction commune est publiée à propos de l'État de l'Union de l'énergie : la lettre conjointe du 12 novembre 2015 des 5 réseaux Energy cities, Climate alliance, CCRE, FEDARENE et ICLEI (à noter à nouveau la non participation d'Eurocities) adressée au Vice-Président Maroš Šefčovič et intitulée « *Energy Union: New system calls for new leadership* » appelle à mettre en avant le niveau local dans le rapport sur l'État de l'Union de l'énergie et à l'inclure dans le futur règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie. La lettre est signée des présidents de réseau²¹².

Enfin, en 2016, à la suite de la consultation publique sur la gouvernance en avril 2016 (à laquelle certains réseaux ont participé), une lettre conjointe est envoyée le 28 avril 2016 par les 6 réseaux CCRE, Climate alliance, Energy cities, Eurocities, FEDARENE, ICLEI sur la gouvernance de l'Union de l'énergie. Intitulée « *Energy Union Governance: The 3 musts for a new collaborative planning regime* », elle plaide pour une intégration du local dans la gouvernance de l'énergie passant notamment par la Convention des maires²¹³.

Ces prises de position et actions conjointes sont souvent initiées par Energy cities ou Climate alliance, comme nous l'a précisé un membre de secrétariat impliqué en entretien :

Energy cities et Climate alliance, ils ont des assez grandes équipes et des départements de policy, et en plus ils sont en position de coordination de la Convention des maires... même si dans le contrat précédent, Climate alliance était pas forcément en position de coordinateur... Mais ils étaient quand même moteurs. Avec leur position de coordinateur, c'est souvent eux qui sont à l'origine de l'initiative sur ces sujets sensibles de politique énergétique.

Des réunions des réseaux de la Convention des maires sont organisées dès fin 2014, dont l'objectif premier est d'échanger sur l'avenir de la Convention, mais qui incluent une dimension de « lobbying conjoint »²¹⁴. En outre, chaque année, la semaine européenne de l'énergie durable (EUSEW pour European Sustainable Energy Week) organisée par la Commission européenne en juin²¹⁵ et les « open days » du Comité des Régions à l'automne²¹⁶ sont également des occasions de collaborations, souvent en petit groupe, pour organiser des conférences (et des actions communes).

²¹¹ <http://www.politico.eu/article/europes-cities-push-back-at-big-energy/>, consulté en octobre 2017.

²¹² Cf. http://www.iclei-europe.org/fileadmin/Newsbits/EnergyUnion_openletter.pdf, consulté en janvier 2017.

²¹³ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/joint_networks_statement_european_union_governance_final.pdf, consulté en janvier 2017; et <http://old.klimabuendnis.org/309.0.html>, consulté en septembre 2017.

²¹⁴ Rencontre le 28 octobre 2014 des 5 réseaux de la Convention des maires concernant la mondialisation de la Convention des maires et « Joint lobbying », rapportée dans un compte-rendu d'AG 2015 d'un réseau spécialisé.

²¹⁵ La semaine européenne de l'énergie durable est une grande manifestation publique dédiée à l'énergie organisée par la Commission européenne (inspirée de la « green week » qui avait été mise en place par la DG ENV). Elle consiste en la tenue sur 3 jours de diverses conférences données par la Commission et de multiples parties prenantes du monde énergétique (industrie, ONG, États-Membres, eurodéputés, experts divers...). Les collectivités y participent chaque année depuis sa création à la fin des années 2000.

²¹⁶ Les « open days » sont une manifestation publique d'une semaine organisée à Bruxelles et en régions par le Comité des Régions, pour mettre en avant les initiatives locales et régionales. Elle consiste en la tenue de conférences publiques organisées essentiellement par des municipalités et régions, en lien avec d'autres acteurs.

Après le lancement de la nouvelle Convention des maires 2030 en octobre 2015²¹⁷, le renouvellement du marché du bureau de la Convention des maires (appel à proposition publié au printemps 2016) conduit toutefois à quelques tensions entre réseaux de fin avril 2016 à juillet 2016, comme le précise l'un des représentants de secrétariat impliqué :

La Convention des maires c'est par exemple, ça a été toute l'année [2016] rencontrer individuellement et collectivement, et créer vraiment un consensus entre tous les différents réseaux de villes sur ce qu'on allait en faire... Ça a été relativement long... et donc ça c'est pas directement seulement le contrat... pour moi c'est plus de l'influence, mais bien sûr c'était vachement nécessaire pour le contrat aussi, parce que sinon on l'aurait pas eu...

Il y avait vraiment un risque que vous n'ayez pas le contrat ?

Si on n'avait pas réussi à s'accorder, oui. Ça c'est clair, ça c'est très très clair, il fallait absolument d'ailleurs, c'est pour ça que ça a permis l'accord en fait, parce que tout le monde était bien conscient que c'était juste bénéfique pour tout le monde qu'on soit d'accord.

C'est pas une convention, c'est un appel d'offre donc finalement il y a mise en concurrence...

Oui ben donc si on se met pas autour de la table on a des concurrents... Donc en fait il y aurait pu avoir, et c'était très proche de ça, 2 pôles en fait, 2 pôles de réseaux de villes différents qui seraient allés les uns contre les autres...

L'acceptation de l'offre déposée par les 5 réseaux de villes avec ICLEI (en lien avec le réseau C40 comme sous-traitant) en janvier 2017 scelle la coopération entre les réseaux pour (au moins) 3 ans.

Ainsi, au niveau de la Commission, le travail de portage de position est essentiellement individuel, à l'exception de lettres conjointes initiées via le secrétariat de la Convention des maires, et de rencontres avec la Commission également dans ce cadre. Les choses évoluent après la publication de la proposition législative de la Commission en novembre 2016.

Un travail de coalition important au niveau du Parlement européen et des trilogues

À partir du moment où le paquet « énergie propre pour tous les européens » est adopté par la Commission européenne le 30 novembre 2016 et où le travail des co-législateurs se met en place, deux coalitions sont progressivement utilisées en parallèle par les réseaux de collectivités : « Urban 5 » et le conseil d'administration (« political board ») européen de la Convention des maires. Le recours à deux coalitions pour un même objet pourrait paraître surprenant au premier abord, voire contre-productif, mais s'explique par les logiques de constitution de ces coalitions. Comme nous allons le voir, « Urban 5 » est une coalition éphémère mise en place principalement sous l'impulsion de l'eurodéputé Claude Turmes, dans le cadre de ses recherches de soutien sur le paquet « énergie propre » (notamment pour son rapport sur le texte législatif sur la gouvernance de l'énergie et du climat - voir chapitre 8 pour plus de détails), et des contacts pris avec les réseaux individuellement à ce titre. Quant au Conseil d'administration de la Convention des maires, il

²¹⁷ Cf. article paru sur le site d'Energy cities « NOUVELLE CONVENTION DES MAIRES POUR LE CLIMAT ET L'ENERGIE : ALLIANCE VILLES / INSTITUTIONS EUROPÉENNES RENFORCÉE (<http://www.energy-cities.eu/Une-alliance-villes-institutions>, consulté en mars 2018).

s'agit d'une enceinte créée seulement début 2017 et initialement orientée vers les relations avec la Commission et non dans une démarche de lobbying, inscrite dans une logique de visibilité des collectivités, à long terme.

« Urban 5 »

Alors que les rapporteurs du paquet ont rendu publics leurs rapports, une coalition formelle se met en place en juin 2017 sous le nom de « Urban 5 », regroupant Energy cities, Climate alliance, le CCRE, Eurocities et ICLEI, avec la participation du *think tank* E3G.²¹⁸



Figure n°11 : Les réseaux de collectivités membres d' « Urban 5 »

Encouragée par l'eurodéputé Claude Turmes et son bureau, cette coalition est rendue publique lors d'un petit déjeuner (« *breakfast event* ») organisé au Parlement européen le 22 juin 2017, sous le parrainage des eurodéputés Claude Turmes et Theresa Griffin, et modéré par E3G. Lors de ce petit déjeuner, un document de position commun²¹⁹ est dévoilé, dont les lignes de force sont présentées tour à tour par un élu de chaque réseau (étroitement accompagné d'un membre du secrétariat). Elles portent sur 5 points du paquet « énergie propre pour tous les européens » : gouvernance européenne favorable au local, objectifs énergétiques et climatiques ambitieux pour 2030/2050, plans nationaux énergie climat devant inclure une prise en compte du local, meilleur accès à des financements pour les collectivités, cadre favorable à l'énergie citoyenne. Cet événement de lancement se traduit concrètement par une proposition de nouvelle rencontre en septembre avec Claude Turmes (qui aura lieu en fait début 2018), et se poursuit à travers un travail en commun des 5 réseaux qui se partagent la lecture des amendements sur certains textes du paquet (CCRE et Eurocities sur la gouvernance, Climate alliance et ICLEI sur ENR, Energy cities sur l'organisation du marché). Ce travail donne lieu à une position commune envoyée aux eurodéputés en

²¹⁸ E3G (Third generation Environmentalism) est un « think tank » d'origine britannique créé en 2004. Basé en 2019 à Bruxelles, Londres, Berlin et Washington DC, il plaide pour une transition vers un monde bas carbone. Les activités d'E3G consistent essentiellement en la publication régulière d'études et éclairages, ainsi que de documents de position, en particulier sur les politiques européennes climatiques et énergétiques. Durant le paquet énergie, et sur la base de projets européens menés dans ce domaine, E3G s'est rapproché des réseaux de collectivités pour soutenir une prise en compte accrue des collectivités dans la gouvernance de l'énergie et du climat. Pour plus d'informations, se reporter à <https://www.e3g.org/about> (consulté de 2016 à 2019).

²¹⁹ http://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/4_Activities/EU_policy_papers/2017-06-22_Urban_5_joint_statement.pdf, consulté le 30 août 2017.

commissions parlementaires ITRE et ENVI le 20 novembre 2017, juste avant le vote en commission des textes ENR et gouvernance.

Le cadre préalable de la nouvelle Convention des maires (qui a ouvert la voie à un nouveau bureau de la Convention en janvier 2017) et l'« appel du pied » de Claude Turmes jouent un grand rôle dans la mise en place de cette coalition des réseaux de collectivités. Mais d'autres éléments expliquent aussi sa création :

(Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat d'un réseau énergie)

Vous m'avez dit que les réseaux avaient des réunions de coordination sur la manière de réagir?

Oui.

Quand est-ce que ça a commencé, vous vous en souvenez ?

Ça a déjà commencé il y a très longtemps...

Peut-être pour se concentrer sur le paquet « énergie propre » ?

Non, non, ça a commencé il y a très longtemps. Mais ensuite, il y a eu une sorte de pause. Et puis on s'est retrouvés il y a quelques années et on a recommencé à organiser ces réunions.

C'était en 2014 ?

Peut-être. Peut-être. Je pense que c'est un peu quelque chose qui est lié aux relations personnelles, aussi. C'est à peu près à cette époque que notre collègue X [policy officer d'un des réseaux généralistes] a rejoint le groupe et a commencé à travailler au [réseau généraliste] [entre mars et mai 2015]. Avec certains, il y avait peut-être eu un peu moins d'enthousiasme pour ces réunions, mais on a recommencé. Oui... Parce que certains d'entre nous se connaissaient depuis assez longtemps, et on a tout fait pour que ça se reproduise... mais X, elle a joué un rôle là-dedans, en tant que personnalité.

La personnalité de X, associée au fait que X ait auparavant longtemps travaillé pour un autre réseau à une époque où les réseaux travaillaient ensemble (dans le cadre de la campagne des villes durables puis dans la mise en place de la Convention des maires) n'est ainsi sans doute pas étrangère à cette dynamique retrouvée de travail en commun (justement au moment où Energy cities et Climate alliance déménagent fin 2015, quittant la Maison des collectivités, ce qui aurait pu entraîner une césure²²⁰).

Le nom de la coalition, « Urban 5 », choisi pour son « côté punchy » (pour reprendre l'expression d'une enquêtée) et sa similitude avec la coalition des ONG bien connue à Bruxelles (« Green 10 ») met en avant une caractéristique de la coalition : l'absence d'inclusion des régions (malgré la présence du CCRE). Un élément étonnant de Urban 5 est d'ailleurs l'absence de FEDARENE, alors qu'au moment de la préparation législative à la Commission, le réseau était systématiquement associé aux prises de position conjointes, et qu'il fait toujours partie du nouveau bureau de la Convention des maires qui se met en place en janvier 2017. En outre, le Président de FEDARENE est très impliqué dans le texte sur la gouvernance, étant expert du rapporteur au Comité des Régions, ce qui lui permet par exemple de rencontrer dans ce cadre Claude Turmes. Les raisons de l'absence de FEDARENE à la coalition sont sans doute à lier à un manque de ressource ponctuel au sein du secrétariat à ce moment-là, associé à un appétit des grands réseaux généralistes pour la bannière de l'« urbain » (auxquels ils s'identifient).

²²⁰ Pour plus d'éléments sur les implantations à Bruxelles des différents réseaux et le rôle des rapprochements géographiques, voir annexe 5.

Utilisée pour influencer le Parlement en 2017, « Urban 5 » est mobilisée à nouveau à une unique occasion en 2018, au moment des trilogues, pour tenter de peser sur les États-Membres concernant le règlement gouvernance. La coalition est utilisée pour défendre la proposition de « plate-forme de dialogue multiniveaux »²²¹ qui a été adoptée par le Parlement européen en janvier 2018 : avec cette plate-forme, le Parlement introduit une obligation pour les États-Membres de consultation des collectivités (entre autres acteurs) dans la préparation et l'évaluation des plans nationaux qu'ils doivent établir pour fixer le cadre de leur politique énergie climat. Comme l'explique très bien un article qui sera produit par la Convention des maires lors du deuxième trilogue gouvernance (26 avril 2018)²²², la question de ces plates-formes constitue un enjeu important pour les collectivités locales : *« La gouvernance de l'Union de l'énergie est souvent négligée au profit des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Une partie cruciale sur les plateformes de dialogue sera en discussion cette semaine. Pourquoi pensez-vous que cet aspect devrait être obligatoire dans la législation finale ? En effet, les négociations de ce jeudi auront lieu et concerneront en partie les projets du Parlement européen de créer des « plates-formes de dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie ». Nous soutenons ces projets, mais de nombreux États-Membres ne semblent pas y être si favorables. Nous estimons qu'il devrait être obligatoire d'inclure le niveau local, non seulement parce que cela donnerait une plus grande légitimité aux plans d'action nationaux sur la mise en œuvre de l'Accord de Paris s'ils incluaient un retour d'information, mais aussi parce que cela rendrait davantage possible la réalisation de ces objectifs. Les administrations locales ont les connaissances et l'expérience nécessaires pour gérer la transition énergétique en travaillant de concert avec les parties prenantes et les citoyens. La proposition sur la gouvernance, si elle est correctement négociée, peut permettre aux États membres de planifier et de rendre compte du climat et de l'énergie après 2020 et de les responsabiliser, au lieu d'être un simple exercice. Les villes et les régions veulent faire partie de ce processus de planification. Etant donné que 75% de la population de l'UE vit dans des zones urbaines, si les États-Membres ne souhaitent pas engager un dialogue permanent, il est peu probable que la planification et les actions soient adaptées. ».*

²²¹ Les enjeux pour les collectivités de cette disposition, à replacer dans le cadre plus large d'une meilleure prise en compte des entités infra-nationales dans la définition des politiques énergétiques nationales, sont explicités dans le chapitre 2.

²²² <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/mayor-of-ghent-climate-targets-almost-impossible-to-meet-without-cities-and-regions/>, consulté en mai 2018. Texte original : *«Energy Union Governance is often overlooked in favour of the more high-profile renewables and energy efficiency. A crucial part on dialogue platforms will be under discussion this week. Why do you think this aspect should be mandatory in the final legislation? Indeed, this Thursday negotiations will take place and part of this will touch on plans proposed by the European Parliament to establish "Multilevel Climate and Energy Dialogue Platforms". We support these plans but many member states do not appear to be so much in favour. We believe it should be mandatory to include the local level, not least because it would give greater legitimacy to national action plans on delivering the Paris Agreement if it includes feedback, and make achieving these goals more possible. Local administrations have the knowledge and experience to manage the energy transition by working together with stakeholders and citizens. The governance proposal, if correctly negotiated, has the potential to ensure member states plan and report on climate and energy after 2020 and are made accountable, rather than just being a rubber-stamping exercise. Cities and regions want to be part of this planning process, and considering that 75% of the EU's population lives in urban areas, if member states are unwilling to engage in a permanent dialogue it's unlikely that the planning and actions will be fit for purpose ».*

C'est pour défendre ces plate-formes que, le 20 février 2018, un deuxième événement portant l'étendard d'« Urban 5 » est organisé sous le patronage de Claude Turmes et Theresa Griffin avec la Présidence bulgare du Conseil, la veille du premier trilogue sur la gouvernance (et en amont du vote en commission ITRE sur l'organisation du marché)²²³. À nouveau, FEDARENE n'est pas représenté (une personne du bureau de la région Bretagne pouvant aussi représenter le CRPM est observateur). Cet événement est suivi d'une petite action portée principalement par E3G : le 21 mars 2018, en amont du deuxième trilogue gouvernance, un document (ne mentionnant pas le nom « Urban 5 ») est produit (le format est celui des analyses du think tank) pour expliciter la position des réseaux en faveur des plates-formes de dialogue multiniveaux²²⁴. Cette activité en demi-teinte sur la durée des trilogues (car ponctuelle en début de phase trilogue et finalement portée principalement par E3G au moment où les négociations tripartites se nouent) s'explique non par une baisse d'intérêt mais par la montée en puissance d'une autre configuration de coalition, qui regroupe quasiment les mêmes acteurs : le « bureau politique » de la Convention des maires.

Le « bureau politique » de la Convention des maires

Sous l'impulsion des réseaux spécialisés (qui souhaitent valoriser la Convention des maires), est mise en place une autre coalition modelée autour du « conseil d'administration européen » (ou « bureau politique », la dénomination officielle étant « Political Board ») de la Convention des maires. Créée dès février 2017, cette structure se veut le bras politique de la Convention des maires :

(Extrait d'un entretien mené début 2017 auprès d'une personne d'un secrétariat d'un des réseaux impliqués) :

On va faire une grande conférence de lancement du conseil politique de la Convention des maires. (...)

C'est pas lié au renouvellement qui a eu lieu là... du contrat avec la Commission ?

Il y a eu un renouvellement de contrat, c'est sûr mais là... on a un contrat de service pour la Commission, mais qui n'est pas assez politique à notre sens. Avec toutes les organisations qui sont partenaires du consortium... parce qu'on a tous les réseaux de villes qui sont dans ce contrat... on a justement décidé ensemble de dire que c'est pas suffisant d'avoir la Commission qui finance des activités pour faire vivre cette initiative. Ce qu'on veut, c'est que cette initiative devienne plus politique. Donc on a créé un « political board » qui va être lancé ce vendredi, qui est censé être une boîte de dialogue avec la Commission pour rendre l'initiative plus politique qu'elle ne l'est actuellement. Voilà. Mais c'est un bon exemple, justement, on est payé par la Commission sur un contrat mais nous on essaie... on fait comme des « plugs » ... enfin on ajoute des éléments qui nous paraissent importants, mais bien sûr, la Convention des maires, c'est une clé...

S'il est créé dès février 2017, ce « Covenant of mayors political board » n'est pas vraiment

²²³ <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/EUROCITIES-organised-lobby-breakfast-event-raising-cities-voice-at-European-Parliament-on-clean-energy-package-WSP0-AX3EDZ>, [http://iclei-europe.org/news/?cmd=search&direct_search_param\[month\]=201803#ne03991c4](http://iclei-europe.org/news/?cmd=search&direct_search_param[month]=201803#ne03991c4), et www.ccre.org/en/actualites/view/3673 consultés en mars 2018.

²²⁴ <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/Building-on-local-climate-and-energy-experience-in-Energy-Union-Governance-WSP0-AX4K4H>, consulté en mars 2018. Le document rappelle les États-Membres qui disposent d'une structure de dialogue multiniveaux (France, Pays-Bas, Suède), montrant la faisabilité et les « résultats excellents » de ces systèmes.

utilisé pour le lobbying sur le paquet énergie, du moins initialement. Lors de sa première année (en 2017), il est tourné exclusivement vers le niveau politique de la Commission européenne (voir encadré n°18), à un moment où les propositions législatives ne sont plus de son ressort (puisqu'elles sont négociées au sein du Parlement et du Conseil).

Encadré n°18 : La création et la montée en puissance du bureau politique de la Convention des maires en 2017

Imaginée par les réseaux membres du secrétariat de la Convention des maires, l'idée d'une représentation politique claire de cette Convention séduit les services de la Commission à partir de 2015.

La première réunion de lancement du « bureau politique de la Convention des maires » a lieu le 10 février 2017²²⁵. C'est une cérémonie de haut niveau, en présence du Vice-Président Sefcovic, du président du Comité des Régions, et de la secrétaire exécutive de la convention sur le changement climatique de l'ONU (et la participation spontanée de Claude Turmes), chaque réseau ayant nommé un élu.

Une deuxième réunion a lieu avec le commissaire Canete le 20 juin 2017²²⁶ lors de laquelle le paquet énergie est brièvement mentionné, donnant lieu à la publication d'une déclaration généraliste en faveur de la mondialisation de la Convention. Intitulée « *The Covenant of Mayors as an Instrument of Climate and Energy Policies in Europe and Beyond* » elle est signée par Daniel Termont (maire de Ghent – président d'Eurocities), Eckart Würzner (Maire d'Heidelberg – président d'Energy cities), Mercè Conesa i Pagès (présidente de la Province de Barcelone et maire de Sant Cugat del Valles, membre de Climate alliance), Christophe Najdovski (maire-adjoint de la ville de Paris), Furio Honsell (Maire de Udine, CCRE) et Asa Karlsson Björkmarker (Vice-Maire de Växjö – membre du conseil exécutif d'ICLEI-Europe)²²⁷.

Une 3ème réunion sous forme de déjeuner de travail est organisée lors de la COP23 le 12 novembre 2017 avec le vice-président Sefcovic et son cabinet²²⁸.

Mais à partir de 2018, cette instance va être utilisée à des fins de lobbying sur le paquet énergie. Elle est mobilisée lors des trilogues sur la gouvernance au premier semestre 2018, pour essayer d'influencer le Conseil, jusqu'au dernier trilogue. Rappelons que le Conseil et le Parlement européen ont chacun adopté une position sur le règlement gouvernance fin 2017-début 2018 et que la dernière phase de négociation, les trilogues, commencent en février 2018, sous présidence Bulgare du Conseil qui s'est engagée à finaliser le texte sous sa présidence. La quatrième réunion de ce « Covenant of Mayors Board », en février 2018, qui a lieu le jour de la cérémonie du 10ème anniversaire de la Convention des maires à Bruxelles²²⁹, prend ainsi la forme d'une « *rencontre fructueuse et spontanée* » avec la présidence Bulgare²³⁰. Lors de cette réunion, qui a lieu 2 jours après le deuxième petit

²²⁵ <http://www.energy-cities.eu/A-Political-Board-of-Cities-to-steer-the-EU-Covenant-of-Mayors> et http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/CoM_Board-Press_release_2017-02-10.pdf, consultés en mars 2017.

²²⁶ <http://www.climatealliance.org/newsroom/news/news-detail/eu-mayors-and-commissioner-canete-commit-to-dialogue.html>, consulté en juin 2017.

²²⁷ http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/EU-Board-Declaration_signed.pdf, consulté en juin 2017.

²²⁸ <https://twitter.com/claireroumet/status/929678056406515712>, consulté en novembre 2017.

²²⁹ <https://twitter.com/eumayors/status/966677899096023040>, consulté en février 2018.

²³⁰ <http://www.eumayors.eu/news-and-events/news/1525-european-covenant-board-calls-on-bulgarian-eu-council-presidency-for-full-involvement-of-cities-in-eu-political-agenda.html>,

déjeuner « Urban 5 » et le lendemain du premier trilogue « gouvernance », 5 élus de réseaux²³¹ s'engagent, au nom de la Convention des maires, à organiser un événement en mars 2018 sur la précarité énergétique à Sofia, et surtout à envoyer une lettre aux États-Membres sur la gouvernance précisant leurs griefs. Cette lettre, qui proclame son soutien aux plates-formes de dialogue multiniveaux proposées par le Parlement, est finalement envoyée le 11 juin aux ministres de l'Énergie²³², pour le dernier trilogue gouvernance. Plus précisément, elle est produite 4 jours avant le Coreper du 15 juin devant se prononcer sur le mandat du Conseil pour le dernier trilogue « gouvernance », décisif sur cette question (programmé pour la nuit du 19 juin).

C'est également au nom du Bureau politique de la Convention des maires que le président d'Eurocities publie une tribune dans Euractiv²³³ en soutien aux plates-formes de dialogue multiniveaux le jour du deuxième trilogue gouvernance (26 avril 2018), qui explicite très clairement les attentes des collectivités pour la fin des trilogues (cf. extrait déjà présenté plus haut). L'article est relayé sur les réseaux sociaux par Eurocities et Energy cities²³⁴. Les réunions du « Covenant of mayors' board » avec la Commission continuent ensuite, sur un rythme de 4 séances par an, mais se focalisent sur d'autres priorités que les derniers textes du « paquet énergie propre »²³⁵.

Cette redondance au niveau des trilogues des actions d'« Urban 5 » avec le « Board » de la Convention des maires n'est pas tant la manifestation d'une concurrence entre coalitions qu'une illustration du caractère incertain, opportuniste et souple de la mobilisation des réseaux, qui s'exprime ainsi dans la bouche d'une des personnes d'un secrétariat de réseau impliqué dans les deux coalitions :

Là pour le vote en plénière (en janvier 2018) vous avez prévu du coup d'intervenir ? pour « gouvernance » ?

Oui... il faudrait. Il va y avoir gouvernance et renouvelable et puis market design ça va être beaucoup plus tard... il faudrait... le problème c'est que là justement en parlant de temps, j'ai peu de temps (...). Donc je ne sais pas si j'aurai le temps de faire quelque chose. Mais bon idéalement, voilà, je pense que ce serait quoi ? Il faudrait pour la plénière, dire quels sont les

²³¹ Il s'agit du président de FEDARENE, du maire de Séville (porte-parole du CCRE sur énergie-climat), du maire de Ghent (président d'Eurocities), du maire d'Heidelberg (président d'Energy cities) et de la maire-adjoint de Växjö (au conseil d'administration d'ICLEI-Europe).

²³² <https://www.eumayors.eu/news-and-events/news/1564-european-covenant-board-calls-on-member-states-to-involve-local-governments-in-designing-their-climate-and-energy-futures.html>, consulté en juin 2018.

²³³ <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/mayor-of-ghent-climate-targets-almost-impossible-to-meet-without-cities-and-regions/>, consulté en mai 2018, dont un extrait est reproduit dans la section « Urban 5 ».

²³⁴ <https://twitter.com/EUROCITIEStweet/status/989410657547227136>, consulté en avril 2018.

²³⁵ Le 10 octobre 2018, une nouvelle réunion du « Covenant of mayors' Board » est organisée avec le Vice-Président Sefcovic et le commissaire Canete, ce dernier étant engagé au deuxième semestre 2018 dans les négociations en trilogues des textes sur l'organisation du marché de l'électricité. Lors de cette réunion, le « board » met en avant 5 demandes clés, qui ne sont toutefois pas liées aux textes négociés en trilogues (elles sont centrées sur la stratégie énergie-climat 2050 en passe d'être adoptée par la Commission, et sur le cadre financier pluriannuel, également en discussion : cf. <https://www.eumayors.eu/component/attachments/?task=download&id=596>, consulté en octobre 2018).

amendements de compromis qu'on soutient... et peut être le faire avec « Urban 5 » ou pas... Ou idéalement si on y arrive, le Board de la Convention des maires... mais [le vote en plénière] était prévu mi-janvier la dernière fois que j'ai vérifié... donc ça arrive... mais à mon avis je pense que ça va être repoussé. Comme d'habitude. (rires)

Le « Board » de la Convention des maires est l'option préférée (« idéalement ») pour intervenir en amont du vote en plénière (sur la gouvernance et les ENR), mais mobiliser ce « board » est compliqué (« si on y arrive »). Là encore, les contraintes de la procédure législative et du travail en commun orientent fortement l'action. De fait, les modes de fonctionnement des 2 coalitions sont relativement similaires, basés sur des rencontres avec les institutions structurées autour de documents de position préparés par les secrétariats par échanges de courriels. Ces documents de position répondent au double impératif du travail consensuel en coalition et du calendrier législatif, ce qui conduit les secrétariats à chercher des solutions en interne :

(Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau, différente de la précédente)

Donc on [notre réseau] est sollicité et puis après, il y a un texte qui circule, qui est amendé. Jusqu'à tant qu'on soit d'accord sur la version finale. Mais on en discute. (...)

Comment ça marche en interne lorsque vous êtes sollicités par un réseau comme ça, il faut réagir vite j'imagine ?

Non là il faut réagir vite. Quand on répond collectivement aux réseaux, on consulte le président et le secrétaire général. Ah non parce que alors là sinon pfff. Sinon pffff les temps de réaction sont un peu longs...

Et comme il y a beaucoup de réseaux...

Les processus de consultation, c'est pas faisable.

Au final, dans le domaine de l'énergie, on assiste à la mise en place puis à la montée en puissance d'une structure de coalition pérenne et englobante sous l'égide de la Convention des maires, le « *Covenant of mayors' political board* », qui est utilisée à des fins de portage de position ciblée lors des trilogues du texte « gouvernance ». Elle se substitue progressivement à une autre coalition, « Urban 5 », qui, elle, correspond davantage aux caractéristiques d'une « *ad hoc coalition* » au sens de Pijnenburg et Mahoney, notamment en termes de durée de vie limitée et de problématiques ciblées. Considérée de manière globale, on assiste ainsi, après publication des rapports des rapporteurs au Parlement, à une mutualisation du travail jusqu'en trilogue, sur des thématiques ciblées. Un phénomène similaire est observable pour les déchets, à ceci près qu'il est moins inclusif et plus informel.

2.1.2. Le cas des déchets : coopération informelle doublée d'un lobby individuel

Dans le secteur des déchets, comme pour l'énergie, la préparation législative au sein de la Commission européenne est appréhendée de manière individuelle par les réseaux, et ce n'est qu'au moment des négociations au Parlement européen qu'une coalition entre réseaux de collectivités est mise en place, qui est maintenue jusqu'à la fin des trilogues.

Au niveau de la préparation législative au sein de la Commission, aucune action en coalition n'est menée. Des premiers rapprochements publics se manifestent sous la forme d'une conférence co-organisée par Municipal Waste Europe et Eurocities en décembre 2014,

lors de laquelle la rapporteure (Simona Bonafé) et le rapporteur fictif vert du Parlement participent à une table ronde avec le Président de MWE (suédois) et le président du groupe de travail déchet d'Eurocities (norvégien). Après le retrait du premier paquet fin 2014 puis la nouvelle publication des propositions de la Commission en décembre 2015, MWE et Eurocities collaborent à nouveau en organisant avec la Commission européenne une conférence sur la collecte séparée des déchets en janvier 2016.

La première prise de position commune date du 17 juin 2016, quand un document de position conjoint entre Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE est publié, peu après la publication du « rapport Bonafé » (projet de rapport publié par la rapporteure sur le paquet, sur lequel les autres eurodéputés de la commission ENVI sont invités à réagir)²³⁶. Ce document de position conjoint des 3 associations de collectivités, destiné aux eurodéputés de la commission ENVI, est produit avant la date limite de dépôt des amendements. En pratique, ce sont les personnes des secrétariats (*policy officers* des 3 réseaux) qui se rencontrent et rédigent le texte à partir des « positions paper » de leur association respective (un contrôle *a posteriori* des groupes de travail est également réalisé) :

Entretien avec une personne - policy officer - d'un réseau généraliste :

En fait on a lu les positions des uns et des autres. Et on s'est dit « bon essayons de travailler ensemble », et ça a été assez facile. MWE va un peu plus loin que nous, mais pour la position commune ils se sont alignés, ils ont revu un peu...

Vous avez un accord informel en fait sur la position...

C'est même formel, parce qu'on a publié ça sur notre site... On envoie tout le temps des méls avec nos 3 logos... oui.

Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau « utilities » (Municipal Waste Europe):

J'ai vu que vous entretenez des liens privilégiés avec Eurocities et le CCRE dans le cadre de votre coalition informelle.

Nous représentons le même secteur. Nous sommes tous des municipalités ou des régions, mais le CCRE et Eurocities se concentrent sur tous les domaines de la gestion des régions et des autorités locales. Ils ne sont donc pas spécialisés dans la gestion des déchets. Ils sont donc venus nous voir pour que... Nous, on travaille uniquement dans la gestion des déchets. On est donc spécialisés dans ce domaine et on travaille sur les politiques au moyen de groupes de travail. Mais [aucune des 2 personnes « policy officers » en charge des déchets] ne sont des experts en gestion des déchets, elles doivent tout gérer, avec [inaudible] ... Et alors ... Elles nous apportent ce que leur groupe de travail sur les déchets a débattu. Nous leur expliquons pourquoi nous avons certaines positions. Et puis, vous savez, il y a des discussions en amont et en aval avec leurs membres et nos membres. Et puis nous arrivons à un certain point sur lequel nous sommes tous d'accord, et alors nous avons un document commun.

Il est toujours préférable de parler à plus d'une voix au niveau de l'UE. C'est pourquoi il existe des associations, et non des entreprises individuelles, des régions ou des autorités locales, qui font pression parce que les institutions veulent entendre une position européenne, pas une position locale ou nationale.

Le travail de positionnement commun porte également ensuite sur la rédaction de

²³⁶ « Common statement by EUROCITIES, Municipal Waste Europe, and the Council of European Municipalities and Regions on the European Commission's proposal for the revision of the directive on waste and landfill », 16 juin 2016 (<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Joint%20statement%20on%20Waste%20and%20landfill%20review%20-%20EUROCITIES%20MWE%20CEMR.pdf>, consulté en septembre 2016).

propositions d'amendements et de listes de vote indicatives (« voting lists ») : sur la base des documents préparés au sein de chacun de réseaux, les éléments identiques sont dégagés pour faire l'objet d'une position commune qui est envoyée par courriel aux eurodéputés. Les positions individuelles sont également envoyées en parallèle, ce qui limite grandement l'intérêt de la coalition en termes de gain de ressources, puisque chaque association doit de toute façon passer en revue les amendements et envoyer ses commentaires. Le suivi de chacune des propositions d'amendements produites (y compris par la coalition) est par ailleurs réalisé :

(Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat)

La personne a sorti sur son bureau un classeur comprenant une chronologie de toutes les actions de lobbying réalisées et des documents afférents :

J'ai vu que là, du coup, vous avez des Position papers qui ne sont pas publics.

Ceux qui sont en cours, celui là ? [la personne désigne une ligne de la chronologie] non...?

Non, non, celui que vous venez de me montrer... vous ne l'avez pas publié ?

Non, celui avec les amendements, non, on l'a pas publié... ça je pourrai vous l'envoyer. Mais c'est pas un « position paper », [c'est une « voting list »] : on supporte tel amendement, on supporte pas tel amendement. Ça vous intéresse quand même ?

Oui... Comment ça marche, c'est validé en groupe de travail ?

Oui c'est validé en GT. Par exemple, là [pour cet amendement sur les filières de responsabilité élargie du producteur, on a demandé :] « EPR [Extended Producer Responsibility] : merci de supporter les amendements un tel un tel un tel ». Mais en gros ça va être les mêmes amendements que toujours... ça va toujours... Il va rien avoir de nouveau. Ces amendements, en fait, c'est nous qui les avons envoyés aux députés... [au moment de la phase de dépôt des amendement par les eurodéputés] et c'est... voilà...

Et ils les ont pris en compte, ce qui est déjà... ?

Nous on avait envoyé... J'ai fait un petit tableau des amendements qu'on avait proposés, qu'on a envoyé au Parlement européen, on en avait une petite vingtaine et 90% ont été repris, donc on est très contents... Il n'y en a que 2 qui ont pas été repris. Donc c'est très bien. Y compris dans ceux qu'on a déposés en tant que [réseau] et ceux qu'on a déposés en tant que groupes MWE-Eurocities-CCRE [les 3 associations].

Vous avez fait à chaque fois les 2 approches [envoi individuel et envoi en tant que groupe] ?

Oui, enfin c'était quasiment pareil. [le contenu des amendements était largement similaire entre l'envoi individuel et l'envoi en tant que groupe]

Comme dans le cas d'« Urban 5 », les réseaux essaient de se répartir certaines tâches pour économiser des ressources. Toutefois, cette fois, c'est dans le portage des positions que les complémentarités s'expriment, chaque réseau contactant « ses » eurodéputés de prédilection :

(Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau)

Il y a 2 semaines, on a été au Parlement Européen rencontrer le shadow rapporteur sur les déchets, pour lui exposer les positions de [notre réseau], les amendements qu'on supportait.

Le shadow, pas le rapporteur ?

En fait, ben en fait sur les déchets, j'imagine que les autres associations vous en ont parlé, de ce travail conjoint qu'on a fait ?... On a travaillé beaucoup ensemble et on a essayé de rassembler nos forces... on s'est un peu séparé. Je sais que [un autre réseau], ils étaient très en contact avec la rapporteure. Moi je connais un peu son assistant, donc de temps en temps je lui envoie un petit email mais je sais qu'il est débordé. Et je sais que [autre réseau] ils sont en contact très souvent... (...) Je pense que depuis le tout début, ils ont travaillé beaucoup avec [autre réseau]. Donc pour nous, c'est un partenariat qui est assez stratégique, parce qu'on s'allie avec des partenaires qui sont déjà bien en lien avec les rapporteurs. On s'est un peu séparé. Moi j'ai dit : je vais travailler avec ce shadow rapporteur, essayer d'être en lien... Si chacun en prend quelques-uns... On se répartit le travail. C'est mieux pour eux, ils reçoivent

| pas 40 position papers, ils reçoivent pas 40 délégations... Et c'est mieux pour nous, comme ça on travaille de façon plus ciblée.

Néanmoins, dans les faits, les rapporteurs et rapporteurs fictifs clés sont souvent approchés par chacun des réseaux. La répartition des tâches reste ainsi extrêmement floue et fluide, les rôles ne sont pas spécifiquement définis, les échanges d'informations se font au coup par coup (les réunions de coalition ne suivent pas un rythme prédéfini comme pour d'autres coalitions). Les échanges se font selon les opportunités - comme par exemple lorsque Municipal Waste Europe invite à l'occasion d'un de ses « Policy committee » en septembre 2016 les 2 « policy officers » des autres réseaux à assister à une présentation de la représentation permanente suédoise :

(Extrait d'entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau généraliste)

Vous avez un accord formalisé avec Municipal Waste Europe pour vous donner des informations ?

Non ce n'est pas... rien de tout cela n'est formalisé, tout est question de relations. (rires)

De l'extérieur, c'est intéressant, parce que, par exemple, Municipal Waste Europe, ils n'ont pas de profil politique. C'est peut-être difficile de rencontrer des eurodéputés... Et vous, vous n'avez peut-être pas le temps ?...

C'est gagnant-gagnant. C'est là qu'un croisement se produit. C'est pour ça il s'agit d'une coopération importante.

Vous utilisez également la coopération pour vous développer sur tous vos terrains ?

Non pour avoir des connaissances... On ne fera aucun lobbying auprès du gouvernement allemand en tant qu'association. Le partage d'informations, c'est toujours un mystère. Lorsque je suis invité à présenter notre position à Municipal Waste Europe, je peux peut-être assister à la réunion et j'entends dire que le Conseil fait ci et ça. Je veux dire, je ne dirais pas que c'est formalisé...

Vous n'avez pas de réunion « je te dis ci, tu me dis ça ».

Non, ça dépend... Quand on discute d'une position, je partage, nous partageons... Je ne sais pas comment on peut le mettre en mots. Ce partage n'est pas tangible.

Au final, cette coalition aux liens relativement lâches est surtout centrée sur le travail parlementaire, pour doubler certains messages clés des collectivités faisant consensus.

Elle est néanmoins réactivée au moment des trilogues : le 24 novembre 2017, soit quelques jours avant le cinquième (et initialement dernier) trilogue politique programmé le 27 novembre, un « position paper » commun de Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE est finalisé et transmis aux négociateurs²³⁷. Le document porte sur plusieurs points dont les filières REP, le partage d'information, l'inclusion d'informations sur les déchets industriels et commerciaux et la collecte séparée, ainsi que sur les modalités de mise en œuvre de la limitation de mise en décharge.

Un élément marquant de cette coalition sur toute la procédure législative est l'absence d'ACR+. Il est vrai que les positions d'ACR+ peuvent diverger avec les autres réseaux sur la définition des déchets municipaux, la place à accorder à l'incinération ou les obligations de collecte (sélective), dans la mesure où sur ces points, ACR+ est globalement

²³⁷ Document daté du 24 novembre 2017 et publié sur le site d'Eurocities le 5 janvier 2018 : http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Trialogue_recommandations_MWE_EUR_CEMR.pdf, consulté le 10 janvier 2018.

plus ambitieux en terme d'objectifs de recyclage. Rappelons que ce réseau se place dans une perspective où la gestion des déchets doit privilégier la prévention et la réutilisation des déchets, et limiter au maximum le recyclage et la valorisation (incinération) des déchets. Les autres réseaux sont davantage sensibles aux questions de rentabilisation des infrastructures et équipements existants (incinérateurs, usines de tri mécano-biologique notamment), ce qui les conduit à être moins critiques vis-à-vis de l'incinération ou de flexibilité sur les obligations de collecte sélective (voir chapitres 2 et 3 sur ces questions). Toutefois, les positions sont alignées sur l'importance des mesures sur la conception des produits, les filières REP (importance d'une bonne couverture des coûts engagés par les collectivités), ou le partage de l'information. Plus que les écarts de position, les protagonistes s'accordent en fait plutôt pour mettre en avant une différence de style, c'est-à-dire de façon de travailler en termes de lobbying. Ce qu'exprime ainsi un représentant d'un des secrétariats des réseaux généralistes :

Ca dépend de la proximité qu'on a. ACR+ ne fait pas beaucoup de lobbying... comme nous [i.e. le CCRE, Eurocities, Municipal Waste Europe] le faisons. Ils ne se sont pas développés... Ce que nous voulions faire, c'est développer des amendements concrets. ACR+ ne fait pas ça. (...) ACR+ aurait probablement pu être d'accord avec nous. Par exemple,... Mais ils ne font pas ça en particulier... ils ne sont pas... Ce n'est pas une question d'être avancé ou pas avancé, mais ils ne se concentrent pas sur le style, et pour moi, ça n'a de sens que si on suggère des propositions concrètes (d'amendements)... donc voilà.

De fait, si les 3 réseaux privilégient la défense des intérêts des collectivités par un travail de lobbying par rédaction d'amendements, ACR+ s'appuie sur son expertise et les informations obtenues via des projets pour organiser des échanges « multi-acteurs » (avec le privé et les ONG) en invitant les législateurs (par exemple ses réunions d'« EPR club » pour débattre des filières REP entre experts). Par ailleurs, les tensions relationnelles historiques entre Municipal Waste Europe et ACR+ (dont les ressorts sont décrits dans le chapitre 3 et plus en détail dans l'annexe 8) sont sans doute aussi pour beaucoup dans le fait que les réseaux n'envisagent pas de toute façon de travailler ensemble. Ce n'est finalement qu'à l'occasion de conférences organisées par la Commission européenne ou le Comité des Régions (comme celle que ce dernier monte le 31 janvier 2017 en prévision du vote en plénière²³⁸) que tous les réseaux se retrouvent réunis.

Ainsi, le travail en commun des collectivités par des coalitions existe dans les deux secteurs étudiés, avec une temporalité d'action qui s'inscrit durant les négociations au Parlement, et jusqu'à la fin des trilogues pour les sujets qui restent d'intérêt pour les collectivités. Pour autant, la coalition des collectivités mise en place dans le domaine des déchets est moins inclusive que pour l'énergie, et plus souple ; il est vrai qu'elle ne bénéficie pas de l'effet cohésif d'une « Convention des maires » pour les déchets.

Si ces coalitions sont recherchées pour les bénéfices qu'elles laissent entrevoir en

²³⁸ [https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/\(website%20version\)%20-%20waste%20circular%20economy%20event%2031.01.2017%20\(version%2018.01\).pdf](https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/(website%20version)%20-%20waste%20circular%20economy%20event%2031.01.2017%20(version%2018.01).pdf), consulté en janvier 2019.

termes de visibilité et de gain de ressources à l'échelle de chaque réseau, elles présentent toutefois en réalité des limites.

2.1.3. Les limites des coalitions d'autorités locales : la lourdeur des coordinations et les divergences de position

La première limitation des coalitions concerne la lourdeur des coordinations. De manière similaire à ce que nous avons évoqué dans le chapitre 4 à propos de l'utilisation de coalitions pour le suivi législatif et les rédactions de position, se mettre d'accord sur une position dans le cadre de la coalition « Urban 5 » ou du conseil d'administration de la Convention des maires est dans les faits extrêmement long et consommateur de ressources :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau membre d'Urban 5)

Donc là (...) on travaille avec d'autres réseaux ; ça aussi, ça fait partie des semaines-type, ou en tout cas du mois-type... je vais avoir par exemple un joint position paper avec [Urban 5]. Par exemple, on a travaillé sur des propositions communes (...) de recommandations de vote en amont des votes [en ITRE] qui allaient avoir lieu au Parlement Européen l'année passée [fin 2017] sur ENR et gouvernance... et donc on a bossé, ça a pris un temps fou.

Ces difficultés de coordination qui prennent « *un temps fou* » peuvent porter préjudice au travail de portage. Par exemple, la production de recommandations de votes d'Urban 5 est achevée le 20 novembre 2017, soit seulement 8 jours avant le vote en ITRE sur la directive « énergies renouvelables », au moment où le travail des eurodéputés ne porte plus vraiment sur les amendements déposés mais sur les amendements de compromis qui sont en passe d'être finalisés (ils sont publiés le 22 novembre). En fait, les amendements qui sont recommandés par Urban 5 ne seront jamais soumis au vote mais seront remplacés par des amendements de compromis qui ont toutes les chances de passer. Il en est de même pour le texte « gouvernance », qui est soumis au vote un peu plus tard (le 7 décembre) mais dont les 93 amendements de compromis finaux sont finalisés et compilés par le secrétariat des commissions parlementaires ITRE-ENVI dès le 29 novembre²³⁹. En fait, seules les recommandations de vote sur le texte « organisation du marché » sont encore dans les temps (le vote a lieu en février).

Au-delà des limitations liées à la lourdeur de la coordination, certains sujets sont en outre exclus en pratique des activités de coalition. En effet, si les motivations relationnelles entrent en ligne de compte et peuvent dans certains cas conduire à faire coalition quitte à surmonter des points de vue différents, certaines divergences de position sont difficilement réconciliables.

Dans le domaine de l'énergie, c'est le cas par exemple de la position du CCRE, d'Eurocities et des réseaux spécialisés (Energy cities, Climate alliance, FEDARENE) sur la question de la rénovation des bâtiments et des ambitions en termes d'efficacité énergétique. Alors que le CCRE et Eurocities, à la demande de leurs membres, mettent en avant une

²³⁹ [http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201712/ITRE/CJ10\(2017\)1207_1P/sitt-7603984](http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201712/ITRE/CJ10(2017)1207_1P/sitt-7603984), consulté le 6 décembre 2017.

position « réaliste » basée sur le constat d'un coût élevé pour les collectivités, demandant donc un ajournement des mesures ou la prise en compte de la subsidiarité, les réseaux spécialisés poussent pour l'exemplarité des collectivités en terme de rénovation des bâtiments et des objectifs ambitieux, obligatoires, clairement définis au niveau européen. Répétition du débat qui avait eu lieu lors de la révision de la directive efficacité énergétique en 2011-2012, les positions du CCRE et des réseaux spécialisés sont très divergentes lors de la préparation législative. Cela explique sans doute que les 2 directives « efficacité énergétique » soient évacuées des ambitions de la coalition « Urban 5 » en juin 2017, d'autant qu'Energy cities continue à promouvoir une exemplarité pour les collectivités avec « Coalition for energy savings » (proposant de réinstaurer une obligation de rénovation des bâtiments publics d'au moins 3% par an), alors que le CCRE s'y oppose ouvertement. Et lorsqu'un amendement des socialistes et des verts sur la directive efficacité énergétique, qui reprend cette mesure d'exemplarité, est converti en amendement de compromis puis adopté en ITRE le 28 novembre 2017²⁴⁰, le CCRE engage seul un lobbying offensif avant la plénière de janvier 2018 par l'envoi d'un courrier ciblant cet amendement²⁴¹, poussé par ses membres allemands et écossais en particulier. Le vote des eurodéputés allemands et nordiques, tous groupes politiques confondus, fait basculer le vote en rejetant cet amendement²⁴².

Dans le domaine des déchets, la question de l'amortissement des investissements réalisés par les collectivités (dans des incinérateurs ou installations de tri mécanico-biologique TMB) présente les mêmes logiques d'opposition. ACR+ se positionne en faveur d'une limitation de l'incinération et des installations TMB dans la législation (car une fois les financements engagés, les incinérateurs et TMB freinent durablement les mesures de prévention et de tri), alors que les autres réseaux demandent de la flexibilité à la législation, de manière à ne pas peser sur les finances locales et à rentabiliser les investissements.

Ainsi les réseaux sont dans certains cas amenés s'ils veulent défendre des positions collectivement à se rapprocher d'acteurs qui ne sont pas des collectivités.

2.2. Les coalitions hors collectivités de certains réseaux : quand des réseaux de collectivités se fondent dans le paysage du lobby bruxellois

Les réseaux de collectivités ne s'allient pas seulement entre eux pour porter des positions. Certains réseaux de collectivités adhèrent à d'autres coalitions, qui peuvent être

²⁴⁰ Amendements de compromis n°3, <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/133862/2017-11-28-roll-call-votes.pdf>, consulté en novembre 2017.

²⁴¹ <http://ccre.org/bibliotheques/getFile/4f30fdf45311ff2df82f4f8d59937536b2421de2>, consulté en janvier 2018.

²⁴² Cf. vote à appel nominatif pour l'amendement 53 du rapport POCHE (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bPV%2b20180117%2bRES-RCV%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN&language=EN>), consulté en janvier 2018.

plus ou moins formalisées ou durables, comme les « Coalition for energy savings » et « c-Community energy coalition » évoquées au chapitre 4. Ces coalitions correspondent aux « *ad hoc coalition* » de Pijnenburg et Mahoney. Elles conduisent les réseaux de collectivités à s'allier à des entreprises privées, ONG, cabinets de consultants etc., qui sont souvent les meneurs (et instigateurs) de ces coalitions.

Une pratique répandue

Un réseau comme Energy cities s'appuie sur une multitude de coalitions durant toute la procédure législative du paquet « énergie propre ». Avant même le début de la procédure, le réseau est membre de « Coalition for energy savings » et d'un autre mouvement qui lui est lié, « Renovate Europe » (il s'agit d'une campagne menée depuis 2012 par les industriels de la rénovation pour sensibiliser les eurodéputés aux bénéfices de la rénovation de bâtiments, et qui donne lieu, entre autres, chaque année à une grande conférence en octobre, REDday). Energy cities était aussi actif en 2013-2014 dans une « heat coalition » (coalition pour défendre les réseaux de chaleur, formée autour des industriels impliqués dont EuroHeat and Power²⁴³). Dans le courant de la préparation législative du paquet « énergie » à la Commission, Energy cities rejoint la « Community energy coalition », qui suit avec attention les textes sur les renouvelables et l'organisation du marché de l'électricité, notamment via son membre phare, REScoop²⁴⁴. Energy cities est aussi associée à une coalition très lâche qui prône une production d'énergie 100% renouvelables (« 100%RES »). Durant la procédure législative, l'organisation se rapproche d'autres coalitions. Début 2018, soit au moment des trilogues, Energy cities soutient la campagne menée par SolarPower Europe (le lobby de l'énergie solaire) appelée « Small is beautiful », qui vise à défendre les petites installations solaires, principalement pour ce qui relève du cadre défini dans les textes sur l'organisation du marché de l'électricité. En juin 2018, juste avant la fin des trilogues sur l'efficacité énergétique, les renouvelables et la gouvernance, et en amont des trilogues sur le marché de l'électricité, Energy cities rejoint une autre coalition, portée par les syndicats européens EPSU²⁴⁵ et des associations anti-pauvreté, « Right to energy EU », qui défend des mesures en faveur des plus démunis, dont un objectif élevé d'efficacité énergétique²⁴⁶.

Energy cities n'est pas le seul réseau à s'engager dans des alliances avec des acteurs hors collectivités. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, Climate alliance fait également partie de « Community energy coalition » depuis 2013 et rejoint « Coalition for energy savings » en décembre 2015 (elle adhère par ailleurs à d'autres coalitions sur le climat).

²⁴³ EuroHeat and Power : association européenne des réseaux de chaleur et de froid.

²⁴⁴ REScoop est l'association européenne des coopératives actives dans les énergies renouvelables. Créée en 2013-2014 à partir d'un projet européen (Rescoop20-20-20), elle a joué un rôle non négligeable sur les questions de communautés énergétiques locales durant tout le paquet énergie. Cf. HUYBRECHTS et HAUGH, 2018.

²⁴⁵ EPSU (European Federation of Public Service Unions) : fédération européenne des syndicats des services publics.

²⁴⁶ <https://righttoenergy.wordpress.com/a-propos/>, consulté en décembre 2018.

ICLEI est également impliqué dans la « Community energy coalition »²⁴⁷. Quant au CEDEC, il est engagé dès 2014 dans une coalition informelle des distributeurs européens avec les autres associations GEODE, Eurelectric et EDSO²⁴⁸ pour défendre les intérêts des distributeurs par rapport aux transporteurs d'énergie²⁴⁹. Cette alliance défend par la suite, durant toute la procédure législative ordinaire, une limitation des activités ouvertes à la concurrence, en particulier pour celles qui relèvent d'activités traditionnelles ou émergentes des distributeurs²⁵⁰.

Cette pratique n'est pas limitée au secteur de l'énergie, même si les coalitions côté déchets sont moins formalisées et/ou davantage de court terme. Municipal Waste Europe publie occasionnellement des « position papers » avec divers industriels et ONG. C'est par exemple le cas en mai 2017, sur le délai d'application pour l'objectif de mise en décharge²⁵¹, où l'association s'allie avec 6 autres associations dont le CEEP (qui sont le réseau européen des composts ECN, l'association européennes des incinérateurs CEWEP, l'association du biogaz EBA, l'association des recycleurs EuRIC et l'association des recycleurs du plastique). En accord avec son credo de réseau engagé dans un dialogue « multi-acteurs », ACR+ travaille également, de manière très informelle et fluide, avec des ONG ou certaines associations représentant des intérêts industriels, en fonction des thématiques.

De manière générale, la pratique de la coalition hors collectivités est largement répandue chez tous les réseaux de collectivités (hors réseaux généralistes, même si ces derniers ont pu être approchés par des industriels et ont, à au moins une occasion, tenté de définir une position commune). Elle est observable en outre durant toute la procédure législative (et parfois en-dehors). Toutefois, elle est limitée à des thématiques précises (« *issues* ») et présente une forte variabilité en termes de pratiques.

²⁴⁷ Position paper "Power to the people" de RESCOOP et Friends of the Earth Europe, également signé par ICLEI, Climate alliance et Energy cities lors de EUSEW15 (15 juin 2015) (<http://www.foeeurope.org/Power-people-EU-Sustainable-Energy-Week-150615>, consulté en octobre 2017).

²⁴⁸ Schématiquement, EDSO (ou EDSOforSmartgrids) est l'association des gros gestionnaires de réseaux de distribution européen (Enedis en est le membre français), GEODE est une petite association de distributeurs locaux principalement privés, et Eurelectric est l'association parapluie de l'industrie de l'électricité (comprenant un groupe de travail « distribution »). Voir chapitre 6 pour plus de détails.

²⁴⁹ « DSO DECLARATION - POWER DISTRIBUTION: CONTRIBUTING TO THE EUROPEAN ENERGY TRANSITION », document daté de mai 2014 (consulté à l'adresse http://www.elecpor.pt/pdf/22_05_2014_DSO_declaration_final.pdf, en avril 2018).

²⁵⁰ Voir par exemple les conférences communes entre les 4 réseaux CEDEC, Eurelectric, EDSO et GEODE de février 2015 (<http://www.cedec.com/files/default/pr-dso-event-final.pdf> consulté en août 2017), d'avril 2016 (<http://www.eurelectric.org/media/258000/0412-joint-eurelectric-edso4sg-geode-cedec-prog.pdf> consulté en avril 2017), ou février 2018 avec Eurogas (<https://www.edsoforsmartgrids.eu/electricity-and-gas-associations-team-up-on-flexibility-in-energy-transition/>, consulté en février 2018). Ou encore la formation commune donnée aux assistants d'eurodéputés en mai 2017 (<https://twitter.com/zangrandi/status/860043207878594561>, consulté en mai 2018 sur le compte twitter du secrétaire général d'EDSO).

²⁵¹ <https://www.municipalwasteeurope.eu/position/joint-stakeholder-response-landfill-diversion-delay>, consulté en juillet 2017, document daté du 18 mai 2017 (mis en ligne en juin-juillet 2017).

Un fort éventail de pratiques, fonction du degré de formalisation

Selon le degré de formalisation, les pratiques des coalitions varient fortement. Une coalition très formalisée comme la « Coalition for energy savings » repose sur une forte centralisation par le secrétariat, qui diffuse des informations sur les politiques d'efficacité énergétique, organise des rencontres (avec la Commission, des eurodéputés, des attachés...) et des manifestations, engage des études... La coalition se réunit avec une fréquence prédéfinie (au moins une fois par mois). L'organisation est d'autant plus claire que les participants paient chaque année pour le fonctionnement de la coalition, et notamment le secrétariat de 3 à 4 permanents. Ces ressources dédiées donnent à la coalition une capacité de suivre dans le détail la procédure législative et d'y intervenir à tous les niveaux, ce qui est utilisé par les réseaux de collectivités :

Extrait d'entretien avec un représentant d'un secrétariat de réseau énergie

La « coalition for energy savings », elle a rencontré tout le monde. Chaque semaine, il y avait beaucoup de réunions... nous, on était plutôt conservateurs et on s'est concentrés sur les gens que nous pensions être assez pertinents, mais ils sont allés vraiment très loin, donc... Ils cherchaient toutes sortes de personnes ayant potentiellement un lien avec le dossier. Donc ils organisaient beaucoup, beaucoup de réunions.

Vous ne pouviez pas participer à toutes ces réunions?

Non, je ne l'ai même pas envisagé. La plupart... simplement il faut voir où sont les priorités et quelles sont les personnes clés. Mais par exemple, X [le chef d'unité D3 au secrétariat général], j'ai pensé qu'il était important d'y aller, et le cabinet de Katainen, lorsqu'on parlait d'Eurostat et d'autres choses du même genre, c'était aussi... Des réunions qu'on avait préparées de manière vraiment intensives. Donc c'était pas juste un coup de téléphone et rencontrons-nous, mais plutôt préparer certains messages clés et autres choses du genre. Un gros travail de préparation de notre part.

Fortement institutionnalisée du fait de son statut juridique d'AISBL (association internationale sans but lucratif), la vocation de la coalition est définie par écrit dans des statuts (enregistrements au Moniteur belge) et est connue des membres comme du grand public (enregistrement au registre de transparence de l'Union européenne²⁵²).

Au contraire, des coalitions comme « Community energy coalition » ou « Small is beautiful » sont plus informelles. Elles dépendent principalement de la capacité d'impulsion des organisations qui en sont leaders (les Amis de la Terre Europe, Greenpeace et REScoop pour « Community energy coalition », SolarPowerEU pour « Small is beautiful ») qui font office de secrétariat. L'animation se fait par des réunions prédéfinies (tous les premiers jeudis du mois pour « Community energy coalition ») mais, en l'absence de cotisations, tout repose sur la bonne volonté des membres de la coalition, sur la durée.

²⁵² <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=72911566925-69>, consulté en 2017 et 2018 : « The Coalition for Energy Savings strives to make energy efficiency and savings the first consideration of energy policies and the driving force towards a secure, sustainable and competitive European Union. Its membership unites businesses, professionals, local authorities, trade unions, consumer and civil society organisations in pursuit of this goal. The Coalition calls on the EU to commit itself to a 40% energy saving target by 2030, and to step up policies, measures and investments in order to stop energy waste and tap the considerable energy savings potentials. ».

Enfin, des coalitions extrêmement informelles confinent à la simple coopération ponctuelle récurrente (comme dans le cas des coalitions impliquant CEDEC, ACR+ ou Municipal Waste Europe). Ces coalitions ne portent pas de nom spécifique, et se limitent souvent à du partage d'informations ou à l'organisation d'événements et de « position papers » communs.

Une caractéristique commune à ces coalitions est leur forte plasticité : même pour les organisations les plus formalisées, des actions peuvent être réalisées par des sous-groupes qui changent d'une fois sur l'autre. Cette plasticité est très visible dans « *Community energy coalition* » : alors que jusqu'en 2015 cette coalition vit à travers un projet européen dont les membres sont les partenaires du projet (dont ICLEI pour les autorités locales), elle s'élargit progressivement en 2016 avec une recomposition des membres (arrivée d'Energy cities pour les collectivités). L'étude qui est publiée par la coalition en septembre 2016 pour lister les bénéfices du « community power » est rendue publique par REScoop, EREF, Greenpeace et Friends of the earth Europe²⁵³. Energy cities et REScoop produisent ensemble des positions²⁵⁴.

En lien avec cette plasticité, la fluidité et la simplicité du travail sont mises en avant. Les réunions et échanges réguliers donnent de la flexibilité, les positions sont en général très consensuelles. C'est notamment l'une des différences qui est mise en avant par rapport aux coalitions de collectivités :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau de collectivités)

Et moi j'y suis quasi à chaque fois... c'est tous les premiers jeudi du mois.

Ah oui tous les mois...

Et puis sans compter tous les échanges qu'il peut y avoir, tout ce qui est aussi prise de position commune, et c'est beaucoup plus simple qu'avec les réseaux [de collectivités]... parce qu'en général, voilà, on appose notre logo, on est souvent d'accord, on est sur la même ligne...

Les activités des collectivités au sein des coalitions

Au sein de ces coalitions multi-acteurs, les réseaux de collectivités mettent en avant leurs élus. Ils les font intervenir par exemple dans la presse, utilisant une capacité de médiatisation dont ne disposeraient pas des intérêts privés ou des ONG :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau de collectivités)

Nous on a cette capacité justement de pouvoir faire intervenir un maire dans une lettre ouverte dans Politico.

Et ça Politico c'est lu par tous les gens qui sont... voilà. Si tu mets ça... Si on fait ça un matin où ils vont discuter un amendement... Et Politico, ils seront pas intéressés d'avoir Coalition for energy savings qui leur dise ce qu'il faut faire. Mais par contre ils sont intéressés d'avoir une interview d'un maire qui dit quoi. C'est la répartition des rôles, elle se fait comme ça...

La coalition, en contrepartie, mène des actions de veille, fournit de l'information, analyse la

²⁵³ <https://www.euractiv.com/section/energy/news/study-maps-potential-of-energy-citizens-in-push-for-renewable-power/>, consulté en octobre 2017.

²⁵⁴ Exemple de contribution conjointe en juillet 2018 : <http://www.energy-cities.eu/joint-contribution-Models-of-local-energy-ownership-and-the-role-of-local>, consulté en juillet 2018.

situation, voire donne l'alerte. C'est ainsi par exemple sur une demande de « *Coalition for energy savings* » qu'Energy cities publie une lettre ouverte au Ministre allemand de l'énergie et de l'économie sur la directive efficacité énergétique, juste avant le trilogue final en juin 2018²⁵⁵ :

Envers le Conseil, on a fait surtout sur l'efficacité énergétique, envers l'Allemagne, on a fait une lettre au moment où c'était la question de défendre un objectif plus élevé que le ministre allemand Altmaier avait refusé. Et donc, à travers notre président, le maire de Heidelberg, on a envoyé une lettre à Altmaier pour dire voilà, les villes demandent un objectif ambitieux sur l'efficacité énergétique parce que ça soutient la transition au niveau local.

Et vous... comment ça marche. Vous suivez les débats ?

Sur cette lettre qu'on a fait à Altmaier, on a reçu une information de « Coalition for energy savings » dont on est membre, qui a dit, voilà l'Allemagne est un frein, ce serait bien que les villes disent au ministre que voilà...

Vous vous êtes concertés avec « Coalition for energy savings » ?

En effet, quelquefois c'est notre initiative et quelquefois c'est d'autres réseaux dont on est membre, ça aide à notre cause si les villes font une action politique en fait.

Ce cas de demande d'action vis-à-vis d'une institution difficile à suivre comme le Conseil au moment des trilogues démontre aussi que les réseaux de collectivités utilisent les coalitions pour avoir accès à des acteurs et moments de la procédure auxquels ils n'auraient pas accès sinon :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau de collectivités)

Vous avez utilisé les Verts, et après la coalition, elle fait peut-être les autres partis ?

Oui la coalition, comme elle est spécialisée, vraiment efficacité énergétique, elle va après s'adresser à tous les partis. Elle est aussi allée vers les libéraux, socialistes, l'extrême-gauche, là où elle voit qu'il y a une majorité progressiste qui est possible. C'est moins avec les conservateurs et les antieuropéens.

De fait, l'utilisation des coalitions hors collectivités par les réseaux de collectivités est surtout vue comme un moyen de donner un poids accru aux positions de la coalition, en élargissant la base des adhérents à des entités publiques locales, et en multipliant les terrains d'action. Mais comme cela a été également rapporté, les coalitions permettent également d'atteindre, souvent à moindre coût, des représentants des institutions, y compris sur des sujets moins liés directement à la coalition :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau de collectivités)

Vous m'avez dit aussi que vous aviez rencontré le secrétariat général, X [le chef de l'unité D3] ?

Oui oui. Et c'était dans le contexte de... Je pense que c'était avec la « Coalition for energy savings ». Nous étions quelques personnes de la coalition. C'était... il y avait moi, quelqu'un du secrétariat et une autre personne de l'industrie. Nous avons eu une réunion et ensuite un suivi avec lui aussi.

Principalement sur l'efficacité énergétique, EED EPBD [les directives sur l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments] ?

²⁵⁵ "Open letter to the German Ministry of Energy & Economy about the Energy Efficiency Directive - 7th June 2018" (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/20180607_open_letter_to_the_german_ministry_of_energy_economy_about_the_eed.pdf, consulté en juin 2018) (voir aussi : <https://web.archive.org/web/20180629191729/http://www.energy-cities.eu/-EU-Policy->, consulté en mai 2019).

C'était sur l'efficacité énergétique mais nous avons fini par discuter de la Convention [des maires].

Dans ce cas, un réseau de collectivités a pu faire valoir ses positions sur l'importance d'une approche multiniveaux dans la gouvernance auprès du secrétariat général, ce qui n'est pas dans les mandats de la « *Coalition for energy savings* ». L'occasion d'une réunion sur l'efficacité énergétique a ainsi permis d'aborder un point sur la gouvernance.

Toutefois, cette capacité à pouvoir tirer profit d'une coalition est à double tranchant, d'autres réseaux pouvant a contrario utiliser les coalitions pour associer des réseaux de collectivités à des positions qu'ils n'auraient pas portés seuls. Le recours à une coalition hors collectivités présente l'avantage de la simplicité et de l'efficacité, mais il peut conduire à cautionner des positions qui ne sont pas toujours exactement celles qu'auraient adopté le réseau.

C'est le cas par exemple de la « *Community energy coalition* », dont font partie Energy cities, Climate alliance et ICLEI. Cette coalition soutient l'inclusion dans la législation de « communautés énergétiques locales », qui sont des petites entités impliquées dans l'énergie, aux contours initialement assez flous (avec l'idée toutefois d'une implantation locale). L'association européenne REScoop, membre pivot de la coalition, défend à ce titre l'intégration des coopératives énergétiques (qui sont ses membres) dans ces structures. Les réseaux de collectivités défendent la reprise en main des systèmes énergétiques au niveau local, et, à ce titre, voient dans ces communautés un moyen de pousser pour la remunicipalisation des infrastructures et services. Avec la publication du paquet énergie propre par la Commission européenne, qui consacre ces « communautés énergétiques » en les introduisant dans 2 propositions législatives (ENR et organisation du marché), une divergence se crée au sein de la coalition au moment de travailler sur la définition précise de ces « communautés énergétiques locales » (appelées « communautés énergétiques renouvelables » dans la directive ENR), et notamment sur les contours de ce que peuvent être ces « communautés » :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau de collectivité spécialisée)

Alors c'est un peu (...) compliqué. C'est-à-dire que, en fait, dans la définition [des communautés énergétiques dans la directive] ENR [telle que proposée par la Commission européenne], une « communauté énergétique » (enfin une « renewable energy community ») ne peut être que une ONG ou entreprise, et donc ne rentre pas une [entreprise publique locale] dans la définition, par exemple. Et donc les initiatives de remunicipalisation ne peuvent pas être considérées dans la définition. Par contre, si on crée une structure, qui est soit une ONG soit une PME, après les autorités locales peuvent rentrer dans l'actionnariat. Mais par contre elles peuvent pas... ça peut pas être juste une entreprise municipale. Ça ne rentre pas dans la définition.

Et c'est là où on a eu un peu des soucis entre CEDEC et REScoop. C'est que CEDEC, ils auraient préf... enfin... nous et CEDEC, on aurait aimé que ce soit pas juste les coopératives à proprement parler qui soient reconnues dans la définition (...). Donc là on avait un peu... pour le coup, on n'était pas 100% en accord avec REScoop, tout comme on n'est pas toujours 100% en accord avec CEDEC toujours, qui en fait, quelque part dans leurs propositions, sont un peu... défendent un peu parfois les mêmes positions qu'Eurelectric parce que c'est celles des [gestionnaires de réseaux de distribution].

Ainsi l'appartenance à des coalitions n'exclut pas des divergences en leur sein, sur le sujet même qui est défendu. Ces divergences sont d'autant plus probables dès lors que la coalition est résumée sous la forme d'un mot d'ordre encore à définir (« *community power* ») et porte sur des dispositifs émergents. Dans le cas évoqué ci-dessus, le réseau de collectivité fait le choix de cautionner une coalition dont l'objectif général correspond à ses priorités mais qui, dans les détails, soutient une définition des « *communautés énergétiques locales* » pas tout à fait en ligne avec ses positions :

(Entretien avec une personne d'un secrétariat de réseau de collectivité spécialisé)

Non on est toujours très actifs (dans cette coalition), on est tout le temps... quasi tout le temps...

Même si vous avez des petits désaccords comme ça ?

Oui bon ça (...). Et puis... Fondamentalement, après, l'objectif [final] est le même. Maintenant, il y a parfois des... Enfin je vais pas dire que c'est un détail parce que ça n'en est pas un. Mais ça n'empêche que sur les grandes lignes, on soutient la plupart des propositions et puis après, quand on n'est pas d'accord, après on fait chacun notre lobby de notre côté sur les détails.

Mais ils [REScoop] sont plus forts que nous. (...) Donc eux vraiment ils sont à décortiquer amendement par amendement, alors que nous on peut pas... On peut pas être à ce point dans le détail parce que nous, on doit tout regarder, on doit tout éplucher... donc on est forcément plus en diagonale qu'eux.

La présentation détaillée des 2 études de cas sur les « communautés énergétiques » (locales et renouvelables) en partie 3 nous permettra de revenir en détail sur l'évolution de ces définitions, et d'évaluer au final si les collectivités ont été en mesure de les influencer.

Ainsi, l'analyse des mobilisations des réseaux de collectivités pour porter les positions dessine un paysage constitué à la fois de portages individuels et collectifs, ces derniers étant largement utilisés à la fois entre réseaux de collectivités et avec des coalitions externes aux collectivités. Grâce à ces coalitions, les réseaux de collectivités peuvent se mobiliser sur toute la durée de la procédure, y compris, contre toutes attentes, jusqu'aux trilogues, en intervenant via les coalitions ou en se dégageant du temps pour se concentrer sur des priorités. Ils peuvent également atteindre des enceintes qui leur sont usuellement moins accessibles (parties de la Commission, groupes politiques du Parlement européen, Conseil).

3. Conclusion du chapitre 5

Dans ce chapitre 5, nous avons explicité, dans le cadre des deux paquets législatifs étudiés, les stratégies de la mobilisation des réseaux de collectivités locales. Une fois qu'un réseau a défini une position, nous avons cherché à préciser les mécanismes dans le temps et dans l'espace de transmission de l'information, pour en identifier les canaux, en essayant de comprendre comment peuvent être gérés des paquets aussi volumineux et complexes que les deux paquets considérés.

L'analyse nous a conduit à identifier des formats différents de transmission

d'information, qui incluent à la fois, selon la terminologie des « EU lobbying studies » des stratégies d' « inside » et « outside » lobbying - c'est-à-dire des modes de transmission selon des moyens privés (réunions bilatérales, transmission d'écrits par courriel) ou publics (conférences, presse). La large palette de moyens utilisés permet de limiter le poids des contraintes d'agenda et de disponibilité des membres du réseau qui pèsent sur la capacité à porter la position. Dans les faits, cela conduit souvent les secrétariats à piloter (plus ou moins isolément des membres) les stratégies de lobbying. De manière générale, les secrétariats sont souvent très impliqués dans la phase de portage des positions, pour des raisons pratiques de proximité mais aussi en raison de leur socialisation bruxelloise.

Nous avons également identifié deux modes de transmission des informations de la part des réseaux de collectivités : individuel et collectif. Si les réseaux ont tendance à agir individuellement au moment de la préparation législative à la Commission, des **coalitions de collectivités** se mettent en place, dans le cas des deux paquets, à peu près au même moment (pour faire simple, juste après la parution des rapports par les rapporteurs au Parlement européen). Si elles ne constituent pas nécessairement des moyens d'économiser des ressources compte-tenu de leur lourdeur, ces coalitions présentent l'avantage de rendre plus visible une position largement partagée. En outre, elles permettent d'assurer une continuité dans la prise en charge de la procédure législative : en cas de défaillance temporaire d'un réseau (départ du « policy officer » compétent par exemple), la coalition porte toujours à la connaissance des législateurs la voix des collectivités, et elle garantit en outre une remise à niveau rapide du réseau défaillant.

En outre, certains réseaux de collectivités s'appuient sur des **coalitions hors collectivités** (« *ad hoc coalitions* » au sens de Pijnenburg). Ces coalitions sont utilisées par les réseaux de collectivité dans le cas de l'énergie pour « contrôler à distance » certaines problématiques et dégager du temps pour les priorités, ce qui n'est pas nécessairement le cas des déchets (où elles sont davantage un moyen de créer de la visibilité, les réseaux parvenant à gérer le flux législatif).

Dans les deux paquets, nous avons pu mettre en évidence que, par le biais de coalitions, les collectivités locales parviennent à suivre les débats et défendre des positions dans le cadre des paquets législatifs *tout au long de la procédure*, y compris jusqu'au dernier trilogue. Cet élément contredit dans une certaine mesure certaines anticipations de la littérature, qui voient dans les trilogues un moment fermé aux lobbys (cf. par exemple Justin Greenwood²⁵⁶). Cette capacité n'est toutefois utilisée que sur des sujets bien précis d'un texte donné (par exemple les « plates-formes de dialogue multiniveaux » dans le règlement gouvernance).

²⁵⁶ Cf. GREENWOOD, 2011, p.25 : « *At the later stages in the decision making cycle, it becomes more difficult for those outside the EU institutions to make interventions because the institutions become involved in an inward-looking dialogue oriented towards finding a common agreement between them* ».

Ayant mis en évidence l'existence de ces deux modes d'action – portage individuel et collectif – et des principaux mécanismes de transmission, nous allons à présent étudier plus précisément comment ils sont articulés dans le cadre des deux paquets législatifs étudiés, avec un focus sur la **couverture** des paquets et les **destinataires** des positions.

Chapitre 6

La mobilisation des collectivités sur les paquets législatifs étudiés

Dans le chapitre 5, nous nous sommes intéressés aux différentes formes (individuelles et collectives) de portage des positions des collectivités, ce qui nous a permis de mettre en évidence l'existence de coalitions entre réseaux de collectivités ou avec des entités privées. Nous avons en particulier pu étudier plusieurs cas de coalitions, et voir comment des coalitions entre collectivités sont mobilisées dans nos deux secteurs pour proposer des amendements aux eurodéputés une fois le rapport du rapporteur au Parlement européen publié, et jusqu'à la fin des trilogues. Le chapitre 5 nous a donc permis de voir, en nous plaçant du point de vue des réseaux de collectivités, les différentes façons « d'attaquer » les institutions.

Dans le chapitre 6, nous allons modifier notre angle d'approche pour étudier la mobilisation en essayant de la caractériser tout au long de la procédure de manière globale, c'est-à-dire sur l'ensemble des textes de chaque paquet législatif. L'objectif est ainsi de restituer dans son épaisseur et en prenant en compte la chronologie, la façon dont les collectivités se mobilisent : comment ces formes de mobilisation individuelles et collectives introduites au chapitre 5 s'inscrivent-elles concrètement dans la temporalité et la procédure des paquets législatifs, tels que nous avons pu les présenter en partie 1 ? Quels sont les textes législatifs privilégiés et pourquoi ? Quelles sont les cibles de ces mobilisations, selon les moments ? Comment est pris en charge le fait que les positions évoluent avec le temps ? Il s'agit ici d'étudier, en suivant les étapes et la chronologie de la procédure législative, la façon dont est réalisée en pratique cette recherche d'influence, et comment elle s'accommode des simultanités et complexités de la procédure. En particulier, comment les réseaux s'organisent-ils face à des paquets volumineux, pour porter leurs positions durant la procédure législative ordinaire : qui fait ce travail, quand, sur quoi et auprès de qui ? Nous aurons ainsi l'opportunité de découvrir de manière un peu plus précise les différents enjeux qui conduisent les collectivités à se mobiliser (y compris au-delà des études de cas choisies). Dans la mesure où cette analyse de la chronologie et des thématiques nous conduira à entrer dans le détail d'événements et de sujets relativement techniques, des conclusions seront proposées à intervalles réguliers pour synthétiser les informations et faciliter le suivi des lecteurs (sections 1.1.6 , 1.2.4, 1.3.2. et 1.4 et pour l'énergie, et sous-sections à chacune des sections sur les déchets).

En prenant successivement l'exemple des secteurs de l'énergie et des déchets, nous mettrons en particulier en évidence la situation différenciée selon le secteur, en termes d'organisation pour couvrir les différents textes des paquets et en termes de rencontre des rédacteurs. En particulier, (et sans préjuger du fait que ces mobilisations conduiront à un

renouvellement pérenne des relations), est-ce que les différentes formes de mobilisation durant la procédure législative s'appuient sur les relations déjà nouées entre UE et réseaux de collectivités (appréhendées dans le chapitre 3) ?

1. La mobilisation des collectivités sur le paquet « énergie propre »

Pour étudier la mobilisation des collectivités sur le paquet énergie, nous allons mettre en avant les différentes actions clés mises en œuvre sur chacun des textes du paquet énergie, tout au long de la procédure législative, en nous intéressant en particulier aux cibles visées et aux moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Les mobilisations des collectivités se concentrent en général sur la Commission européenne et le Parlement européen, mais se poursuivent sur certains dossiers en trilogues (avec une entrée en lice des coalitions surtout à partir de la publication du travail des rapporteurs au Parlement européen). Nous allons à présent rentrer davantage dans le détail des textes du paquet et des personnes ciblées par les collectivités, tout au long de la procédure législative. Nous étudierons ainsi successivement les actions des collectivités dirigées vers la Commission européenne (1.1.), le Parlement (et le Conseil) (1.2) et enfin vers les trois institutions du triangle institutionnel en trilogues (1.3), en nous intéressant à chaque fois à la couverture du paquet énergie qui est faite et aux personnes précisément ciblées.

1.1. Préparation des textes au sein de la Commission européenne

1.1.1. Un suivi de tous les textes législatifs, plus ou moins marqué selon les réseaux

Au niveau de la Commission européenne, les réseaux de collectivités sont globalement tous impliqués sur les textes législatifs. Considérés collectivement, ils couvrent l'ensemble des textes du paquet, mais avec des degrés d'engagement divers.

Comme évoqué au chapitre 5, cette phase de la procédure est marquée par un travail individuel de chaque association, avec des variations fortes selon l'association. Comme le montrent les réponses aux consultations publiques (voir tableau n°19 ci-après), les réseaux spécialisés et « utilities » sont engagés sur un éventail très large de textes (et donc de problématiques).

Tableau n°19 : Réponses individuelles des réseaux de collectivités aux consultations publiques de la Commission européenne dans le cadre du paquet « énergie propre »

(Source : site Internet des consultations publiques de la Commission européenne et site Internet des réseaux de collectivités)

	Associations spécialisées			« Utilities »	Associations généralistes	
	Energy cities	Climate alliance	FEDARENE	CEDEC	Eurocities	CCRE
Directive efficacité énergétique	X	X	X	X		X
Directive performance énergétique des bâtiments	X	X	X	X	X ²⁵⁷	X
ENR	X	X		X		X
Organisation du marché	X ²⁵⁸			X		
Gouvernance	X	X				

Au-delà de cette première forme d'intervention, les réseaux s'attachent à rencontrer la Commission, à la fois au niveau des services et au niveau politique, mais avec des variations en fonction des textes législatifs.

1.1.2. La mobilisation sur le règlement gouvernance

Dans le cas de la gouvernance, la mobilisation des réseaux est régulière durant toute la préparation législative à la Commission. Rappelons que sur ce texte, les collectivités cherchent une reconnaissance de leur rôle dans la politique énergétique et climatique, et plus précisément souhaitent être impliquées dans la préparation des plans nationaux énergie climat (voir chapitre 2 pour plus de précisions).

La mobilisation sur le cadre énergie climat 2030 en 2014-2015

Les réseaux de collectivités mettent en place des mesures pour sensibiliser la Commission européenne dès 2014 au rôle du local, dans le cadre des réactions au cadre énergie climat 2030 de janvier 2014. Outre diverses lettres envoyées en commun par les réseaux au niveau politique (évoquées dans le chapitre 5, cf. premier paragraphe de l'encadré n°17), cette sensibilisation est faite aussi au niveau technique en direction de l'unité A1 (coordination des politiques énergétiques), qui a en charge le suivi de cette initiative. ICLEI organise par exemple le 13 mars 2014 avec l'ONG WWF une conférence portant sur l'Union de l'énergie à propos du rôle des villes et régions dans la gouvernance, avec la participation

²⁵⁷ Document de réponse à la consultation non recensé dans les résultats car produit après la fin de la consultation publique : http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIES%20statement%20on%20EPBD_FINAL.pdf, diffusé sur Twitter en janvier 2016 via <https://twitter.com/EUROCITIES/tweet/status/687309108492525568> (consultés en mai 2019).

²⁵⁸ Document de réponse à la consultation publique non recensé dans les résultats de la Commission mais publié sur www.energy-cities.eu/IMG/pdf/151007_enc_energymarketdesign_consultation.pdf (consulté en mai 2019).

d'un administrateur de l'unité A1 de la DG ENER.

Avec l'arrivée de la nouvelle Commission mi-2014, puis la publication du cadre stratégique de l'Union de l'énergie confirmant la nécessité d'une « gouvernance » fondée sur des plans énergie-climat nationaux, le vice-président Sefcovic, le commissaire Canete et le directeur général ENER sont sollicités individuellement par plusieurs réseaux durant le premier semestre 2015 à propos de l'importance du local (Energy cities, Eurocities, CEDEC, et, dans une moindre mesure, FEDARENE). Lors de la semaine de l'énergie 2015, CEDEC et Energy cities co-organisent une session « *Devolution : EU energy best friend?* » lors de laquelle ils invitent un responsable de ENER A1 travaillant sur la gouvernance et les plans nationaux énergie climat.

Une intense mobilisation durant la préparation législative de fin 2015 à fin 2016

C'est durant l'automne 2015 que la Commission décide d'« ancrer la gouvernance dans la législation » (pour reprendre l'expression de plusieurs enquêtés et de la communication sur l'État de l'Union de l'énergie de novembre 2015). À l'été 2015, un groupe de travail des directeurs généraux énergie-climat des États-Membres est mis en place par le Secrétariat général pour réfléchir à la gouvernance, alors encore envisagée comme non législative (« *soft law* »). Mais, face aux critiques de certains parlementaires et surtout pour mettre en œuvre l'agenda « Mieux légiférer » interne à la Commission²⁵⁹, l'idée d'un règlement est confirmée dans le programme de travail 2016 et dans l'État de l'Union de l'énergie prononcé par le Vice-Président en novembre 2015.

Les réseaux de collectivités se mobilisent, en utilisant leurs canaux de prédilection. Le bureau de la Convention des maires (CoMO) demande dans sa newsletter de septembre 2015 au chef d'unité B3 (unité « marchés de détail », également en charge de la supervision de la Convention des maires) quelle est la place des autorités locales dans la gouvernance de l'énergie (« *Talking about governance, the strategy mentions a role for the Covenant of Mayors in the "effective governance of the energy union". Could you please elaborate on this?* »). Une semaine avant la publication de l'État de l'Union de l'énergie, le 12 novembre 2015, les réseaux envoient une lettre commune au Vice-président Sefcovic signée des 5 présidents des réseaux CCRE, Climate alliance, Energy Cities, FEDARENE et ICLEI en faveur d'une représentation des villes dans la gouvernance de l'union de l'énergie, « *au même niveau que les États-Membres* »²⁶⁰. Trois jours après la publication de l'État de l'Union de l'énergie, le 24 novembre 2015, un article paraît dans Euractiv sur le rôle des villes dans

²⁵⁹ À ce stade, mentionnons seulement que cet agenda vise à simplifier et rendre plus facilement applicables les législations communautaires. Le contenu exact et les effets de l'agenda « Mieux légiférer » seront largement développés en partie 3.

²⁶⁰ « *Open Letter to European Commission Vice-President Maroš Šefčovič : Energy Union: New system calls for new leadership* » (http://www.iclei-europe.org/fileadmin/Newsbits/EnergyUnion_openletter.pdf, consulté en janvier 2017).

l'Union de l'énergie et la gouvernance²⁶¹. Il cite le *think tank* E3G et la déléguée générale d'Energy cities, qui regrettent tous deux l'absence de prise en compte des villes dans le cadre de la gouvernance de l'Union, et demandent d'y intégrer les plans d'action énergie climat locaux. Alors que la Commission européenne, par la voix du vice-président Sefcovic, s'engage pour la mondialisation de la Convention des maires à la COP21 en décembre 2015, l'unité A1 de la DG ENER et l'unité C2 de la DG CLIMA engagent la consultation publique.

Après avoir répondu à la consultation publique de la Commission européenne en avril 2016, Climate alliance et Energy cities commencent à mettre en place des actions collectives à destination des unités impliquées dans la préparation du règlement gouvernance. Elles font publier aux réseaux alliés de la Convention des maires une position commune fin avril 2016²⁶². Alors que le secrétariat de Climate alliance rencontre l'unité A1 qui rédige le règlement, le secrétariat d'Energy cities rencontre l'unité D3 du Secrétariat Général pour faire valoir le niveau local dans le texte. Ces deux rencontres sont toutefois vécues comme des échecs.

La mobilisation se poursuit durant la fin de l'étude d'impact et la préparation du règlement de juin à novembre 2016. Le 27 juin, alors que l'étude d'impact interne à la Commission est en passe d'être finalisée, Energy cities publie un document d'orientation²⁶³ qui est envoyé « à la Commission » et au Parlement. Le 27 juillet 2016, le président d'Energy cities et maire d'Heidelberg publie une tribune dans Euractiv intitulée « *Three reasons to repurpose the Energy Union* »²⁶⁴, dans laquelle il demande une prise en compte de la Convention des maires dans le processus décisionnel de la programmation énergétique (en dotant l'initiative d'une représentation politique tournante²⁶⁵). À la fin de l'été, en août 2016, Energy cities et Climate alliance s'associent avec le *think tank* E3G pour produire un document de position « *Capitalising on existing ambition in the Energy union governance* »,

²⁶¹ <http://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eu-s-energy-union-will-fail-without-cities-and-regions-help/>, consulté en octobre 2017.

²⁶² « Joint Statement by the European leading local and regional networks : Energy Union Governance: The 3 musts for a new collaborative planning régime » (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/joint_networks_statement_european_union_governance_final.pdf, consulté en janvier 2017)

²⁶³ « *THINK LOCAL FIRST: FROM PIPE DREAMS TO LOCAL MEANS - A Guidance Paper to Assist Member States within the Energy Union Governance Process* », consulté en juin 2016.

²⁶⁴ <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/three-reasons-to-repurpose-the-energy-union/>, consulté en septembre 2017.

²⁶⁵ En proposant que la Convention des maires se dote d'une « représentation tournante de maires engagés », le président d'Energy cities annonce le futur « political board » de la Convention qui sera opérationnel en 2017 (évoqué au chapitre précédent) et se positionne en faveur d'une reconnaissance dans le texte législatif sur la gouvernance de cette Convention, cette instance devant pouvoir « influencer le contenu des plans nationaux » énergie climat. Extrait de l'article : « *A new form of closer-to-the-people and closer-to-the-resources leadership must emerge. Luckily, it will not have to be built from scratch, as some 7,000 mayors have already voluntarily committed to such a vision through the Covenant of Mayors.*

However, our Covenant cannot remain a side instrument of the EU climate policy. It must force its way into the high stake Energy Union process through a rotating representation of engaged mayors, with stronger political clout and devolved powers to influence the content of national energy strategies and EU Council meetings. Macro policies at national level rarely link energy issues with social ones. »

poussant pour la prise en compte des autorités locales dans le système de gouvernance (encouragement des États-Membres à prendre en compte les engagements et plans locaux énergie climat ; mise en place d'un dialogue dans chaque État-membre entre les décideurs locaux, régionaux et nationaux pour les plans et la mise en œuvre). Les deux réseaux de collectivités et E3G parviennent à organiser au moment des derniers arbitrages politiques de la Commission en septembre 2016 une rencontre avec le Vice-Président Sefcovic et son cabinet pour défendre l'inclusion du niveau local dans la gouvernance.

Alors que la proposition a passé avec succès le Comité des études d'impact et se trouve en consultation interservices en octobre-novembre 2016, un réseau de collectivités rencontre l'unité D3 du secrétariat général via la « *Coalition for energy savings* », et tente une dernière fois de faire valoir le rôle des collectivités et la Convention des maires sur la gouvernance.

Ainsi, pour la gouvernance, on voit que les tentatives d'inflexion de la proposition législative au moment de la Commission interviennent pendant toute la préparation législative, à différentes étapes intermédiaires (réponse à la consultation publique, finalisation de l'étude d'impact, consultation interservices). En outre, les interventions se font principalement au niveau des unités de la DG ENER et du Secrétariat général chefs de file de la proposition (ENER A1 et « SecGen » D3), au niveau de la DG ENER B3 (qui gère la Convention des maires) et au niveau politique (vice-Président Sefcovic et Commissaires Canete et leurs cabinets). Les entités visées combinent ainsi à la fois les « alliés habituels » des collectivités à la Commission (identifiés dans le chapitre 3), qui est l'unité B3 de la DG ENER (et le cabinet Sefcovic), et les « rédacteurs » de la proposition (ENER A1 et SecGen D3).

Sur les autres textes (ENR, efficacité énergétique EED et EPBD, organisation du marché de l'électricité), nous allons voir que les mobilisations sont moins régulières et plus décousues, et restent centrées sur les unités responsables.

1.1.3. La mobilisation sur la directive ENR

Sur la directive ENR, et comme précisé en partie 1, les enjeux pour les collectivités concernent le développement d'énergies pouvant être générées et pilotées au niveau local, typiquement par des municipalités (petite énergie solaire, chaleur...). L'un des points clés dans ce cadre est la promotion des initiatives locales pour la production d'ENR, qui associent typiquement des collectivités locales à d'autres acteurs (coopératives), et qui correspondent à ce que la Commission va dénommer dans sa proposition législative « communautés énergétiques renouvelables ».

Sur cette question de la production d'ENR par les autorités locales, c'est principalement Energy cities qui est en lien avec l'unité C1 de la DG ENER. Outre la réponse à la consultation publique en février 2016 (comme Climate alliance, le CCRE ou le CEDEC,

cf. tableau n°19), l'association intervient régulièrement à la demande de cette unité aux conférences qu'elle organise. C'est le cas, par exemple, le 5 février 2016 lors de la conférence de consultation « *EU leading renewables – consulting stakeholders* », lorsque l'association participe à la table-ronde « *Empowering consumers and communities to reap off the benefits of renewables at local level* »²⁶⁶). Le réseau est également contacté par le consultant engagé par l'unité C1 pour l'aider à réaliser l'étude d'impacts entre février et mai 2016, sur la question des communautés énergétiques²⁶⁷ : Energy cities est ainsi sollicité directement pour donner son avis sur une définition de « community energy » et fait prévaloir l'importance de considérer les villes comme des producteurs relevant de cette catégorie.

Toutefois, contrairement à l'engagement observable sur la gouvernance de l'énergie, et même si plusieurs réseaux sont très tôt membres de la « Community power coalition », l'ensemble des réseaux de collectivités est moins pro-actif sur les « communautés énergétiques renouvelables ». En septembre 2016, au moment où la proposition législative sur les ENR est en difficulté et où se dessine une définition des communautés énergétiques moins favorable aux collectivités (cf. partie 3 pour les détails), les réseaux de collectivités ne réagissent pas aussi énergiquement que sur le règlement gouvernance. Lorsque la « Community power coalition » publie en septembre 2016 une étude pour soutenir le concept de « communautés énergétiques », les municipalités sont évoquées, mais c'est principalement l'association REScoop qui porte les revendications pour la coalition²⁶⁸. Si un suivi des propositions législatives est réalisé par les réseaux, ces derniers s'appuient surtout sur la coalition²⁶⁹. La mobilisation des réseaux sur d'autres enjeux (gouvernance²⁷⁰) ou une défense plus générique des ENR (coopération régionale sur les ENR²⁷¹ par exemple), l'alignement des positions au sein de la coalition « community power » et surtout les questions liées à la mondialisation de la Convention des maires peuvent expliquer cet engagement moindre²⁷².

²⁶⁶ <https://twitter.com/monicafrassoni/status/695582405353213954>, consulté en mai 2019.

²⁶⁷ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ecinfo_44_en_bd.pdf, consulté en mai 2018 : article « *Wanted : a definition for “community energy”* » :

For the European Commission 2016 will be “the year of delivery” for energy and climate policies. A lot of legislation is indeed undergoing a major facelift, including the directive on renewable energy, for which Energy Cities issued a position paper mostly centred on a call for more energy democracy and for Europe to become the world number one... in community energy! But what exactly is community energy? Well, the Commission is also looking for an answer - as no single definition currently exists - and has mandated external experts to help them find it. As Energy Cities was among the stakeholders consulted, we are happy to share with you our own definition.

²⁶⁸ Cf. par exemple l'article dans Euractiv du 28 septembre 2016 sur les ENR au niveau local : <http://www.euractiv.com/section/energy/interview/weds-co-op-chief-people-can-produce-most-of-their-energy-themselves/>, consulté en juillet 2017.

²⁶⁹ Cf. billet du 3 novembre 2016 : <http://www.energy-cities.eu/Community-energy-From-buzzword-to-paradigm-change>, consulté en octobre 2017.

²⁷⁰ Cf. billet d'Energy cities du 5 septembre 2016 (<http://www.energy-cities.eu/Niveau-local-Le-grand-oublie-de-l-Union-de-l-energie>, consulté en octobre 2017).

²⁷¹ Cf. participation des réseaux au tour d'Europe des solutions ENR organisé par Heinrich Boell Stiftung et World Future Council fin septembre 2016 (<https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2017/01/HBS-Report-Study-web-FINAL.pdf>, consulté en avril 2019).

²⁷² Les réseaux sont très impliqués à l'automne 2016 par les modalités de la mondialisation de la Convention des maires (cf. par exemple la réunion du Founders' Council le 7 octobre 2016 avec le

Un phénomène similaire d'appui croissant sur des coalitions privées est observable pour les textes sur l'efficacité énergétique.

1.1.4. La mobilisation sur l'efficacité énergétique (EED, EPBD)

Les actions pour porter des positions précises vers la Commission sur les deux textes législatifs EED et EPBD sont limitées. Certes, tous les réseaux de collectivités (ou presque) se mobilisent par écrits (cf. tableau n°19 sur les réponses à la consultation publique) et participent à la conférence de consultation sur les deux directives organisée par la Commission le 14 mars 2016 (Climate alliance, Energy cities, FEDARENE et le CCRE²⁷³). Néanmoins, les actions de mobilisation pour sensibiliser directement les services de la Commission (et singulièrement l'unité C3) sur des mesures précises sont peu nombreuses.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait.

D'abord, les questions d'efficacité énergétique soulèvent de nombreux enjeux pour les collectivités, mais qui ne sont pas nécessairement liés directement aux *législations* du paquet « énergie propre » (cf. encadré n°19). C'est ainsi qu'en pratique, les acteurs des collectivités les plus impliqués sur l'efficacité énergétique vont prioriser des rencontres avec la Commission sur des points non législatifs, comme le problème posé par la note interprétative Eurostat (voir encadré n°19) et plus généralement les besoins liés au financement. En effet, c'est surtout l'association FEDARENE qui est en contact régulier avec l'unité C3 (efficacité énergétique) sur la directive EPBD, et ce dès début 2015. Alors que tous les réseaux répondent à la consultation publique EPBD qui se déroule à l'automne 2015, FEDARENE va présenter un document de position (juste après la fin de la consultation publique EPBD, en novembre 2015) sur les financements innovants pour les projets énergétiques au cabinet Canete et à la directrice C. L'accent lors de ces 2 réunions (qui ont lieu le même jour) est surtout mis sur l'importance d'obtenir rapidement le déblocage des fonds dans le cadre de financements européens, et peu sur les mesures législatives de la directive²⁷⁴. En outre, à l'automne 2015, Climate alliance identifie les risques liés à la note Eurostat et alerte FEDARENE (puis d'autres réseaux²⁷⁵) qui multiplient les interventions

Vice-Président Sefcovic : <https://twitter.com/energycities/status/784301767282397184>, consulté en mai 2018). Les entretiens ont confirmé cet aspect.

²⁷³ Cf. entretiens menés et sources en ligne suivantes : <https://twitter.com/search?q=%23EE140316&src=typd>, <https://twitter.com/search?q=%22EED%2FEPBD%20stakeholder%22&src=typd> et <http://www.ccre.org/fr/actualites/view/3241> consultés en mars 2019.

²⁷⁴ Cf. compte-rendu de la réunion préparé par le cabinet Canete (<https://www.asktheeu.org/en/request/2795/response/10136/attach/7/Document%204%20Are%202015%205001092%20Meeting%20CAB%20FEDARENE%209.11.2015.pdf>, consulté en mai 2018).

²⁷⁵ Par exemple Energy cities fait aussi de cet item un des 4 points clé de sa position sur la directive efficacité énergétique définie en février 2016 (avec une approche ambitieuse sur les objectifs d'efficacité et de rénovation, une meilleure prise en compte des réseaux de chaleur et une interdiction des énergies fossiles). Cf. <http://www.energy-cities.eu/Review-of-Energy-Efficiency>, consulté en avril 2019.

pour relayer ce problème, y compris au niveau de la Commission. Par exemple Climate alliance et FEDARENE s'associent pour alerter les eurodéputés²⁷⁶ et demander un changement du système de décompte des déficits publics pour ce qui relève des investissements dans l'efficacité énergétique, puis Climate alliance publie un article dans Euractiv le 28 avril 2016²⁷⁷, qui est ensuite diffusé sous forme de document de position en juin 2016²⁷⁸.

Encadré n°19 : Les enjeux principaux pour les collectivités sur l'efficacité énergétique avant la proposition de la Commission européenne

S'agissant de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD), les collectivités sont intéressées surtout par une approche de la directive qui soit élargie (performance énergétique évaluée par quartier plutôt que par bâtiment). Cela leur permettrait en effet de mieux intégrer les réseaux de chaleur, dont les collectivités sont souvent responsables, au calcul de la performance des bâtiments (ces questions rejoignent alors celles de la production des ENR sur site à la performance énergétique).

Le principal enjeu de la directive efficacité énergétique (EED) concerne l'opportunité d'objectifs de rénovation des bâtiments publics locaux obligatoire, sur lesquels les réseaux sont en désaccord.

Néanmoins, pour les collectivités, les enjeux liés à l'efficacité énergétique dépassent en général le cadre de la révision des deux directives EED et EPBD telle que considérée dans le paquet « énergie propre » (dont la Commission précise dès la consultation publique les contours précis et limités).

Un enjeu générique pour les collectivités (et singulièrement FEDARENE) concerne ainsi la reconnaissance de la place qu'elles (et leurs agences de l'énergie) occupent en tant qu'acteur pour les services de modération énergétique (fourniture de conseils, évaluations etc.) par rapport aux entreprises privées. Cet aspect est lié à la capacité à avoir un accès plus ou moins facile à des financements européens (ou nationaux).

Un deuxième enjeu connexe concerne un problème potentiel identifié pour accéder à des financements en lien avec la publication d'une note d'interprétation d'Eurostats à l'été 2015 sur le système de décompte des déficits publics : la note impliquant que les investissements réalisés par les collectivités pour l'efficacité énergétique sont incorporés dans le calcul du déficit public, les collectivités considèrent qu'elle va rendre impossible dans les faits ces investissements, qui ne seront plus acceptés pour des raisons budgétaires.

De manière générale, la question des financements (des projets, des agences locales, de réseaux de chaleur performants, etc.) est également un enjeu important pour les collectivités. Or ces questions de financements relèvent principalement de législations européennes spécifiques (cadre financier pluri-annuel etc.).

Un deuxième élément qui explique la mobilisation limitée pour rencontrer la Commission (et typiquement l'unité C3) sur les directives EED et EPBD relève pour les réseaux Energy cities et Climate alliance du **recours stratégique à des coalitions sur cette question de l'efficacité énergétique**. Comme nous l'avons évoqué au chapitre 5, la « Coalition for energy savings » (dont Energy cities et Climate alliance sont membres respectivement depuis 2012 et décembre 2015) rencontre très fréquemment les niveaux politiques et les services sur les préparations des 2 directives, en se positionnant pour une ambition maximale en terme d'efficacité énergétique (objectifs contraignants et élevés, et les

²⁷⁶ http://www.fedarene.org/wp-content/uploads/2016/04/Letter_EPC_ESA_ITREMEP_Final_08042016.pdf, consulté en mars 2017.

²⁷⁷ <http://www.euractiv.com/section/energy/opinion/cities-want-to-deliver-on-energy-efficiency-but-dont-put-obstacles-in-the-way/>, consulté en novembre 2017.

²⁷⁸ http://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/7_Downloads/ClimateAlliance_WrittenEvidence-1.pdf, consulté en novembre 2017

plus nombreux possibles, priorité maximale à la rénovation énergétique). En outre, Energy cities est membre de la campagne « Renovate Europe » depuis 2013, qui promeut spécifiquement des objectifs de rénovation des bâtiments élevés dans les 2 directives. Le portage de positions est ainsi « délégué » à ces coalitions, permettant stratégiquement aux réseaux de se concentrer sur d'autres priorités (la gouvernance et les ENR).

Enfin un 3^{ème} élément relève du **calendrier**, extrêmement chargé au premier semestre 2016, pour les personnes des réseaux responsables du lobbying : le moment où les questions d'efficacité énergétiques se précisent à la Commission européenne au premier semestre 2016 coïncide en effet avec la montée en puissance des thèmes gouvernance et ENR, et avec des débats au Parlement européen sur la directive EED²⁷⁹. Energy cities privilégie des propositions d'amendement sur le rapport de l'eurodéputé allemand Markus Pieper (résolution sur la révision de la directive EED) et le lobbying sur la gouvernance et les ENR. Climate alliance concentre son lobbying sur la gouvernance et la note Eurostats. En outre, le renouvellement du contrat pour le secrétariat de la Convention des maires (CoMO) mi-2016 éclipse pendant plusieurs semaines au printemps l'ensemble des autres activités pour les 5 réseaux « sortants » et ICLEI.

1.1.5. La mobilisation sur les textes relatifs à l'organisation du marché de l'électricité

Les textes relatifs à l'organisation du marché de l'électricité (directive et règlement) sont préparés au sein de l'unité B2 (marché de gros) et B3 (marché de détail) de la DG ENER. Comme expliqué au chapitre 2²⁸⁰, les enjeux pour les collectivités relèvent principalement du rôle de gestionnaire de réseau de distribution que jouent certaines municipalités ou leurs émanations (par exemple les entreprises municipales allemandes « Stadtwerke » évoquées au chapitre 2). Ils correspondent à deux types d'enjeux détaillés en encadré n°20.

²⁷⁹ Plus précisément, est débattu un rapport d'initiative du conservateur PPE allemand Markus Pieper sur la révision de la directive EED. Il s'agit d'une résolution non législative.

²⁸⁰ Un autre enjeu mentionné au chapitre 2 concerne les « communautés énergétiques locales » introduites dans la directive électricité, mais les collectivités ne se mobilisent pas sur ce point, et pour cause : ces communautés n'existent pas pendant la quasi-totalité de la préparation législative à la Commission. Nous verrons en partie 3 que ces « communautés énergétiques locales » sont en effet introduites à la dernière minute par l'unité en charge à la Commission, pour faire pendant aux « communautés énergétiques renouvelables » (évoquées au point précédent sur la directive ENR) qui sont proposées dans la directive ENR par une autre unité de la DG ENER. Si les contours de ces deux notions et leurs liens restent longtemps mouvants et sujets à controverse (d'où l'enjeu sur leur définition), il est toutefois possible de considérer en première approche que les « communautés énergétiques locales » correspondent aux initiatives locales des petits acteurs actifs sur le marché de l'électricité (toutes activités et pas seulement la production), alors que les « communautés énergétiques renouvelables » sont réduites aux initiatives locales de petits acteurs dans la production d'ENR (y compris hors électricité).

Encadré n°20 : Les enjeux pour les collectivités et leurs entreprises municipales en tant que gestionnaires de réseau de distribution

D'une part, en tant que gestionnaires de réseau de distribution (GRD), les collectivités s'inquiètent de l'attention de plus en plus soutenue portée au niveau européen aux GRD. Comme le note le membre belge du CEDEC, Inter-régies, dans son rapport d'activité 2015, « *il y a depuis plusieurs années au niveau européen une grande pression pour que certaines activités, actuellement gérées par les GRD, comme le comptage, le relevé des comptages, la gestion, la communication et la mise à disposition des données, ne fassent plus partie des activités des GRD (monopole naturel régulé), mais soient cédées à la libre concurrence du marché.* »²⁸¹. Les associations européennes des GRD, dont CEDEC, défendent ainsi un modèle dit « GRD en tant que facilitateur de marché », dans lequel le GRD reste également responsable pour le comptage et les données. Se posent des questions similaires de périmètre des activités régulées pour le cas d'activités émergentes comme le stockage d'électricité.

De plus, même dans le cas où les activités ne seraient pas soumises à la concurrence, les GRD se heurtent aux ambitions des Gestionnaires de Réseau de Transport (GRT, réseaux haute tension) pour la responsabilité de ces activités : certains GRT au niveau européen souhaiteraient par exemple pouvoir devenir gestionnaires des plateformes d'échange de données et se positionnent sur ce plan en concurrence avec les GRD. Or les GRT sont, de manière générale, mieux positionnés au niveau européen que les GRD, ayant mis en place une structure européenne officielle, ENTSO-E, qui contribue à l'approfondissement du marché intérieur depuis plusieurs années.

Ces enjeux concernent toutes les associations représentant les GRD, qu'il s'agisse de l'association des gros GRD (EDSOformartgrids ou EDSO), de la petite association des distributeurs GEODE, de la section « distribution » de l'association représentant l'industrie de l'électricité Eurelectric ou de CEDEC.

D'autre part, en tant que GRD de petite taille, les collectivités s'inquiètent des implications de la remise en cause des mesures du 3^{ème} paquet. L'exemption d'obligation de séparation juridique entre fournisseur, producteur et GRD pour les GRD de moins de 100 000 clients avait été obtenue de haute lutte, et combattue par la Commission européenne (qui y voyait un moyen de favoriser les opérateurs historiques au mépris des règles de concurrence).

Outre la crainte de voir cette disposition remise en cause, les collectivités impliquées dans la gestion des réseaux de distribution sont soucieuses de ne pas modifier le 3^{ème} paquet dans un sens qui les défavoriserait (notamment par rapport aux gros GRD). Des règles d'harmonisation inadaptées à leur cas pourraient amener des coûts impossibles à gérer pour une petite structure. De plus, certains gros GRD affichent des ambitions au niveau européen, et pourraient demain récupérer la gestion de réseaux qui sont aujourd'hui gérés par des petits GRD municipaux. Il est ainsi crucial que les règles européennes n'avantagent pas les gros GRD par rapport aux petits, indépendamment de leur coût. Un exemple de telles règles concerne le fait de séparer les structures par type d'énergie : une telle mesure avantage les gros GRD spécialisés sur une énergie, au détriment de GRD ayant la maîtrise sur un territoire de plusieurs énergies (collectivités). C'est pourquoi le CEDEC promeut une approche intégrée des questions énergétiques.

Sur ces questions qui ont tendance à diviser les petits et gros GRD, une association comme le CEDEC est typiquement opposée à EDSO.

Les aspects liés aux GRD dans les textes sont surtout suivis par CEDEC, dans le cadre des réunions régulières organisées par la DG ENER de la Commission européenne. Il s'agit essentiellement du Forum de Florence géré par les unités B2/B3 (marché de gros/marché de détails), et de la « smart grid task force » mise en place par l'unité B3 (pôle smart grid/distribution)²⁸².

Le réseau suit en particulier les enjeux propres aux distributeurs, en lien avec les autres représentants européens de distributeurs européens (premier cas de l'encadré n°20).

²⁸¹ http://www.inter-regies.be/dispatch.php?url=/liens/view_file/20.pdf, consulté en avril 2018.

²⁸² Ces éléments ont été développés aux chapitres 2 et 3.

C'est notamment le cas lors de la 28ème réunion du Forum de Florence en juin 2015, où les 4 associations représentant des distributeurs organisent une présentation conjointe, pour défendre le maintien de certaines activités (comptage, données...) dans le périmètre des GRD.

Mais CEDEC se focalise surtout sur la question de l'entité européenne de distributeurs (« EU DSO entity »), qui émerge suite à la consultation publique en octobre 2015. Elle prend progressivement corps dans le cadre de réunions de coopérations entre distributeurs et transporteurs (réunions dite « plateforme GRD/GRT ») pilotées par l'unité B3 et la direction B à compter de fin 2015. L'idée est de créer une organisation sœur de ENTSO-E pour les distributeurs, qui représenterait tous les GRD au niveau européen. En réponse à une sollicitation de la direction B du 26 février 2016, CEDEC produit une position commune avec GEODE, Eurogas et Eurelectric en avril 2016 pour l'unité B3 afin de défendre le statu quo²⁸³. De fait, CEDEC s'oppose à une telle « EU DSO entity », perçue comme un moyen d'harmoniser des règles au niveau européen au risque de ne pas bien prendre en compte les spécificités locales (problème de subsidiarité). L'opposition est d'autant plus marquée qu'EDSO, l'association des gros distributeurs, se montre très favorable à cette structure (cf. deuxième cas de l'encadré n°20).

CEDEC est ensuite invitée à réagir, avec les autres participants, lors du Forum de Florence du printemps 2016. Un des points de l'ordre du jour est dédié à la question de « EU DSO entity ». À cette occasion, sont débattues de premières idées de la Commission (unité B3 de la DG ENER) à ce sujet. CEDEC maintient ses réserves. À l'automne 2016, avec la confirmation de la mise en place de la « DSO entity » malgré toute opposition, et surtout avec la mise en danger de certaines activités réalisées à ce jour par les distributeurs, CEDEC concentre son action avec d'autres distributeurs sur la question du stockage²⁸⁴.

À part CEDEC, un seul autre réseau suit l'organisation du marché de l'électricité : Energy cities. Ce dernier participe à la consultation publique sur l'organisation du marché de l'électricité à l'automne 2015 et est en contact avec l'unité B3 principalement via la Convention des maires. Ces contacts, ainsi que les dossiers liés aux consommateurs traités par la même unité, sensibilisent l'unité aux actions locales, mais les règles du marché sont gérées par une autre partie de l'unité qui est centrée sur les « smart grids » et les distributeurs. Energy cities n'est ainsi pas directement en contact avec la partie de l'unité B3 qui s'occupe du marché de l'électricité.

²⁸³ http://cedec.com/files/default/ced%20001-17%20annual%20report_final-2.pdf, consulté en décembre 2017.

²⁸⁴ http://www.geode-eu.org/uploads/GEODE%20Germany/Stellungnahme/2016/Joint%20statement%20on%20storage_EDSO.pdf, consulté en septembre 2019.

1.1.6. Conclusions sur la mobilisation des collectivités au niveau de la préparation du paquet à la Commission européenne

Couverture des textes du paquet

Au niveau de la préparation du paquet énergie par la Commission européenne de 2014 à 2016, on peut distinguer deux flux de mobilisation indépendants de la part des représentants de collectivités, qui visent des textes du paquet différents.

Un premier flux correspond aux réseaux de la Convention des maires qui, principalement sous l'impulsion d'Energy cities et Climate alliance, se mobilisent fortement sur le texte sur la gouvernance. Energy cities est de plus sollicité par l'unité C1 (« énergies renouvelables ») pour les questions de communauté énergétiques sur le texte ENR. Les textes sur l'efficacité énergétique donnent lieu à une mobilisation principalement écrite (réponses à la consultation publique). Le texte sur l'organisation du marché suscite une faible mobilisation (seul Energy cities répond à la consultation publique).

Un deuxième flux de mobilisation provient de CEDEC. L'association se mobilise sur tous les textes, sauf la gouvernance (cf tableau n°19). Toutefois, une priorité est donnée aux textes sur l'organisation du marché de l'électricité, d'autant que l'association est directement sollicitée par l'unité en charge (unité B3 de la DG ENER) sur certaines problématiques comme l'entité européenne des GRD (« EU DSO entity »).

Ces deux flux couvrent ainsi une grande partie du « paquet énergie », mais principalement en début de préparation législative. La couverture du paquet est très forte au moment de la consultation publique sur Internet (cf. tableau n°19) puis se focalise sur certains aspects prioritaires avec l'avancée de la procédure (études d'impact, consultation interservices).

Cibles et timing de la mobilisation

De manière générale, les représentants de collectivités portent leurs positions auprès des unités chef de file et des rédacteurs (cas de la gouvernance avec l'unité A1, des ENR avec l'unité C1, de l'efficacité énergétique avec l'unité C3 et du marché de l'électricité avec l'unité B3).

Dans certains cas, leur avis est sollicité directement par les unités chefs de file (cas des communautés énergétiques avec C1, des GRD avec B3, et dans une moindre mesure, des questions d'efficacité énergétique avec C3).

Enfin, on peut noter que, en plus des unités chef de files, la mobilisation peut aussi passer par certains des « interlocuteurs traditionnels » identifiés au chapitre 3 (quand ils ne sont pas eux-mêmes des rédacteurs) : il s'agit essentiellement du pôle « Convention des maires » de l'unité B3 (pour les réseaux qui assurent le secrétariat de la Convention), qui est

utilisé par exemple pour faire passer des demandes sur la gouvernance.

Au final, en se référant à la figure n°8 qui représente les liens existants avec le triangle institutionnel, **il apparaît que les réseaux de collectivités s'appuient beaucoup sur les relations nouées préalablement avec la Commission européenne, mais sont capables d'aller au-delà (en rencontrant des « rédacteurs » comme par exemple pour la gouvernance au sein de l'unité A1).**

1.2. Négociation du paquet « énergie propre » au Parlement européen et au Conseil

Après la publication du paquet « énergie propre » par la Commission européenne en novembre 2016, les réseaux de collectivités se tournent surtout vers le Parlement européen (et le Comité des Régions), et peu vers le Conseil.

1.2.1. Mobilisation au niveau des rapporteurs au Parlement au premier semestre 2017

Pour les réseaux de collectivités, la rencontre des rapporteurs des textes au premier semestre 2017 est difficile en direct, même si les rapporteurs sur les propositions « gouvernance de l'Union de l'énergie », ENR, EPBD sont rencontrés au moins une fois (cf. tableau n°20 ci-après).

En tant que rapporteur sur le texte gouvernance²⁸⁵, le luxembourgeois Claude Turmes du groupe des Verts est bien sûr la cible privilégiée de Climate alliance et Energy cities (il participe à l'AG 2017 d'Energy cities en avril). Au moment où il prépare son rapport de décembre 2016 à mai 2017, les deux associations font passer à son bureau toute leur documentation qui avait été préalablement envoyée à la Commission (lors de la préparation législative, cf. section précédente). Le président de FEDARENE rencontre également Claude Turmes au titre de son expertise pour le Comité des Régions²⁸⁶.

Le CCRE parvient à avoir des discussions avec les rapporteurs ENR et EPBD. La position du réseau sur le paquet énergie ne porte pas spécifiquement sur les ENR et EPBD mais relève en général du fait de prendre en compte le niveau local, notamment en évitant des obligations trop rigides (poussées en particulier par les membres scandinaves).

²⁸⁵ Le projet de rapport sur le texte « gouvernance de l'Union de l'énergie » est très largement préparé par Claude Turmes en tant que rapporteur de la commission ITRE. La nomination de la co-rapporteuse Michèle Rivasi pour la commission ENVI intervient alors que le rapport est quasiment finalisé (ENVI devient commission associée le 12 mai et le rapport est publié officiellement par les 2 co-rapporteurs le 17 mai).

²⁸⁶ L'expertise pour le Comité des Régions est faite ici à titre personnel.

CEDEC se concentre sur les textes sectoriels clés pour lui, à savoir ENR et organisation du marché de l'électricité. Sur les ENR, l'une de ses demandes clés concerne le fait de ne pas ouvrir à des tiers les réseaux de chaleur et de froid²⁸⁷.

En fait, faute de pouvoir atteindre tous les rapporteurs (voir tableau n°20), les réseaux mettent en place des stratégies de substitution. Ils rencontrent plutôt des rapporteurs fictifs ouverts à leurs requêtes (Energy cities voit le rapporteur fictif vert sur EPBD, Eurocities invite la rapporteure fictive du groupe politique ECR à son forum de printemps 2016), ou pour lesquels une opportunité s'ouvre à eux (cf. FEDARENE qui rencontre le rapporteur fictif libéral EPBD grâce au Comité des Régions²⁸⁸). Ils essaient également d'envoyer des courriers : les eurodéputés PPE Karins et Kelly, respectivement rapporteur du marché de l'électricité et rapporteur fictif sur les ENR, sont ainsi contactés par certains réseaux mais ne donnent pas de réponse. Enfin, certains eurodéputés sont approchés via les coalitions (comme le rapporteur fictif vert sur EED qui est rencontré par la « Coalition for energy savings » avec Energy cities). De manière générale, « Coalition for energy savings » et « Community energy coalition » rencontrent un grand nombre d'eurodéputés.

	Associations spécialisées			Utilities	Associations généralistes	
	Energy cities	Climate alliance	FEDARENE	CEDEC	Eurocities	CCRE
EED (GIEREK S&D)						
EPBD (BENDTSEN PPE)						X
ENR (BLANCO S&D)			(X)	X		X
Organisation du marché (KARINS PPE)				?		
Gouvernance (TURMES²⁸⁹ Vert)	X	X	(X) ²⁹⁰			

Tableau n°20 : Rencontres directes des réseaux de collectivités avec les rapporteurs

(Source : projet de rapports publiés par le Parlement européen et entretiens)

Ainsi, au moment où les rapporteurs en commission ITRE préparent leur projet de rapport au premier semestre 2017, les réseaux se mobilisent et ciblent ces rapporteurs, mais

²⁸⁷ Cf. CEDEC recommendations for the clean energy package, 12 Juin 2017, p.11.

²⁸⁸ Au premier semestre 2017, le secrétariat du réseau FEDARENE se rapproche du rapporteur sur l'efficacité énergétique au Comité des Régions, libéral néerlandais. Ce dernier est en contact avec les libéraux du Parlement européen dont notamment le rapporteur fictif sur la directive EPBD, le libéral danois Helveg Petersen.

²⁸⁹ Michèle RIVASI (FR, Verts) est également rapporteure du texte (pour la commission ENVI), mais elle le devient alors que le rapport TURMES est quasiment finalisé.

²⁹⁰ Rencontre du président en tant qu'expert du rapporteur du Comité des régions.

avec un succès variable. Cette mobilisation est doublée d'une recherche d'influence envers l'ensemble des eurodéputés des commissions parlementaires concernées.

1.2.2. Mobilisation au niveau des eurodéputés de commission parlementaire (recommandations d'amendements et de vote en commission)

La mobilisation des collectivités ciblant les eurodéputés de commission au Parlement européen pour leur proposer des amendements prend des formes très variables. La principale mobilisation est l'action menée par « Urban 5 » (évoquée au chapitre 5) qui vise toutes les commissions pertinentes (ITRE et ENVI), et conjugue rencontres et envoi d'amendements écrits. Néanmoins, elle ne porte que sur certains textes, et ne concerne pas tous les réseaux de collectivités. D'autres mobilisations sont également observables, « en solo » ou via les coalitions avec des acteurs privés.

Le contenu et les cibles des mobilisations des villes (« Urban 5 ») sur la gouvernance, les ENR et le marché de l'électricité

Comme évoqué au chapitre 5, les réseaux de collectivités se coalisent pour se partager le travail sur la gouvernance, les ENR et l'organisation du marché.

De fait, les réseaux CCRE, Climate alliance, Energy cities, Eurocities, et ICLEI organisent leurs efforts de lobbying sous la bannière « Urban 5 » à partir de juin 2017, en passant par les 2 eurodéputés-phare de l'intergroupe EUFORES (et par ailleurs rapporteur vert et rapporteure fictive socialiste sur la gouvernance), Claude Turmes et Theresa Griffin. C'est sous leur patronage qu'est organisé le premier petit déjeuner d'« Urban 5 », qui permet de rencontrer en particulier Sean Kelly (rapporteur fictif PPE sur le texte ENR). Cet eurodéputé clé (puisqu'il représente dans la négociation au Parlement le groupe majoritaire, le PPE) est ainsi sensibilisé à l'importance des « communautés énergétiques renouvelables » pour les villes.

C'est à nouveau en passant par Claude Turmes qu'est organisé un événement complémentaire sur le texte gouvernance pour essayer de sensibiliser d'autres eurodéputés. Quelques jours après la date limite de dépôt des amendements sur gouvernance, le 6 juillet 2017, une table ronde est en effet organisée en marge de la session plénière à Strasbourg par les deux co-rapporteurs du texte gouvernance, les verts Michèle Rivasi et Claude Turmes, portant sur les villes dans la gouvernance de l'énergie. Y interviennent le président d'Energy Cities et maire d'Heidelberg, Eckard Würzner, et le secrétaire d'État Luxembourgeois, Camille Gira. Un communiqué de presse d'Energy cities relate l'intervention de son Président, qui demande d'intégrer davantage les collectivités dans la gouvernance de l'énergie : *« Eckart Würzner présente l'expérience d'Heidelberg en matière de collaboration au niveau national en Allemagne. (...) Les villes allemandes sont en effet consultées tant au niveau fédéral qu'au niveau des états sur les décisions stratégiques en matière de planification énergétique du pays. Pour M. Würzner cependant, cette implication des villes*

*au niveau national ne va pas assez loin, notamment en ce qui concerne le règlement sur l'Union européenne de l'énergie, un instrument vital : 'Nous devons établir un lien direct entre les villes, les gouvernements nationaux et les institutions européennes. Les collectivités locales sont en effet des partenaires clefs de la transition énergétique, ce ne sont pas de simples acteurs comme les autres. Les villes ont un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre des objectifs européens en matière d'énergie et de climat, grâce aux ambitieuses politiques locales mises en place, par exemple, dans le cadre de la Convention des Maires. La gouvernance de l'Union de l'énergie doit donc créer un cadre qui place les villes sur un pied d'égalité avec les États membres et les institutions européennes (...)'. M. Würzner a conclu son intervention en indiquant que c'est en donnant aux villes la possibilité de jouer un rôle de premier plan dans la conception de l'Union européenne de l'énergie que l'UE pourra recueillir un fort soutien populaire et rétablir le lien avec les citoyens »*²⁹¹. De manière intéressante, plusieurs rapporteurs fictifs du dossier gouvernance (Griffin et Zorrrhino pour les socialistes, Tamburrano pour le groupe européen Liberté et démocratie locale EFDD, Tosenovsky pour les conservateurs et réformistes européens ECR) assistent à l'événement²⁹². Quelques jours plus tard, Energy cities publie un briefing sur la gouvernance (« *Energy Cities Briefing on the Role of Local Actors in the Governance of the Energy Union* ») qui soutient la proposition de « plate-forme de dialogue multiniveaux » proposée dans le rapport Turmes.

Dans la droite ligne de cette collaboration entre Energy cities et Claude Turmes, Energy cities est à nouveau sollicité à l'automne 2017, au moment de la rédaction des amendements de compromis sur la gouvernance. À la demande du bureau Turmes, Energy cities et l'association de juristes pro-environnement Client earth co-rédigent pour Claude Turmes un document de briefing sur l'inclusion des collectivités dans la gouvernance via les plates-formes multiniveaux²⁹³.

Les réseaux généralistes et spécialisés sont très occupés durant le deuxième semestre 2017 avec la coalition « Urban 5 » et le passage en revue des 8000 amendements sur les textes gouvernance, ENR et organisation du marché. CCRE et Eurocities se chargent de la gouvernance, ICLEI et Climate alliance des ENR, et Energy cities du marché de l'électricité. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, « Urban 5 » produit ainsi des recommandations de vote pour les commissions ITRE et ENVI, envoyée aux eurodéputés le 20 novembre 2017 (voir contenu dans l'encadré n°21).

²⁹¹ <https://energy-cities.eu/fr/le-president-denergy-cities-a-rencontre-des-deputes-europeens-pour-discuter-du-role-des-villes-dans-la-gouvernance-de-lunion-europeenne-de-lenergie/>, consulté en juillet 2017.

²⁹² <https://twitter.com/energycities/status/882889247216332801>, consulté en juillet 2017.

²⁹³ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/briefing-on-multi-level-energy-dialogue-platforms_2017-10.pdf, consulté en octobre 2017.

Encadré n°21 : Les positions des réseaux de collectivités vues à travers les recommandations de vote d' « Urban 5 » transmises aux eurodéputés

Les recommandations de votes sur les textes gouvernance, renouvelables et organisation du marché de l'électricité qui ont été envoyées aux eurodéputés le 20 novembre 2017 portent sur les points suivants :

Trois mesures sont soutenues sur la gouvernance :

- la création de plates-formes de dialogue multiniveaux dans les États-Membres pour co-construire les plans nationaux énergie-climat,
- la mise en place de trajectoires de long-terme pour atteindre les objectifs ciblés et fixer le niveau d'ambition (pour faciliter les investissements),
- et enfin l'intégration de mécanismes de financement pour les collectivités locales pour leur permettre de réaliser la transition énergétique.

Mesures sur la directive ENR :

- prévoir un cadre fiable avec des objectifs ambitieux pour 2030 ;
- encourager tous les biocarburants et enlever les obstacles à leur développement ;
- favoriser le développement des projets de communautés énergétiques, y compris ceux portés par les collectivités ;
- instaurer une coopération avec les collectivités pour la fixation d'objectifs nationaux, la prise de décision et la mise en œuvre ;
- soutenir la création de points de contact nationaux pour la délivrance des permis, mais sans leur donner de pouvoir décisionnel ;
- soutenir financièrement et techniquement les projets d'ENR locaux, à grande échelle ;
- reconnaître le rôle des autorités locales pour la stratégie et les mesures relatives aux réseaux de chaleur et de froid.

Mesures sur l'organisation du marché de l'électricité (directive) :

- soutenir une définition ambitieuse de la communauté énergétique ;
- établir un cadre favorable aux projets des communautés énergétiques ;
- les coûts de réseaux devraient être basés sur une analyse coût-bénéfice (rétribuant les communautés énergétiques).

Mesures sur l'organisation du marché de l'électricité (règlement) :

- la « EU DSO entity » devrait être représentative et inclure les petits opérateurs comme les entreprises publiques locales ;
- les États-Membres devraient continuer à pouvoir accorder un accès non discriminatoire et une injection prioritaire pour les petits projets des communautés énergétiques.

Si les positions soutenues par les collectivités au stade des amendements au Parlement sont multiples comme le montre l'encadré n°21 ci-dessus, une mesure est clairement prioritaire pour les réseaux, et de ce fait suivie de très près : les plates-formes de dialogue multiniveaux dans la gouvernance. Le jour du vote ITRE sur le texte gouvernance, le 7 décembre 2017, Energy cities s'enquiert sur Twitter du vote sur l'amendement de compromis n°14 (qui reprend la proposition de Claude Turmes de mettre en place ces « plates-formes de dialogue multiniveaux » dans chaque État-Membre) et publie le 8 un communiqué de presse sur ce vote saluant l'adoption de cet amendement de compromis²⁹⁴.

Les actions de mobilisation « en solo » de certains réseaux de collectivités

Pour les associations qui ne font pas partie de « Urban 5 », CEDEC et FEDARENE,

²⁹⁴ <http://www.energy-cities.eu/Members-of-EU-Parliament-vote-for-cities-to-have-voice-in-national-energy>, consulté en décembre 2017.

la mobilisation au Parlement se fait en solo. FEDARENE, sous l'impulsion d'un membre espagnol, rencontre le rapporteur ENR et adopte une position sur la directive ENR à l'automne 2017²⁹⁵. Cette position appelle entre autres à une meilleure participation des collectivités dans les « communautés énergétiques », à remettre en cause les mesures trop strictes sur les réseaux de chaleur (jugées impossibles à mettre en œuvre dans certains cas) et à faciliter la vie des petites installations de production d'ENR.

Outre rencontrer le rapporteur sur la directive ENR, CEDEC se rapproche surtout de la rapporteure fictive socialiste Martina Werner, qui négocie les amendements de compromis sur l'organisation du marché de l'électricité. Celle-ci participe à la conférence annuelle de l'association en octobre 2017, lors de laquelle elle fait part de ses positionnements. En outre, l'association suit également le dossier du marché de l'électricité au Conseil (notamment sur la « DSO entity »). Néanmoins, CEDEC essaie de suivre l'ensemble du paquet « énergie propre » et élabore des propositions détaillées d'amendements sur tous les textes du paquet²⁹⁶.

Mais même pour les associations qui font partie de la coalition « Urban 5 », des actions sont réalisées en solo, notamment sur les textes EED et EPBD. Eurocities organise son Forum environnement à Anvers en avril 2017 avec l'une des rapporteurs fictifs de la directive efficacité énergétique (EED), l'eurodéputée flamande du groupe des conservateurs et réformistes (ECR), Anneleen van Bossuyt. En juin 2017, les réseaux généralistes font passer individuellement des propositions d'amendements sur les textes sur l'efficacité énergétique (EED/EPBD)²⁹⁷. Fidèles à leur positionnement « réaliste » (et notamment leur opposition à des obligations de rénovation des bâtiments publics locaux), les associations demandent des mesures raisonnables de rénovation énergétique : elles refusent notamment les obligations proposées par la Commission européenne d'installer des équipements pour les véhicules électriques dans les bâtiments (dans EPBD) et l'obligation d'installer des compteurs individuels pour les réseaux de chaleur (dans EED). En outre, elles appellent à mieux prendre en compte l'efficacité énergétique à l'échelle du quartier, et non pas seulement du bâtiment.

Ces positionnements ne sont pas tous compatibles avec ceux d'Energy cities, Climate alliance ou même FEDARENE. Ces dernières prônent par exemple des mesures contraignantes et ambitieuses au niveau européen sur l'efficacité énergétique, notamment en termes d'objectifs : elles demandent notamment que la mesure d'exemplarité obligeant à rénover les bâtiments publics existant dans les directives EED/EPBD soit étendue aux

²⁹⁵ <http://www.fedarene.org/news/fedarene-position-paper-proposal-for-the-renewable-energy-sources-directive-21435>, consulté en novembre 2017.

²⁹⁶ Cf. propositions d'amendements sur les textes ENR, EED, EPBD, sur l'organisation du marché et ACER, datés du 19 juin 2017 et publiés sur le site Internet du réseau.

²⁹⁷ Cf. EUROCITIES proposal for amendments for REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency, document récupéré daté de juin 2017, et <http://www.eurocities.eu/eurocities/publications/EUROCITIES-response-to-Clean-Energy-for-all-Europeans-package-WSPO-AM3FAD>, consulté en mai 2017.

bâtiments publics locaux. En outre, Energy cities rejette comme le CCRE et Eurocities les obligations proposées par la Commission européenne sur l'installation dans les bâtiments d'équipements pour les véhicules électriques, mais pour des raisons différentes : Energy cities est favorable à une diminution de la place de la voiture individuelle en ville, et craint que cette mesure n'agisse au détriment d'autres mesures sur les transports publics ou les mobilités douces (la position de FEDARENE est plus nuancée : elle accueille favorablement la mesure mais propose de la compléter par des mesures sur les mobilités douces²⁹⁸). Néanmoins, en 2017, ces associations se mobilisent peu sur l'efficacité énergétique. Energy cities ne considère plus EED comme une priorité (et s'appuie essentiellement sur « *coalition for energy savings* » pour son lobbying sur cette directive), et pour EPBD, est en lien surtout avec le rapporteur fictif vert (l'espagnol Florent Marcellesi), s'appuyant par ailleurs sur une autre coalition, Renovate Europe. Quant à Climate alliance, l'association traverse une crise de l'antenne bruxelloise du secrétariat (départ de la responsable historique).

Au final, même les membres des coalitions de collectivités locales font des actions en solo.

Les actions de mobilisation des collectivités via les coalitions avec des acteurs privés

Si CCRE et Eurocities se positionnent en solo en dehors de la coalition « Urban 5 », d'autres réseaux s'appuient sur des coalitions avec des acteurs privés. Ces coalitions ciblent principalement le Parlement, mais aussi le Conseil.

Nous avons montré au chapitre 5 qu'Energy cities et Climate alliance utilisent la « Coalition for energy savings » pour faire passer leurs positions sur EED/EPBD.

Au-delà, durant toute l'année 2017, les réseaux ICLEI, Climate alliance et Energy cities continuent à soutenir, de manière plus ou moins active, la « Community energy coalition ». La coalition engage un lobbying qui vise à la fois la Commission, le Conseil (les membres de REScoop par exemple font l'objet d'un accompagnement et d'une formation pour faire du lobby auprès de leurs États-membres respectifs) et d'autres parlementaires²⁹⁹. Au mois de mai 2017, la coalition publie un document sur le projet de rapport du rapporteur Karins sur l'organisation du marché de l'électricité³⁰⁰, puis une nouvelle version du document en juillet 2017³⁰¹, centrés sur les « communautés énergétiques locales » et leurs droits. Ils

²⁹⁸ Cf. http://www.fedarene.org/wp-content/uploads/2017/04/Final_FEDARENE-Position-Paper-EPBD-EED-March-2017.pdf, consulté en mai 2017.

²⁹⁹ Cf. présentation par Rescoop des actions entreprises par la coalition en août 2017 (http://www.inforse.org/europe/pdfs/SEM_17_Folkec_JR_EU_REScoop.pdf, consulté en octobre 2017).

³⁰⁰ <https://rescoop.eu/sites/default/files/Community%20Power%20Coalition%20-%20assessment%20of%20Karins%20Draft%20Report%20on%20citizen%20and%20community%20energy%20-%20final.pdf>, consulté en octobre 2017.

³⁰¹ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/community_power_coalition_-_assessment_of_karins_draft_report_on_citizen_and_community_energy_-_final.pdf, consulté en juillet 2017.

sont notamment transmis à Claude Turmes et son bureau. Energy cities et REScoop publient un article commun dans Euractiv le 13 septembre 2017 appelant à un cadre favorable pour les communautés énergétiques dans les textes ENR et organisation du marché, et à des définitions claires³⁰². Ce texte vise à la fois le Parlement (dont les rapporteurs commencent à réfléchir aux amendements de compromis) et le Conseil (le groupe de travail énergie du Conseil a débattu du sujet des communautés énergétiques renouvelables et locales, et les premiers compromis de la présidence estonienne sur l'organisation du marché et les ENR sont respectivement produits le 15 et le 27 septembre, évacuant la dimension locale).

Ainsi, **la mobilisation des collectivités auprès des eurodéputés au stade des amendements en commission parlementaire conjugue travail en coalition de collectivités (« Urban 5 »), en solo et en coalition avec des acteurs privés.** C'est principalement la coalition entre collectivités « Urban 5 », encouragée par Claude Turmes, qui est le vecteur privilégié (sur lequel beaucoup de temps est investi) par les réseaux de la Convention des maires (sauf FEDARENE). Quant au CEDEC, il agit en solo et plébiscite plutôt l'appui d'eurodéputés socialistes (notamment Martina Werner). Au final, en se référant à la figure n°8 du chapitre 3, il apparaît que les réseaux s'appuient surtout sur les eurodéputés de leurs « canaux traditionnels » qui sont impliqués dans la négociation législative.

1.2.3. Mobilisation au niveau des eurodéputés pour le vote en plénière

La mobilisation pour les votes en plénière apparaît relativement rare. Néanmoins, les réseaux peuvent occasionnellement se mobiliser fortement sur certains points. C'est le cas du CCRE entre le vote en commission en novembre 2017 et le vote en plénière de janvier 2018 pour le texte EED.

Après le vote en ITRE sur les textes ENR et EED le 28 novembre 2017, le CCRE se mobilise seul en décembre 2017 en vue de la plénière contre la réintroduction proposée dans EED d'une mesure d'exemplarité des bâtiments publics locaux en terme de rénovation énergétique des bâtiments (tous les eurodéputés sont contactés, avec un focus particulier sur les députés allemands)³⁰³. La lettre envoyée fournit divers arguments contre cette mesure qui en pratique consiste à fixer un objectif annuel de rénovation des bâtiments publics locaux : elle est jugée coûteuse pour les collectivités, trop rigide, incompatible avec les mécanismes similaires déjà mis en place aux niveaux national et local, et potentiellement pénalisante pour les personnes à faibles revenus habitant en HLM. Nous verrons en partie 3 que ce lobbying portera ses fruits, notamment grâce aux eurodéputés allemands.

³⁰² <https://www.euractiv.com/section/electricity/opinion/united-in-diversity-what-europe-can-do-with-its-energy-policy/>, consulté en septembre 2017.

³⁰³ <http://ccre.org/bibliotheques/getFile/4f30fdf45311ff2df82f4f8d59937536b2421de2>, consulté en février 2018.

1.2.4. Conclusions sur la mobilisation au Parlement et au Conseil en 2017-2018

Couverture des textes du paquet

Si le CEDEC s'attache à couvrir tous les textes du paquet et tous les articles (avec une priorité tout de même sur les textes sur l'organisation du marché de l'électricité), les autres réseaux de collectivités sont davantage centrés sur certains textes voire même certaines dispositions.

FEDARENE se concentre par exemple sur les textes sur l'efficacité énergétique (et, tardivement, sur les ENR).

Quant aux autres réseaux de villes (CCRE, Eurocities, Climate alliance et Energy cities), ils ciblent des dispositions clés dans quasiment tous les textes. S'ils se rassemblent sous la bannière « Urban 5 » pour promouvoir en commun certaines dispositions des textes sur la gouvernance, les ENR ou le marché de l'électricité, ils mènent également tous plus ou moins des actions de manière séparée. Mais les stratégies mobilisées dans ce cas diffèrent : CCRE et Eurocities agissent individuellement sur certaines dispositions des textes efficacité énergétique considérées comme « repoussoirs », alors que Energy cities et Climate alliance s'appuient sur d'autres coalitions menées par des industriels (comme « Coalition for energy savings » ou « Renovate Europe » sur l'efficacité énergétique, ou « Community energy coalition » pour aider les petites structures sur les directives ENR et organisation du marché de l'électricité).

Cibles de la mobilisation

Les mobilisations des réseaux sur le paquet « énergie propre » sont concentrées au Parlement européen et non sur le Conseil (à l'exception potentielle de CEDEC). Au Conseil, mis à part quelques rencontres avec les présidences et ponctuellement des représentations permanentes (de la part du CEDEC), les réseaux sont peu tournés vers ce co-législateur.

Parmi les cibles au Parlement Européen, sont bien sûr visés les « canaux traditionnels » (Claude Turmes et Theresa Griffin d'EUFORES, Martina Werner, tous trois identifiés dans le chapitre 3), d'autant qu'ils sont rapporteurs ou rapporteurs fictifs, mais aussi d'autres eurodéputés (Energy cities qui essaie de rencontrer Karins, certes sans succès, ou le CCRE qui rencontre le rapporteur ENR). Se dessinent comme dans le cas de la préparation à la Commission européenne des flux de mobilisation préférentiels assez étanches entre les réseaux : là où Energy cities et Climate alliance sont spontanément tournés vers les Verts (Claude Turmes, Florent Marcellesi, mais aussi la socialiste Theresa Griffin), CEDEC est proche de la socialiste Martina Werner, et Eurocities sollicite spontanément une conservatrice sur l'efficacité énergétique (Anneleen van Bossuyt). Les groupes politiques entrent en ligne de compte, mais également les nationalités (le rapporteur ENR, espagnol,

rencontre des espagnols du CCRE et de FEDARENE).

Au final, en se référant à la figure n°8 qui présente les liens préexistants avec le triangle institutionnel, **il apparaît que les réseaux de collectivités s'appuient beaucoup sur les relations nouées préalablement au Parlement européen. Si des liens sont créés au-delà, ils sont néanmoins loin de couvrir l'ensemble des acteurs clés du « paquet énergie » (rapporteurs et rapporteurs fictifs des textes en particulier, présidences du Conseil), signe à notre sens des difficultés rencontrées par les réseaux à couvrir l'ensemble du paquet** (impossibilité par exemple pour Energy cities de rencontrer le rapporteur sur les textes définissant l'organisation du marché de l'énergie). En fait, la capacité à aller au-delà des canaux traditionnels s'exprime ponctuellement, pour des dispositions ciblées (cf. la mobilisation du CCRE sur les obligations de rénovation des bâtiments des collectivités en amont du vote en plénière).

1.3. Les trilogues

1.3.1. Les mobilisations durant les trilogues

Trilogue sur la performance énergétique des bâtiments à l'automne 2017

Le premier trilogue à se dérouler, selon un timing extrêmement serré (entre le 11 octobre et le 19 décembre 2017) et alors que tous les autres textes sont en plein débat au Parlement et au Conseil à l'automne 2017, est le texte sur la performance énergétique des bâtiments.

Les collectivités suivent ces développements d'assez loin. Des acteurs, comme la coalition « Renovate Europe » dont Energy cities est membre, appuient le Parlement : cette coalition envoie un courrier aux 28 ministres de l'énergie³⁰⁴ pour soutenir les bâtiments neufs à faible niveau d'énergie, augmenter le périmètre et la fréquence des rénovations dans les stratégies nationale à long-terme, et reprendre les « meilleurs » outils et solutions permettant de « penser efficacité énergétique d'abord ». Mais les réseaux ne se mobilisent plus individuellement. On compte pourtant parmi les points traités en trilogues des questions d'intérêt des collectivités³⁰⁵, mais il semble que les personnes des réseaux de collectivités qui suivent le paquet « énergie » n'aient plus vraiment de temps à y consacrer³⁰⁶. Le trilogue

³⁰⁴ Pour la version française de la lettre : <http://renovate-europe.eu/mediaroom/renovate-europe-addresses-energy-ministers-energy-renovations-climate-change-hero/>, consulté en novembre 2017.

³⁰⁵ Notamment l'obligation d'installation, dans les bâtiments faisant l'objet de rénovation importante, d'équipements pour les véhicules électriques (mais avec des positions qui affaiblissent la portée des propositions de la Commission), et d'une possible prise en compte dans la performance des bâtiments de l'échelle du quartier pour les obligations de rénovations (portée par le Parlement, cf. <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/eu-homes-need-to-be-renovated-to-deliver-for-climate-and-citizens/#.Wd3qDkAgIzQ.twitter>, consulté en octobre 2017).

³⁰⁶ En novembre 2017, comme nous l'avons vu, « Urban 5 » finalise ses recommandations pour les votes au Parlement sur la gouvernance, les ENR et l'organisation du marché ; et la gouvernance

final, décisif, qui a lieu le 19 décembre, est éclipsé par les résultats de la négociation finale au Conseil sur les 3 textes phares du paquet pour les réseaux que sont la gouvernance, les ENR et l'organisation du marché de l'électricité. Si le trilogue EPBD n'est pas suivi par les réseaux, ce n'est pas le cas pour tous.

Une attention focalisée sur la gouvernance au premier trimestre 2018.

Au premier semestre 2018, après l'adoption en plénière des textes ENR, EED et gouvernance en janvier 2018, démarrent les trilogues sur ces 3 textes sous présidence bulgare.

Les réseaux de la Convention des maires concentrent leur action sur le trilogue gouvernance et plus précisément la défense de la mesure sur les « plates-formes de dialogue multiniveaux ». Il s'agit alors de venir en soutien du rapporteur Claude Turmes et de son équipe de négociation du Parlement européen, qui portent cet amendement au nom du Parlement, contre le Conseil et la Commission, qui y sont plutôt réticents (ce qui sera détaillé en partie 3).

Nous avons montré au chapitre 5 que, pour les trilogues sur la gouvernance, les réseaux de collectivités de la Convention des maires et ICLEI s'étaient mobilisés fortement en coalition, via « Urban 5 » puis surtout le « Board politique » de la Convention des maires. Ces actions collectives visent principalement le Conseil, qu'il s'agisse de la Présidence bulgare du Conseil (le secrétaire d'État à l'énergie et son conseiller) lors des réunions en février 2018, ou des représentants des États-Membres (visés par courrier et la publication d'une tribune dans Euractiv). Ces interventions visent à convaincre les États-Membres, et singulièrement la Présidence et les attachés des représentations permanentes, de l'importance des niveaux locaux et régionaux pour l'élaboration des plans énergie-climat des États-Membres, et donc du maintien de la disposition sur des « plates-formes de dialogue multiniveaux » dans le texte final.

Cette mobilisation collective se double d'initiatives individuelles des réseaux pour tenter de convaincre la troisième institution présente en trilogue, la Commission européenne. Lors de la « Green week » organisée par la DG ENV en mai 2018 (et dont le thème porte sur les villes), Energy cities et Eurocities organisent une session *ad hoc* sur le sujet de la gouvernance dans le paquet énergie³⁰⁷, qui permet de sensibiliser la Commission européenne (échanges en direct avec la chef d'unité A1 de la DG ENER).

Ainsi le trilogue sur la gouvernance est un cas de trilogue où les collectivités

constitue la principale priorité. En outre, la plupart des réseaux de la Convention des maires sont impliqués dans la COP23, qui se déroule à ce moment-là, ou ont d'autres obligations (conférence annuelle d'Eurocities par exemple).

³⁰⁷ Intitulée « *Governance of the Energy Union - how can cities contribute to the National Energy & Climate Plans?* », cette session est retransmise en streaming (<https://www.eugreenweek.eu/session/62-governance-energy-union-how-can-cities-contribute-national-energy-climate-plans>, consulté en mai 2018).

multiplient les actions de lobby, tant individuelles que collectives, dirigées aussi bien vers le Conseil que la Commission européenne.

L'attention lointaine portée aux autres trilogues du premier semestre 2018

Les trilogues concomitants à celui sur la gouvernance (ENR et EED) au premier semestre 2018 pâtissent du focus mis sur les « plates-formes de dialogue multiniveaux ». Ils sont toutefois suivis par l'entremise des coalitions (principalement « Community energy coalition » pour les communautés énergétiques dans la directive ENR, et « Coalition for energy savings » pour la directive EED). Mais force est de reconnaître que l'attention qui y est portée par les réseaux est lointaine. Seule une action en amont du dernier trilogue EED est réalisée par l'un des réseaux (lettre envoyée à l'Allemagne par un élu), suite à une alerte de « Coalition for energy savings » (elle est évoquée dans le chapitre 5 précédent comme exemple d'utilisation des coalitions comme « déclencheur » du portage d'une position).

Outre la priorité donnée à la gouvernance, d'autres éléments expliquent les difficultés à suivre les trilogues ENR et EED, comme par exemple le fait qu'Energy cities anticipe les trilogues sur le marché de l'électricité. C'est en effet au premier semestre 2018 que l'association rejoint la coalition « Small is beautiful » du lobby de l'énergie solaire SolarpowerEU (en avril 2018), alors que les trilogues sur l'organisation du marché de l'électricité sont annoncés pour juillet 2018. Mais surtout, au-delà du paquet énergie, en ce premier semestre 2018, Energy cities et Climate alliance commencent à suivre d'autres dossiers, comme le cadre financier pluri-annuel, avec attention.

Trilogues sur le marché de l'électricité au deuxième semestre 2018

Au deuxième semestre 2018, le paquet « énergie propre » est quasiment finalisé. Ne restent à adopter en trilogues que les textes (certes au nombre de 4) sur le marché de l'énergie. Seuls Energy cities et CEDEC continuent à suivre le paquet, en particulier les deux textes restant sur l'organisation du marché de l'électricité.

CEDEC continue à s'appuyer sur la rapporteure fictive Martina Werner (qui est invitée et à nouveau présente à la conférence annuelle de l'association en octobre 2018³⁰⁸), notamment pour le suivi de la question de la « DSO entity ».

Pour Energy cities, ce suivi est principalement réalisé par l'entremise des coalitions « Community energy coalition » et « Small is beautiful coalition ».

Avec « Community energy coalition », menée par REScoop, le réseau travaille durant l'été avec REScoop et publie ses 5 demandes clés pour les trilogues sur l'organisation

³⁰⁸ <http://cedec.com/files/default/181010-cedec-annual-congress-2018-program.pdf>, consulté en octobre 2018.

du marché en septembre 2018³⁰⁹. Ces demandes portent sur divers points des propositions, au-delà de la définition des « communautés énergétiques », y compris l'autoconsommation, les systèmes de transaction entre pairs, ou les différents coûts d'utilisation du réseau. La principale requête de cette coalition porte sur les mesures relatives aux « communautés énergétiques locales », appelant à ce qu'un cadre favorable à ces acteurs (c'est-à-dire principalement des obligations simplifiées ou adaptées en leur faveur par rapport aux autres opérateurs du marché) soit incorporé au texte. Très proche des Verts et du rapporteur fictif Florent Marcellesi (qui a remplacé Claude Turmes au pied levé pour les trilogues, après son départ³¹⁰), Energy cities engage une action pour tenter d'influencer le Conseil. L'association demande à ses adhérents de contacter leur État-Membre³¹¹ : *« Alors que la plupart des membres de la Commission européenne et du Parlement reconnaissent l'importance de soutenir la production à petite échelle d'énergie renouvelable appartenant à des intérêts locaux, de nombreux États membres continuent d'ignorer cet enjeu dans les négociations. Afin de renverser la tendance et faire souffler un vent de changement bienvenu sur le marché de l'énergie européen, Energy Cities a besoin de votre aide pour convaincre les gouvernements nationaux de la nécessité de laisser une place à l'énergie locale dans la conception du marché de l'électricité ! Pour faire bouger les lignes : demandez à Energy Cities de vous aider à rédiger un modèle de lettre sur la conception du marché de l'électricité à adresser à vos représentants nationaux ou aux médias de votre pays ! »*. Ces enjeux recoupent ceux portés par une deuxième coalition dans laquelle Energy cities est engagée, appelée « Small is beautiful coalition ». Elle est menée par le lobby de l'énergie solaire SolarPowerEU.

Avec « Small is beautiful coalition », une position est formulée sur l'organisation du marché de l'électricité en amont des trilogues en juin 2018 en faveur des installations de petite capacité de production d'énergie³¹². Elle demande en particulier la réouverture des débats sur la priorité d'injection et sur les responsabilités d'équilibrage de manière à ne pas *« dissuader les acteurs locaux, les petits acteurs ou les concepteurs d'énergies renouvelables innovantes et de technologies à haute efficacité de contribuer à la transition énergétique en*

³⁰⁹ <http://www.energy-cities.eu/Our-5-key-demands-on-the-next-EU-electricity-market-legislation>, consulté en septembre 2018. Le document définit les 5 demandes ainsi : « 1. [Inclure des] définitions de « communautés d'énergie » et « auto-consommateurs d'énergies » [cohérentes avec les définitions déjà adoptées dans la directive ENR]. 2. [Inclure un] droit à participer au marché en tant que client actif ou membre d'une communauté énergétique sans perte de ses droits en tant que consommateur. 3. [Prévoir un] droit d'accès aux marchés sans discrimination ni traitement disproportionné. 4. [Prévoir un] droit de vendre de l'énergie produite par l'intermédiaire de fournisseurs et d'un système de transaction entre pairs. 5. Le montant de la redevance d'utilisation du réseau et la rémunération perçue doivent reconnaître la valeur ajoutée que représentent les citoyens et communautés, tant pour le système énergétique que pour l'environnement. »

³¹⁰ Après le décès de son ami et collègue de groupe politique Camille Gira, secrétaire d'État pour l'environnement au Luxembourg, Claude Turmes quitte ses fonctions d'eurodéputé pour le remplacer à l'issue des trilogues gouvernance, EED et ENR. Pour plus de détails : <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/claude-turmes-in-council-i-will-continue-running-the-show-for-europe-and-the-planet>, consulté en juin 2018.

³¹¹ <http://www.energy-cities.eu/What-s-EUp-in-fall-2018>, consulté en octobre 2018.

³¹² <http://files.constantcontact.com/15d8d5a7001/5622df28-7ac7-4008-aa72-2ef3520d268b.pdf>, consulté en juin 2018.

supprimant leurs avantages économiques ou en imposant des processus et des obligations trop contraignants. ». Pour sensibiliser la présidence autrichienne du Conseil à ces sujets, une conférence est organisée le 16 octobre 2018 par la coalition avec les rapporteurs fictifs socialiste (Martina Werner) et Vert (Florent Marcellesi). Energy cities contribue à son organisation et inclut dans le programme prévisionnel l'intervention d'un représentant d'une ville-membre (Lille-Métropole) pour faire entendre la voix des collectivités. Malheureusement, ce représentant ne pourra pas participer en raison des élections municipales, et la conférence ne comptera finalement aucun représentant de collectivités³¹³.

De manière générale, les réseaux de collectivités se concentrent à ce moment-là sur d'autres dossiers (les propositions LIFE et le cadre 2050 de stratégie climatique). Le dernier trilogue sur l'organisation du marché de l'électricité a lieu le 18 décembre 2018.

1.3.2. Les conclusions sur les trilogues

La couverture des textes est très variable en trilogues : certains textes (du moins une disposition) font l'objet d'une mobilisation impliquant tous les réseaux de la Convention des maires (gouvernance), d'autres ne donnent lieu à aucune mobilisation (performance des bâtiments), d'autres enfin suscitent un engagement de certains réseaux seulement (marché de l'électricité suivi par CEDEC et Energy cities). Le calendrier semble jouer un grand rôle, l'absence totale de mobilisation sur la performance des bâtiments semblant imputable à la simultanéité du dossier avec les négociations sur la gouvernance au Parlement européen et au Conseil. Un autre élément concerne aussi la stratégie de certains réseaux de déléguer certains textes ou certaines problématiques au privé (via des coalitions comme « Coalition for energy savings » ou « Community energy coalition »).

Un seul texte conduit à une mobilisation des réseaux de collectivité à la fois collective et individuelle, c'est la gouvernance, et plus précisément la mesure sur les plateformes de dialogue multiniveaux. Néanmoins force est de constater que le CEDEC n'est pas associé.

Au niveau des cibles, les mobilisations se font vers le Conseil, en particulier la présidence. Les membres des réseaux sont également invités à intervenir auprès de leur État-Membre.

Au final, **il apparaît qu'en trilogue les réseaux de collectivités se concentrent sur des priorités ciblées, en s'appuyant sur leurs alliés législatifs les plus proches - qui sont souvent des eurodéputés partenaires dans la durée** (Claude Turmes pour les réseaux de la Convention des maires, Martina Werner pour le CEDEC). En dehors de ces priorités, des

³¹³ <http://www.solarpowereurope.org/events/small-is-beautiful-high-level-workshop/>, consulté en novembre 2018.

coalitions avec des partenaires privés sont également utilisées à l'occasion (principalement par Energy cities).

1.4. Les enseignements de l'analyse chronologique de la mobilisation sur le paquet « énergie propre »

Couverture des textes

En termes de couverture des textes législatifs du paquet, on constate de manière générale une différence entre CEDEC (qui couvre tous les textes du paquet sur la durée) et les réseaux qui se coalisent au sein d'« Urban 5 » puis du « bureau politique de la Convention des maires » (qui focalisent leur action sur certains textes, et même certaines dispositions de ces textes). Il est frappant de constater qu'au niveau des trilogues, les actions sont centrées sur une principale mesure (le maintien de la disposition sur les plates-formes de dialogue multiniveaux). À cet égard, on pourra faire l'hypothèse que la complexité du paquet énergie associée à la lourdeur de ces coalitions (mise en évidence aux chapitres 4 et 5) semblent conduire à un rétrécissement du champ d'action de ces coalitions : les réseaux définissent une ou deux priorités.

Les autres sujets d'intérêt sont éventuellement couverts par des coalitions avec le privé (cf. Energy cities qui suit de loin les textes sur l'efficacité énergétique EED/EPBD avec « Coalition for energy savings » et « Renovate Europe » par exemple) ou des actions en solo réservées à des mesures repoussoirs (comme dans le cas du CCRE qui s'oppose aux mesures d'exemplarité des bâtiments publics locaux en matière d'obligation de rénovation).

Cibles

Le suivi de la mobilisation des réseaux de collectivités sur l'énergie met en évidence de nombreuses approches internes ciblées sur les rédacteurs et leurs unités, notamment à la Commission et au Parlement européen, avec pour objectif d'influencer la rédaction. Néanmoins, approcher ces rédacteurs n'est pas toujours facile et l'analyse met aussi en lumière des difficultés à atteindre certains rédacteurs hors des « canaux traditionnels » : que ce soit dans l'accueil réservé à Climate alliance et Energy cities au sein de l'unité A1 et de l'unité du Secrétariat général D3 pour la gouvernance, ou dans les fins de non-recevoir du rapporteur Karins sur l'organisation du marché de l'énergie, il apparaît que certains « rédacteurs » déclinent les propositions de rencontre ou ne sont pas dans des dispositions favorables.

Il n'est ainsi pas étonnant de constater un **portage de position qui est dirigé généralement vers les canaux traditionnels** (mis en évidence au chapitre 3) – même si dans le cas de la Commission, les réseaux vont au-delà. Pour les réseaux de la Convention des maires, il s'agit à la Commission des unités B3 de la DG ENER (qui supervise la Convention des maires), et C1 et C3 de la DG ENER qui traitent respectivement d'ENR et d'efficacité

énergétique. Energy cities est davantage en relation avec le groupe des Verts, ainsi que les eurodéputés impliqués dans l'intergroupe EUFORES. Le CEDEC sollicite quant à lui certains socialistes. Enfin, le Comité des Régions, qui peut fournir des possibilités d'accéder aux rapporteurs du Parlement européen en tant qu'expert, et organise des événements, est aussi utilisé. Même au niveau des trilogues, les réseaux de collectivités qui cherchent à intervenir le font principalement en coalition (entre elles ou avec d'autres) en s'appuyant sur des parlementaires (verts et socialistes).

Toutefois, sur certaines problématiques, les réseaux (généralistes) s'appuient non pas sur les groupes verts et socialistes, mais sur les conservateurs du PPE et ECR : c'est le cas pour les textes EED/EPBD, pour lesquels ces réseaux défendent des mesures « réalistes » (c'est-à-dire non contraignantes) concernant la rénovation des bâtiments locaux, et plus généralement les objectifs de rénovation (inclusion d'installations pour les véhicules électriques par exemple).

Au Conseil, mis à part quelques rencontres avec les présidences et ponctuellement des représentations permanentes (de la part du CEDEC), **les réseaux sont peu tournés vers ce co-législateur, sauf au moment des trilogues**, où, dans les cas de mobilisation, la présidence devient la cible privilégiée. Les membres des réseaux sont généralement invités à intervenir auprès de leur État-membre.

L'extension du champ d'action au-delà des alliés traditionnels réside principalement dans les coalitions hors collectivités, qui peuvent ouvrir des portes. Ces coalitions sont utilisées non seulement pour garantir une visibilité plus importante et limiter les ressources engagées, mais aussi pour pouvoir « contrôler à distance » certaines problématiques dans la durée de la procédure. De cette manière, l'effort peut être concentré si besoin est sur quelques priorités qui restent d'actualité ou le deviennent (comme sur le dernier trilogue EED où un réseau intervient pour tenter de convaincre l'Allemagne).

Si elles permettent de signaler un consensus des collectivités, **les coalitions entre autorités locales** sur certains sujets constituent aussi des **outils pour suivre ces priorités sur la durée de la procédure**, indépendamment des vicissitudes pouvant affecter les secrétariats. C'est ainsi que si Climate alliance est très impliqué dans le texte gouvernance jusqu'au début 2017 et le départ de la coordinatrice du bureau bruxellois, ce n'est plus le cas dès mi-2017. Pour autant, le réseau est de l'extérieur toujours aussi actif sur cette question grâce à son appartenance aux coalitions de collectivités qui continuent à porter activement des positions sur ce point. A contrario, le CCRE, Eurocities et FEDARENE, qui s'intéressent au sujet plus tardivement dans la procédure, bénéficient des investissements réalisés en amont (en terme de production d'expertise, de lobby, de prises de contact...) par les autres réseaux (Energy cities, Climate alliance et ICLEI), avec un coût d'entrée très faible.

Après cette analyse de la mobilisation pour le paquet énergie, intéressons-nous à présent au cas du paquet déchets.

2. La mobilisation des collectivités sur le paquet déchets

Comme dans le cas de l'énergie, l'analyse des cibles des mobilisations et des thèmes d'intérêt pour les collectivités tout au long de la procédure législative ordinaire nous permet de mettre en évidence quelques enseignements.

2.1. Préparation à la Commission européenne du premier paquet

S'agissant du paquet « économie circulaire », le suivi des travaux au sein de la Commission européenne par les collectivités est facilité par le fait que le texte est préparé par une entité unique : l'unité en charge de la gestion des déchets au sein de la DG ENV.

Mise à l'agenda et publication de la feuille de route en 2012-2013

C'est ainsi que les associations de collectivités suivent dès 2012 les activités de l'unité déchets de près (à l'exception d'Eurocities dont le groupe de travail n'est relancé qu'en 2013). Alors que l'incertitude plane encore sur le caractère législatif de la révision, la Commission (unité déchets) demande un avis prospectif au Comité des Régions fin 2012, qui est suivi attentivement par ACR+ et Municipal Waste Europe au premier semestre 2013. Parallèlement, la feuille de route publiée en mars 2013 par la Commission conduit les réseaux à prendre quelques premières mesures. Ainsi, le CCRE adopte en groupe de travail un position paper³¹⁴ qui signale principalement la réticence du réseau concernant une révision à la hausse des objectifs européens de recyclage (synonymes de coûts additionnels pour les collectivités) et demande des mesures axées sur la conception des produits et emballages pour diminuer les déchets. Municipal Waste Europe adopte une position un peu différente, reflétant le poids de ses adhérents scandinaves : elle se prononce en faveur d'un arrêt de la mise en décharge (« landfill ban »), avec notamment les industriels de l'incinération CEWEP et le lobby des fabricants de plastique, Plastics Europe, de manière à signaler que la priorité doit être non l'augmentation du recyclage mais l'interdiction de la mise en décharge (la différence étant que cette seconde option ne remet pas en cause l'incinération et donc les systèmes nordiques de réseaux de chaleur alimentés à partir de récupération de déchets). ACR+ est au contraire assez favorable à des objectifs ambitieux pour le recyclage (et la prévention) des déchets. Se positionnant comme centre d'information, l'association organise régulièrement des réunions de sa nouvelle plateforme « EPR club », qui vise à organiser un échange multi-acteurs autour des filières REP. Ces filières sont en effet une des solutions identifiées par la Commission pour augmenter le recyclage (ce qui explique que l'unité déchet de la DG ENV ait encouragé cet « EPR club »).

³¹⁴ Position paper « Creating a resource efficient society must be a shared responsibility : CEMR position on the review of EU targets on waste » (http://www.ccre.org/docs/CEMR_position_paper_on_waste_EN.pdf, consulté en avril 2019) : son contenu est évoqué dans la newsletter CEMR de mai 2013.

Consultations publiques et ciblées

	Association spécialisée	Utilities	Associations généralistes	
Consultations	ACR+	MWE	Eurocities	CCRE
Consultation publique 2013	X ³¹⁵	X		X
Consultation publique 2015	X ³¹⁶		X ³¹⁷	X
Consultation écrite ciblée sur les filières REP (novembre-décembre 2013)		X	X	X

Tableau n°21 : Réponses individuelles des réseaux de collectivités aux consultations publiques de la Commission européenne dans le cadre du paquet « déchets »

(Source : site Internet des consultations publiques de la Commission européenne et site internet des réseaux de collectivités)

Les consultations publiques organisées par l'unité déchets de la DG ENV en 2013 mobilisent également fortement les associations de collectivités (cf. tableau n°21). Les municipalités sont concernées par une multitude de points à enjeux dans cette révision (cf. encadré n°22). Une consultation sur les déchets plastiques concentre les efforts d'ACR+, Municipal Waste Europe et Eurocities en juin 2013. Une consultation publique assez généraliste sur la révision des textes déchets a lieu durant l'été 2013, à laquelle MWE et le CCRE répondent officiellement (ACR+ réagissant un peu en décalé).

Encadré n°22 : Les multiples points à enjeux soulevés par la révision des directives déchets pour les collectivités

L'une des difficultés à laquelle se heurtent les collectivités pour la révision des directives sur les déchets concerne la multitude de points à enjeux, souvent interconnectés, que soulève la révision de ces directives.

La hausse des objectifs de recyclage (et de réutilisation) des déchets pour soutenir une économie circulaire soulève en effet la question du meilleur moyen pour les augmenter. Faut-il interdire la mise en décharge pour rabattre les flux de déchets vers le recyclage, au risque d'augmenter plutôt l'incinération ? Interdire la mise en décharge et l'incinération (avec des impacts sur les réseaux de chaleur et l'atteinte des objectifs ENR) ? Augmenter les objectifs chiffrés de collecte séparée pour les flux de déchets déjà couverts comme le verre, les emballages etc. (ce qui nécessite des investissements pour les collectivités) ? Étendre le champ des flux de déchets soumis à la collecte séparée, par exemple aux biodéchets (ce qui nécessite des investissements pour les collectivités) ? Instaurer des objectifs de recyclage pour les déchets industriels et commerciaux en plus des déchets municipaux (de manière à ne pas seulement viser les déchets des ménages et assimilés dont les collectivités ont la charge) ? Encourager la mise en place de filières REP (pour faire payer une partie du coût de gestion des déchets aux producteurs, mais au risque de favoriser des filières REP

³¹⁵ ACR+ n'est pas cité comme une répondant à la consultation. Toutefois, un document de position est rédigé en septembre 2013 à la fin de la consultation : <http://www.acrplus.org/index.php/es/biblioteca-virtual/position-papers/finish/10/79>

³¹⁶ Un document de position est rédigé en réponse à la consultation en juillet 2015 et publié <http://www.acrplus.org/index.php/fr/virtual-library/finish/40/2052>, consulté en octobre 2016.

³¹⁷ Un document de position est adopté en octobre 2015 sur l'économie circulaire, répondant à la consultation mais hors timing : <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/EUROCITIES-statement-on-products-and-markets-in-the-circular-economy-WSPO-A3JP7W>, consulté en août 2018.

s'affranchissant des collectivités) ? Définir des exigences minimales pour les filières REP par exemple en terme de coût ou de gouvernance ? Mieux définir le recyclage ?
Chacune de ces questions renvoie à des enjeux pour les collectivités, qu'ils concernent la collecte ou le traitement des déchets municipaux (cf. chapitre 2), et sont abordés dans les documents de position initiaux des collectivités.

Mais c'est surtout la consultation ciblée (c'est-à-dire réalisée avec certaines parties prenantes, et non publique) sur les filières REP à l'automne 2013 qui va faire réagir les collectivités. Le consultant engagé par l'unité déchets pour une étude complémentaire sur les filières REP organise un « séminaire » le 18 septembre 2013 qui rassemble 100 représentants de « parties prenantes » (cf. encadré n°24 en partie 3 qui décrit le déroulement de ce séminaire), puis via une consultation écrite qui a lieu en octobre-décembre 2013. L'objectif est d'identifier les conditions de succès des filières REP, et en particulier de réfléchir à des standards en matière de taux de financement (ce qui intéresse directement les collectivités en charge de la collecte, cf. éléments fournis au chapitre 2). Les 4 réseaux ACR+, MWE, CCRE et Eurocities sont ainsi représentés au séminaire du 18 septembre 2013, ainsi que certains de leurs membres. MWE et Eurocities répondent à la consultation écrite ciblée sur les filières REP fin 2013, le CCRE complétant son document de position par une annexe sur le sujet (et ACR+ ayant fait passer ses positions oralement lors d'un « EPR club » organisé avec le consultant le 19 septembre). Cette mobilisation particulièrement forte de tous les réseaux de collectivités s'explique par les enjeux importants soulevés par certaines questions posées lors de ces consultations, principalement sur la couverture des coûts de déchets. Ces enjeux ont été évoqués de manière générale dans le chapitre 2 et la nature exacte des questions posées sera explicitée en partie 3.

Finalisation de l'étude d'impact et adoption du paquet en 2014

La phase d'adoption du paquet déchet 2014 donne lieu à un lobby mesuré (mais présent) des collectivités, en défense des positions de la Commission.

L'accent est mis notamment sur le fait de contrer les producteurs qui engagent un lobby important pour ne pas avoir à supporter des coûts trop élevés via les filières REP (voir enjeux mentionnés au chapitre 2). Municipal Waste Europe publie un article dans Euractiv le 15 janvier 2014 qui appelle notamment à inclure des mesures sur les filières REP dans la législation européenne³¹⁸. ACR+, Municipal Waste Europe et un représentant de VKU participent à des événements de l'association européenne des producteurs (Europen³¹⁹) qui impliquent la DG environnement (unité déchet et directeur général)³²⁰.

Lors de la « Green week » qui est organisée par la DG ENV début juin 2016 (durant

³¹⁸ <https://www.euractiv.com/section/sustainable-dev/interview/municipal-waste-chief-coherent-awareness-campaigns-key-to-cutting-eu-waste/>, consulté en octobre 2017.

³¹⁹ Europen (Association européenne pour l'emballage et l'environnement) est l'association européenne des producteurs d'emballages et de leur chaîne de valeur. De nombreuses multinationales comme Coca-Cola, Unilever, Colgate-Palmolive, Nestlé en sont membres.

³²⁰ <https://europen-packaging.eu/downloads/1482.html>, consulté en juillet 2018.

la consultation interservices) et qui est consacrée à l'économie circulaire, les collectivités font partie des parties prenantes associées, aux côtés des ONG, producteurs et industriels des déchets. Deux membres d'ACR+ dont le Président sont invités à parler sur la révision des législations déchets (aux côtés des représentants des industriels des déchets FEAD³²¹ et de l'ONG bureau européen de l'environnement). La secrétaire générale d'ACR+ et un directeur d'ICLEI interviennent pour une session sur l'économie circulaire organisée avec le Comité des Régions. Enfin une session de la « Green Week » dédiée aux filières REP est organisée, à laquelle participe un représentant de VKU (également membre de Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE) face notamment à Coca-Cola³²² (qui représente les producteurs).

Retrait du paquet

Après l'adoption du paquet début juillet 2014, les nouveaux Commissaires passent des auditions devant le Parlement européen puis prennent leurs postes à l'automne 2014 et les travaux s'engagent au groupe de travail environnement du Conseil en présence de l'unité déchet. C'est à l'automne 2014 que les réseaux publient leurs réactions (Eurocities en octobre 2014, MWE et ACR+ en novembre 2014). Toutefois, les réseaux sont conscients des risques de retrait (cf. chapitre 3) qui pèsent sur le paquet, les premières alertes dans la presse apparaissant dès le 30 septembre. ACR+ et MWE se joignent alors à une large coalition appelant au maintien du paquet le 19 novembre³²³. Le paquet sera finalement retiré.

Conclusion sur la 1^{ère} proposition de la Commission

Les réseaux de collectivités se montrent **très mobilisés sur la proposition législative de la Commission, accédant de manière régulière à l'unité déchet**. Initialement, et en cohérence avec ce que nous avons noté au chapitre 3, c'est surtout ACR+ qui a un accès à l'unité déchet, mais à partir de fin 2013, les autres réseaux sont très mobilisés, notamment sur la question des filières REP.

Sur le plan du fond des dossiers, on constate des **différences de positionnement**, avec selon les sujets des convergences ou des divergences. Si les ambitions en matière de recyclage et les moyens d'y parvenir divisent (ACR+ est la principale association à soutenir une hausse des objectifs de recyclage, le CCRE par exemple se montrant réticent), les associations se rejoignent sur d'autres sujets. Par exemple pour les filières REP, en dehors des questions d'opportunité de l'instrument, elles se montrent relativement alignées sur la question d'intégrer à la législation des exigences minimales en matière de couverture des coûts pour les filières existantes ou futures, qui permettent de faire financer aux producteurs

³²¹ FEAD : fédération européenne des activités de la dépollution et de l'environnement (« European Federation of Waste Management and Environmental Services »). Cette association européenne rassemble les fédérations nationales des entreprises gestionnaires de déchet.

³²² <http://ec.europa.eu/environment/archives/greenweek2014/03062014-opening-session.html>, consulté en septembre 2018.

³²³ <http://www.municipalwasteurope.eu/newsitem/joint-letter-against-potential-withdrawal-circular-economy-package-november-2014>, consulté en octobre 2016.

une part importante des dépenses de collecte.

2.2. Préparation à la Commission européenne du deuxième paquet

Dans le cas du 2ème paquet déchet dont les préparatifs commencent dès février 2015, la situation est exceptionnelle. Alors que la Commission recommence son travail de préparation en s'étant engagée à le terminer avant la fin de l'année, les eurodéputés sur le paquet ont déjà été nommés (et sont assurés de récupérer le dossier), et le Conseil a déjà travaillé pendant 6 mois sur le texte. La mobilisation des réseaux de collectivités s'en ressent, étant tournée vers la Commission mais aussi, par anticipation, vers les co-législateurs qui manifestent déjà un intérêt pour le sujet (voir encadré n°23 pour les eurodéputés). En outre, les personnes ciblées de la Commission sont désormais élargies à la DG GROW (ex-DG ENTR) et au Secrétariat général, à l'initiative de la DG ENV.

Au niveau de la Commission, le dossier du paquet « économie circulaire » est piloté par le Secrétariat général (unité D3), mais les textes législatifs sur les déchets de juillet 2014 font l'objet d'une réévaluation ciblée sous pilotage de l'unité déchet (et de sa direction de tutelle) de la DG ENV (en lien avec l'unité D3 du secrétariat général et la DG GROW). Les réseaux de collectivités multiplient les contacts, y compris au niveau politique, pendant la période de consultation. Municipal Waste Europe rencontre en février 2015 les cabinets des vice-présidents Timmermans et Katainen, ainsi que du commissaire Vella. Au niveau des services, les réseaux de collectivités sont sollicités pour intervenir dans le cadre des consultations ciblées organisées par la Commission (plus particulièrement par l'unité déchets de la DG ENV associée à deux représentants de la DG GROW et de l'unité D3 du Secrétariat Général) en juin 2015. Concrètement, les réseaux sont invités à des réunions bilatérales et évoquent leurs vues, principalement sur la définition de déchet municipal et les filières REP. Certains membres d'ACR+ comme Zero Waste Scotland rencontrent également la Commission (unité déchet de la DG ENV et l'unité D3 du Secrétariat général, les 29 et 30 avril 2015).

Encadré n° 23 : Le rapprochement progressif des réseaux de collectivités du secteur des déchets avec les eurodéputés en 2015

Si les réseaux de collectivités sont en 2011-2012 peu liés à des eurodéputés (voir chapitre 3 et notamment la figure n°9), la situation change en 2014-2015. Avec le renouvellement du Parlement en 2014 et l'arrivée des nouveaux eurodéputés, les réseaux s'engagent dans des rapprochements avec les eurodéputés à plusieurs occasions. Cet engagement est facilité par la certitude d'un « nouveau paquet » annoncé très rapidement pour fin 2015, et attendu avec impatience par les eurodéputés (notamment ceux qui avaient été nommés rapporteurs à l'automne 2014).

Des liens sont créés notamment avec les rapporteurs. Malgré les risques de retrait du paquet fin 2014, Municipal Waste Europe et Eurocities organisent conjointement une conférence sur le paquet avec la rapporteure Simona Bonafé (S&D, IT) et le rapporteur fictif vert du paquet, le croate Davor Sklrec, en décembre 2014.

Durant le premier semestre 2015, Municipal Waste Europe (MWE) suit, au Parlement européen, le rapport d'initiative (c'est-à-dire non législatif) de l'eurodéputée finlandaise PIETIKAINEN (issue du groupe PPE mais aux positions très vertes), y compris via des propositions d'amendements en avril 2015. La secrétaire générale de MWE est en particulier invitée à intervenir à l'événement organisé dans le cadre de l'intergroupe EBCD environnement par cette eurodéputée le 23 avril 2015³²⁴. À cette occasion sont débattus les grands enjeux de la réforme du paquet économie circulaire en présence de nombreux représentants de la Commission (DG ENV, DG GROW, Sec gen), et surtout de nombreux eurodéputés (dont le rapporteur fictif ECR Demesmaeker, le coordinateur vert Javor Benedek, et divers assistants) et de représentations permanentes. L'ex-président d'ACR+ participe en tant qu'observateur à cet événement, au nom d'ACR+.

Le 24 juin 2015, veille d'une grande conférence de la Commission sur l'économie circulaire, une nouvelle réunion d'intergroupe environnement EBCD a lieu, cette fois sur les biodéchets, lors de laquelle intervient l'agence publique de l'environnement flamande (membre d'ACR+), et à laquelle participent le secrétariat de Municipal Waste Europe, ainsi que les président et vice-président du groupe de travail déchet d'Eurocities. L'assistant de la rapporteure Bonafé est également présent.

ACR+ co-organise le 21 octobre avec plusieurs ONG une conférence au Parlement européen sur l'économie circulaire "*Circular economy : no time to waste*", parrainée par tous les groupes d'eurodéputés, et impliquant en particulier Dario Tamburrano (EFDD), Benedek Javor (Verts), Karl-Heinz Florenz (PPE), Gerben-Jan Gerbrandy (ALDE), Mark Demesmaeker (ECR), Iosu Juaristi Abaunz (GUE)³²⁵. MWE y est également intervenant.

Après la consultation publique à l'été 2015, les réseaux restent mobilisés en direction de la Commission, aussi bien par des rencontres qu'en faisant valoir leurs positions publiquement. Municipal Waste Europe rencontre le nouveau directeur général de la DG ENV en septembre 2015, et publie un article dans une publication européenne de référence, « The European files »³²⁶ : dans le numéro de septembre 2015 consacré à l'économie circulaire, l'association défend notamment sa position sur la définition de déchet municipal. D'autres réseaux font entendre leur voix : lorsqu'est organisée le 29 septembre 2015 au Comité des Régions une grande journée sur l'économie circulaire³²⁷, où sont invités plusieurs membres de la Commission (unité déchet et directeur afférent de la DG ENV, unité produits de la DG GROW, unité D3 du secrétariat général) ainsi que l'eurodéputée finlandaise Pietikainen (cf. encadré n°20), des représentants d'ACR+, MWE et le CCRE s'expriment. MWE note dans ses « internal updates » (newsletter pour ses membres) qu'elle apprend à l'occasion de cette conférence la forme générale qu'aura le paquet³²⁸. Eurocities n'est pas en reste : en octobre 2015, alors que les premières fuites sur le projet de la DG ENV

³²⁴ <http://ebcd.org/wp-content/uploads/2015/06/Agenda2.pdf>, consulté en février 2017. La liste de présence est fournie sur le site de l'intergroupe.

³²⁵ <http://www.envi.info/circular-economy-european-priority/>, consulté en août 2018.

³²⁶ La publication « The European files » rassemble des tribunes des acteurs politiques européens principaux sur une politique donnée. Le numéro sur l'économie circulaire évoqué contient ainsi des articles de représentants de haut niveau de la Commission (Timmermans, Katainen, directeur général ENV) et de plusieurs eurodéputés (participation des eurodéputés Pietikainen, Florenz, Gerbrandy, Leinen, Auken, Javor, Demesmaeker, Pargneaux et Grossetête).

³²⁷ "Closing the loop in the Circular Economy: contributions and expectations from Europe's local and regional authorities" (<http://cor.europa.eu/fr/events/Pages/Closing-the-loop-in-the-Circular-Economy.aspx>, consulté en décembre 2015).

³²⁸ <http://www.larac.org.uk/sites/default/files/2015%2040-42%20INTERNAL%20UPDATE%2028September%2016October-15.pdf> et <http://www.larac.org.uk/sites/default/files/2015%2038%20-%2039%20INTERNAL%20UPDATE%20312September%2025September.pdf>, consultés en février 2018.

commencent à sortir, l'association adopte un « position paper » sur l'économie circulaire³²⁹ en réponse (un peu tardive) à la consultation publique.

Le 2ème paquet « économie circulaire », adopté par la Commission le 2 décembre 2015, est salué par Municipal Waste Europe et le CCRE.

Conclusion sur la 2^{ème} proposition de la Commission

Les réseaux de collectivités sont **très associés à la préparation législative lors du 2^{ème} paquet « économie circulaire » : non seulement ils sont en contact avec l'unité déchets de la DG ENV mais aussi avec d'autres DG** du fait notamment de la politique de l'unité déchets de la DG ENV d'organiser des consultations ciblées communes avec la DG GROW et le secrétariat général. Sur le fond, les questions sur lesquelles les collectivités sont plus particulièrement consultées sont la définition de déchet municipal et les exigences minimales pour la couverture des coûts des filières REP, mais elles interviennent plus largement sur toute une palette de sujets (biodéchets, mise en décharge..).

2.3. Parlement européen

Au niveau du Parlement européen, nous avons montré au chapitre 5 qu'il y avait schématiquement deux phases : de janvier à mai 2016 (durant la préparation de son rapport par la rapporteure Bonafé), où les réseaux de collectivités agissent de manière individuelle ; puis à partir de mai 2016 (correspondant à la phase de dépôt des amendements, de négociations des amendements de compromis, et de vote en commission ENVI), où les réseaux Municipal Waste Europe, CCRE et Eurocities commencent à agir collectivement. Nous allons voir plus précisément les destinataires visés durant ces deux phases, ainsi que les thématiques sur lesquelles les réseaux se mobilisent.

Projet de rapport Bonafé de janvier à mai 2016

Lorsque le paquet déchet revient à nouveau au Parlement européen et au Conseil en décembre 2015, grâce aux liens créés durant l'année 2015 (cf. encadré n°20), les réseaux commencent immédiatement à travailler avec certains eurodéputés impliqués, dont la rapporteure, et l'administration du Parlement européen. Les contacts sont pris par chaque association séparément.

Dans le détail, ce sont surtout le CCRE et Municipal Waste Europe qui se rapprochent de la rapporteure pour la rédaction de son rapport, la contactant très rapidement. Le CCRE invite dès janvier la rapporteure Simona Bonafé à son groupe de travail déchet (son assistant la remplace lors de la réunion le 25 février), et MWE la rencontre pour son rapport.

³²⁹ <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/EUROCITIES-statement-on-products-and-markets-in-the-circular-economy-WSP0-A3JP7W>, consulté en août 2018.

ACR+ adopte initialement une position de diffuseur d'information ouvert à l'ensemble des eurodéputés, et ne contacte la rapporteure qu'ensuite. L'association invite ainsi plusieurs eurodéputés à son « EPR club » de janvier 2016 consacré au paquet, mais seul le rapporteur fictif vert Davor Skrlec y participe (ainsi que la présidente du groupe de travail déchet du CCRE et 2 personnes de l'unité déchet de la DG ENV)³³⁰. À un second « EPR club » organisé le 17 mars par ACR+ , c'est la personne du secrétariat de la commission parlementaire ENVI qui participe (MWE est cette fois présent). ACR+ publie un « position paper » en mars 2016 qui est envoyé à plusieurs eurodéputés dont la rapporteure Simona Bonafé, mais cette dernière ne donne pas suite à la proposition d'entretien. Quant à Eurocities, l'association est dans une position délicate avec le départ de son policy officer air-environnement-énergie-climat en décembre 2015.

Sur le plan du contenu, les collectivités se positionnent sur toute une palette de sujets (prévention, recyclage, incinération, biodéchets, filières REP, définition de déchet municipal...), avec des nuances selon les réseaux. Les réseaux sont opposés sur la définition de déchet municipal, mais convergents sur les exigences minimales pour les filières REP.

Amendements et vote en commission ENVI

D'autres eurodéputés sont également approchés dans le courant de l'année 2017 : ACR+ fournit des précisions sur son « position paper » lors de rencontres avec les bureaux des rapporteurs fictifs Florenz et Sklrec (ainsi qu'à un autre eurodéputé vert, Benedek Jávor, vice-président de la commission ENVI). Par ailleurs, ACR+ alerte la rapporteure par courriel sur un sujet après la parution de son rapport pour lui faire part de propositions d'améliorations de rédaction, notamment sur les filières REP. L'association récupère les amendements de compromis grâce à ses partenaires de coalition privés et ONG, mais ne juge pas utile de réagir du fait de la tournure globalement positive des événements au Parlement. En outre, elle suit avec attention les autres développements de l'unité déchets (travail sur les déchets plastiques et surtout la communication sur l'incinération prévue pour janvier 2017), ainsi que les travaux au Conseil.

Alors que MWE, CCRE et Eurocities commencent à travailler ensemble en mai-juin 2016, les 3 réseaux se mettent à contacter plusieurs eurodéputés. MWE rencontre tous les rapporteurs fictifs sauf ENF et EFDD, ainsi que d'autres eurodéputés (président du groupe EFDD, rapporteur pour avis en ITRE Telicka, Javor Benedek). Eurocities et le CCRE organisent en outre des rencontres de plusieurs eurodéputés avec leurs membres clés. Au moment où les amendements de compromis se finalisent à l'automne 2017, des échanges complémentaires avec les eurodéputés clés sont organisés, à l'initiative de MWE ou CCRE (et dans une moindre mesure Eurocities), qui s'attachent à soutenir des amendements communs.

³³⁰ <http://www.eprclub.eu/upload/public/events/2016/2016-01-28%20EXPRA%20lunch%20debate/Julius%20Langendorff%20-%20EC.pdf>, consulté en août 2018.

Sur le plan du contenu et de la couverture du paquet « économie circulaire », la situation observée pour la première phase de janvier à mai 2016 se poursuit : de nombreux points continuent à être défendus par les réseaux. Les amendements portés par la coalition Municipal Waste Europe- Eurocities-CCRE portent sur 6 points sur lesquels il y a convergence entre les 3 réseaux³³¹. Ils concernent la définition de déchet municipal (défense d'une définition large, sans restriction avec un critère de quantité), les filières REP (demande de filières « transparentes et équilibrées »), la définition d'objectifs sur les déchets au-delà des seuls déchets municipaux (déchets industriels et commerciaux à réglementer), la mise en place de financements pour les collectivités, la création de « plates-formes de partage de connaissance », et des mesures de prévention des déchets contraignantes. Au-delà, les collectivités continuent à porter des amendements spécifiques séparément. ACR+ continue à soutenir des positions différentes sur l'ambition pour le recyclage et la définition de déchet municipal (avec le critère de restriction).

Conclusion sur le Parlement européen

Ainsi, au niveau du Parlement européen, les réseaux de collectivités présentent de manière générale une **capacité d'accès aux eurodéputés, et notamment à la rapporteure et aux rapporteurs fictifs, assez large**. Dans le détail, on peut dégager deux flux de prise de contact avec les eurodéputés. Les réseaux Municipal Waste Europe, Eurocities et CCRE ont très tôt des contacts avec la rapporteure, et se montrent en coalition capables d'accéder à tous les groupes ayant des rédacteurs impliqués dans la négociation (rapporteurs fictifs PPE, ECR, Verts, ALDE, et coordinateur EFDD). Ayant contacté l'ensemble des eurodéputés de commission ENVI, ACR+ échange avec les Verts (rapporteur fictif et coordinateur), l'administration de la commission ENVI, et le rapporteur PPE (dans une moindre mesure).

Toutefois, il ne faudrait pas voir sur le fond ces deux flux comme se renforçant systématiquement : comme nous le verrons de manière plus détaillée en partie 3, si sur certains sujets comme les filières REP les positions convergent entre ACR + et les autres réseaux de collectivités, les positions peuvent parfois diverger fortement (cas de la définition de déchet municipal).

Au final, si on se réfère à la figure n°9 qui présente les liens tissés par les réseaux avec le triangle institutionnel, il apparaît que **les réseaux de collectivités actifs sur les déchets ont réussi à prendre contact avec de très nombreux acteurs du Parlement européen, alors qu'ils ne disposaient pas de relations suivies avec ces acteurs préalablement au paquet « économie circulaire »**. Plusieurs explications viennent éclairer ce constat : d'abord, Municipal Waste Europe est une association encore émergente en 2012-2013, qui dépend encore beaucoup du CEEP et ne s'intéresse pas encore aux réformes sur les déchets au Parlement, mais qui s'impose rapidement en 2014-2015 comme un réseau très

³³¹ http://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/Joint%20statement_EurocitiesMWEC_EMR_Waste%20landfill%20directives_final.pdf, consulté en septembre 2016.

actif et central, au point de mener la coalition des réseaux de collectivités sur ce paquet. Ensuite, le retrait du premier paquet par la Commission Juncker fin 2014-début 2015 (alors que le travail au Parlement sur le dossier a commencé) implique que les eurodéputés chargés du paquet sont déjà identifiés, ce qui donne le temps aux réseaux de collectivités (Municipal Waste Europe, CCRE et ACR+ surtout) de prendre contact avec eux. Enfin, le fait que toutes les propositions législatives du paquet « économie circulaire » relèvent d'une seule équipe d'eurodéputés simplifie la tâche des collectivités, qui peuvent rencontrer les rapporteurs (fictifs), en nombre restreint.

2.4. Conseil

Du côté du Conseil, les réseaux de collectivités se montrent mobilisés, notamment les réseaux non généralistes (MWE et dans une moindre mesure ACR+).

Au-delà d'un suivi du Conseil³³², les réseaux contactent les présidences et certaines représentations permanentes. Le CCRE en particulier bénéficie de la présence de la présidence néerlandaise à son groupe de travail déchet en avril 2016. Municipal Waste Europe s'attache à rencontrer plusieurs représentations permanentes après leur avoir envoyé un « position paper » (espagnoles, grecques, françaises, suédoises et allemandes, mais aussi présidence maltaise à venir début 2017).

Néanmoins rencontrer les attachés des représentations permanentes n'est pas toujours facile. ACR+ s'inquiète à l'automne 2016 de certaines évolutions observées au Conseil et décide d'axer sa mobilisation vers cette institution sur les objectifs de recyclage et la méthode de calcul. Si elle dispose de contacts avec certaines délégations (comme la Belgique), l'association travaille surtout avec ses partenaires de coalition (ONG et privés). Néanmoins, début 2017, fidèle à sa méthode de travail multi-acteurs associant le privé et les ONG pour essayer d'avancer le plus possible vers une méthode acceptable par tous, ACR+ organise un « EPR club » le 4 avril 2017 pour travailler sur cette question, auquel sont spécifiquement invités les représentations permanentes (mais aucune ne participe). À la suite de cet « EPR club », MWE et l'association des éco-organismes européens EXPRA produisent 2 « position paper » concurrents sur cette question de la méthode de calcul.

A partir d'avril 2017, Municipal Waste Europe est la seule association qui continue à essayer d'influencer directement le Conseil, y compris en mettant en place des partenariats jusque-là inédits. Fin avril 2017, alors que le Parlement a adopté sa position en première lecture en plénière le 14 mars et que le Conseil s'approche d'une finalisation du dossier, MWE publie ses recommandations à destination du Conseil (et plus généralement des co-

³³² Par exemple, MWE (ainsi que le président d'ACR+ et le membre du conseil d'administration Zero Waste Scotland d'ACR+) sont présents lors de la grande conférence organisée les 25-26 janvier 2016 par la présidence néerlandaise du Conseil avec la Commission « *Unwrapping the circular economy package* » à Rotterdam.

législateurs en vue des trilogues)³³³, qui sont envoyées en particulier aux représentations permanentes. Elles concernent des propositions d'amendements techniques, principalement sur la méthode de calcul du recyclage et le financement des filières REP (le Conseil ayant introduit une exception au principe de couverture totale des coûts de REP par les producteurs, cf. étude de cas en partie 3). Quelques jours plus tard, le 2 mai, MWE publie avec des industriels et des ONG³³⁴ un communiqué commun relatif à une demande de reporting et d'information sur les déchets industriels et commerciaux³³⁵, soutenant la position du Parlement.

Conclusion sur le Conseil

Alors qu'elles n'avaient pas de relations suivies avec le Conseil en 2011-2012 (cf. figure n°9 au chapitre 3), les associations de collectivités cherchent à influencer cette institution durant les négociations, par les présidences (néerlandaise et maltaise) et par certaines représentations permanentes. Même si toutes les tentatives n'aboutissent pas, **un certain nombre de représentations permanentes sont approchées.**

Comme pour le Parlement, cette capacité à aller au-delà des liens « historiques » s'explique à la fois par la montée en puissance de Municipal Waste Europe et par le temps additionnel dont disposent les réseaux pour rencontrer les législateurs (dont le Conseil et ses présidences), du fait du retrait du premier paquet.

2.5. Trilogues

Le 30 mai 2017 a lieu le premier trilogue du paquet déchets, sous présidence maltaise. Les trilogues se poursuivent sous présidence estonienne au 2^{ème} semestre 2017.

A l'été 2017, MWE travaille sur l'incinération et les biodéchets, cherchant à mettre en place des coalitions sur l'incinération (en faveur d'une mise en décharge qui soit progressivement abandonnée mais tout en garantissant une utilisation de l'incinération « à son potentiel maximal »), et à soutenir les propositions « réalistes » du Conseil sur les obligations de collecte séparée (qui puissent être adaptées localement, y compris sur les biodéchets).

Mais c'est surtout juste avant la fin des trilogues sous présidence estonienne que les trois réseaux MWE, CCRE et Eurocities (sous l'impulsion de MWE) se mobilisent : ils produisent le 24 novembre un document commun listant les points clés à privilégier lors du

³³³ <https://www.municipalwasteurope.eu/position/amendments-council-proposal-waste-framework-directive-wfd>, consulté en juillet 2017.

³³⁴ Il s'agit du lobby de l'incinération CEWEP, du lobby du compost ECN, et de l'ONG « bureau européen de l'environnement » et de CEEP.

³³⁵ <https://www.municipalwasteurope.eu/position/recommendation-include-reporting-obligation-commercial-and-industrial-waste-revision-waste>, consulté en juillet 2017.

dernier trilogue (initialement programmé fin novembre)³³⁶, à destination des co-législateurs. Ces points concernent essentiellement les filières REP (les collectivités réitèrent leur crainte concernant l'exception à la couverture totale des coûts), la collecte séparée (les municipalités soutiennent le maintien d'une formulation donnant une certaine flexibilité selon l'appréciation de la faisabilité technique, économique ou écologique de l'obligation) et le délai pour mettre en place une interdiction de la mise en décharge (jugé trop lointain, au risque d'encourager encore trop longtemps cette option et de conduire in fine à des investissements inadaptés pour les collectivités). Ces éléments font de fait partie de ceux débattus lors du dernier trilogue qui a lieu dans la nuit du dimanche 17 au lundi 18 décembre 2017 (cf. chapitre 3).

ACR+ se concentre sur d'autres travaux en cours à la Commission (préparation d'une possible législation sur les déchets plastiques à usage unique).

Conclusion sur les trilogues

Nous avons montré au chapitre précédent que les collectivités étaient en mesure de se mobiliser pendant les trilogues, par une action collective (coalition de 3 réseaux de collectivités). Il apparaît que **cette réaction juste avant le dernier trilogue vise tous les colégislateurs**, dont les travaux prennent un tour inquiétant pour les collectivités sur certains points comme les filières REP (ce qui se confirmera comme nous le verrons dans la partie 3). Néanmoins, c'est surtout un réseau (Municipal Waste Europe) qui continue à suivre les débats, les autres le soutenant au besoin (CCRE et Eurocities) ou s'étant reporté sur d'autres priorités (ACR+).

2.6. Les enseignements de la mobilisation sur le paquet déchet

La mobilisation sur le paquet déchets présente, comme pour le paquet énergie, une phase de **mobilisation individuelle au niveau de la préparation législative de la Commission, qui se mue en travail collaboratif au niveau des co-législateurs et des trilogues**. En particulier, la coalition de collectivités MWE-CCRE-Eurocities se met en place après la parution du rapport de la rapporteure, et se maintient jusqu'à la fin des négociations, de manière analogue à ce qui se produit sur l'énergie.

S'agissant des cibles des réseaux de collectivités, elles sont initialement **centrées surtout sur l'unité déchets de la DG ENV lors de la première proposition législative, puis s'élargissent aux autres DG impliquées pour la deuxième proposition législative** (à l'initiative de la Commission, qui convie les réseaux de collectivités aux consultations spécialisées). **Les canaux utilisés au Parlement européen impliquent un ensemble varié**

³³⁶ Document publié sur le site d'Eurocities le 5 janvier 2018
http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Trialogue_recommendations_MWE_EUR_CEMR.pdf, consulté en janvier 2018.

de rédacteurs, de tous les groupes politiques, puisque tous les rapporteurs en ENVI sont approchés, parfois même plusieurs fois.

En outre, contrairement au cas de l'énergie, les représentations permanentes des États-Membres font partie des cibles régulières des réseaux, particulièrement de la part de Municipal Waste Europe.

La difficulté rencontrée dans le domaine de l'énergie pour rencontrer certains rédacteurs existe (cas d'ACR+ avec la rapporteure Bonafé) mais semble cette fois liée à un excès d'offre de lobbying des autorités locales. En outre, la préférence pour passer par certains groupes politiques (identifiée dans le cas de l'énergie) est absente du point de vue des déchets, du moins pour ce qui concerne l'accès : **les réseaux de collectivités approchent des représentants de quasiment tous les groupes politiques**, y compris chez les conservateurs PPE ou ECR.

Enfin, sur le fond, la multiplicité des problématiques intéressant les collectivités dans le paquet déchets contraint les réseaux à porter fréquemment plusieurs sujets en même temps, tout au long de la procédure. Cependant, **l'unicité du déroulement temporel (et des interlocuteurs associés) facilite le suivi**. Contrairement au paquet énergie où les collectivités sont amenées à se focaliser pour les trilogues sur un combat (qui concerne une problématique d'un texte : la plate-forme de dialogue multiniveaux) parce qu'il leur est extrêmement compliqué de suivre les sujets en parallèle, **les collectivités dans le domaine des déchets peuvent se permettre de se positionner sur plusieurs sujets du paquet en trilogues**.

Ainsi, par rapport aux relations avec les institutions européennes préalables au paquet qui avaient été identifiées au chapitre 3, on constate que durant la procédure législative, les réseaux de collectivités vont fortement au-delà des contacts initiaux : ils nouent des relations avec des eurodéputés (la rapporteure et le rapporteur fictif vert en particulier), contactent les représentations permanentes des États-Membres, et sont associés à d'autres DG que la seule unité Déchets de la DG ENV. **Par rapport au cas de l'énergie, on assiste ainsi une configuration différente, où les relations antérieures ont moins de poids, et où la capacité à être entendus d'un grand nombre de rédacteurs est plus importante.**

3. Conclusion du chapitre 6

Après avoir étudié les conditions d'émergence des mobilisations (chapitre 4) et les formes générales de mobilisations (chapitre 5), ce dernier chapitre de la partie 2 sur la mobilisation des collectivités nous a permis de replacer en contexte cette mobilisation. En centrant l'analyse sur les thématiques d'intérêt et sur les interactions avec les législateurs

européens *tout au long de la procédure*, nous avons pu dessiner les contours exacts que cette mobilisation pouvait présenter, de manière dynamique, dans le cas de nos deux paquets législatifs.

Par l'étude des **thématiques** abordées et la couverture qui est faite des paquets, nous avons pu mettre en évidence que, aussi bien pour des déchets que pour l'énergie, les réseaux de collectivités se mobilisent sur toute la durée de la procédure (y compris en trilogues), mais sur des thématiques de plus en plus ciblées et limitées. En outre, si pour les déchets, l'éventail des thématiques de mobilisation reste relativement conséquent même en fin de négociation, cet éventail a tendance à se resserrer très fortement autour de 2 points clés pour l'énergie. La capacité à aller au-delà de ces points clés repose essentiellement sur la participation à des coalitions avec des acteurs privés (qui est le fait de certains réseaux sectoriels de l'énergie). Cette différence s'explique à notre sens par la taille et les multiples procédures en parallèles du paquet « énergie propre », qui rendent difficiles à la fois le suivi et la capacité à intervenir sur de nombreux sujets.

Par l'étude des **cibles** des collectivités tout au long de la procédure législative ordinaire, nous avons pu mettre en avant une différence entre les secteurs de l'énergie et des déchets. Là où les réseaux de collectivités dans l'énergie s'appuient plutôt sur des alliés clairement identifiés à la Commission (unités B3, C1 et C3 de la DG ENER) et au Parlement européen (groupes verts et socialistes, EUFORES), avec des difficultés à accéder à d'autres rédacteurs du paquet, les réseaux de collectivités dans les déchets ont pu bénéficier d'un accès très large à l'ensemble des DG impliquées à la Commission, aux rapporteurs (fictifs) des différents groupes du Parlement européen et au Conseil (représentations permanentes). En outre, les collectivités dans le cas des déchets se montrent capables de contacter de très nombreux responsables de négociation alors qu'elles avaient au tout début des négociations des relations suivies centrées essentiellement sur l'unité déchet de la DG ENV. Cette capacité à aller au-delà des connaissances initiales s'expliquent sans doute surtout par le travail de déploiement de Municipal Waste Europe, qui est encore une association naissante en 2011 mais devient progressivement un pilier des réseaux de collectivités au niveau européen.

Ces différences de capacité à accéder aux rédacteurs entre secteurs des déchets et de l'énergie peuvent être rapprochées à notre sens de la taille et de la complexité respective des paquets, et (ce qui est lié) de la place des collectivités dans l'écosystème des différentes parties prenantes impliquées dans les paquets. En effet, ayant constaté que le paquet déchet présente des dimensions qui, bien qu'importantes, sont plus modestes que celles du paquet énergie (qualifié de « jumbo package »), on peut faire l'hypothèse que toutes choses égales par ailleurs, il concerne moins de parties prenantes, ce qui laisse « plus de temps » à un rédacteur pour recevoir les collectivités. En outre, par rapport à la taille du paquet et à l'ensemble des problématiques abordées, les collectivités sont impliquées dans plus de problématiques clés et sont donc des acteurs plus incontournables. Enfin, le fait que le paquet énergie corresponde à de multiples flux parallèles de production législative réalisés par des

acteurs parallèles implique que les réseaux de collectivité doivent choisir lequel contacter : dans le cas du paquet « déchet », il y a toujours une unité de la Commission référente, et une équipe de rapporteurs unique, quels que soient les sujets débattus. Cet effet de la structure « paquet » est un point qui bien que n'ayant pas été beaucoup étudié dans la littérature sur le lobbying européen, nous semble porteuse d'enseignements.

De plus, au-delà de la « structure » des paquets, la dynamique de la procédure législative ordinaire constitue un autre facteur explicatif : nous avons montré que le fait que le paquet « économie circulaire » ait été retiré puis reproposé par la Commission a permis aux représentants du Parlement européen (eurodéputés et leurs assistants) et du Conseil (attachés environnement) et aux parties prenantes d'anticiper les négociations en avance de phase. Les collectivités ont ainsi pu nouer plus facilement des liens avec l'ensemble des législateurs impliqués, que ce soit au niveau de la Commission (qui a organisé une consultation multi-DG), au niveau du Conseil (qui avait travaillé sur le dossier) ou des eurodéputés (les rapporteurs et rapporteurs fictifs étant déjà connus et donc engagés sur le dossier). A contrario, il était beaucoup plus difficile aux réseaux de collectivités pour le paquet « énergie propre » d'anticiper les contacts avec les eurodéputés clés et avec les attachés, les premiers n'étant pas connus avant leur nomination officielle en commission parlementaire, et les seconds étant monopolisés sur d'autres dossiers avant que le paquet « énergie propre » ne soit proposé par la Commission.

Ayant étudié dans cette partie 2 la mobilisation des réseaux de collectivités durant tout le paquet législatif, la question se pose à présent de savoir si ces mobilisations ont été couronnées de succès. Toutes les modalités d'actions mises en évidence conduisent-elles à infléchir la rédaction des projets intermédiaires du texte législatif ? Les « rédacteurs » que nous avons identifiés en partie 1 font-ils état d'une influence des collectivités sur les écrits successifs ? Selon quelle logique ? Ce sont à ces questions que nous allons tenter de répondre dans cette troisième et dernière partie, en focalisant notre analyse sur le suivi des écrits tout au long du paquet.

Troisième partie :
L'influence des collectivités sur les paquets législatifs

Après avoir présenté dans la première partie les deux secteurs étudiés (et les propositions législatives afférentes) ainsi que les collectivités s’y investissant au niveau européen, et après avoir montré dans la deuxième partie qu’il existe une mobilisation significative de ces collectivités sur ces propositions législatives, nous allons dans cette troisième partie en venir à l’appréciation de l’influence des collectivités sur les textes législatifs. Pour ce faire, nous allons « zoomer », dans le cas de 6 thématiques sélectionnées, sur la façon dont les autorités locales impactent ou non les textes législatifs tout au long de la procédure. Comme évoqué dans notre protocole de recherche, nous allons nous fonder sur 6 études de cas (cf. tableau n°4 dans l’introduction).

Conformément à la méthodologie développée en introduction, ce resserrement de la focale sur chaque étude de cas dans cette partie 3 va nous permettre de gagner en finesse d’analyse à deux niveaux. D’une part, nous pourrons étudier à cette échelle les rédactions législatives, pour les dispositions qui nous intéressent, en entrant dans la subtilité des formulations et des raisons qui en sont à l’origine de l’avis des rédacteurs. D’autre part, pour chaque problématique ciblée, nous pourrons plus précisément saisir le sens et le contenu de la mobilisation des collectivités sur ces problématiques, y compris le détail des modifications de formulation proposées (sachant que les mobilisations présentées en partie 2 et notamment dans le chapitre 6, ont permis d’aborder les enjeux suscitant une réaction des collectivités dans leur globalité c’est-à-dire d’accéder à l’ensemble des thèmes qui avaient fait réagir les collectivités, mais sans pouvoir entrer dans le cœur de leur substance écrite et de leur évolution). Cela nous permettra en particulier de mettre en relation, à chaque étape, ces mobilisations avec les effets qu’elles ont pu avoir (ou non) sur les législateurs, et *in fine* sur la rédaction.

Dans un premier temps (chapitres 7 et 8), nous allons restituer **quand** et **où** (à quelle étape) a lieu l’influence durant la procédure législative. Nous étudierons ainsi dans le cadre du chapitre 7 la préparation législative (à la Commission européenne) et dans le cadre du chapitre 8 la négociation législative (Parlement, Conseil, trilogues). Pour chaque grande étape de la procédure, nous allons tenter de dévoiler les **mécanismes et conditions clés de l’influence des collectivités**.

Le chapitre 9 nous conduira à mettre en exergue les grands résultats de cette analyse. Nous constaterons tout d’abord qu’il n’existe pas d’enceinte claire d’influence en fonction de l’institution (Commission, Parlement, Conseil, et leurs sous-entités, sont plus ou moins réceptifs selon le cas). Ensuite, nous rapprocherons les résultats obtenus dans cette partie 3 de ceux de la partie 2, pour mettre en évidence les liens entre accès et influence. Enfin, sur la base des mécanismes et conditions identifiés dans les chapitres 7 et 8, nous interrogerons la spécificité des collectivités en tant qu’acteur en terme d’influence, ce qui sera l’occasion de revenir sur les particularités évoquées dans la littérature (présentées en introduction) pour évaluer leurs effets concrets. Cela nous amènera en particulier à mettre en évidence certaines difficultés spécifiques que rencontrent les collectivités pour « exister » dans les textes

européens (liées à l'interprétation du principe de subsidiarité et à la poursuite de l'objectif d'un marché intérieur européen de la part de certains rédacteurs législatifs).

Notre chapitre 10 final sera l'occasion de résoudre un apparent paradoxe mis en évidence au chapitre 9 : alors qu'il existe des obstacles majeurs à la prise en compte des collectivités dans les écrits législatifs au niveau européen, comment se fait-il que les collectivités ont parfois une influence forte sur les propositions législatives ? Plus précisément, quels mécanismes rédactionnels permettent à des collectivités de « rentrer » dans des textes législatifs, alors qu'elles en sont a priori exclues ? La réponse à cette question passera, sur la base de nos études de cas, par la mise en évidence de certaines « parades rédactionnelles », c'est-à-dire de formulations « cheval de Troie » comme moyens de prendre en compte les collectivités et leurs intérêts dans les propositions législatives. Ces « parades rédactionnelles » nous permettront de déboucher sur certains enseignements quant à l'influence des collectivités.

Chapitre 7

L'influence durant la préparation législative à la Commission européenne

Dans ce chapitre, nous nous proposons de dévoiler l'influence des collectivités dans le cadre des paquets « énergie propre pour tous les européens » et « économie circulaire », en nous concentrant sur les 6 thématiques présélectionnées qui ont été suivies en détail du début à la fin des négociations. Comme explicité dans l'introduction, l'influence est ici entendue comme prise en compte des collectivités dans les écrits intermédiaires.

En adéquation avec notre posture de recherche, la restitution des études de cas est réalisée en suivant la chronologie de la procédure législative ordinaire. Nous allons discuter des différents moments et phases clés de l'influence, ainsi que les raisons qui expliquent qu'elle ait lieu dans certains cas. Dans ce chapitre 7, les résultats sont ainsi présentés pour la préparation législative réalisée par la Commission européenne, en suivant les étapes et les acteurs clés de la procédure législative ordinaire explicités dans les chapitres 1 et 2.

Cette analyse de l'influence des collectivités au niveau de la préparation législative à la Commission nous montrera une forte variabilité dans l'influence des collectivités, et nous permettra de dégager quatre mécanismes et conditions transversaux de l'influence.

1. L'influence variable des collectivités sur les propositions législatives de la Commission

1.1. Une forte variabilité dans le domaine de l'énergie

La capacité d'influence des collectivités pour la préparation législative au sein de la Commission est très variable dans le domaine de l'énergie. Certains thèmes sur lesquels la mobilisation des collectivités est très forte au niveau de la Commission (place des collectivités dans la gouvernance de l'Union de l'énergie ou définition de la « EU DSO entity ») conduisent à une influence nulle : en d'autres termes, les législateurs sont restés totalement imperméables aux propositions des collectivités. A contrario, certaines unités se sont montrées beaucoup plus réceptives à d'autres sujets moins portés par les réseaux de collectivités.

1.1.1. L'influence nulle dans le cas de la gouvernance et de la « EU DSO entity »

L'absence de prise en compte des collectivités dans la gouvernance de l'énergie

Dans le cas de la thématique de la prise en compte des collectivités dans la gouvernance de l'Union de l'énergie, une forte mobilisation des collectivités tout au long de la préparation législative au sein de la Commission (détaillée dans la partie précédente, principalement au chapitre 6) n'a eu aucun effet. Nous avons évoqué au chapitre précédent les positions prises³³⁷ notamment par Energy cities et Climate alliance, la coalition faite avec les autres réseaux de la Convention des maires et le portage de ces positions durant toute la préparation législative jusqu'à la consultation interservices auprès de différents segments de l'appareil législatif de l'UE. Ont ainsi été rencontrés par les collectivités les unités en charge de ces questions de la DG ENER (ENER A1), du Secrétariat général (D3), de la Convention des maires (ENER B3) et les cabinets du Vice-Président Sefcovic et du commissaire Canete. Les rédacteurs de l'unité ENER A1 de la Commission européenne reconnaissent en entretien avoir eu connaissance de cette position, et même en avoir débattu avec l'unité B3. Pour autant, tous les projets de textes intermédiaires n'évoquent l'inclusion des entités infra-étatiques dans la « gouvernance de l'Union de l'énergie » que de manière déclamatoire. L'étude d'impacts n'aborde pas ce point et la proposition législative de la Commission n'évoque la possibilité de consulter des autorités locales qu'en annexe, au titre des paragraphes types au sein du rapport que doit rédiger chaque État-Membre pour la Commission, afin de rendre compte des consultations réalisées pour mettre en place son plan énergie climat national. C'est ce que mentionne en entretien une personne d'un secrétariat de collectivités :

J'avais compris que la proposition finale de la Commission sur gouvernance était plutôt décevante ?

Oui c'était purement consultatif, il n'y avait aucune proposition de dialogue. Rien du tout. Non, très décevante. Donc oui et pourtant on était les premiers à développer une proposition là-dessus, avant même qu'on en parle réellement. Donc... on a cette publication...

Comment vous expliquez ce résultat du coup ? Le fait que ce soit très orienté « États-Membres » ?

Je pense que pour eux c'est vraiment un outil de contrôle en fait... ils ont appelé ça gouvernance mais je sais pas pourquoi ils ont appelé ça gouvernance... c'est juste un outil qui leur permet de s'assurer qu'ils vont être sur les rails pour Paris [les engagements de la COP21]... en tant que UE, parce que les objectifs sont plus contraignants. C'est une vision étriquée de ce que veut dire gouvernance. C'est même pas de la gouvernance, c'est du monitoring...

Initialement, d'après vos positions, vous vouliez que ce soit la Convention des maires, que tout remonte depuis le niveau local puis au niveau des États-Membres ?

Évidemment on était très ambitieux (rires) mais ça n'a pas dû être très lu à la Commission. De toute façon, ils ne l'ont jamais vu comme ça. Pour eux, leur objectif principal, il faut dire qu'ils subissaient beaucoup de pression là-dessus des ONG, c'était : qu'est-ce qu'on va faire avec nos objectifs qui ne sont pas contraignants ? Comment on va s'assurer que derrière (...) les États-Membres vont rendre compte de ces objectifs, comment on va avoir un système comme recours si on n'arrive pas à l'objectif ? Je pense que c'est vrai c'est assez important, c'est quand même

³³⁷ C'est-à-dire la demande d'intégrer les collectivités à l'élaboration et à l'évaluation des plans nationaux climat-énergie (qui sont réalisées par les États-Membres).

une mission considérable qui leur a fait perdre de vue le reste... complètement. Gouvernance, c'est pas gouvernance. Gouvernance dans les yeux de la Commission, c'est un système de suivi, de retour, de « monitoring » (contrôle), de mise en œuvre en fait des objectifs 2030. C'est juste ça. Il n'y a rien sur la gouvernance. En tout cas ma définition de la gouvernance.

Les entretiens avec la Commission montrent que les logiques de production du texte expliquent en grande partie cette absence de prise en compte.

Initialement envisagé comme un simple guide d'orientation à l'adresse des États-Membres (et développé à ce titre exclusivement avec eux au sein de groupes du travail du Conseil puis de la Commission), le texte sur la gouvernance a franchi le cap de la nature « législative » au sein de la Commission tardivement. La raison principale qui conduit à envisager finalement un règlement (et non un simple guide) réside dans l'impossibilité de mettre en cohérence et simplifier les différentes obligations de planification et reporting existantes pour les États-Membres sans vecteur législatif :

(Extrait d'entretien avec un rédacteur de la DG ENER sur la gouvernance)

Le management ici en interne s'est convaincu de l'opportunité (...) qu'un « staff document » [document de travail des services, c'est-à-dire en fait un guide, non législatif] n'était pas assez pour soutenir une gouvernance forte et solide, parce qu'il y avait aussi l'objectif de simplifier toute une série d'instruments de planification et de rapportage qui existaient.

(...)

Sûrement « Better regulation » [Mieux légiférer, initiative de la Commission européenne pour simplifier la législation] c'est quelque chose qui nous a aidé à mettre en avant la proposition. Parce que comme je l'ai dit, via le volet « Better regulation », on a réussi à faire passer le règlement, (...) nous, ça nous a fait sortir le règlement finalement. Sans ça, je ne sais pas si on aurait pu sortir le règlement. En y repensant, c'est ça, c'est via cet outil-là, qu'on a réussi à convaincre le management qu'il fallait le règlement.

Sinon il y avait la guidance [c'est-à-dire un guide non législatif] qui était une option qui était bien engagée déjà ?

Sinon il y avait la guidance avec ce groupe de travail avec les experts des États nationaux, et ça aurait pu rester un exercice purement non législatif, sans rien d'écrit dans les règlements, purement aléatoire dans la mesure où les États-Membres nous auraient soumis quelque chose avec un contenu aléatoire.

Plus précisément, c'est ainsi la mobilisation d'un objectif promu de manière transversale en interne à la Commission européenne, « Mieux légiférer » (sur lequel nous reviendrons), qui permet d'emporter l'adhésion pour un règlement plutôt qu'un document d'orientation (« guidance »). À partir du moment où les rédacteurs parviennent à convaincre leur management d'appliquer les engagements du « Mieux légiférer » au dossier de la gouvernance, c'est-à-dire à faire de la réduction de la charge administrative pour les États-Membres un objectif, il faut nécessairement recourir à un règlement (pour limiter et simplifier la quantité des obligations de planification et de rapportage déjà existantes pour eux). Or les rédacteurs considèrent que la nature contraignante d'un règlement n'est pas compatible avec un outil incitatif comme la Convention des maires, qui repose sur le volontariat des collectivités. In fine, l'appui politique dont bénéficiaient les réseaux de collectivités via la Convention des maires a finalement joué en la défaveur des demandes infra-étatiques : le caractère visible de la Convention a certes permis un accès facilité aux rédacteurs (notamment via l'entremise de l'unité B3 et du cabinet Sefcovic) mais cette Convention, dont

la nature volontaire et incitative était considérée comme incompatible avec la nature législative (contraignante) du texte, a eu tendance à « éclipser » les autres demandes.

Enfin, les rédacteurs ont mis en avant le principe de subsidiarité, comme frein à la prise en compte des collectivités pour ne pas interférer avec l'ordre juridique interne des États-Membres :

(Entretien avec un représentant de la Commission en charge de l'énergie)

Nous avons eu ce commentaire, je ne sais plus d'où il venait, selon lequel on devait descendre vers les régions et même les municipalités parce que, bien entendu, la planification à ces niveaux a une influence sur celle des États-Membres. Mais là encore, il s'agit essentiellement de la question de comment un État-Membre est structuré. C'est pour ça que nous ne l'avons pas pris en compte, parce que certains États-Membres sont plus centraux, d'autres plus fédéralistes ou même locaux. C'est donc quelque chose que nous voulions laisser délibérément aux États-Membres : comment ils s'organisent, comment on s'y prend pour descendre jusqu'aux municipalités, c'est aux États-Membres de décider.

Je pense que le problème que nous avons réellement rencontré - et il s'agit principalement d'une question de subsidiarité - est de dire à un État membre comment il doit faire son plan national sur l'énergie et le climat.

Je veux dire, si vous regardez l'État-Membre X [un des 28 États-Membres³³⁸], X est un État-Membre relativement centralisé. Au moins, vous avez le gouvernement central et... Je ne sais pas comment ça fonctionne dans la pratique. Comment les collectivités sont consultées, je ne sais pas...

L'État-Membre Y [un autre des 28 États-Membres] est un État fédéraliste. Bien sûr, il y a certaines compétences que Y en tant qu'État Membre n'a pas, pour lesquelles ce sont les provinces qui sont compétentes. [L'État-Membre] Y a très tôt entamé un processus intégrateur [pour ses plans énergie climat] non seulement avec deux ministères, mais également avec cinq ministères qui ont participé à l'élaboration de la nouvelle stratégie climat et énergie. (...) Parce que l'UE veut que ça soit intégré mais aussi parce qu'ils pensaient qu'il était logique de faire quelque chose d'intégré. Par exemple, ils ont consulté toutes les provinces, les grandes villes et les représentants des autorités locales, etc. Un processus de consultation énorme aussi. Je ne vais pas dire que c'est un exemple pour les autres États membres, mais je veux dire que c'est en fait le genre d'idées que nous attendons.

Bien sûr, plus le processus est ascendant, mieux c'est. Parce que plus vous êtes ascendant, plus vous avez l'adhésion des niveaux inférieurs. Mais encore une fois, je ne peux pas obliger un État-Membre à suivre un processus partant de la base. S'ils veulent faire un processus descendant et impliquer tout le monde... c'est à eux de décider. Il s'agit en réalité d'une question de subsidiarité, de la manière dont un État membre est organisé et, encore une fois, il nous serait très difficile de définir des règles claires sur la manière de procéder.

Ok, donc c'est vraiment juridique... ?

C'est juridique. Je pense que nous avons déjà parlé des frontières, c'est une frontière juridique, vous ne pouvez pas aller au-delà de ça.

Alors même que la personne est, sur le fond, d'accord avec l'importance de prendre en compte les collectivités dans la gouvernance, elle considère que la barrière juridique de la subsidiarité est infranchissable.

Toutes ces raisons se sont conjuguées, obérant les chances des collectivités d'avoir une influence. C'est ainsi que malgré un fort accès à la Commission (rencontres avec les services et niveaux politiques de la Commission, transmission d'informations), et en dépit d'un soutien politique appuyé à la Convention des maires, la Commission n'a pas pris en

³³⁸ Les noms des États-Membres sont rendus anonymes pour éviter de pouvoir identifier l'auteur de la citation, à sa demande.

compte les entités infra-étatiques dans la gouvernance de l'Union de l'énergie.

« EU DSO entity »

Cette même absence de prise en compte se retrouve dans le cas de l'entité européenne des Gestionnaires de réseau de distribution (« EU DSO entity »), sujet d'intérêt pour les collectivités dont nous avons présenté les enjeux aux chapitres 2 et 6 (cf. notamment l'encadré n°20).

Dans ce cas, la Commission (unité B3 de la DG ENER) a vraiment commencé à réfléchir à cette entité européenne des distributeurs d'électricité à partir du moment où cette structure a été appelée de ses vœux par les régulateurs européens de l'énergie durant la consultation publique (à l'automne 2015)³³⁹. C'est la direction B de la DG ENER qui invite explicitement (fin 2015 puis à nouveau en février 2016³⁴⁰) les 4 associations européennes de distributeurs (dont CEDEC) à lui fournir des propositions pour l'architecture de cette entité. CEDEC (seul et associé à d'autres) intervient alors à plusieurs reprises, par écrit et oralement, auprès de l'unité B3, de la direction B et du cabinet Canete³⁴¹. Contrairement à l'association

³³⁹ Une conférence de haut niveau sur le marché de l'énergie est organisée par la Commission européenne à Florence le 8 octobre 2015 (mentionnée dans la feuille de route de l'étude d'impact), la veille de la fin de la consultation publique (9 octobre 2015). Lors de cette conférence, Lord Mogg (« Chairman of the Board of Regulators, ACER – CEER President ») appelle dans son « keynote speech » à la création d'une « DSO entity » : « *At present, DSOs in Europe are represented by several "associations", not always speaking with one voice. Therefore consideration should be given to whether DSOs should be encouraged, or mandated, to establish a single body through which they can more efficiently participate in this process. Such single EU DSO body would also facilitate the communication and cooperation with ENTSO-E, whose effectiveness should be improved given the need of a closer relationship between TSOs and DSOs.* » (<https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/882514d5-c57f-86f8-50a3-90185e270f15>). Cette annonce reflète la position prise par l'ACER en réponse à la consultation publique (cf. point 14.3, :

http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Position_Papers/Position%20papers/ACER_CEER_EMD_Response.pdf, consulté en mai 2017). Ce n'est pas la première fois qu'une telle entité est mentionnée dans le débat public européen (l'école de régulation de Florence et le think tank Notre Europe l'avait déjà évoquée rapidement dès décembre 2014-janvier 2015), mais c'est la première fois qu'elle est relayée officiellement par un organe de la Commission.

³⁴⁰ Le 26 février 2016 a lieu une réunion « *European Commission & TSO-DSO Platform Meeting* » à Bruxelles en présence d'ENTSO-E et des représentants des 4 associations de GRD, organisée par la direction B et l'unité B3 de la DG ENER. D'après le compte-rendu détaillé de cette réunion produit par GEODE, la DSO entity est à ce moment présentée comme « vitale » pour la Commission (http://www.geode-eu.org/uploads/GEODE%20Germany/Stellungnahme/2016/Briefing%20EC%20TSO-DSO%20Platform%20Meeting_%2026%20February%202016%20+%20MMA.pdf, consulté en mai 2018).

³⁴¹ CEDEC « *transmet à la Commission une proposition formelle et détaillée sur la coopération future des GRD au niveau européen* » en avril 2016 (http://cedec.com/files/default/ced%20001-17%20annual%20report_final-2.pdf, consulté en décembre 2017), rencontre la direction B et l'unité B3 à plusieurs reprises dans le cadre des réunions régulières de la « plate-forme GRD-GRT » et du Forum de Florence (dont la réunion de juin 2016 qui inclut un point dédié à l'entité), et rencontre le cabinet Canete le 18 février 2016 (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=548299122-08-85>, consultée en janvier 2019). Elle invite aussi le vice-président Sefcovic à sa conférence annuelle le 18 octobre 2016, qui y prononce le discours introductif (<http://cedec.com/files/default/ced-001-17-annual-report-final.pdf>, consulté en juin 2017).

des gros distributeurs (EDSO for smartgrids) qui soutient la mise en place de cette entité³⁴², CEDEC s'y oppose, en application du « principe de subsidiarité », lui préférant le système de coopération informel et fluide déjà mis en place avec l'aide de la Commission sous forme de « plate-forme GRT-GRD » (dont les contours sont ouverts, associent a priori tous les types de distributeurs et sont susceptibles d'inclure le gaz). Mais ces demandes se heurtent du côté de la Commission à ce qui apparaît très rapidement, selon les mots d'un « policy officer » de la Commission, comme « une très bonne idée »:

Le problème a toujours été : qui représente les GRD [gestionnaires de réseau de distribution] ? Dans le passé, on n'avait personne... et tout à coup, on a eu la branche GRD d'Eurelectric, puis on a eu GEODE (qui existait déjà mais représente essentiellement 2 ou 3 pays principalement), puis on a eu « DSO for smartgrids » ou quelque chose comme ça. Comme son nom l'indique, l'idée était de travailler sur des réseaux intelligents mais pas en tant qu'organisations de GRD. Et ensuite on a eu CEDEC, qui représente essentiellement les entreprises municipales mais pas nécessairement les GRD. Donc on n'avait pas vraiment une organisation de GRD. Et c'est comme pour les petits consommateurs, on n'avait pas interlocuteur... Alors que si on sait qu'on a une question relative aux GRT ou aux gros clients industriels, on sait à qui s'adresser. On va voir ENTSO-E, [association européenne des gestionnaires de réseau de transport d'électricité, déjà évoquée dans le chapitre 2] on va voir IFIEC [association européenne des consommateurs industriels d'électricité]... mais pour eux, on n'avait pas vraiment une entité. C'est pour ça je pense encore une fois que pour nous l'entité GRD était une très bonne idée.

Le rapport d'étude d'impact de la Commission précise, pour justifier la mesure de mise en place de l'entité, son utilité au vu du rôle grandissant des distributeurs et du besoin d'un système les représentant efficacement et de manière indépendante au niveau européen³⁴³. Les entretiens réalisés avec la Commission confirment de fait que cette entité est vue comme nécessaire pour le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité (notamment pour faire le pendant à l'association européenne des gestionnaires de transport d'électricité, ENTSO-E, créée quelques années plus tôt selon un mécanisme relativement similaire). Ainsi, malgré un accès fréquent aux rédacteurs (qui vont jusqu'à demander leur avis à CEDEC et aux autres associations de gestionnaires de réseau de distribution), le projet de la Commission reste imperméable aux demandes des entreprises municipales.

Cette imperméabilité va même plus loin que le fait de mettre en place cette entité : le fonctionnement même de l'entité apparaît défavorable aux collectivités. La Commission

³⁴² Cette différence de position sur « l'entité européenne des gestionnaires de réseau de distribution » entre les associations européennes représentant des distributeurs s'explique par la taille des distributeurs et par le champs de leurs activités. Ces éléments, déjà introduits dans les chapitres 2 et 6, seront développés plus en détail dans les paragraphes suivants.

³⁴³ Extrait du rapport d'étude d'impacts, p. 106 et suivant : « 5.1.6 : For Option 1 and 2: Institutional framework as an enabler
[...]. A robust institutional framework constitutes a pre-requisite for the integration and proper functioning of the EU market. For this reason, it is necessary that the institutional framework reflects the realities of the electricity system and the resulting need for regional cooperation as well as that it addresses existing and anticipated regulatory gaps in the energy market.(...)
In order to facilitate distributed resources to participate in the market (Sub-option 1(c) demand response/distributed resources), DSOs must become more active at European level and have increased responsibilities and tasks, similar to those of the TSOs. Their role should be formalised into a European organisation with an efficient working structure to render their participation effective and independent ».

propose en effet de n'autoriser que certains GRD à faire partie de l'entité : la participation à cette entité est restreinte aux seuls gestionnaires de réseau d'électricité dont les activités de fourniture sont séparées de celles de gestionnaires de réseaux (« unbundling »), et aux gestionnaires de réseau d'électricité. Ces restrictions sont considérées comme un problème par le CEDEC, qui estime qu'elles remettent en cause directement le modèle économique des entreprises municipales.

En effet, comme déjà évoqué aux chapitres 2 et 6, depuis le 3^{ème} paquet, les seuls GRD en Europe qui sont dispensés de l'obligation de séparation des activités entre fourniture et gestion de réseau sont les petits GRD de moins de 100 000 clients. Tous les autres GRD, et notamment les « gros » comme les gestionnaires de réseaux nationaux français ou espagnol, ont, en application du 3^{ème} paquet, opéré une séparation de leurs activités entre fourniture et gestion de réseau. Dès lors, la précision de la Commission consistant à bloquer la participation des GRD n'ayant pas opéré de séparation des activités concerne dans les faits seulement les petits GRD, qui sont en pratique souvent des collectivités. En outre, la restriction de la participation à des seuls GRD électricité désavantage les GRD dont le modèle économique est fondé sur une intégration des énergies sur un territoire donné plutôt que sur une intégration verticale de la seule énergie électricité. Autrement dit, les gros GRD spécialisés dans l'électricité comme les gestionnaires de réseaux nationaux français ou espagnol sont avantagés par cette configuration, au détriment des gestionnaires de réseaux municipaux qui gèrent souvent plusieurs réseaux (électricité, gaz, chaleur, eau, déchets...) sur un même territoire.

Ce qui est présenté par les représentants des collectivités (dont le CEDEC) comme une exclusion des petits GRD de l'entité est en réalité pour la Commission une mesure garantissant une concurrence équitable. En fait, en excluant de l'entité les GRD qui font à la fois des activités de fourniture et de gestionnaire de réseau, la Commission répond à deux préoccupations. D'une part, elle considère qu'elle n'exclut pas les petits GRD, mais ceux parmi les petits qui n'ont pas séparé leurs activités et donc potentiellement qui font perdurer une situation de distorsion de concurrence. En incluant dans la représentation des GRD au niveau européen seulement des « purs » GRD électricité, elle se prémunit de risques d'interférence dans cette entité de la part de « faux » GRD qui seraient en réalité des chevaux de Troie des fournisseurs (ou des entreprises actives dans d'autres énergies). Et d'autre part, en limitant cette entité au cas de l'électricité, elle raisonne en réalité en faisant un parallélisme avec les gestionnaires de réseaux de transport d'énergie (GRT), qui disposent d'entités européennes représentatives sectorielles en fonction du type d'énergie (une entité européenne des GRT pour l'électricité appelée ENTSO-E, et une entité européenne des GRT pour le gaz, ENTSO-G). Ce sont ces éléments que nous rapporte un représentant de la Commission européenne concernant les limitations de la participation à la « EU DSO entity » :

(Entretien avec un représentant de la Commission européenne)

(À propos de la « EU DSO entity »)

Bien sûr la question c'est : qui en fait partie ? (...) L'une des questions principales est la suivante : comment veiller à ce que les plus petits [GRD] soient suffisamment couverts ? Bien

sûr, je veux dire... quelles sont les questions d'« unbundling » [séparation des activités de gestion de réseau avec les activités de fourniture] ? Comment va-t-on financer? Vous aviez les questions typiques, similaires à celles que nous avons pour ENTSO-E dans le troisième paquet... La grande différence, c'est que, pour les GRT, nous avons des dispositions très claires en matière d'« unbundling », pour les GRD, c'est moins clair... En plus, à cause de la limite de 100 000 [clients³⁴⁴], que vous aviez dans le troisième paquet et qui est toujours là, vous avez beaucoup de GRD qui n'ont pas fait d'« unbundling ».

Ainsi dans le cas de la « EU DSO entity », non seulement les collectivités n'obtiennent pas gain de cause, mais elles se trouvent avec la proposition de la Commission dans une situation particulièrement défavorable.

Ces deux exemples illustrent des cas de plaidoyer des collectivités à accès fort et effet nul, mais l'inverse peut également se produire.

1.1.2. Une influence forte par « concours de circonstance » dans le cas des communautés énergétiques locales

Il arrive qu'en l'absence totale de mobilisation des collectivités, il puisse y avoir prise en compte dans le texte de leurs intérêts. C'est du moins ce qui se produit dans le cas de la définition des « communautés énergétiques locales » (LEC) à la Commission, où la prise en compte des collectivités est non intentionnelle mais correspond à leurs attentes (en leur permettant de rentrer en tant que telles dans le cadre de ces LEC).

Rappelons que ces « communautés énergétiques locales » introduites dans la directive sur l'organisation du marché de l'électricité, tout comme les « communautés énergétiques renouvelables » introduites dans la directive ENR, correspondent à des initiatives collectives locales de petits acteurs de type coopératives énergétiques, mais dont les contours sont initialement peu clairs (d'où l'enjeu autour des deux définitions et de leurs liens, ces derniers suscitant de nombreux questionnements au début des négociations). Ces communautés sont différentes de l'autoconsommation au sens où ces petits acteurs ne se limitent pas à consommer leur propre production d'énergie sans recourir au réseau.

Le pôle de l'unité B3 de la DG ENER qui prépare cet article de la proposition « organisation du marché » commence très tard à travailler sur cet aspect (6 mois avant la publication de la proposition par la Commission, à partir de juin 2016), qui n'est ainsi pas évoqué dans l'étude d'impact. Les entretiens réalisés avec des représentants de la DG ENER montrent que l'unité B3 n'était pas initialement convaincue de l'intérêt d'incorporer dans le texte sur l'organisation du marché un nouvel acteur qui n'entrait pas dans les cases traditionnelles du cadre du marché de l'électricité (ni producteur, ni distributeur, ni agrégateur, mais pouvant être tout cela). Le déclic semble avoir été la réaffirmation de la priorité politique de « donner le contrôle » au consommateur (« *empower consumer* ») dans les propositions, et surtout de se mettre en cohérence juridique avec les travaux de l'unité C1

³⁴⁴ Limite en-dessous de laquelle l'obligation d'« unbundling » ne s'applique pas d'après les dispositions prévues dans le troisième paquet énergie.

(renouvelables) qui avait déjà proposé des mesures répondant à l'objectif politique d'« *empowerment* » du consommateur via des « communautés énergétiques renouvelables »³⁴⁵.

Dès juin 2016, le cabinet Canete confirme en effet que les propositions du paquet incluront la question des communautés énergétiques, y compris dans le cadre de la proposition sur le marché de l'électricité (réponse à la question d'un eurodéputé du groupe politique EFDD³⁴⁶). Les rédacteurs de l'unité B3 rédigent alors une définition de ces communautés énergétiques locales avec pour objectif de les reconnaître (« *puisque elles existent* ») mais sans leur attribuer de droits spécifiques (contrairement aux communautés énergétiques renouvelables de C1). La rédaction de l'article 16 de la proposition de directive sur l'organisation du marché se fait ainsi avec le souci d'élaborer une définition la plus inclusive possible (pour englober les différents modèles existants dans les différents États-Membres), tout en veillant à une neutralité du marché, c'est-à-dire à ne pas avantager cet acteur, dans l'esprit d'une concurrence libre et non faussée. Au final, la proposition de définition est tellement englobante qu'elle peut inclure (par hasard) les municipalités et est de ce fait préférée par les réseaux de collectivités à celles de la directive sur les renouvelables.

Ce cas correspond ainsi à un « concours de circonstances » où, en l'absence de mobilisation des collectivités, une disposition législative prend en compte favorablement leurs intérêts.

1.1.3. Une influence moyenne dans le cas des communautés énergétiques renouvelables

Le quatrième cas sur l'énergie, celui des « communautés énergétiques renouvelables », est intéressant car il permet d'accéder à un cas d'influence plus nuancé. S'il correspond schématiquement à une mobilisation moyenne des collectivités avec une influence moyenne, la façon dont l'influence des collectivités s'exerce à la Commission, et sa dynamique dans ce cas, mérite que nous entrons dans le détail du déroulement de la procédure.

Nous avons vu dans les chapitres 2 et 6 que ces « communautés énergétiques renouvelables » correspondent à un enjeu de reconnaissance pour les collectivités dans le cadre de leur activité de production d'ENR (par opposition aux « communautés énergétiques

³⁴⁵ Comme nous l'avons évoqué au chapitre 6, la différence entre « communauté énergétique locale » (LEC) et « communauté énergétique renouvelable » (REC) est que les REC concernent la production d'ENR (elles sont introduites dans la directive ENR) alors les LEC concernent la totalité des activités sur le marché de l'électricité (étant partie de la directive sur l'organisation du marché de l'électricité). Néanmoins, les liens entre les deux types de communautés énergétiques et ce qu'elles recouvrent restent des sujets de débat durant toute la négociation.

³⁴⁶ Extrait de la lettre du commissaire Canete à l'eurodéputé italien Dario Tamburrano datée du 28 juin 2016 (<https://www.dariotamburrano.it/bolletta-elettrica-rinnovabili-ue-canete/>) en réponse à un courrier de décembre 2015 : « *In our proposals for a new electricity market design and a revised renewable energy directive scheduled for the end of this year, we aim to enable consumer and energy communities to generate, self-consume and store/sell renewable energy in a cost-efficient manner* ».

locales » précédemment évoquées qui concernent l'intégration dans le marché de l'électricité, pour toutes les activités et pas seulement la production d'énergie)³⁴⁷.

La question de ces communautés énergétiques se cristallise au sein de l'unité C1 (renouvelables) de la DG ENER au moment où cette unité s'interroge à l'automne 2014 et au début 2015 sur le contenu concret à donner à l'impératif politique de faire de l'UE un « numéro 1 en renouvelables » (impératif annoncé dans son discours de prise de fonction par le Président de la Commission Jean-Claude Juncker en juillet 2014) :

(Extrait d'entretien avec un administrateur de l'unité C1)

Je pense qu'il y a eu un grand travail qui a été fait avant l'étude d'impact sur les « communities », notamment lors de l'annonce de « world number one on renewables ». Nouvelle Commission « world number one on renewables », nous on était là à se demander, à se regarder dans le blanc des yeux, en se disant « qu'est-ce que ça veut dire ? ». Et finalement on a réussi à développer des dimensions, dans lesquelles on estimait que le fait d'être leader mondial avait un sens, et avait politiquement, techniquement et également d'un point de vue du développement [durable] environnementalement un sens.

Vous avez fait un brainstorming d'unité ?

Tout à fait, ça a commencé comme ça. Ça a commencé comme ça. On est parti un peu de ce qui existait. On a dit : ça veut dire quoi être numéro 1 ? On peut se poser la question : est-ce que ça veut dire construire le plus d'éoliennes possible ? Est-ce que ça veut dire construire le plus d'éoliennes possible mais par habitant ? Est-ce que ça veut dire investir ? Qu'est-ce que ça veut dire ?

Dès l'automne 2014, plusieurs personnes de l'unité C1 entendent dans ce cadre le bénéfice de cette production locale d'énergie citoyenne émergente, portée en particulier par l'association des coopératives européennes REScoop, des ONG, et des réseaux de collectivités - d'autant que les administrateurs de l'unité présentent pour certains un parcours les ayant conduit à croiser des mouvements de coopérative et/ou à travailler avec les collectivités. Alors que l'Union de l'énergie se met en place en 2015, les collectivités ont le vent en poupe politiquement avec la Convention des maires (et sa mondialisation), et l'unité C1 met en avant « le niveau local » en poussant ces communautés qui redonnent du pouvoir au consommateur³⁴⁸. La communication de la Commission « *New deal for consumer* » en

³⁴⁷ Ce sont en fait les objets des directives dans lesquelles ces communautés énergétiques sont respectivement introduites qui « cadrent » ce que couvrent ces communautés : les communautés énergétiques renouvelables sont introduites dans la directive ENR, qui régit (seulement) la production d'ENR, alors que les communautés énergétiques locales apparaissent dans la directive sur l'organisation du marché de l'électricité, qui définit les règles des acteurs de marché, pour la seule électricité.

³⁴⁸ Les présentations « power point » publiques des administrateurs de l'unité C1 évoquent les « local communities and cities » dès octobre 2014. Lors du London Citizen Forum organisé en mars 2015, le discours du Commissaire Canete précise clairement la volonté de la Commission de lier Convention des maires et pouvoir des consommateurs : « *Tomorrow we will hear how citizens in Belgium have set up a cooperative with 47 000 members and full ownership of their renewable energy installations.[10] These initiatives are a growing part of the future market design. They should be encouraged and become an option for as many consumers as possible. I will work with the Covenant of Mayors, the bottom-up initiative of 6300 cities and communities, to make this happen. I am very pleased that the Covenant of Mayors is represented here today for the first time at the Citizens' Energy Forum. There is great potential to involve the Covenant not just to help us reach our climate targets, but also to strengthen the power of consumers.* » (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/LF_Presentations.zip). Une conférence de haut niveau « EU leading renewables » est également organisée les 16-17 mars 2015 par la

juillet 2015, qui constitue un premier pas pour exprimer la volonté de travailler sur ces systèmes³⁴⁹, est ainsi vue comme un premier crantage au sein de l'unité, pour « *faire passer quelques concepts* », notamment en lien avec le marché de détail :

Bon après, vous avez la Communication au mois de juillet « New deal for consumers » (juillet 2015)...

Oui.

Et j'ai vu que vous étiez surtout dans un document de travail des services sur self-consumption...

Oui tout à fait (...) C'était pas simple de faire passer la notion d'energy communities. Tout le monde nous le refusait. Parce qu'ils estimaient que ça n'avait pas de pertinence économique. C'était pas dans la self-consumption, c'était pas des *retailers* [détaillants], c'était des ovnis et donc ça les intéressait pas. Donc en fait, on a eu... pour cette communication, par exemple, on a eu beaucoup de mal à faire passer quelques concepts.

Ces difficultés conduisent l'unité C1 à s'appuyer fortement sur les villes à partir de 2015, qui bénéficient au sein de la Commission, à l'approche de la COP21, d'une visibilité politique importante via la Convention des maires. Les villes sont ainsi mises en avant aussi bien par les deux cabinets de commissaires chargés de l'énergie (Canete qui inaugure la nouvelle Convention des maires en octobre 2015 et Sefcovic, qui parraine à la COP21 en décembre 2015 la conférence sur la mondialisation de la Convention des maires) que par le Président Juncker lui-même (qui insiste dans son très attendu discours sur l'État de l'Union en septembre 2015 sur le rôle des villes pour le climat³⁵⁰). Il n'est ainsi pas étonnant que dans le cadre de l'étude commanditée en novembre 2015 par l'unité C1 pour alimenter son étude d'impact³⁵¹, le consultant précise avoir reçu au moment de conduire son étude (début 2016),

Commission, avec une table ronde « *local level supporting renewables leadership* » lors de laquelle interviennent les municipalités de Riga et un représentant d'une coopérative catalane, ex-élu barcelonais

(<https://web.archive.org/web/20150708162616/http://www.euleadingrenewable.eu:80/programme.html>).

³⁴⁹ Extrait de la communication : « *La Commission poursuivra ses travaux avec le Pacte des maires [la Convention des maires] pour faciliter la participation des consommateurs au marché de l'énergie et à la gouvernance effective de l'Union de l'énergie, notamment grâce à des initiatives locales dans le domaine de l'énergie. En outre, la révision des directives sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ainsi que l'initiative sur l'organisation du marché, seront l'occasion d'évaluer les moyens de faciliter un accès effectif aux fournisseurs d'énergie innovants, y compris les systèmes collectifs.* »

Cette volonté se retrouve dans le point 7 de la conclusion :

« *7. Offrir aux consommateurs la possibilité de participer au marché, par le biais d'intermédiaires fiables ou de systèmes collectifs ou locaux. Ces intermédiaires doivent disposer d'un accès équitable aux marchés et aux données de consommation et faire l'objet d'un suivi au même titre que les fournisseurs.* »

³⁵⁰ Extrait du discours écrit du Président Juncker relatif au climat : « *La lutte contre les changements climatiques ne sera pas gagnée ou perdue lors des débats diplomatiques à Bruxelles ou à Paris. Elle le sera sur le terrain et dans les villes où la plupart des Européens vivent, travaillent et consomment environ 80 % de l'énergie produite en Europe.*

C'est la raison pour laquelle j'ai demandé au président Schulz d'accueillir la réunion du "Pacte des maires" au Parlement le mois prochain. Elle rassemblera plus de 5 000 maires européens qui se sont tous engagés à atteindre l'objectif de réduction des émissions de CO2 fixé par l'UE. J'espère que tous les membres de cette Assemblée apporteront leur appui à l'action menée par les collectivités locales dans l'ensemble de l'Europe pour faire en sorte que le sommet de Paris et son suivi soient un succès. »

³⁵¹ Contenu des spécifications de l'étude : « *mesures et politiques pour assurer une bonne intégration des ENR (tâche 2)* », qui comprend entre autres un point « *Measures for improving the*

sur ce point précis des communautés énergétiques renouvelables, une demande de l'unité C1 de considérer les municipalités comme communautés énergétiques³⁵². L'étude d'impact développée au premier semestre 2016 inclut d'ailleurs également une définition sommaire des communautés énergétiques renouvelables qui prévoit que les autorités locales prises isolément sont des types possibles de ces communautés³⁵³.

Pourtant, l'unité C1, lorsqu'elle organise des consultations ciblées sur la directive ENR entre décembre 2015 et mars 2016, ne reçoit pas de représentants des collectivités³⁵⁴, et travaille sur les communautés énergétiques de plus en plus étroitement avec d'autres acteurs (REScoop³⁵⁵ principalement et l'association européenne des consommateurs BEUC³⁵⁶). Les réunions d'étude d'impact interservices qui sont organisées avec les autres DG à partir d'avril 2016 sont tendues sur le bien-fondé d'une révision de la directive ENR en complément des outils de la politique climat (principalement le système européen d'échange de quotas d'émission de CO₂) et des aides d'État. Mais le point précis de la définition des « communautés énergétiques renouvelables » est plutôt consensuel, moyennant des questionnements sur le champ de ces communautés (notamment sur la subsidiarité) :

(Extrait d'entretien avec un représentant de l'unité C1)

(à propos des réunions interservices)

Et sur les communautés énergétiques renouvelables, c'était un sujet politique, vous m'avez parlé de la DG COMP (concurrence)?

De mémoire c'était un sujet pour lequel finalement, comme c'était un sujet nouveau, dans l'air de « *world number one for renewables* » et « *empower citizen* » et aussi soutenu au niveau politique, ... c'est un sujet qui de mémoire a été plutôt bien accueilli, même s'il y a eu des questions. Sur la définition, sur le pourquoi, sur ce qu'on accorde, sur ce qu'on

role of communities, cities and consumers in participating in the renewable energy transition, by e.g. easing their access to the energy system and increased autonomy. »

³⁵² Rapport final « mainstreaming RES » publié sur le site de la Commission en janvier 2017 (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mainstreaming_res_final_task_1_and_task_2_report.pdf, consulté en juin 2017) ; cf. p.325 et 327 (notamment le quatrième paragraphe qui évoque une volonté de la Commission d'inclure les municipalités dans la définition : « *Defining multiple categories of actors becomes especially important as the Commission proposes to include local authorities in the definition of energy communities. Municipal utilities differ greatly in company size, degree of professionalism and project portfolio. When designing support schemes for energy communities large municipal utilities should be treated differently than for example small regional cooperatives.* » (soulignement ajouté).

³⁵³ Extrait de l'étude d'impact (voir l'utilisation de « or ») : « *Renewable energy communities are entities through which citizens and/or local authorities own or participate in the production and/or use of renewable energy* » (soulignement ajouté).

³⁵⁴ Cf. liste des parties prenantes rencontrées publiée dans le rapport d'étude REFIT (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SC0416>) : « *Meetings with EU stakeholders groups : Thirteen EU focus group meetings were held (liste des associations rencontrées). This provided an opportunity to explain and discuss the mandate questions with a view to promoting a good response rate from the different stakeholder groups. In total, 13 organisations participated in these meetings. Discussions covered various range of topics in each case based around practical experiences of the operation of the Directive and ideas about improving the upcoming one.* »

³⁵⁵ L'association REScoop regroupe les coopératives énergétiques au niveau européen (cf. chapitres 4 à 6 où elle est évoquée au titre de « community energy coalition », dont elle est un membre phare).

³⁵⁶ L'association BEUC (Bureau européen des consommateurs) représente l'ensemble des consommateurs (individuels) européen. Ses membres sont notamment des associations de consommateurs nationales.

n'accorde pas... mais... Je me souviens en tout cas d'une approche a priori globalement plutôt positive sur le sujet des « communities » de la part des services. (...)
Je me souviens d'un soutien globalement... Même si... ce dont je me souviens également, c'est qu'il y avait une dynamique globale de questionnement : « c'est quoi ces communities, attention... Est-ce qu'on n'est pas en train de... » La principale question, c'était le respect de la subsidiarité, et que la Commission ne s'imisce pas dans les affaires locales. Ce qui revient au même. C'est-à-dire ne définisse pas des règles qui mettent à mal le principe de subsidiarité. Ne commence pas à dire : il y a des structures, c'est nous qui les définissons. Etc. etc. Ça, c'est quelque chose à laquelle il fallait faire attention.

Si les municipalités étaient *per se* initialement des communautés énergétiques renouvelables, les adaptations apportées à la définition suite au passage en comité d'étude d'impact conduisent l'unité C1 à ne conserver les autorités locales que comme participants possibles à ces « communautés énergétiques ». En effet, le rapport du comité d'étude d'impact envoyé à l'unité C1 en septembre 2016 après le passage devant le comité le 14 septembre 2016 questionne précisément la compatibilité de cette définition des communautés énergétiques proposée par C1 avec le principe de subsidiarité: « *the legal definition of energy communities is questionable on subsidiarity grounds* » (« *la définition juridique des communautés énergétiques est questionnable du point de vue de la subsidiarité* »)³⁵⁷. Prenant en compte cette remise en cause, la définition des communautés énergétiques renouvelables mise en consultation interservices début novembre 2016 par l'unité C1 ne permet plus à une régie seule d'être une « communauté énergétique renouvelable », cette dernière devant être nécessairement une « *PME ou organisation à but non lucratif* » (PME dont la définition retenue par la Commission exclut les autorités publiques). Les collectivités sont toutefois nommément identifiées comme des types d'acteurs participant à ces « communautés »³⁵⁸. Cette définition restera inchangée dans le texte adopté par la Commission (voir encadré n°37 dans le chapitre 10).

Au final, le suivi à la trace de la définition des communautés énergétiques renouvelables montre que les municipalités étaient initialement incluses (forte influence) mais disparaissent au moment de la validation en comité des études d'impact pour n'être plus que des auxiliaires (influence limitée). Dans ce cas précis, l'influence des collectivités est perçue par les rédacteurs comme une capacité à servir de porte-voix, à « *faire monter dans le débat public* », là où d'autres acteurs (REScoop notamment) sont identifiés comme des experts techniques fournissant des informations :

³⁵⁷ Avis du Comité d'étude d'impact (« regulatory scrutiny board ») sur la base de l'oral du 14 septembre 2016 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/sec_2016_499_0.pdf, consulté en décembre 2016) : cf. point 7 du document : « *The subsidiarity argument is particularly relevant for issues related to administrative procedures for permits or the legal definition of energy communities.* » (et plus loin :) « *The IA should look at a wider range of options including action at Member State level particularly in the transport and heating and cooling sectors. Moreover, the extension of the scope of the directive to cover administrative issue for permits and the legal definition of energy communities is questionable on subsidiarity grounds.* » (gras ajouté)

³⁵⁸ Cf. documents rendus publics par Contexte le 15 novembre 2016 (https://www.contexte.com/article/energie/documents-paquet-legislatif-hiver-sur-energie-de-la-commission_60961.html#directiveenr).

(Extrait d'entretien avec un rédacteur des dispositions sur les communautés énergétiques renouvelables)

Est-ce que vous pensez que les collectivités ont eu une influence sur les Renewable Energy Communities, sur le fait que ça se retrouve dans la législation ?

Oui je pense qu'ils ont influencé très positivement... Ils ont fait en sorte que... ils se sont battus pour que ce soit dedans.

Vous pensez qu'ils ont eu une influence à quel niveau du coup ?

(...) Eux ils ont contribué à faire monter cet item dans le débat public, donc ils ont contribué à ce que ce soit accepté, par la plus large audience.

Ils ont contribué à faire connaître ? Donc en terme de... ?

À monter le sujet.

(...)

Est-ce qu'on pourrait dire que, sans eux, la Commission n'aurait pas rédigé cet article là ou est-ce qu'on peut pas aller jusque-là ?

Sans [eux] non. Non. Sans REScoop, peut-être.

Les collectivités sont ainsi utilisées dans un premier temps comme des facilitateurs, voire des locomotives, dans l'adoption de cette définition des communautés énergétiques renouvelables, mais au final n'apparaissent dans le texte adopté que comme des auxiliaires. Il apparaît ainsi que les collectivités ont eu une influence que l'on pourrait qualifier de moyenne, avec des variations fortes selon les moments de la procédure.

Ainsi, de manière générale, les capacités d'influence au sein de la Commission sur la question de l'énergie varient énormément selon l'unité considérée, et même au sein d'une même unité, selon le problème considéré (cf. l'unité B3, pour laquelle l'influence est nulle sur la « EU DSO entity » et forte sur les communautés énergétiques locales). Intéressons-nous à présent à nos deux études de cas sur les déchets.

1.2. Le cas des déchets : une influence a minima ?

Dans le cas des déchets, la préparation législative se fait au sein de l'unité « gestion des déchets » de la DG environnement, à deux reprises (propositions adoptées en juillet 2014 puis décembre 2015). À la fois sur la définition de déchet municipal et sur les filières REP, la mobilisation des collectivités est assez forte (voir partie précédente) et les collectivités ont de manière générale un très bon accès à l'unité déchet. S'agissant de l'influence, nos 2 cas d'étude sont assez contrastés, même s'ils suggèrent une capacité d'influence a minima des collectivités, contrairement à ce qui se produit pour l'énergie où, dans certains cas, les collectivités se heurtent à une absence totale d'influence. Si le cas de la définition de déchet municipal est assez peu probant (et sera traité ici assez rapidement de ce fait), une influence assez forte des collectivités est particulièrement visible dans l'étude des dispositions sur les filières REP, qui mérite par sa dynamique, comme pour les “communautés énergétiques renouvelables”, d'être traitée en détail.

1.2.1. La définition des déchets municipaux

Dans le cas de la définition des déchets municipaux, l'analyse de l'influence présente une dynamique peu révélatrice sur l'influence des collectivités.

La première proposition de définition des déchets municipaux de juillet 2014 de la Commission est faite sur la base d'une reprise « copiée-collée » d'une définition existante de l'OCDE, sur recommandation de la DG ESTATS (aussi appelée Eurostats). Elle est considérée alors comme consensuelle, étant reprise d'un cadre international. Mais les réactions des parties prenantes et les négociations au Conseil à l'automne 2014 avant le retrait des propositions font apparaître que ce n'est pas le cas. L'essentiel des oppositions porte sur l'inclusion dans la définition de la précision de *qui* collecte, refusée aussi bien par les autorités locales³⁵⁹ que par les industriels³⁶⁰ (sur les enjeux derrière cette opposition, se reporter au chapitre 2). Ce point est également clairement rejeté par la quasi-totalité des États-Membres (notamment dans leurs réponses lors de la consultation ciblée des États-Membres réalisée par questionnaire par l'unité déchet à l'été 2015), et se trouve donc retiré de la proposition de 2015. Un autre point fait débat : l'étendue de la définition. Sur ce point, les industriels dénoncent aussi à l'automne une définition trop large³⁶¹, étant d'autant plus réactifs que la définition porte encore potentiellement la précision de qui collecte, et donc aurait pu impliquer une extension de la compétence du service public des déchets au détriment de la collecte soumise au droit de la concurrence.

La principale innovation de la proposition de la Commission en décembre 2015 concerne l'inclusion d'un critère de quantité, qui a été débattu avant le retrait des premières propositions en groupe de travail du Conseil sous présidence italienne³⁶². L'idée de ce critère,

³⁵⁹ Extrait du position paper MWE du 10 novembre 2014 : « *The definition should define only the type of waste, not list where it occurs or who collects it. (...) Who collects is a decision for the member state. Member States wishing to retain an existing definition of municipal waste as exclusively household waste can do so, by also collecting statistics from commerce and industry on their production of waste which is similar to household waste. This makes all national statistics comparable at European level: 'Municipal solid waste' means household waste and all waste from commercial and industrial activities which is similar to household waste.* »

³⁶⁰ Voir la position de l'organisation européenne des industriels des déchets FEAD (https://www.wastematters.eu/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/FEAD_Position_Paper_on_Circular_Economy.pdf) ou des professionnels du papier (<http://www.cepi.org/system/files/public/epw-presentations/2014/Ulrich%20Leberle.pdf> et <http://www.paperindustryworld.com/the-waste-package-presented-by-the-european-commission-last-july/>) : « Definition of Municipal Waste: the definition of municipal waste should not include material from the retail sector. The collection of waste from the retail sector is already well organised. Including the retail sector would divert the focus from the challenge of improving the waste collection from households and small shops. »

³⁶¹ Voir la position de l'organisation européenne des industriels des déchets FEAD (https://www.wastematters.eu/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/FEAD_Position_Paper_on_Circular_Economy.pdf).

³⁶² Cf. les propositions renvoyées par la présidence Italienne à la DG ENV en mars 2015 via des « non-papiers » (un des « non papiers » de la présidence italienne non daté précise : « *Definition of Municipal Waste* many delegations are in favour of introducing a definition of municipal waste, yet have some doubts concerning the specific content of Annex VI. In particular, views converge on the fact that the definition

poussée entre autres par la Belgique et la France (et ACR+), est d'essayer de limiter les divergences entre les définitions de déchet municipal qui sont effectivement appliquées entre les différents États-Membres:

(Entretien avec un rédacteur de la proposition déchet de la Commission européenne)

(à propos de la 2^{ème} proposition de 2015)

Qu'est-ce qui vous avait incité à mettre ce critère de quantité ?

Certainement... simplement parce que à l'époque, si je me souviens bien, certains pays nous rapportaient très très peu... on n'avait pas une définition harmonisée, le problème n'était pas tellement leur composition ou le type de déchets, mais simplement les quantités. Dans certains pays, si je prends un extrême, le Danemark rapportait 600kg par habitant, (...) et d'autres pays qui sont dans des conditions économiques semblables arrivaient à 300-400 kg par habitant - ça venant qu'au Danemark, la définition de déchet ménager est très large et qu'on prend des déchets qui viennent d'entreprises, de petites PME... Chaque pays avait une interprétation différente, mais la différence portait surtout sur les quantités produites. C'est pour ça qu'on avait tenté de mettre ça.

En effet, ce qui est compté comme déchet municipal varie énormément entre les États (ou pour reprendre l'expression d'un enquêteur favorable à l'inclusion du critère de quantité dans la définition de déchet municipal : « *ne pas le mettre (...) [c'est] compare(r) des pommes et des poires* »). Sur ce critère, les positions des représentants de collectivités ne sont initialement pas foncièrement hostiles : lors de la consultation ciblée menée en juin 2015 par la Commission (réunions bilatérales avec des parties prenantes menées par l'unité déchet accompagnée des représentants de la DG GROW - ex-ENTR - et le Secrétariat Général), Municipal Waste Europe n'a pas de position tranchée sur ce critère³⁶³ (et propose en septembre 2015 une définition qui contourne la question en évacuant les critères de similitude³⁶⁴) et ACR+ y réagit très favorablement (comme le mentionne un enquêteur appartenant à ce réseau : « *Sur la définition du déchet municipal, nous on a très fort accueilli - ça venait de nous aussi en partie - la mention de quantité* »). La consultation spécifique des États-Membres sur la définition de déchet municipal de l'été 2015, qui est explicitée dans un complément d'étude interne confié au consultant Eunomia, contient une question sur l'intérêt d'un critère quantitatif, mais il semble que les réponses des États-Membres ne soient pas prolixes sur ce point³⁶⁵. Les entretiens menés avec l'équipe de rédaction de la définition de

should remain focused on the waste stream origin and composition, rather than on the entities responsible for collection. A number of delegations has also highlighted the need to better define the notion of « similar waste », for instance by introducing a quantitative criterion. »).

³⁶³ Cf. extrait du compte-rendu de la réunion bilatérale avec MWE fait par le Secgen (obtenu par demande d'accès aux documents) : « *They would agree to refer to the nature and composition of household waste as an indication as to what should be counted as municipal waste, and while MWE did not oppose reference to 'quantity', it was not clear for MWE how this could work in practice,* » (soulignement ajouté).

³⁶⁴ Dans la publication « the European files », très lue dans la « Brussels bubble » (car incluant des articles signés de nombreux commissaires et eurodéputés), le numéro de septembre 2015 dédié à l'économie circulaire inclut un article du président de Municipal Waste Europe qui propose une définition de déchet municipal sans critère de similitude (enlevant également les critères de nature et composition qui étaient présents dans la proposition de 2014) (<https://www.europeanfiles.eu/wp-content/uploads/2017/05/The-European-Files-Circular-Economy-in-Europe-Sept-2015-Issue-38.pdf>, consulté en août 2018).

³⁶⁵ Extrait du rapport Eunomia 2016 :

« 4.2 Member State Consultation

déchets municipaux de décembre 2015 accréditent plutôt le fait d'inclure ce critère du fait de considérations purement internes liées à la cohérence avec l'étude d'impact de 2014 (qui devait être en grande partie conservée du fait des contraintes de calendrier, cf. partie 1) :

C'est vrai qu'il y avait des discussions avec la définition de l'OCDE, la définition d'Eurostats. Et puis aussi il fallait qu'on colle tout ça avec notre définition des déchets municipaux telle qu'on l'avait utilisée pour l'étude d'impact.

Ah oui...

Parce que pour l'étude d'impact, on a défini, pour faire des calculs pour la modélisation, on a dû restreindre la notion de déchets municipaux à certaines choses, à certains flux. Et puis à la fin on est arrivé... à la fin c'était un compromis.

Au final, s'il y a eu une influence des collectivités sur cette définition de déchets municipaux, elle est de toutes façons très limitée. En effet, le retrait de la mention de qui collecte comme demandé par Municipal Waste Europe s'inscrit dans une opposition généralisée, y compris au niveau des États-Membres ; et le maintien du critère de quantité, soutenu par ACR+, est introduit surtout pour des considérations internes. La deuxième étude de cas sur les déchets, qui porte sur les filières REP, ne présente pas le même profil.

1.2.2. Les filières REP: une influence significative des collectivités

La première proposition déchets de la Commission de juillet 2014 : une influence forte des collectivités

Pour les filières de responsabilité élargie du producteur (REP), la question de leur incorporation dans les révisions des directives déchets est encore incertaine à l'automne 2013 (alors que la nature législative de la révision a été actée, cf. partie 1). Un consultant, Bio Intelligence Service (BIOIS), a été missionné début 2013 par l'unité déchets pour conduire une étude spécifique sur les filières REP, avec pour mandat de débroussailler le maquis des multiples filières existantes au sein des États-Membres et de tenter d'en extraire des facteurs clés de succès (« règles d'or ») pour produire a minima un « guide »³⁶⁶. Les travaux sur les

Member States were consulted directly by means of a short questionnaire issued by the European Commission in July 2015. A total of 20 Member States responded to the consultation. This questionnaire included the following four questions in relation to the definition of municipal waste:

1) "Should the definition remain neutral as to who is responsible for collection/management of the targeted waste stream (e.g. municipalities or private actors)?"

2) To what extent should the definition include waste from retail, trade, small businesses, office buildings and institutions that is similar in nature and composition to household waste? Would a quantitative criterion be useful?

(...)

All of the Member States that responded to the consultation stated that they felt that the definition of municipal waste should remain neutral with regards to who is responsible for its collection. A large majority of Member State respondents also supported the notion that the definition of municipal waste should extend beyond household waste and include "waste from retail, trade, small businesses, office buildings and institutions that is similar in nature and composition to household waste" though two member states stated they would like to see the definition restricted to wastes which municipalities actually collect. Likewise, there was strong support for linking the definition of municipal waste to clearly defined waste codes, with 13 Member States broadly in favour and three opposed. »

³⁶⁶ Cette étude est lancée pour approfondir une première étude commanditée par l'unité déchets en 2011, qui concluait à l'importance des « instruments économiques » (dont font partie les filières

filières REP sont menés de manière relativement indépendante de l'étude d'impact (qui fait l'objet d'une autre étude, plus généraliste, missionnée à un autre consultant et donne lieu à une consultation publique à l'été 2013), et fait ainsi l'objet d'une consultation ciblée séparée, déjà évoquée rapidement au chapitre 6. En particulier, le consultant BIOIS organise avec la Commission, en y associant les principales parties prenantes, une grande conférence le 18 septembre 2013 (à laquelle les collectivités sont conviées, voir encadré n°24), et une consultation écrite de novembre à décembre 2013 (à laquelle les réseaux de collectivités répondent, sauf ACR+ qui transmet ses positions à l'oral au consultant le 19 septembre, cf. partie précédente).

Encadré n°24 : Le « Stakeholder Workshop » du 18 septembre 2013

Le moment clé de l'étude sur les filières REP est la grande **conférence des parties prenantes (« stakeholder workshop ») du 18 septembre 2013**, qui rassemble 100 participants. L'objectif de la conférence est d'« échanger à propos des bonnes pratiques et débattre des orientations sur de possibles lignes directrices » sur les REP (*« Exchange good practices and discuss the orientation of possible "guiding principles" »*). En pratique, les retours des participants sont recherchés sur 4 thèmes qui sont préalablement identifiés par le consultant (et la Commission) :

- « 1. Les aspects organisationnels et le partage des responsabilités (« Organisational aspects and share of responsibilities between stakeholders »)
- 2. Le principe des vrais coûts et la couverture des coûts (« True cost principle and cost coverage »)
- 3. Une concurrence saine (« Fair competition »)
- 4. Transparence et contrôle (« Transparency and control »).

Après une mise en contexte par le chef d'unité « gestion des déchets » de la DG ENV, c'est un représentant du consultant BIOIS, jeune français, qui présente les résultats préliminaires de l'étude REP et la façon dont la conférence va se dérouler. Les participants ont reçu un fond de dossier (« background document »³⁶⁷) qui contextualise la réunion, présente l'organisation de la journée, et met en avant les objectifs attendus. La totalité de la réunion se tient en anglais.

Les participants sont si nombreux (100 personnes) qu'ils sont divisés en 3 groupes A B C, la Commission ayant pris soin d'assurer une répartition des intérêts à peu près homogène dans chacun des groupes (avec des représentants des « industries obligées » fabriquant les produits, des représentants des éco-organismes, des représentants de l'État et des autorités locales, des représentants des recycleurs et des représentants d'ONG). Deux rapporteurs sont nommés par groupe, là encore pas totalement au hasard : le dosage semble savamment fait entre nationalités, entre fédération et acteur individuel, entre public et privé, et entre type d'intérêts (l'ONG européenne de la réutilisation et l'association européenne des éco-organismes pour le groupe A, le ministère irlandais de l'écologie et le CCRE pour le groupe B, et l'association européenne des recycleurs plastiques et Suez pour le groupe C). Les groupes sont invités à réfléchir séparément (« 3 Parallel Roundtables for the development of golden rules ») et les 6 rapporteurs synthétisent les enseignements à la fin de la journée. Le rôle de rapporteur est évidemment valorisant mais aussi important dans la mesure où le message final ne doit pas être dénaturé.

Les collectivités locales sont présentes en force lors de ce workshop. La secrétaire générale de Municipal Waste Europe et le président d'ACR+, représentant la région de Bruxelles-capitale, sont ainsi dans le groupe A, auquel participe un administrateur de la Commission spécialiste des REP. BDE-Bruessel (la fédération allemande du recyclage) se présente également comme un représentant

REP). Les résultats préliminaires de cette première étude sont présentés lors d'un grand séminaire de la Commission organisé le 25 octobre 2011 (<http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/strategy/2.%20%20Emma%20Watkins%20Stakeholder%20event%2011EEP.pdf>, consulté en juillet 2017), exactement à l'époque où ACR+ valide en interne le lancement de son « EPR club » (en français « club REP »). L'étude est publiée en avril 2012 (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf, consultée en juillet 2017).

³⁶⁷ http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/documents.html, consulté en juillet 2017.

des autorités locales allemandes. Le groupe B inclut la présidente norvégienne du groupe de travail du CCRE, le président du groupe de travail d'Eurocities (représentant Oslo) et le président du Comité européen d'experts de VKU (représentant la ville de Munich et par ailleurs vice-président du groupe de travail déchet d'Eurocities). Ce groupe est modéré par le consultant et un administrateur de la Commission spécialiste des déchets électriques et électroniques. Enfin le groupe C, suivi par un administrateur de la Commission en charge de l'étude d'impact, rassemble des représentants d'autorités locales individuelles (dont deux membres du conseil d'administration d'ACR+) et le secrétariat de la commission environnement du Comité des Régions. L'agence française ADEME est également présente.

Les participants sont invités à réagir sur la base du fond de dossier, notamment à propos de projets de « règles d'or » sur les responsabilités (thème 1) et la couverture des coûts (thème 2), de manière très ouverte. Néanmoins la présentation introductive du consultant sous-entend une préférence pour la couverture totale des coûts³⁶⁸.

Les conclusions du Workshop³⁶⁹ montrent que les débats ont été houleux sur ces 2 thèmes. Sur les responsabilités, le consensus n'a été atteint que sur la nécessité de laisser les parties s'organiser différemment, le tout étant de bien définir les responsabilités et de mettre en place un dialogue. Sur la couverture des coûts, les positions sont également très variables, montrant des désaccords sur ce que les producteurs doivent financer et à quelle hauteur, notamment sur la prise en compte du « *littering* » (« dépôts sauvages » ou plus simplement déchets dans les rues). Les producteurs considèrent qu'ils ne sont pas responsables de la mauvaise conduite des citoyens qui ne respectent pas le tri. Les municipalités considèrent que c'est aux producteurs de payer selon le principe du pollueur-payeur : les producteurs devant financer la prise en charge de tous les déchets sous REP (dont une partie répercutée sur les citoyens via l'écocontribution), il n'est pas normal que ce soient les municipalités (et donc les contribuables locaux) qui aient à payer (à nouveau) pour ces déchets via les services municipaux.

La consultation écrite des « parties prenantes » (« consultation ciblée ») sur les filières REP, organisée entre le 6 novembre et le 2 décembre 2013 par le consultant³⁷⁰ fait l'effet d'une bombe dans le landerneau bruxellois des déchets : il y est demandé de réagir sur une « règle d'or » qui propose la prise en compte des « coûts complets »³⁷¹, incluant les coûts pour la collecte non séparée et ceux pour la prévention et la gestion du « *littering* ». Autrement dit, les producteurs doivent financer tous les coûts de gestion des déchets (du moment que ces déchets sont visés par une REP), non seulement ceux qui sont collectés séparément mais aussi ceux des ménages mal triés et les dépôts sauvages (dont la collecte et le

³⁶⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/pdf/Stakeholder%20Workshop.zip, présentation de BIOIS réalisé lors du séminaire, consulté en juillet 2017.

³⁶⁹ http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/documents.html, consulté en J juillet 2017.

³⁷⁰ http://www.expra.eu/downloads/epr_consultation_eaLxT.pdf, consulté en juillet 2018.

³⁷¹ Extrait du document de consultation :

« **Statement n°5: In line with the polluter pays principle, the design and implementation of an EPR should make sure that the full costs related to the end of life of products are covered.**

(...). The establishment of this full cost should cover all types of costs, for example:

- Collection, transport and treatment costs for separately collected waste;
- Revenue from the sales of the materials ;
- Collection, transport and treatment costs for non-separately collected waste covered by Extended Producer Responsibility (EPR) (e.g. waste covered by EPR collected with mixed municipal waste);
- Cost for public communication and awareness raising (on waste prevention, separate collection, etc.);
- Costs for litter prevention and management;
- Costs for the appropriate control of the system (including auditing, measures against free riders, etc. see statement 9)
- Administrative costs, i.e. costs linked to the running of PROs

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines) »

traitement sont normalement financés entièrement par les collectivités). Cette proposition, qui correspond à la position des collectivités locales³⁷², donne lieu à une réaction et à un contre-lobbying féroces des producteurs, qui souhaitent limiter leur contribution financière (notamment Europen, l'association européenne des emballages et de l'environnement, qui rassemble des entreprises multinationales comme Coca-Cola, Nestlé, TetraPak, Unilever, Danone ou Pepsico). Outre répondre à la consultation publique³⁷³, Europen organise plusieurs conférences sous l'égide du journal en ligne Euractiv (et rapportées par ce journal), en y invitant tous les niveaux hiérarchiques de la DG ENV³⁷⁴. Les associations d'éco-organismes sont moins engagés sur cette question, mais soutiennent plutôt la ligne des producteurs³⁷⁵. Malgré cette levée de boucliers, l'unité déchet se trouve confortée dans sa position en interne à la DG ENV, notamment via la problématique du « littering » (déchets sauvages) et des déchets marins (« *marine littering* »). Avec la prise de conscience de quantités énormes de déchets plastiques dans les océans provenant d'une mauvaise gestion des déchets à terre, le thème du « littering » (et du « marine litter ») est en effet fortement porté par le commissaire Potocnik à partir de début 2013 et l'unité « gestion des déchets » se retrouve en première ligne pour trouver des solutions à ce niveau, précisément via la responsabilisation des producteurs (mesure qui ressort d'une consultation publique sur « marine litter » fin 2013³⁷⁶).

³⁷² Cf. chapitre 2. Tous les réseaux soutiennent une assiette la plus élargie possible pour les coûts couverts à l'automne 2013. Pour le « littering », ACR+ soutient une inclusion du littering dans les filières REP dès début 2013. Cf par exemple le 13 mars 2013 la position tenue lors d'un séminaire organisé par l'association Seas at risk (https://seas-at-risk.org/images/pdf/archive/2013/ACR_Seas_at_risk_13_March_2013_FIN_-_F_Bonnet.pdf, consulté en janvier 2019) : « *EPR and marine litter : EPR on packaging: what more? (...) Clear EPR obligations: Full collection and treatment cost recovery by the producers , including litter clean-up cost* » (cf. slides 15 et 16).

³⁷³ <https://europen-packaging.eu/downloads/1594.html>, consulté en novembre 2018 : sur la férocité de la réaction, cf. par exemple la prise de position extrêmement ferme qui tranche avec le style diplomatique habituel de l'organisation : « *The questionnaire suggests to include collection, transport and treatment costs for [packaging] waste which goes into the residual waste bin. EUROOPEN cannot accept this.* »

³⁷⁴ Euractiv organise avec le soutien de Coca-cola un « lunch event » où est invité un administrateur de la DG ENV le 27 novembre 2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=W6Tx4sqHyr0>), puis à nouveau un autre événement le 18 mars 2014, toujours en présence de l'unité déchet de la DG ENV. Municipal Waste Europe, ACR+ et VKU sont présents lors cette seconde conférence.

³⁷⁵ Voir la position de l'association européenne des éco-organismes EXPRA en février 2014 (http://www.expra.eu/downloads/expra_response_p_9VDX.pdf, consultée en juillet 2018), et notamment les points 4 et 5 : « 4. EXPRA believes that obliged industry and PRO's [producers responsibility organisations, i.e. éco-organismes] should only pay for the quantities of waste in the separate collection systems. (...). 5. EXPRA does not agree that PROs should pay the costs (albeit average costs) for all waste, as this does not create an incentive to increase the performance of municipalities in this area. ».

³⁷⁶ Cf. mention dans l'étude d'impact de la consultation publique sur un objectif quantitatif pour « marine litter » lancée fin 2013 par l'unité en charge de la qualité de l'eau de la DG ENV. Cette consultation publique, qui a lieu du 25 septembre 2013 au 18 décembre 2013, est centrée sur l'intérêt d'avoir un objectif ciblé sur « marine litter », mais elle comporte aussi des questions sur des mesures plus spécifiques par acteurs, dont une mention de mesures de responsabilisation des producteurs à propos de ce que pourrait faire l'UE (cf. p. 18. du rapport Arcady résumant les résultats de la consultation : http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf, consulté en janvier 2019). Cette question apparaît comme la mesure recueillant la plus forte adhésion de toutes les mesures

De manière générale, l'inclusion de « règles d'or » sur les filières REP dans la législation est assez consensuelle au sein de la Commission au moment de l'étude d'impact. Lors des réunions régulières avec les autres services (dont la DG ENTR et le Secrétariat Général notamment) qui ont lieu à l'automne 2013 et au début 2014 à propos du projet de rapport d'étude d'impact, seule une préoccupation liée au fait de ne pas entraver une harmonisation du marché intérieur via ces filières est soulevée par les autres services sur les REP. Il est vrai que la mesure est au niveau de l'étude d'impact encore générale³⁷⁷. Si le passage en comité d'étude d'impact est difficile pour l'unité déchet (le rapport fait l'objet d'une deuxième soumission, cf. partie 1), ce n'est pas sur ce point des filières REP.

C'est ainsi que la proposition législative mise en consultation interservices le 27 mai 2014 par la DG ENV avec l'aval du Cabinet Potocnik (où la DG ENV soumet aux autres Directions générales pour la première fois une proposition législative écrite) maintient en grande partie la position favorable aux collectivités qui avait été suggérée en consultation publique. La proposition prévoit en particulier explicitement que les producteurs prennent en charge via les filières REP « *la totalité des coûts de gestion des déchets* » (« the entire cost of waste management », cf. encadré n°25) « *y compris* » (« including ») certains coûts dont les « *possibles coûts liés au littering* » et la collecte (cf. considérant 21, et annexe VII point 6.1, reproduits en encadré n°25). La mention des termes « *totalité* » et « *y compris* » est déterminante, en ce qu'elle établit un principe de couverture maximaliste des coûts, pouvant potentiellement inclure des coûts non listés (potentiellement la collecte et le traitement des déchets résiduels non triés et donc non collectés séparément, par exemple, qui était une demande des collectivités). En outre elle « crante » la prise en charge des coûts de gestion du « *littering* ».

Encadré n°25 : Le texte des propositions déchets mises en consultation interservice par la DG ENV : extraits pertinents sur les filières REP

(Source : demande d'accès aux documents faite à la Commission)

(21) Littering, especially plastic, has a direct and detrimental impact on the environment and, due to high clean-up costs, on the development of the economy. The introduction of specific measures in waste management plans, financial contributions from producers within the Extended Producer Responsibility schemes, and proper enforcement from the competent authorities should help eradicate this problem.

proposées pour les « EU policy makers » (cf rapport Arcady p.18). Elle gêne particulièrement les producteurs et Européen (voir sa réponse à la consultation : « *The packaging supply chain cannot accept responsibility/costs (e.g. through Extended Producer Responsibility systems) from other parties over which it has no control* », http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.zip, consulté en janvier 2019), .

³⁷⁷ Le rapport d'étude d'impact rappelle que les conclusions des évaluations préalables pointaient toutes dans la direction d'un besoin de mesures minimales sur les filières REP (voir notamment p.13 et p.22 du rapport partie 1). L'intérêt des filières REP est analysé en terme économique comme permettant une mise de fond d'argent privé pour financer les collectes sélectives et se prémunir des variations des prix de revente de matière première. S'agissant du contenu et de la rédaction de la mesure sur les conditions minimales pour les REP, elle n'est pas détaillée dans le rapport d'étude d'impact : la mesure est brièvement résumée dans la présentation des mesures en reprenant les « règles d'or ». Pour les coûts couverts par les REP, la formulation un peu ambiguë de « *garantir des contributions financières raisonnables et reflétant le coût réel et complet de la fin de vie du produit* » est reprise.

ANNEX VII - Minimum requirements for extended producer responsibility

When developing and applying extended producer responsibility, Member States shall: (...)

6. ensure that financial contributions into extended producer responsibility schemes by producers or importers of products put on the European market:

6.1. cover the entire cost of waste management, including separate collection and treatment, adequate information to waste holders, data gathering and reporting, possible cleaning costs due to littering.

6.2. take into account the revenues from the sales of secondary raw materials originating from waste;

6.3. are calculated in function of the true cost of the end-of-life management of individual products placed on the European market;

Cette rédaction très favorable aux collectivités atteste d'une influence forte de ce type d'acteurs à ce stade de la procédure (que l'on peut attribuer à divers éléments explicatifs, dont principalement le fait que les mesures proposées par les collectivités rentrent en résonance avec les premiers résultats d'analyse sur les facteurs clé de succès des filières REP, mais aussi l'expérience professionnelle des rédacteurs, et le soutien politique fort du Commissaire Potocnik - cf. paragraphes suivants pour les détails).

Les réactions à cette proposition des autres directions générales lors de cette consultation interservices (CIS) de juin 2014 ne sont toutefois pas positives : le Secrétariat Général, la DG ENTR et la DG ECFIN mettent un avis négatif à la proposition. Les contributions de la DG ENTR et du Sec Gen vont néanmoins peu amoindrir la portée du texte sur les filières REP, en dépit de fortes réserves exprimées. Le Secrétariat général attaque notamment la prise en compte du « littering » (« *Producers should not be held liable financially or otherwise for littering via extended producer responsibility schemes* ») et le fait que les producteurs aient à prendre en compte la « *totalité des coûts* » de gestion des déchets, considéré trop ouvert et « *potentiellement disproportionné* », appelant à décrire plus en détail les responsabilités des producteurs pour assurer un traitement harmonisé dans tous les États-Membres. Si la DG ENTR soutient le principe d'obligations minimales pour les filières REP, elle refuse catégoriquement la mention du « *littering* » (répété 2 fois dans l'argumentaire)³⁷⁸. Concrètement, dans la proposition, elle propose de supprimer la référence aux filières REP dans le considérant 21 et de supprimer les coûts de littering dans le point 6.1 de l'annexe VII (cf encadré n°25 ci-dessus). Quant à la DG ECFIN, qui n'avait jusque-là pas participé du tout aux travaux interservices, elle s'oppose de manière générale aux propositions sur la base du

³⁷⁸ Cf. contribution de ENTR à la CIS, récupérée par demande d'accès aux documents « *We cannot support the proposal to hold EPR schemes financially responsible for littering. Such an obligation would create legal complications and run counter to the Polluter Pays Principle of the Treaty. In addition, the EPR requirements already prescribe that the EPR schemes cover the cost of adequate information to waste holders, which is the only extent to which responsibility for littering could reasonably be imposed on producers or importers bearing in mind the above-mentioned principle (which in any case prevails over any contradictory provisions in secondary legislation). Furthermore, in order to ensure that producers or importers choosing to set up and carry out their own EPR schemes are not "taxed" by the collective schemes, it should be clarified that financial contributions can only be charged for products that are part of the collective scheme. (...) We cannot support the proposal to hold EPR schemes financially responsible for littering. Such an obligation would create legal complications and run counter to the polluter pays principle of the Treaty.* »

climat économique « fragile »³⁷⁹.

La proposition finalement adoptée par le Collège des commissaires en juillet 2014 (cf. encadré n°26) tient compte de ces commentaires mais conserve une tournure très favorable aux collectivités : le principe de couverture de la « *totalité des coûts* » de gestion des déchets, « *y compris* » certains coûts, est conservé (point 6.1 dans l'encadré n°26 ci-dessous). Quant au « *littering* », si les producteurs ne doivent plus financer les coûts de nettoyage associés, leurs contributions financières doivent néanmoins « *soutenir la prévention et les initiatives de nettoyage* » (point 6.4 dans l'encadré n°26 ci-dessous).

Encadré n°26 : Le texte des propositions déchets adoptées par la Commission en juillet 2014 : extraits pertinents sur les filières REP

(26) Littering, especially of plastic, has a direct and detrimental impact on the environment and high clean-up costs are an unnecessary economic burden. The introduction of specific measures in waste management plans, financial support from producers within the extended producer responsibility schemes, and proper enforcement from the competent authorities should help eradicate this problem.

ANNEX VII - Minimum requirements for extended producer responsibility

When developing and applying extended producer responsibility, Member States shall: (...)

6. ensure that financial contributions into extended producer responsibility schemes by producers or importers of products put on the Union market:

6.1. cover the entire cost of waste management, including separate collection and treatment, adequate information to waste holders, data gathering and reporting,

6.2. take into account the revenues from the sales of secondary raw materials originating from waste;

6.3. are calculated in function of the true cost of the end-of-life management of individual products placed on the Union market which are covered by the scheme;

6.4. support litter prevention and clean-up initiatives.

Au final, la première proposition de la Commission sur les filières REP de juillet 2014 est très favorable aux collectivités.

La 2ème proposition déchet de la Commission sur les filières REP : une influence moyenne des collectivités

La deuxième proposition de la Commission qui est préparée en 2015 (après le retrait de la première, début 2015) et qui est adoptée en décembre 2015 (cf. partie 1) reprend dans les grandes lignes les propositions de 2014, avec quelques adaptations sur les filières REP, dont principalement deux intéressent au premier chef les collectivités.

Le premier changement concerne la suppression du « *littering* » (qui est « sacrifié » par l'unité déchet, un peu à regret, suite aux premiers échanges en groupe de travail du Conseil à l'automne 2014, cf. partie 1) :

| (Extrait d'entretien avec un administrateur de l'unité déchet) :

³⁷⁹ Cf. contribution d'ECFIN à la CIS, récupérée par demande d'accès aux documents : « *Finally, we are wary on the proposed "review of waste targets" in view of the difficulties of many countries (mainly in the EU10+2+1) to meet the existing targets. Proposing enhanced waste targets for 2030 will bring new cost burdens in a fragile economic climate also because many countries need still to invest heavily in meeting the existing targets at the new deadline.* »

(Sur le littering) Et sur le fait que ça n'ait pas été repris en décembre 2015, c'était lié à quoi ?

(...) On avait eu un tir de barrage pendant les premières négociations par rapport au fait de couvrir littering. Et donc c'est très très particulier. On avait eu 10 réunions au Conseil sur ce premier texte, et pendant ces 10 premières réunions, les réactions au Conseil par rapport au fait de rajouter littering ont été très négatives. On a essayé de se défendre, mais on n'a pas eu le temps de terminer la discussion. Mais je suis pas tout à fait certain qu'on n'aurait pas réussi à convaincre les États-Membres. Mais disons qu'on n'a pas eu le temps ... Entre temps, comme le texte a été retiré et qu'il fallait présenter quelque chose de différent, on a essayé de proposer un texte qui trouve un compromis plus rapidement.

Toutefois, cette suppression prête peu à conséquence (cf. encadré n°24 ci-dessous) : le maintien de la « *totalité des coûts* » de gestion des déchets et de « *y compris* » (point 4(a) dans l'encadré) font que, même sans être explicitement mentionné, le « *littering* » est en fait toujours compris dans les coûts... Si le texte est remanié dans le format (notamment suite à des commentaires du service juridique de dernière minute en novembre 2015, qui demandent à déplacer les obligations dans le corps du texte et non en annexe), le texte final conserve ainsi les éléments clés, à savoir la « *totalité* » des coûts et « *y compris* ».

**Encadré n°27 : Le texte des propositions déchets adoptées par la Commission en décembre 2015 :
extraits pertinents sur les filières REP**

(9) Extended producer responsibility schemes form an essential part of efficient waste management, but their effectiveness and performance differ significantly between Member States. Thus, it is necessary to set minimum operating requirements for extended producer responsibility. Those requirements should reduce costs and boost performance, as well as ensure a level-playing field, including for small and medium sized enterprises, and avoid obstacles to the smooth functioning of the internal market. They should also contribute to the incorporation of end-of-life costs into product prices and provide incentives for producers to take better into account recyclability and reusability when designing their products. The requirements should apply to both new and existing extended producer responsibility schemes. A transitional period is however necessary for existing extended producer responsibility schemes to adapt their structures and procedures to the new requirements

4. Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer to comply with its extended producer responsibility obligations :

(a) cover the entire cost of waste management for the products it puts on the Union market, including all the following:

- costs of separate collection, sorting and treatment operations required to meet the waste management targets referred to in paragraph 1, second indent, taking into account the revenues from re-use or sales of secondary raw material from their products;
- costs of providing adequate information to waste holders in accordance with paragraph 2;
- costs of data gathering and reporting in accordance with paragraph 1, third indent.

(b) are modulated (...)

(c) are based on the optimised cost of the services provided in cases where public waste management operators are responsible for implementing operational tasks on behalf of the extended producer responsibility scheme.³⁸⁰

³⁸⁰ Traduction officielle de la version française de la proposition de la Commission :

« 4. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les contributions financières versées par les producteurs pour se conformer à leurs obligations de responsabilité élargie:

a) couvrent la totalité des coûts de gestion des déchets des produits qu'ils mettent sur le marché de l'Union, y compris l'ensemble des éléments suivants:

- les coûts de la collecte séparée, du tri et des opérations de traitement nécessaires pour atteindre les objectifs de gestion des déchets visés au paragraphe 1, deuxième tiret, compte tenu des recettes tirées du réemploi de leurs produits ou des ventes des matières premières secondaires issues de ces produits;

Le deuxième changement est vu comme plus problématique par certaines collectivités : apparaît dans le texte (point 4 (c) dans l'encadré n°27 ci-dessus) une obligation d'établir les contributions des producteurs « *sur la base du coût optimisé des services* » réalisés par les autorités locales, ce qui signifie en pratique que si la collecte des déchets sous REP est réalisée par les municipalités, ces dernières ne doivent pas surfacturer le service, ou en tout cas ne pas faire financer les surcoûts par les producteurs. Cette « surfacturation » est dans les faits difficile à appréhender, mais elle correspond à l'idée que le service doit être « *cost-efficient* », c'est-à-dire opéré comme s'il était réalisé par un acteur privé en situation de concurrence, tout surcoût lié à des choix politiques (emplois locaux, etc.) ne devant pas être financé par les REP :

(Entretien avec un rédacteur de la Commission européenne)

Dernière question sur la proposition de décembre 2015 : que pouvez-vous me dire sur les coûts optimisés pour les services fournis par les opérateurs publics ?

Oui. L'idée, c'est précisément que si un opérateur public décide d'exécuter une partie des responsabilités des producteurs, par contrat ou autre moyen, ce qui est le cas dans beaucoup de pays, j'ai plus les chiffres en tête mais 60% des services sont opérés par du public et 40% par du privé, mais pour faire ces 60%, l'idée est qu'ils ne peuvent pas exiger des producteurs d'emballages des coûts inconsidérés. Moi j'ai un exemple concret à [ville]. On a décidé d'avoir 3 personnes derrière les camions pour aller plus vite et pour toute une série de raisons sociales... On pourrait faire ça, une collecte optimisée c'est 2 personnes. La troisième personne, c'est pas à l'opérateur d'emballage de payer... Je caricature, mais c'est un peu l'idée. Le [secteur] public ne peut pas demander plus de ce que la moyenne des opérateurs privés font. Ça s'est retrouvé dans le texte final.

Cette obligation est vue favorablement par ACR+, qui la considère équilibrée et conforme à sa doctrine de neutralité entre public et privé, mais pas par les autres réseaux de collectivités et notamment le CCRE, qui y voit un possible affaiblissement des prérogatives des collectivités liées au service public de gestion des déchets.

Au final, la deuxième proposition sur les déchets reste, pour ce qui concerne le cas des REP, assez favorable aux collectivités, avec une influence que l'on peut qualifier de moyenne (maintien des principes clés de couverture totale malgré la disparition du « *littering* » et l'apparition d'un service « *optimisé* »).

Ainsi, de manière générale, comme pour le cas de l'énergie, l'influence des collectivités varie selon les sujets considérés, et même pour un même sujet, en fonction du moment (cf. le cas des filières REP, où l'influence est forte lors de la première proposition et moyenne lors de la deuxième proposition). S'il semble que le secteur des déchets apparaisse comme un peu plus réceptif que celui de l'énergie aux collectivités, cette tendance en

– les coûts découlant de la fourniture d'informations adéquates aux détenteurs de déchets conformément au paragraphe 2;

– les coûts de la collecte et de la communication des informations conformément au paragraphe 1, troisième tiret;

b) soient modulées (...);

c) soient établies sur la base du coût optimisé des services fournis dans les cas où des organismes publics de gestion des déchets sont chargés de l'exécution des tâches opérationnelles au nom du régime de responsabilité élargie des producteurs. »

fonction du secteur n'est pas systématique (dans certains cas de l'énergie, la Commission est tout aussi réceptive) et mériterait en tout état de cause d'être confirmée sur la base d'un plus grand nombre de cas. Nous nous proposons donc de chercher des explications aux mécanismes d'influence au-delà de ces variables sectorielles et du moment de la phase de la procédure.

2. Les mécanismes et conditions d'influence à la Commission

La variabilité de l'influence des collectivités entre les 6 cas étudiés à la Commission nous conduit à nous interroger sur les *raisons* permettant d'expliquer pourquoi il y a influence dans certains cas et pas dans d'autres. Les analyses nous conduisent à mettre en exergue quatre grands mécanismes explicatifs de l'influence.

2.1. Congruence entre objectifs de l'unité en charge du dossier et positions des collectivités

Le premier est **l'importance de la congruence, même indirecte, entre les objectifs de l'unité en charge du dossier et les positions des collectivités**. Cette congruence est assez évidente (et confine à la coïncidence) lorsque les collectivités défendent le développement des énergies renouvelables au niveau local, alors que l'objectif de l'unité C1 de ENER est précisément de favoriser le développement de ces énergies renouvelables :

(Extrait d'entretien avec un administrateur à l'unité C1 de la DG ENER de la Commission européenne)

A la DG Energie, à l'unité C1 renouvelable, notre but il est très simple : c'est développer les renouvelables a minima dans le cadre des objectifs fournis au niveau européen. Je caricature mais c'est comme ça. Et suivre cette mise en oeuvre. Ça c'était l'alpha et l'oméga du travail à la C1.

La congruence avec les objectifs est parfois moins évidente, nécessitant un certain temps d'appropriation. Pour le cas des « communautés énergétiques locales », l'unité B3 a pour objectif de parachever le marché intérieur de l'électricité (marché de détail), via une concurrence libre et non faussée (« fair competition and level playing field ») qui donne le choix aux consommateurs de leur fournisseur. Cela passe notamment par la promotion des « nouveaux acteurs » qui doivent venir concurrencer les fournisseurs historiques dans le cadre d'un marché concurrentiel. Si, initialement, les « communautés énergétiques locales » (tout comme les autoconsommateurs) ne sont pas perçues comme des nouveaux acteurs pertinents du marché (raison pour laquelle ils ne sont par exemple pas abordés dans l'étude d'impact), l'unité B3 finit par se les approprier en faisant valoir que le rôle de la législation sur l'organisation du marché de l'énergie est aussi de reconnaître les acteurs qui « *existent déjà* » en leur assurant un traitement équitable et en évitant des divergences de règles entre

marchés nationaux :

(Extrait d'entretien avec un administrateur de l'unité B3)

Les communautés énergétiques renouvelables [dans la directive ENR], le but de cet article était essentiellement de favoriser l'accès aux systèmes de soutien... c'était ça...

Alors que dans la directive sur le marché, l'objectif était véritablement de reconnaître un nouvel acteur sur le marché, qui existait déjà dans de nombreux États-Membres mais qui n'était pas reconnu dans la législation et qui de toutes manières ne l'était pas au niveau européen. (...)

On avait décelé un certain nombre d'avantages qu'on trouvait, enfin pas juste nous parce que c'était quelque chose qui existait déjà, mais qui en même temps se heurtaient à des problèmes.

L'idée était d'avoir un article qui lèverait les obstacles disproportionnés à ces acteurs-là, qui ne doivent pas être forcément avantagés, mais qui ne doivent pas non plus être désavantagés.

Par rapport à d'autres acteurs sur le marché. C'est exactement ça l'objectif de ces dispositions.

Et qu'on puisse les reconnaître en tant que tel, qu'on ne puisse pas avoir des États-Membres qui par principe refusent ou mettent tellement d'obstacles qu'aucun ne voit le jour.

Cette évolution de l'unité B3 en faveur de « communautés énergétiques » dans le marché de l'électricité passe ainsi par la reconnaissance de cette catégorie comme un nouvel acteur pertinent et donc comme une catégorie correspondant à l'objectif de l'unité B3. Elle est aussi à lire en lien avec le soutien politique dont bénéficient les communautés énergétiques renouvelables et la nécessité juridique de définir une catégorie similaire à ce qui est introduit pour le marché de l'électricité (voir troisième mécanisme d'influence ci-après).

La congruence peut aussi prendre des formes indirectes. Typiquement dans le cas des filières REP, l'objectif de l'unité « gestion des déchets » est d'assurer en Europe une « meilleure gestion des déchets » (c'est-à-dire une diminution des déchets mal ou non traités, et notamment une atteinte des objectifs de recyclage, à un moindre coût). Dans l'esprit des rédacteurs de l'unité « déchets », améliorer la gestion des déchets au niveau européen passe en particulier par le fait d'aider les pays les plus en retard (« nouveaux États-Membres » principalement), et c'est en cela que des filières REP efficaces sont cruciales :

(Extrait d'entretien avec un rédacteur, administrateur de l'unité déchet de la DG ENV)

Mon souci c'était surtout pour les pays où ces systèmes REP sont en développement ou vont se développer. Parce que pour moi, atteindre les objectifs de recyclage tels qu'on les a fixés, tant pour les emballages que pour les déchets municipaux, une des préconditions c'était d'avoir des systèmes REP qui sont efficaces. Il n'y a aucun pays qui atteint des objectifs élevés sans avoir un système de REP qui fonctionne. Tout simplement parce qu'il n'y a pas assez d'argent au niveau des budgets nationaux et donc il faut créer des fonds complémentaires. Et une manière de créer des fonds complémentaires sans lever de nouvelles taxes est la responsabilité élargie du producteur. L'expérience a montré que, quand il est bien encadré, ça fonctionne bien à un coût pour la société qui est moindre et qui permet d'atteindre des objectifs élevés. Donc tout ça était lié. (...)

Voilà mais nous on était persuadé que sans un système REP efficace, notre taux de recyclage était inatteignable quoi. Donc c'était lié, c'était un des moyens pour aider les États-Membres pour atteindre les objectifs de recyclage. (...)

Notre objectif, c'était vraiment l'efficacité et rien d'autre, c'était vraiment tirer tout le système vers le haut, qu'il soit plus efficace, et tirer ces objectifs de recyclage vers le haut, qu'ils restent ambitieux.

Si les collectivités sont écoutées lorsqu'elles prônent une couverture maximaliste des coûts, c'est en fait parce que l'unité déchet s'appuie sur un résultat intermédiaire (scientifiquement mis en évidence dans les études de 2012 et 2013), qui est qu'une couverture totale des coûts

est le principal facteur clé de succès des filières REP. Ou avec les mots de la Commission :

(Extrait d'entretien avec un rédacteur, administrateur de l'unité déchet de la DG ENV)

Et sur cette question du « full cost coverage » (couverture totale des coûts), qu'est-ce qui vous avait motivé là-dessus?

Ca, c'était vraiment quand on a lancé cette étude avec BIOIS, on a essayé de comparer l'efficacité des systèmes REP dans les différents pays de l'UE et là on s'est rendu compte qu'il y a des différences énormes de rendement. Donc par rapport aux redevances qui sont payées par les producteurs et par rapport aux objectifs de recyclage, donc aux quantités effectivement recyclées donc il y a vraiment des différences d'efficacité importantes selon les différents pays.

On a essayé de voir quels étaient les pays les plus efficaces, et voir les conditions de cette efficacité. (...) Et donc, dans cette analyse, on s'est rendu compte que les systèmes où le financement était assuré complètement par les secteurs qui mettent sur le marché, l'effet positif de ça, c'est que, d'une part, ça réduit les frais pour les municipalités mais, d'autre part, le fait qu'ils soient complètement responsables, ça les pousse à pousser les municipalités à être plus efficaces. Donc quand il y a une prise en charge complète du coût par des opérateurs, enfin ceux qui mettent sur le marché, en général, non même pas en général, disons la leçon c'est que effectivement le coût-efficacité est meilleur.

Quand les producteurs financent complètement (« couverture complète »), « ça réduit les coûts pour les municipalités » et « ça pousse (les producteurs) à pousser les municipalités à être plus efficaces », ce qui fait qu'au final le « coût-efficacité est meilleur ». Ainsi l'élément déterminant de l'influence d'ACR+ quand l'association propose d'inclure le « littering » n'est pas seulement que cette mesure est soutenue politiquement par le commissaire Potocnik, mais qu'elle va dans le sens d'une plus grande couverture des coûts, et, par voie de conséquence, d'une meilleure gestion des déchets qui permettra aux États-Membres, notamment les plus en retards, d'atteindre des objectifs élevés de recyclage à moindre coût.

A contrario, une absence de congruence des objectifs entre l'unité en charge de la rédaction et les collectivités est gage d'influence nulle. Dans le cas de la « EU DSO entity », en dépit d'une forte mobilisation et d'une attente d'un positionnement de leur part par la Commission, le CEDEC et ses alliés sont inaudibles lorsqu'ils essaient de faire valoir la subsidiarité et la flexibilité pour cette entité (alors qu'ils s'adressent à l'unité en charge de la Convention des maires...). Ils sont en effet face à une unité B3 de la DG ENER (et à une direction B de la DG ENER) dont l'objectif est de parachever le marché intérieur de l'électricité, et qui, pour ce faire, sur suggestion de son bras armé (l'agence ACER), considère comme « vital » de mettre en place une représentation institutionnelle claire au niveau européen des gestionnaires de réseau de distribution (par parallélisme avec les gestionnaires de réseaux de transport).

Il en est de même pour la prise en compte des autorités locales dans la gouvernance : les trois objectifs clés de ce texte pour la Commission sont de réconcilier les aspects énergie-climat (qui ne sont pas toujours pleinement cohérents), d'aller vite (afin de pouvoir orienter les investissements énergétiques pour la décennie 2020-2030 dans un secteur où les cycles d'investissement sont longs), et finalement de réduire la charge administrative pour les États-Membres. C'est pour accélérer les choses et forcer les États-Membres à coordonner leurs ministères énergie/climat que la Commission met en place, dès l'été 2015, un « technical working group » composé des directeurs généraux énergie et climat des États-Membres. Il

visait à inciter les États-Membres à rédiger leur plan énergie climat le plus vite possible sur la base d'un guide (« Template ») commun (à ce moment-là, il n'est pas encore envisagé de texte législatif pour la gouvernance). La décision de mettre en place un texte législatif qui est finalement prise à l'automne 2016 a pour ressort la réduction des obligations administratives pour les États-Membres. De ce fait, toutes les propositions des collectivités qui visent à introduire une prise en compte spécifique des autorités locales apparaissent comme autant d'étapes et d'obligations supplémentaires à imposer aux États-Membres, occupant un temps précieux, alors même que la question de la réconciliation entre ce qui relève de l'énergie et du climat est délicate (et occupe beaucoup de temps en interne à la Commission). La non-prise en compte des collectivités par la Commission dans les plans nationaux énergie-climat est ainsi certes liée à l'inadéquation de l'outil « Convention des maires », volontaire et incitatif, avec un outil réglementaire (et potentiellement au principe de subsidiarité). Mais l'étude chronologique détaillée montre que même lorsque la gouvernance était vue comme un simple guide, non législatif, les collectivités n'étaient pas non plus considérées. Le travail sur la gouvernance est en effet réalisé au sein de ENER A1 et du Secrétariat général en se focalisant sur les deux priorités que sont la coordination énergie-climat et le calendrier (ce dernier point nécessitant d'obtenir très rapidement un aval des États-Membres)

2.2. L'expérience personnelle et professionnelle des rédacteurs

Un deuxième élément clé pour expliquer l'influence au niveau de la Commission européenne relève de **l'expérience personnelle et professionnelle des rédacteurs, et notamment de la connaissance préalable qu'ils ont des collectivités, de leurs compétences et de leurs problèmes**. Cette expérience ne joue pas tant dans les accointances personnelles avec les acteurs des collectivités que dans la capacité des rédacteurs à appréhender concrètement les sujets depuis la perspective des collectivités et à pouvoir la prendre en compte dans les propositions législatives. Dans le cas des filières REP, l'expérience professionnelle préalable des membres de l'équipe de rédaction au sein de l'unité déchets (qui avaient travaillé pour une collectivité et un réseau de collectivités dans le domaine des déchets) a été importante, notamment pour comprendre en quoi les collectivités sont affectées par les filières REP, et pour mesurer l'ampleur des problèmes concrets pour les collectivités :

Moi-même j'ai travaillé dans une région où on traite les déchets, donc je vois très très bien, je connais le sujet à fond. (...)

J'ai travaillé avant à la région X et on avait à la fois dans nos compétences la collecte des déchets au jour le jour via une agence de collecte des déchets mais on avait aussi la tutelle sur la partie environnement... On était à la fois responsable opérationnel et en même temps on a mis en place le système REP (...). Donc c'était une position assez privilégiée de comprendre ce qui se passe sur le terrain mais en même temps de discuter... Ce qu'on a fait (...) à l'époque, (...), on a fait un tour de tous les systèmes existants, et notamment du système allemand qui était le plus avancé à l'époque, en reprenant ce qui paraissait intéressant du système allemand mais en le mettant à [notre] sauce. Et donc (...) on a développé notre propre système. Alors, dans la directive européenne, une partie de cette expérience a été utilisée, mais pas

uniquement, parce qu'il y avait d'autres collègues qui venaient d'autres pays... Et c'est pour ça qu'on a fait l'étude BIOIS, pour comprendre en détails ce qui se passe dans chacun des pays.

L'étude d'impact mentionne ainsi très précisément les problèmes posés par les déchets, et notamment le « littering », pour les collectivités³⁸¹ et les impacts pour les collectivités. On retrouve cette même spécificité pour les « communautés énergétiques renouvelables », où l'unité C1 de la DG ENER est dirigée par une chef d'unité ayant préalablement travaillé avec les collectivités dans le cadre de ses fonctions précédentes à la Commission, et où les rédacteurs impliqués sur les « communautés énergétiques locales » ont une expérience personnelle/professionnelle de ce niveau local. Évoquant en début d'entretien son parcours (première question du guide d'entretien), l'un des rédacteurs interrogés précise spontanément à propos de son expérience professionnelle précédente réalisée au niveau régional :

On pourra parler [de mes expériences professionnelles antérieures] après, parce que ça [en] fait partie aussi... je pense que c'est un peu la genèse d'ailleurs de cette question des communautés énergétiques renouvelables qui est déjà née là-dedans... Dans ce premier travail, dans ce premier poste [au niveau local]...

Du reste, il n'est pas totalement étonnant que les personnes recrutées à la Commission sur un sujet qui touche les collectivités locales aient une expérience préalable des collectivités (ou plus généralement du niveau local), dans la mesure où leur profil présente précisément un intérêt à ce niveau. À plusieurs reprises lors de notre enquête, aussi bien dans les domaines de l'énergie (notamment efficacité énergétique) que des déchets, nous avons constaté que des administrateurs nouvellement engagés à la Commission qui travaillaient auparavant pour des collectivités locales ou des réseaux de collectivités rejoignaient, pour leur première expérience à la Commission européenne, une unité où leur expérience était valorisée – c'est-à-dire qui intéresse les collectivités.

Par ailleurs, la connaissance préalable du niveau local de la part des rédacteurs constitue un atout dans les débats (interservices) ou dans l'argumentation auprès du niveau politique pour à la fois appréhender et expliquer les enjeux locaux. Les rédacteurs vont ainsi souvent puiser dans leurs expériences antérieures impliquant le local pour caractériser un problème à résoudre ou l'intérêt d'une mesure, comme ici à propos de la rédaction de l'étude d'impact sur les « communautés énergétiques renouvelables » :

(Extrait d'entretien avec un rédacteur de l'unité C1 de la DG ENER)

En fait on s'est beaucoup focalisé sur l'acceptabilité. J'en suis très content d'ailleurs.

C'est un bon argument ?...

Ben c'est un bon argument, et moi si on veut faire le lien avec mon parcours, pour avoir participé à des réunions locales sur les énergies renouvelables, je pense que... il n'est pas toujours facile de se rendre compte à quel point l'opposition est enracinée pour des raisons

³⁸¹ Extrait de l'étude d'impact : "Public authorities are also key players in waste management: at local level - municipalities, associations of municipalities - they organise the collection and the treatment of waste for household and similar sources whether through their own operating means or through services provided by private operators. Local authorities are also directly concerned by littering which represent additional and frequently significant costs of cleaning of the streets, beaches, forests. Without new initiatives for instance to promote best practices, there is a risk that inefficient systems persist with different effects notably on the public budgets devoted to waste management".

très subjectives de sauvegarde du patrimoine, patrimoine visuel, de gêne, d'impression de main-mise d'un secteur privé sur un habitat naturel. Et donc tous ces éléments font que l'acceptabilité... [Dans le pays où j'ai travaillé] à l'époque, il y avait un permis sur deux qui était attaqué. En éolien. C'est énorme et même en termes de recours c'est énorme. (...) Entre le moment où on pensait à l'éolienne et le moment où elle voyait le jour, il fallait 10 ans [dans ce pays] par rapport à [un autre État-Membre], où il faut 3-4 ans. Et ça, ça a été très fort pour nous, ça a été une motivation très forte de dire « mais en fait ». Parce qu'il fallait le vendre, les communautés énergétiques, il fallait le vendre auprès du politique. Et donc pour le vendre auprès du politique, ce que nous on a mis en avant et ce qui est un facteur important, c'est de dire : on est train d'augmenter les coûts, les incertitudes, les recours liés aux ENR pour des raisons psychologiques, pour des raisons sociales et psychologiques. Bien sûr la REC (« communauté énergétique renouvelable »), c'est pas la panacée, ça on en est conscient, mais c'est une solution importante, quand on voit comment ça marche et on voit comment ça se développe pour pallier ça justement. Et donc ça a été un argument important.

A contrario, l'absence totale de lien avec les collectivités dans le parcours des rédacteurs semble contribuer à une appréhension des phénomènes qui privilégient d'autres angles d'approches, potentiellement au détriment des collectivités. Pour l'énergie, même au sein d'unités qui ont eu à superviser la Convention des maires, les administrateurs rencontrés ayant un parcours tourné vers la politique de la concurrence et les marchés de l'énergie se sont référés à leurs expériences antérieures, sous l'angle d'une meilleure appréhension du fonctionnement des marchés ou du droit privé (cf. incidences dans le point 2.4.2.). Les rédacteurs de l'unité A1 sur la gouvernance ont fait référence à leur expérience de travail au sein des États-Membres (agence nationale et représentation permanente respectivement). Si l'expérience antérieure ne garantit pas d'épouser ou d'ignorer les vues des collectivités, elle semble jouer un peu comme un filtre, qui peut selon le cas plus ou moins éclairer ou obscurcir une revendication, contribuant à la faire apparaître comme pertinente ou au contraire hors cadre.

2.3. Le soutien politique reçu ou ressenti au niveau des rédacteurs

Un troisième mécanisme clé de l'influence concerne le **soutien dont bénéficient les collectivités et leurs propositions (et plus généralement les propositions législatives qui les concernent) au niveau politique** (i.e. des commissaires et de leur cabinet), **tel que reçu ou ressenti au niveau des rédacteurs**. Cet aspect transparaît particulièrement au niveau des communautés énergétiques renouvelables : le soutien dont dispose la Convention des maires, y compris au niveau du cabinet du Président Juncker mais aussi des commissaires à l'énergie, permet aux collectivités et à l'unité C1 d'asseoir dans la directive ENR le concept de « communautés énergétiques renouvelables ». Cela apparaît d'abord dans la préparation puis la tenue de la COP21, où la Convention des maires est l'un des « produits-phare » de la Commission et de l'unité C1 (cf. détails dans le point précédent), et ensuite particulièrement au moment des discussions interservices sur l'étude d'impact (ce que relève l'enquête rencontré en évoquant un point bien accueilli en réunion inter-services car « *dans l'air du temps* » de « *world number 1 for renewables* » et « *empower Citizen* », cf. verbatim reproduit plus haut).

L'importance du politique apparaît finalement, pour l'ensemble de la proposition législative ENR, lors des deux passages en Comité d'étude d'impact. La proposition de directive ENR est en effet recalée deux fois au Comité d'étude d'impact, n'obtenant jamais d'avis positif (ce qui est exceptionnel, les propositions devant normalement toujours obtenir le feu vert du comité d'étude d'impact avant de passer en consultation interservices) : la conclusion du second avis du Comité d'étude d'impact datée du 4 novembre 2016 (soit seulement 4 semaines avant l'adoption par la Commission) mentionne clairement son opposition à l'adoption de la proposition législative sur la base de plusieurs réserves³⁸², mais laisse la responsabilité au politique de juger (« *The lead DG should seek the appropriate political approval should it wish to proceed further with this initiative and launch an interservice consultation prior to presenting the draft legislative proposal to the College.* »³⁸³). De fait, sans soutien politique à ce stade, la proposition n'aurait pas fait partie du paquet et n'aurait pas été adoptée (et donc les communautés énergétiques renouvelables n'auraient jamais vu le jour). Mais le soutien *explicite* des commissaires et de leur cabinet n'est pas toujours indispensable pour se prévaloir d'un soutien politique. Les mécanismes concrets de prise en compte du politique dans les écrits s'appuient, comme le précise cet enquêté, non seulement sur des échanges entre cabinet et unité en charge (par exemple à l'occasion de réunions ou de notes demandant un arbitrage), mais aussi de manière plus diffuse, dans le « *ressenti* » de ce qui est « *politiquement dans l'air du temps* » :

(Extrait d'entretien avec un rédacteur de l'unité C1 de la DG ENER)

Les informations politiques, elles s'imposent à nous de manière assez naturelle, sans qu'on ait besoin de les chercher en général.

Ah oui ?

Enfin au sens où quand on va demander un retour, c'est aussi une manière de prendre la température politique et de voir ce qui se passe. Donc chaque retour qu'on demande va revenir sous un format, c'est une approbation ou un veto politique hein qui intervient... donc... la température politique, on la prenait. (...)

Il y a [3] phénomènes conjoints. Il y a un phénomène un peu top-down où les informations vont redescendre, parce qu'on a demandé du feedback, parce qu'on a demandé des retours ou à l'occasion d'une réunion où on va partager. (...) Il y a le phénomène bottom-up où vraiment les agents vont être force d'initiative et être capables de proposer. Et il y a un phénomène très simple qui est un phénomène social qui est soit d'autocensure soit a contrario de force de proposition, qui fait que, sans demander, on est capable de déterminer ce qui est

³⁸² Les raisons du second avis négatif qui sont énumérées dans l'avis envoyé à l'unité C1 touchent indirectement les communautés énergétiques renouvelables (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/sec_2016_499_1.pdf, consulté en décembre 2016). Elles relèvent en effet d'une part de questions générales de proportionnalité/subsidiarité non spécifiquement liées aux communautés (pourquoi ne pas avoir étudié des options avec action par les États-Membres ? Quel risque de cumul avec les autres propositions climat (partage de l'effort) et gouvernance ? Les mesures sur la chaleur et le froid ne sont-elles pas trop chères pour leur contribution modeste à l'atteinte des objectifs ? Les critères de soutenabilité des biocarburants sont peu clairs etc.). Mais elles portent d'autre part, et surtout, sur les mécanismes de soutien aux ENR et la compatibilité avec les aides d'État : « *The existing state aid guidelines already address most of the issues that the IA report examines and already acknowledge the 2030 climate and energy targets. It is not clear, therefore, why the IA addresses the design of public support schemes for renewable electricity.* » Les communautés sont introduites principalement en vue de leur fournir un cadre favorable pour les mécanismes de soutien, et sont donc concernées dans cette réserve.

³⁸³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/sec_2016_499_1.pdf, consulté en décembre 2016.

politiquement dans l'air du temps et ce qui ne l'est pas. Dans les REC [communautés énergétiques renouvelables], on sentait bien que la nouvelle Commission avait envie de travailler et de pousser sur la question citoyenne, on sentait bien que tous ces éléments-là étaient nouveaux, on sentait bien qu'il y avait une volonté d'augmenter la visibilité démocratique de l'UE vis à vis des citoyens. Donc tout ça faisait qu'on sentait que le vent tournait aussi.

Ces actions au niveau individuel « *d'autocensure* » ou au contraire de « *force de proposition* » montrent qu'indépendamment du soutien politique *effectif* des commissaires et cabinets, des arbitrages sont réalisés de manière autonome au sein des unités par les rédacteurs, interprétant les signaux politiques à l'aune des problématiques spécifiques dont ils sont responsables. Le soutien politique est donc important à considérer en conjonction avec, notamment, les objectifs de l'unité et l'expérience du rédacteur.

Au-delà des « communautés énergétiques renouvelables », le soutien politique est également clé dans d'autres cas étudiés, par exemple dans le secteur des déchets pour la couverture des coûts dans les filières REP, notamment lors de la première proposition de juillet 2014, où le commissaire Potocnik est favorable à l'inclusion de coûts controversés comme le « *littering* » (cf. points précédents). Le soutien politique joue également un rôle important dans la création des « communautés énergétiques locales » dans la directive relative au marché de l'électricité, cette fois de manière indirecte (et aussi, dans une moindre mesure, directe). Ces communautés sont en effet mises en place initialement par l'unité B3 pour assurer une cohérence juridique avec les « communautés énergétiques renouvelables » de la directive ENR en juin 2016 (elles-mêmes fortement poussées politiquement), tout en répondant aussi au mot d'ordre « *empower citizen* » :

(Extrait d'entretien avec un administrateur de l'unité B3 de la DG ENER)

Vous avez donc utilisé les communautés énergétiques renouvelables (REC) pour préparer votre rédaction, de ce que je comprends ?

Oui et non parce que vous voyez... Il était essentiel de reconnaître les REC afin de leur accorder des privilèges. Mais si on procède ainsi, le système doit être fermé, il ne devrait pas y avoir de trous en termes d'acteurs du marché qui sont reconnus. C'est la même chose pour les active customers et les autoconsommateurs d'énergies renouvelables. (...)

La raison pour laquelle vous avez inclus les communautés énergétiques dans la directive sur l'organisation du marché est que vous y étiez obligé légalement ?

Obligation, c'est un mot un peu fort, mais c'est pour assurer la cohérence des actes législatifs.

Parce qu'il ne serait pas possible de régler cette question uniquement dans la directive ENR ?

*Ce serait délicat. Parce que les communautés énergétiques, ce sont des contrats de droit civil. Ce sont des contrats privés entre personnes. Qui décident de lancer des initiatives. D'une certaine manière, la législation européenne ne peut ni établir ni abolir cela. Parce que c'est une question de droit privé. C'est un système différent. Ce que nous faisons, c'est que nous reconnaissons que certains types d'initiatives sont créés dans certains pays et que, du point de vue du cadre du marché de l'énergie de l'UE, le rôle et les responsabilités de ces acteurs doivent être clairs. Parce que sinon, chaque pays peut être différent, vous voyez, il peut y avoir différentes réglementations, etc. De plus, peut-être que dans certains pays, ces initiatives n'existent pas. Donc en adoptant, en obligeant un État membre à fournir une sorte de cadre et la reconnaissance de la communauté énergétique locale, on fait aussi en sorte d'« *empower citizens* » et on le leur fait savoir, on les informe qu'on peut faire quelque chose comme ça, et que l'État ne peut pas interdire cela d'une certaine manière.*

Néanmoins, si le soutien politique est une condition nécessaire de l'influence, ce

n'est pas une condition suffisante, comme le prouve le fait que ce soutien politique ne permet par exemple pas aux collectivités d'entrer véritablement dans la gouvernance de l'énergie (malgré un fort soutien politique des commissaires affiché à la Convention des maires).

2.4. La capacité à surmonter certains blocages spécifiques aux collectivités à la Commission : principe de subsidiarité et marché intérieur

Un quatrième mécanisme-clé qui permet une influence des collectivités relève **de la capacité à surmonter deux blocages en interne à la Commission européenne : l'un lié à l'application du principe de subsidiarité et l'autre à l'objectif de réalisation d'un marché intérieur européen.**

2.4.1. L'application du principe de subsidiarité et ses effets

Le principe de subsidiarité est initialement un principe qui régit les relations entre l'Union européenne et les États-Membres, en particulier sous l'angle de la répartition des compétences (cf. encadré n°28 ci-dessous). Néanmoins, sa formulation dans le Traité de Lisbonne en 2009 a conduit certains observateurs à lui conférer un rôle dans la reconnaissance des collectivités locales au niveau européen (ce qui se traduit concrètement par une invocation fréquente de la part des collectivités de la nécessité de « respecter la subsidiarité »³⁸⁴).

Encadré n°28 : Le principe de subsidiarité

Le « principe de subsidiarité » est un concept juridique qui a pour objectif de « *déterminer si, dans le domaine des compétences partagées, l'Union européenne peut intervenir ou si elle doit laisser les États membres réglementer la matière* » (MEYER-HEINE, 2012). Il est introduit dans le Traité de Maastricht de 1992, d'abord comme un moyen de limiter le développement du pouvoir de l'UE et des compétences européennes par rapport aux États-Membres, et d'éviter les conflits à ce niveau (CRAIG, 2012). C'est un concept qui concerne ainsi la relation entre les États-Membres et l'Union européenne, et ne fait mention des collectivités que comme entités faisant partie d'un État-Membre (ce qui n'est guère étonnant étant donné que les Traités européens sont des traités entre États, qui décident de s'assembler pour créer l'UE³⁸⁵).

La façon dont la subsidiarité est reprise dans le Traité de Lisbonne en 2009³⁸⁶ confirme cet aspect : s'il est fait référence pour la première fois à des niveaux de gouvernement régionaux et locaux, les niveaux sont entendus comme des sous-parties intrinsèques des États-Membres, qui sont, eux,

³⁸⁴ C'est par exemple le cas dans notre étude sur l'entité européenne des GRD, à laquelle CEDEC s'oppose pour des raisons de subsidiarité.

³⁸⁵ Michèle FINCK note quelques références dans les Traités européens aux entités infranationales, mais montre que le choix a été fait délibérément de garder les États au centre du jeu pour les révisions des traités (FINCK, 2017, p.65-66 et p.95).

³⁸⁶ Extrait du Traité de l'Union européenne (Traité de Lisbonne) relatif au principe de subsidiarité : « (...) dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (art. 5 alinéa 3 § 1 TUE).

considérés comme monolithiques dans une relation bilatérale avec l'UE (cf. FINCK, 2017, pp.100-103). De même, le protocole n°2 sur la subsidiarité et la proportionnalité révisé dans le traité de Lisbonne³⁸⁷ évoque les collectivités, notamment dans ses articles 2 et 5 (« *Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées (...) Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale* »), mais reste limité à des obligations de forme (consultations incluant les dimensions régionales et locales, évaluation d'impacts réglementaire y compris pour des législateurs nationaux)³⁸⁸.

Néanmoins, malgré des effets juridiques réels qui ont été considérés comme très limités (au moins par certains juristes dont FINCK), la référence inédite au « niveau régional et local » dans cet article 5 alinéa 3 est interprétée par certains comme un changement important. Comme le constate Michèle FINCK : « *les considérations normatives attachées à la subsidiarité, par exemple le fait que ce soit un 'moyen d'améliorer le pluralisme et la diversité des valeurs nationales', sont vues comme ayant un sens plus large dans la loi européenne. La subsidiarité a également été étiquetée comme un 'principe constitutif de la gouvernance multiniveaux en Europe', une 'opposition à la souveraineté' qui 'fonctionne comme un élément connectant les différents niveaux de gouvernance et de gouvernement en Europe et comme une technique pour rendre flexible la carte des compétences tirées des Traités ou des Constitutions'* » (FINCK, 2017, pp.100-101, citant successivement CRAIG, 2012, Ken ENDO puis Giuseppe MARTINICO). Et de résumer la situation comme suit : « *l'esprit de la subsidiarité a acquis une existence presque mythique dans les cercles européens* » (FINCK, 2017, p.100, traduit de l'anglais par l'auteur).

Si les effets juridiques réels du principe de subsidiarité sur la place des collectivités au niveau européen sont controversés (cf. encadré n°28), la façon dont la subsidiarité est interprétée au quotidien à la Commission européenne est en revanche intéressante dans la mesure où cela conduit à en faire une entrave à la prise en compte des collectivités dans les textes législatifs. La place prise par l'argument de la subsidiarité est à replacer dans le contexte de l'arrivée au pouvoir de la Commission Juncker en 2014, et plus particulièrement des craintes et des priorités affichées par la nouvelle Commission.

Les craintes concernent tout d'abord la montée de l'euroscepticisme. Avec la montée de partis eurosceptiques dans certains États-Membres (Hongrie, Autriche) ou au Parlement européen (Front national qui arrive en tête en France aux élections européennes en 2014) puis la campagne britannique autour du Brexit qui aboutit à un vote en faveur du retrait de l'UE en juin 2016, la Commission s'efforce de se montrer conciliante avec les États-Membres. L'application du principe de subsidiarité est ainsi d'abord une volonté de ne pas brusquer/braquer les États-Membres, et pour ce faire de se concentrer sur les éléments dont la plus-value européenne n'est pas questionnable. Ce que nous explique un représentant du

³⁸⁷ Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - PROTOCOLES - Protocole (n°2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité - Journal officiel n° 115 du 09/05/2008 p. 0206 - 0209 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>, consulté en juin 2019)

³⁸⁸ Le protocole n°2 introduit surtout dans ses articles 4, 6 et 7 le système dit des alertes précoces (« Early warning system »), qui octroie le droit aux Parlements nationaux de fournir un avis motivé sur la subsidiarité pour toutes les propositions législatives sous 8 semaines. Ce système requiert des objections d'un nombre minimal d'États-Membres pour prendre effet, c'est-à-dire par exemple conduire la Commission à réexaminer sa proposition. Néanmoins, la Commission peut maintenir sa proposition si elle le justifie.

Secrétariat général :

Il faut faire extrêmement attention à ne pas faire au niveau UE des choses qui seraient contraires à la subsidiarité parce qu'il y a beaucoup de questions qui se posent. (...) On est quand même très crispés au niveau de la Commission sur le fait qu'on nous reproche d'avoir fait des choses... enfin que les États-Membres disent : « non mais la subsidiarité, là ». L'ambiance, c'est le FPÖ en Autriche qui dit « bon d'accord on a négocié dans notre accord de gouvernement qu'on ne ferait pas de référendum sur la sortie de l'Europe, mais subsidiarité subsidiarité subsidiarité, et on ne laissera rien passer qui soit invasif de la part [de la Commission]... ». Oui, l'ambiance c'est on fait très attention. Et par rapport au reproche, au fait d'être très invasif, « Bruxelles contrôle nos vies », et le populisme, ça il faut être extrêmement attentif.

Un deuxième aspect, lié au premier, concerne le délicat positionnement de l'UE (et notamment de la Commission) sur les questions régionaliste et indépendantiste vis-à-vis des États-Membres, et sa volonté de conserver une position neutre à cet égard. Dans un contexte difficile de crise de la Catalogne qui éclate mi-2017 et se poursuit en 2018³⁸⁹, la place des autorités locales et les marges de manoeuvre à leur laisser sont un sujet controversé et sensible. Cet aspect apparaît surtout au moment des trilogues sur la gouvernance de l'énergie pour la Commission, et explique en partie (ce que nous verrons dans la partie « trilogues ») le positionnement prudent de la Commission sur la place des collectivités dans la gouvernance au niveau européen. Comme le signale un négociateur impliqué sur le règlement gouvernance au début des négociations en trilogues (en février 2018, soit en pleine période de crise de Catalogne) :

(À propos de l'implication des collectivités dans la gouvernance)

C'est le débat classique effectivement de quelle doit être l'implication des collectivités. Et là c'est un texte très procédural, qui touche à des questions de légitimité des États. (...) Et puis vous avez des ambiances de Catalogne derrière tout ça. Enfin voilà... donc je veux dire (...) ça me semble évident que les États-Membres vont beaucoup censurer ces trucs là, et qu'à l'inverse, le Parlement... d'ailleurs ça pour le coup je le vois, c'est en train de se passer...

Enfin un troisième élément concerne la priorité donnée au sein de la Commission (et notamment du Secrétariat général) au « mieux légiférer », qui trouve une traduction directe dans les principes de subsidiarité/proportionnalité :

(Extrait d'entretien avec un représentant de la Commission impliqué dans la négociation sur la gouvernance)

³⁸⁹ Le gouvernement de Catalogne, soutenu par le Parlement catalan décide d'initier un référendum sur l'indépendance de la Catalogne en septembre 2017, jugé illégal par le tribunal constitutionnel espagnol en octobre 2017. Un débat parlementaire en plénière du Parlement européen est organisé par les Verts à Strasbourg le 4 octobre, en présence du vice-président Timmermans. Le président de la Catalogne, Carles Puigdemont, déclare l'indépendance de la Catalogne le 10 octobre, à la suite de quoi il est destitué par le gouvernement espagnol. Réfugié en Belgique, il donne une conférence de presse internationale à Bruxelles le 31 octobre 2017, dans laquelle il appelle l'Union européenne à réagir (« *We are here because Brussels is the capital of Europe, it is not a question of Belgian politics. (...) This is a European issue, and I want Europe to react* »), la réponse donnée par Jean-Claude Juncker étant que c'est une question espagnole (rapporté par le New York Times : <https://web.archive.org/web/20171107191352/https://www.nytimes.com/2017/10/31/world/europe/puigdemont-catalonia-belgium-spain.html>).

Il y a toute une dimension qui a pris de l'ampleur, c'est le côté « better regulation », c'est-à-dire, avec tout le cortège qui va avec, « big on big, small on small », essayer que les... enfin vous voyez ce que c'est, que ce soit de la simplification, on évite la paperasse, etc.

(...)

Vous me parlez beaucoup de « better regulation », c'est vraiment important ?

Oui, je pense que ça fait partie vraiment des choses qui nous sont beaucoup demandées. Si si si. Des histoires de simplification, d'éviter qu'on fasse des régulations sur la longueur des bananes en gros, ça c'est vachement présent dans la doctrine, et c'est plutôt bien. On est garant de ça aussi.

Pour ne pas brusquer les États-Membres, non seulement il est fait attention à ne pas porter atteinte à leur organisation interne, mais le « mieux légiférer » est utilisé pour limiter l'action de la Commission à ce qui est vraiment essentiel (« *big on big, small on small* », qui correspond, pour simplifier, à l'idée de déployer des moyens importants pour résoudre les gros problèmes et, au contraire, de ne pas intervenir sur les problèmes secondaires). Cela conduit à éviter de légiférer sur ce qui peut apparaître comme des « détails ». La campagne de Jean-Claude Juncker pour prendre la tête de la Commission au nom du PPE est ainsi menée sur le thème de 10 grandes priorités et l'engagement de retirer toutes les mesures qui n'entrent pas dans ce cadre (ce qui explique en partie le retrait du paquet déchet fin 2014). Concrètement, tout ce qui est considéré de l'ordre du détail, c'est-à-dire en fait tout ce qui peut être interprété comme « *ne regardant pas l'UE* », est à proscrire :

(Entretien avec un représentant de la Commission en charge de l'énergie)

Est-ce qu'on a le droit d'écrire des trucs qui obligerait... justement est-ce qu'on aurait pu nous, Commission, écrire « les plans nationaux doivent être cosignés par les associations des maires de chaque pays, ou un truc comme ça ? ». À mon avis il y aurait des problèmes de subsidiarité, c'est à dire qu'il y aurait rapidement quelqu'un qui dit « vous vous mêlez de ce qui ne vous regarde pas ».

Ces éléments de convergence entre le principe de subsidiarité et le « mieux légiférer » rejoignent des constats réalisés par certains juristes (voir par exemple BARROCHE, 2012, p.21³⁹⁰).

Ainsi l'application du principe de subsidiarité peut jouer comme une entrave à toute mesure touchant les collectivités, au motif que tout ce qui relève des entités infra-étatiques est susceptible d'indisposer les États-Membres. C'est ainsi, comme nous l'avons montré en début de chapitre, un des arguments invoqués pour justifier l'impossibilité d'incorporation des collectivités à la gouvernance de l'énergie, jugée contraire au principe de subsidiarité. Dans le cas précis de la gouvernance de l'Union de l'énergie, la raison avancée de la

³⁹⁰ « Ce souci d'améliorer la qualité des textes européens (et d'en réduire la quantité) trouva tout particulièrement à s'exprimer dans les rapports « Mieux légiférer » (Better Regulation) publiés par les services de la Commission depuis 1993. Au fil de ses différentes livraisons annuelles, il apparaît avec netteté que Bruxelles s'est attachée à donner des gages de confiance aux États et aux opinions nationales en définissant de nouvelles pratiques de production normative. L'exigence de motivation et de justification, par exemple, longtemps de pure forme, est progressivement devenue de plus en plus rigoureuse : à travers le mot d'ordre général de la subsidiarité, elle trouve désormais à s'exprimer non plus en des termes exclusivement juridiques, elle s'exprime également en termes économiques, sociaux et environnementaux (procédures de consultation, études d'impact, évaluation de l'efficacité). Aussi les fiches-subsidiarité, comme dit désormais le jargon communautaire, doivent-elles permettre d'apprécier autant le respect de la subsidiarité que celui de la proportionnalité. »

subsidiarité n'est pas considérée comme la raison unique de la non prise en compte des collectivités (voir section précédente), mais elle fait partie des raisons.

L'importance de la capacité à surmonter le blocage de la subsidiarité comme facteur clé d'influence apparaît très clairement également dans le cas des « communautés énergétiques renouvelables » de la directive ENR, pour lesquelles on a vu qu'au moment où la Commission réfléchit à la définition et aux contours précis à donner à ces communautés, le fait de s'adresser directement aux collectivités dans la législation apparaît comme impossible :

(Entretien avec un représentant de l'unité C1 la DG ENER)

On en avait discuté des municipalités en terme de subsidiarité... mais simplement au point de vue subsidiarité écrire quelque chose... ne serait-ce que par exemple, on va fonctionner beaucoup dans la loi, dans les projets de directive, on a beaucoup d'éléments chiffrés, d'objectifs, on en avait précédemment, on en a sous différentes formes maintenant... ces éléments chiffrés sont au niveau national donc déjà on peut pas descendre en dessous. Tout ce qui est chiffré pour les municipalités, on oublie dans le cadre d'une directive. C'est un levier en moins qu'on a.

Tout ce qui est financier, ça, ça appartient à la programmation pluriannuelle, c'est un autre paquet législatif complètement différent.

Restent ensuite les incitations et la reconnaissance qui passe ici par les communautés énergétiques (...).

Oui mais la question c'est que la façon dont on considère les collectivités dans le texte, ce sont des stakeholders comme les autres, ils n'ont pas forcément une légitimité démocratique supérieure par exemple à une coopérative ? Parce que de l'extérieur on aurait pu se dire, finalement comme on a un agenda de revenir vers le citoyen, on a des communautés élues au niveau local, on aurait pu se baser sur le système électif ? et en faisant ça, on utilise des relais locaux... En plus ça correspond à l'idée de décentralisation ?

En fait je comprends mais vraiment... je pense vraiment et je le dis sincèrement que je ne vois pas sous quel biais législatif la Commission peut contraindre les États-Membres à impliquer leurs municipalités. Puisque l'essence même de la directive c'est de s'adresser aux États-Membres.

Ainsi, la capacité à surmonter les effets bloquants de l'interprétation du principe de subsidiarité est un facteur clé de succès pour les collectivités. Un mécanisme similaire est observable concernant l'entrave que constitue à la Commission l'objectif de réalisation d'un marché intérieur concurrentiel.

2.4.2. Le marché intérieur européen comme entrave aux entreprises publiques locales

L'objectif de nombreuses politiques européennes (pour les transports, l'énergie ou l'environnement) consiste à créer un marché intérieur européen, au sein duquel peut se développer une concurrence libre et non faussée.

Dans cette perspective, les opérateurs publics locaux sont appréhendés comme des poches de monopoles qui entravent la libre prestation de service. Toutes les unités en charge des marchés (de l'énergie, des services environnementaux) ou dont le secteur touche à certains marchés (gestion des déchets) ont dès lors un tropisme anti-opérateurs publics locaux

par omission. En effet, tout en veillant à rester neutres sur la question d'une préférence entre entreprise publique ou privée - ce qui est la doxa de la Commission - ces unités défavorisent les acteurs publics locaux par le simple objectif de créer un marché intérieur européen, concurrentiel, favorisant de ce fait les « nouveaux acteurs » (de fait, majoritairement privés) ou des opérateurs économiques conformes au découpage d'activités qu'induit ce modèle du marché intérieur³⁹¹. Le fait que la Commission (et plus généralement l'UE) ait tendance à privilégier une approche concurrentielle fondée sur l'achèvement de marchés intérieurs a déjà été mis en évidence dans la littérature sur les services publics (nationaux ou locaux) et leurs liens avec l'UE (par exemple HÉRITIER, 2001 ; POUPEAU, 2004 ; BAUBY, 2008 ; DREYFUS, 2011 ; MARCOU, 2016).

Cet objectif d'un marché intérieur européen se traduit très concrètement au niveau de la préparation législative dans la façon dont les rédacteurs des études d'impact sont invités à envisager les « problèmes » à résoudre : les questionnements s'articulent autour du concept de marché (cf encadré n°29 ci-dessous).

Encadré n°29 : La législation à la Commission européenne appréhendée comme un outil au service du marché et de la concurrence : l'exemple des guides d'étude d'impacts et de la « Boîte à outil 'mieux légiférer' »

Comme évoqué précédemment, les guides pour la réalisation des études d'impact (2009 et sa révision 2017) et la « boîte à outil Mieux légiférer » de 2015 internes à la Commission sont les références utilisées par les services de la Commission (et notamment par le Secgen et les unités « étude d'impact » de chaque DG) pour préparer toute étude d'impact (sur la base de laquelle les directions générales doivent se fonder pour écrire ensuite un projet de législation).

L'un des exercices clés des études d'impact consiste à identifier « le problème » que la législation doit résoudre, et ses causes. C'est en effet en réponse aux causes identifiées que sont ensuite formulés des objectifs, puis les options (mesures) pour remplir les objectifs.

Or dans les guides de l'étude d'impact et la « boîte à outil du mieux légiférer », les potentiels « problèmes » nécessitant une action au niveau européen (une nouvelle législation) sont appréhendés en utilisant la théorie économique, et font en grande majorité référence à des problèmes de « marché ».

Plus précisément, les problèmes possibles doivent correspondre à 4 cas possibles définis par la théorie économique : « défaillance du marché », « défaillance de réglementation », « équité » et « biais de comportement »³⁹² :

³⁹¹ Cet aspect est notamment mis en évidence par François-Mathieu Poupeau dans son ouvrage sur le service public à la française (POUPEAU, 2004, pp.81-93).

³⁹² Extrait de la « Boîte à outil 'Mieux légiférer' » (en anglais seulement) : « *A public policy intervention may be justified when:*

(1) A market fails, i.e. when market forces fail to deliver an efficient outcome (defined as a situation where no one can be made better off without someone else being made worse off).

(2) Regulations fail, i.e. when public policy action appeared justified and was implemented but failed to solve the problem satisfactorily or helped create new problems (e.g. two divergent regulations create an obstacle to the proper functioning of the internal market).

(3) Equity (or other) considerations imply the efficient outcome may not be the most desirable one for the policy in question.

(4) Behaviours are biased and individuals do not decide based on their own best interests.

Each of these categories of problem driver is described in greater detail below in general non-expert terms. For more robust and technical analysis, the reader is invited to consult any general economics textbook. »

- Les défaillances du marché correspondent aux cas où le marché ne conduit pas à une situation efficace, pour diverses raisons, qui peuvent être des « externalités » (exemple de la pollution), « biens communs » (exemple donné de la Défense), « concurrence absente ou faible », « marchés manquants ou incomplets », « marchés scindés », « information imparfaite ».
- Les défaillances de réglementation sont définies comme les cas où « l'intervention par les autorités publiques pour résoudre les défaillances du marché échouent à atteindre une allocation des ressources socialement efficace »³⁹³.
- Les problèmes d'équité concernent les cas de discrimination et de respect des droits fondamentaux (et sont les seuls à ne pas faire référence au marché).
- Restent enfin les « biais de comportement », qui correspondent aux cas où le résultat des forces du marché n'est pas efficace parce que les choix des individus ne sont pas faits en fonction de leur propre intérêt (comme ce devrait être le cas dans la théorie économique)³⁹⁴.

Dans nos études de cas, cet aspect transparaît dans la volonté de la Commission de créer des « communautés énergétiques » privées qui s'insèrent dans le marché européen concurrentiel de la fourniture d'électricité ou de la production d'ENR :

(Extrait d'entretien avec un représentant de l'unité B3 de la DG ENER à la Commission européenne)

Parce que les communautés énergétiques, ce sont des contrats de droit civil. Ce sont des contrats privés entre personnes. Qui décident de lancer des initiatives. D'une certaine manière, la législation européenne ne peut ni établir ni abolir cela. Parce que c'est une question de droit privé. C'est un système différent. Ce que nous faisons, c'est que nous reconnaissons que certains types d'initiatives sont créés dans certains pays et que, du point de vue du cadre du marché de l'énergie de l'UE, le rôle et les responsabilités de ces acteurs doivent être clairs. Parce que sinon, chaque pays peut être différent, vous voyez, il peut y avoir différentes réglementations, etc. (...)

Oui, mais par exemple les autorités locales, si vous êtes une ville, vous êtes une petite ville et vous avez une petite entreprise, une régie, une entreprise municipale, vous ne pourriez pas en faire partie si je comprends bien ? Vous n'êtes pas dans la définition s'il s'agit de droit privé ?

Non non... Selon notre définition, la communauté doit être une personne morale qui remplit certains critères, et il peut y avoir un élément public. D'une certaine manière, l'autorité locale peut être un actionnaire mais ne peut en être l'unique actionnaire.

Et pourquoi ?

Parce qu'il faut un citoyen. Si nous permettons seulement... si une mairie, si une autorité locale peut être une communauté, où est l'élément communautaire s'il n'y a pas de citoyens ?

Cette nécessité pour les communautés énergétiques d'être nécessairement des initiatives de droit privé est ressentie par les réseaux de collectivités comme un rejet des initiatives publiques, ce qui transparaît à l'occasion d'un entretien avec un secrétariat de réseau de collectivités :

La Commission adore... il y a ce biais propre à la Commission de glorifier tout ce qui est de nature privée. Et c'est lié un peu à l'aspect libéralisation. Etc. Tout ce qui est lié à l'initiative privée... Donc une coopérative, ça reste une entité privée. Mais il y a par ailleurs une méfiance envers de tout ce qui est d'ordre public, d'où la méfiance vis-à-vis d'initiatives types villes, remunicipalisation etc. Parce que là, on parle d'initiative publique. Quand on a demandé à la

³⁹³ Extrait de la « Boîte à outil 'Mieux légiférer' » précitée, p.71 (traduit en français par l'auteur).

³⁹⁴ Cf. extrait de la « Boîte à outil 'Mieux légiférer' » précitée, p.72: « Markets forces will deliver an efficient outcome as long as there are no market failures (see above) and individuals act in their own best interest. However, there is a growing body of evidence showing that this is not always the case since individuals' choices may vary systematically according to specific aspects of the decisions they face and / or the context in which their decisions are made. In such cases, market forces will not achieve an efficient outcome and a public intervention may be justified which better reflects individuals' actual behaviour ».

Commission par rapport à market design « and any local entity » on leur a dit « ben donc ça veut dire que rentrent les [villes] ? » Non non, c'était levée de bouclier, non non non, c'est les coopératives, les coopératives. Les coopératives sont vues d'un très bon œil. Rescoop est vu d'un très bon œil, parce que c'est des initiatives de nature privée. Et les initiatives de nature publique, il y a une plus grande méfiance vis à vis de ça à la Commission.

Si l'existence d'une « méfiance » vis-à-vis du public est vraisemblablement exagérée (mais traduit la force du dépit ressenti par les collectivités), il n'en reste pas moins en revanche que certains opérateurs publics existants peuvent être désavantagés du fait de modèles économiques qui n'entrent pas dans le cadre d'un marché intérieur concurrentiel idéal selon la théorie économique (c'est-à-dire dont les monopoles naturels doivent être limités aux actifs à coûts fixes élevés ne pouvant être mis en concurrence).

Cela transparaît par exemple, comme nous l'avons montré dans la section précédente, dans la volonté de l'unité B3 de la ENER à la Commission de restreindre la participation à la « EU DSO entity » à des GRD d'électricité dont les activités de fourniture sont séparées de celles de gestionnaires de réseaux (« unbundling »). Cette focalisation sur le respect de la concurrence et la finalisation du marché intérieur, qui conduit dans ce cas à raisonner par type d'énergie et à privilégier des considérations de séparation des activités entre fournisseurs et gestionnaires de réseau (« unbundling »), implique *in fine* une valorisation de certains modèles économiques (fournisseur pur, gestionnaire d'électricité pur). Or les entreprises municipales, notamment les plus petites, ne correspondent pas par construction à ce modèle de spécialisation, se caractérisant au contraire par le fait de réaliser *sur un territoire donné* des activités relevant de différents secteurs (électricité, gaz, chaleur, etc.) et, pour les plus petites d'entre elles, fusionnant la fourniture et la gestion de réseau d'électricité.

Dans le cas des déchets, cette valorisation de modèles économiques privés passe par l'importance d'une gestion des déchets qui soit efficace et au moindre coût, « *cost-effective* ». C'est cette considération qui guide l'unité déchets de la DG ENV de la Commission quand elle recherche un service de gestion des déchets « au moindre coût » (voir verbatim à la section précédente), c'est-à-dire comme le ferait un opérateur privé en situation de concurrence. L'appréhension du service de gestion de déchets comme étant dans le secteur concurrentiel conduit à considérer que certains coûts (par exemple ceux répondant à l'emploi en plus d'une personne dont la présence est jugée superflue) sont inacceptables. Ainsi, la couverture totale des coûts de gestion des déchets pour les filières REP promue par la Commission dans ses propositions sur les déchets doit s'entendre comme une couverture totale de coûts dans la limite de ce qui serait acceptable par un opérateur privé : il n'est pas question pour une collectivité de faire financer via la filière REP des éléments qui ne correspondraient pas au modèle théorique d'un « opérateur en situation de concurrence ».

Cet objectif d'une concurrence libre et non faussée, largement partagé au sein de la Commission, est aussi intéressant à apprécier en regardant les carrières et parcours des personnels, notamment à la DG ENER. De nombreuses passerelles existent en effet entre les

DG Entreprises (ENTR – aujourd’hui GROW), Marché intérieur (MARKT – aujourd’hui GROW), Concurrence (COMP) et la DG ENER (ex-TREN), notamment pour les juristes et économistes de la concurrence, de l’énergie ou de l’environnement. Les chefs d’unité, chefs d’unité adjoints, directeurs voire directeurs généraux passés par les DG ENTR, MARKT, COMP, voire TRADE (ou un de leur cabinet de commissaire) sont nombreux³⁹⁵. Plus généralement, la thématique de la concurrence occupe une place à part au sein de la Commission, du fait qu’il s’agit d’une compétence exclusive de la Commission, non partagée avec les États-Membres. Les décisions prises par la DG COMP sont ainsi exécutoires directement, sans que la position des États-Membres ne soit officiellement requise, si bien que la responsabilité associée aux dossiers de la COMP est perçue comme plus grande que dans d’autres DG. Les postes au sein de la DG COMP sont ainsi recherchés et valorisés, et les administrateurs passés par la DG COMP reconnus, du fait des conditions de travail particulièrement éprouvantes et du rayonnement de leur activité en interne à la Commission³⁹⁶.

Cette propension à valoriser la concurrence implique que les revendications d’acteurs publics locaux revenant à conserver certaines activités publiques en monopole alors que des acteurs privés émergent au niveau européen sur ces activités sont généralement vouées à l’échec, dans la mesure où la Commission a tendance à considérer les bénéfices de la concurrence pour l’atteinte de l’objectif du marché intérieur (cf. le cas de l’activité de stockage que les GRD demandent à conserver comme activité de monopole).

Néanmoins, en vertu de la doctrine de neutralité privé-public qui prévaut à la Commission, les blocages à la Commission consistent surtout à ne pas promouvoir les opérateurs publics locaux (contrairement aux sociétés privées qui sont encouragées comme « nouveaux acteurs » pour « dynamiser les marchés »). En revanche, au niveau du Parlement, cette neutralité n’a pas cours et certains eurodéputés de groupes politiques influents font clairement état d’oppositions à des gestions publiques d’activités économiques (cf. chapitre suivant).

³⁹⁵ Au moment du paquet énergie, sur les 5 unités de la DG ENER qui ont été particulièrement suivies dans le cadre de la thèse (A1, B2, B3, C1 C3), on compte parmi les chef d’unités et unités adjoints (source : biographies en ligne disponibles pour la semaine européenne de l’énergie ou des participations diverses à des conférences) : deux qui ont fait toute leur carrière au sein de la Commission à la DG ENER (le cas échéant après une première carrière hors Commission) et pour les 8 autres, une majorité qui est passée (dans les services ou cabinets) par les DG ENTR (2), MARKT (2), TRADE (2), COMP (2), MOVE (2), ENV (2). Ces chefs d’unité et chefs d’unité adjoints ont des profils majoritairement de juristes de la concurrence (3), de spécialistes énergie (2), d’économiste (1), de juriste en environnement (1), de juriste environnement-économie (1), de spécialiste transport (1), de diplomate (1). Au niveau des 3 directeurs A, B et C, ils sont passés par ENTR (2), AGRI (1) et EMPL (1), et sont professeur en droit, économiste et pharmacien. Le DG adjoint en charge des directions A, B, C, Christopher Jones, est un juriste qui a été impliqué au niveau du cabinet COMP dans la libéralisation des marchés de l’électricité dans les années 1990, avant d’être pendant 7 ans responsable de l’unité du marché intérieur gaz électricité à la DG ENER (TREN à l’époque) (http://ec.europa.eu/civil_service/docs/directors_general/jones_en.pdf, consulté en avril 2017).

³⁹⁶ Source : observation participante de l’auteur à la DG TREN de 2008 à 2012.

Ainsi, le principe de subsidiarité et l'objectif de réalisation d'un marché intérieur européen concurrentiel jouent comme des facteurs bloquants pour les collectivités, dans la mesure où leur prise en compte se trouve questionnée voire censurée dans les textes préparés par la Commission. Une condition clé d'influence consiste ainsi à pouvoir surmonter ces obstacles.

3. Conclusion du chapitre 7

Dans ce chapitre, nous avons étudié, dans le cadre de nos 6 études de cas, la façon dont les collectivités locales sont appréhendées effectivement par la Commission européenne, en nous appuyant sur une évaluation de l'influence entendue comme prise en compte des collectivités dans les écrits intermédiaires.

Cet exercice nous a permis de montrer que la Commission européenne ne peut être définie de manière générale comme une institution européenne propice aux collectivités. S'il existe effectivement des cas où la Commission prend en compte les collectivités et leurs préoccupations (par exemple la DG ENV sur les filières REP), certaines de nos études de cas comme celle sur la gouvernance démontrent que la Commission peut aussi être totalement imperméable aux attentes des collectivités, alors même que les collectivités se mobilisent dans ce cas particulièrement, avec une position alignée des différents représentants.

Nous interrogeant ensuite sur les mécanismes et conditions d'influence des collectivités à la Commission européenne, nous avons identifié quatre facteurs importants : la congruence, même indirecte, entre les objectifs de l'unité en charge du dossier et les positions des collectivités ; l'expérience personnelle et professionnelle des rédacteurs, et notamment la connaissance préalable qu'ils ont des collectivités, de leurs compétences, et de leurs problèmes ; le soutien dont bénéficient les collectivités et leurs propositions (et plus généralement les propositions législatives qui les concernent) au niveau politique (i.e. des commissaires et de leur cabinet), tel que reçu ou ressenti au niveau des rédacteurs ; et enfin la capacité à surmonter les blocages du principe de subsidiarité et de l'objectif d'un marché intérieur européen. La réception de la mobilisation (ou non) des collectivités est traitée selon ces mécanismes d'influence, qui permettent d'expliquer *pourquoi* les collectivités parviennent à avoir une influence dans trois des cas étudiés (« communautés énergétiques renouvelables », « communautés énergétiques locales » et filières REP).

Nous allons à présent continuer l'analyse de nos études de cas dans la phase législative, au Parlement européen, au Conseil et en trilogues.

Chapitre 8

L'influence durant la négociation législative au Parlement européen, au Conseil et en trilogue

Dans ce chapitre, nous nous proposons de poursuivre notre analyse de l'influence des collectivités dans le cas du Parlement européen, du Conseil et des trilogues. Comme dans le chapitre 7, nous nous concentrons sur les 6 thématiques présélectionnées qui ont été suivies en détail du début à la fin des négociations.

Suivant la chronologie de la procédure législative ordinaire, les résultats sont ainsi présentés pour la négociation législative, successivement au niveau du Parlement européen, du Conseil et en trilogues.

1. L'influence contrastée des collectivités au Parlement européen

Au niveau du Parlement européen, les collectivités et leurs représentants se mobilisent fortement, pour l'ensemble des thèmes, mais ont une influence contrastée. Toutefois, contrairement à la Commission, il semble que l'on puisse dégager des logiques d'influence, valable pour les 2 secteurs, fondées sur les groupes politiques (et dans une moindre mesure les nationalités).

1.1. Logique de groupe et logique nationale

1.1.1. Logique de groupe

Quel que soit le secteur considéré, l'influence apparaît forte lorsque des eurodéputés appartenant à certains groupes politiques sont fortement impliqués dans les négociations (étant par exemple rapporteur ou rapporteur fictif d'un groupe majoritaire).

Des groupes généralement favorables aux collectivités

Le cas des Verts

Le groupe des Verts apparaît de manière générale comme un allié des collectivités, que ce soit dans le cas des déchets ou de l'énergie.

Dans le cas de la gouvernance de l'énergie, c'est le rapporteur Vert, le luxembourgeois Claude Turmes, aidé de son bureau et du coordinateur de groupe qui, après en avoir discuté avec entre autres Energy cities et Climate alliance, introduit un amendement

sur les plates-formes de dialogue multiniveaux dans son rapport au règlement gouvernance³⁹⁷. Cet amendement qui promeut une implication des collectivités (et de la société civile) dans la préparation des plans énergie climat des États-Membres est ensuite soutenu et porté par Turmes (et sa co-rapporteuse ENVI Michèle Rivasi à partir de mai 2017) jusqu'au vote en plénière en janvier 2018, où il est adopté sans encombres (voir détails dans les points 1.2.1 et 1.2.2 suivants).

Pour l'entité européenne des gestionnaires de réseaux de distribution, c'est toujours Claude Turmes qui, en tant que rapporteur fictif sur le marché de l'électricité, est le premier à déposer l'amendement clé 1400³⁹⁸ qui deviendra ensuite un amendement de compromis instaurant une gouvernance de la « EU DSO entity » garantissant une participation des « petits » gestionnaires de réseaux. Là encore, l'amendement en question est préparé en lien avec des représentants de collectivités contactés informellement (CEDEC et VKU).

Sur les déchets, le rapporteur fictif Vert, le croate Sklrec porte également des positions pro-collectivités, notamment sur la question de la couverture des coûts des filières REP, en défendant une couverture totale et une liste ouverte des coûts à inclure.

De manière générale, les réseaux de collectivités sectoriels énergie (et déchets) sont proches du groupe des Verts, ce qui est beaucoup moins le cas des réseaux généralistes ou des « utilities ». Energy cities, qui considère ce groupe comme son principal relais pour la politique énergétique, échange directement ses propositions d'amendements avec le coordinateur ou les bureaux des eurodéputés Verts. De plus, le réseau participe à certaines conférences organisées par le groupe Vert européen (par exemple la conférence #EGP27 qui se tient à Karlstad en Suède en novembre 2017³⁹⁹) ou relaie des articles édités par le journal des verts européens⁴⁰⁰. En dépit de réels efforts des réseaux pour assurer une représentation politique la plus large possible dans leur Conseil d'administration ou dans leurs instances de pilotage, les élus verts sont très présents et actifs au sein des réseaux sectoriels de collectivités dans l'énergie et les déchets (ce qui n'est pas finalement très étonnant compte tenu du fait qu'énergie et environnement sont deux sujets clés de ce mouvement politique). C'est typiquement le cas de la coprésidente représentant la ville de Ghent Tine Heyse à

³⁹⁷ Cf. rapport Rivasi-Turmes publié le 18 mai 2017 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2F%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-604.777%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2F%2fEN>, consulté en mai 2017).

³⁹⁸ Amendement 1400 déposé par Claude Turmes pour le groupe des verts. Cet amendement très détaillé introduit dans un article 50a des principes de base pour les règles et le fonctionnement de la « DSO entity », mais fixe également des critères de représentativité précis. L'un des points clés fixés par cet amendement est la composition du Conseil d'administration, qui comporterait 20 membres DSO dont 10 seraient des représentants de « gros DSOs » (de plus de 1 million de clients), 5 de « moyens » (entre 100 000 et 1 million) et 5 de petits (moins de 100 000 clients). Avec son amendement 1400, les petits GRD ayant réalisé une séparation de leurs activités (cas des Pays-Bas) sont ainsi mieux représentés dans l'entité européenne.

³⁹⁹ <https://twitter.com/energycities/status/933659855700811779>, consulté le 24 novembre 2017.

⁴⁰⁰ Cf. par exemple <https://twitter.com/energycities/status/938754583639273472> ou <https://twitter.com/energycities/status/1044491527379202048>, consultés en décembre 2018.

Climate alliance (et par le passé de Ronan Dantec ou de Camille Gira), ou des membres du Board d'Energy cities Stephan Brandligt et Celia Blauel représentant respectivement les villes de Delft et Paris (et pour les déchets, dans une moindre mesure de l'élue parisienne Antoinette Guhl pour ACR+, dans le cadre du patronage du groupe d'échange sur l'économie circulaire d'ACR+ appelé « circular economy network »⁴⁰¹).

L'une des explications au fait que le groupe des Verts au Parlement européen soit attentif aux collectivités réside dans le fait que cette formation politique désignée sous le nom des Verts au Parlement européen s'appelle en réalité « Verts/Alliance Libre européenne (ALE) » et associe depuis 1999 les Verts et les élus régionalistes de l'ALE (BRACK et KELBEL, 2016). La reconnaissance des autorités locales (en particulier « *l'implication des autorités compétentes élues qui jouissent des pouvoirs constitutionnels aux décisions du Conseil des ministres dans les questions relevant de leur compétence* », la « *décentralisation* » ou une « *Union européenne basée sur le principe de subsidiarité* ») font ainsi partie des priorités du groupe⁴⁰². En outre, le groupe des Verts du Parlement européen fait partie des formations politiques ayant les plus forts taux de cohésion de vote, notamment du fait de son organisation interne qui associe Verts et ALE (BRACK et KELBEL, 2016). Dans le domaine de l'énergie et du climat, le premier positionnement du groupe sur le dossier tel que mentionné dès 2014 sur son site Internet est ainsi rédigé : « *il faut agir à tous les niveaux de décision politique à l'échelle européenne pour obtenir un engagement sérieux vers une plus grande protection du climat et de l'environnement.* »⁴⁰³

Force est de constater toutefois que les Verts ne portent pas non plus systématiquement des positions pro-collectivités. Pour la « EU DSO entity », Claude Turmes maintient au nom du groupe des Verts l'exclusion des petits GRD dont les activités entre fourniture et gestion de réseaux de distribution ne sont pas séparées, excluant de nombreux petits GRD dans les faits. En effet, il garde dans ses propositions d'amendement l'obligation de ne prendre dans la « DSO entity » que des gestionnaires de réseaux de distribution « purs » (excluant de fait à son niveau de nombreux petits GRD). Comme nous le préciserons plus loin, il est en effet partagé entre son souhait d'améliorer la représentativité des GRD (et donc d'intégrer des petits) au sein de l'entité, et en même temps de veiller à ce que les gros GRD historiques (par exemple le français Enedis) soient mieux séparés de leur maison-mère historique (EDF) à des fins de concurrence équitable.

Pour la directive ENR, si Claude Turmes, en tant que rapporteur fictif, soutient les « communautés énergétiques renouvelables » (et défend par ailleurs un rôle plus important

⁴⁰¹ <http://www.acrplus.org/images/Activity Reports/ACR Activity report 2015.pdf>, consulté en septembre 2016. Le « circular economy network » est un réseau d'échange mis en place par ACR+ pour valoriser la place des collectivités dans l'économie circulaire.

⁴⁰² Cf. <https://web.archive.org/web/20190324211846/https://www.greens-efa.eu/fr/notre-groupe/les-verts-ale/> et <https://web.archive.org/web/20140304174347/http://www.greens-efa.eu/fr/notre-groupe/48-qui-sommes-nous.html>, consultés en juin 2019.

⁴⁰³ <https://web.archive.org/web/20140418070753/http://www.greens-efa.eu/fr/environnement-and-climate-7.html>, consulté en juin 2019.

des collectivités dans les politiques ENR), il ne cherche pas à réintroduire les collectivités comme des « communautés » *per se*. Sur l'organisation du marché de l'électricité tout en soutenant les communautés énergétiques locales, il propose même de restreindre les statuts juridiques possibles aux « *PME et organisation à but non lucratif* », alignant la définition sur celle des communautés renouvelables, qui est moins favorable aux collectivités. Il est vrai que cette réintroduction des collectivités comme « communauté énergétique locale » à part entière est combattue par REScoop⁴⁰⁴ et faiblement défendue par les collectivités. Si les eurodéputés du groupe des Verts sont attentifs aux arguments des entités infra-nationales (du fait notamment que leur groupe est en partie constitué d'une fraction régionaliste), ils sont de fait au moins aussi proches d'autres acteurs comme les ONG pro-environnementales (Claude Turmes est ainsi par exemple également un ancien militant des amis de la Terre, cf. encadré n°31 pour plus de détails). Et, en cas de désaccord, la ligne verte rejoint plus logiquement celle des ONG. C'est ce qui se produit sur les communautés énergétiques, mais aussi dans d'autres cas où certains représentants de collectivités s'opposent à des mesures en faveur de l'environnement (par exemple lorsque sur les questions d'efficacité énergétique, le CCRE s'oppose avant la plénière en décembre 2017 à un taux de rénovation annuel pour les bâtiments des collectivités, qui est voté unanimement par tous les Verts, cf. chapitre 6).

Les élus sociaux démocrates

L'autre grand parti sur lequel les collectivités peuvent en général s'appuyer est le parti social démocrate S&D. Ce soutien est particulièrement visible dans le cas du dossier gouvernance de l'énergie, pour lequel les 2 rapporteurs fictifs (et notamment la britannique Theresa Griffin en ITRE) sont sur des positions proches des Verts. Il est aussi important dans le cas de la « EU DSO entity », où la rapporteure fictive pour les socialistes, l'allemande Martina Werner, va porter des positions qui, sans les épouser exactement, s'inspirent des demandes de VKU et du CEDEC⁴⁰⁵ en faveur d'une prise en compte des « petits » gestionnaires de réseaux municipaux. Lors de la conférence annuelle du CEDEC, le 10 octobre 2017, à laquelle Martina Werner est invitée, le sujet de la « EU DSO entity » est

⁴⁰⁴ Voir le document de REScoop publié à l'été 2017 intitulé « *The Market Design Initiative: creating a space for local energy communities* » et notamment la partie séparant bien les concepts de communauté énergétique des autorités locales en page 3 intitulée « *Distinguishing local energy communities from commercial and public market actors* » : (<https://rescoop.eu/sites/default/files/The%20MDI%20-%20creating%20a%20space%20for%20local%20energy%20communities%20final.pdf>, document du 21/08/2017, consulté sur twitter le 28 août 2017).

⁴⁰⁵ La demande initiale de VKU est de s'opposer à la DSO entity, considérée comme non représentative et à la valeur ajoutée européenne douteuse étant donnée ses tâches peu claires. Elle est présentée à Martina Werner le 25 avril 2017, lors d'un petit déjeuner parrainé par l'eurodéputée et organisé par VKU avec la Commission : « *The VKU rejects the establishment of a European organization as a representative and working group for the distribution network operators ("DSO Entity"). While it is right to attach greater importance to the distribution system operators in the course of the energy transition, the lack of representativeness and their questionable European added value are justified by the unclear task of the DSO entity* » - traduit de l'allemand). Cet événement fait suite à la publication par VKU de son position paper (<https://www.vku.de/bruessel/newsletter-ge/2017-mai/parlamentarisches-fruehstueck-zum-eu-winterpaket.html?p=1>, consulté en octobre 2017).

brûlant (la première réunion des rapporteur et rapporteurs fictifs a lieu le même jour) et amené dans le débat à plusieurs reprises par le CEDEC. Martina Werner, intervenant comme représentante du Parlement européen dans le panel d'ouverture, insiste lorsque vient son tour de parole sur ce sujet en mettant en avant son souhait d'inclure les petits gestionnaires : « *it is necessary to have the DSO entity (...) it should include all DSOs (not only the big ones). My amendments make it a neutral entity. It should be open to all DSOs, including small ones, regardless of their size* »⁴⁰⁶.

Les socialistes sont également plutôt favorables aux collectivités dans le cas des déchets. Concernant les filières REP, la rapporteure italienne Simona Bonafé adopte un rapport qui est très favorable aux collectivités puisqu'il conserve, en ce qui concerne la couverture des coûts, la « totalité » des coûts et la liste ouverte qui avaient été proposées par la Commission, ajoutant même les charges liées à la prévention (même si elle conserve le principe d'optimisation pour les services publics)⁴⁰⁷. Concernant le critère de quantité dans la définition de déchet municipal, la rapporteure reprend la suggestion de suppression de ce critère soutenue par Municipal Waste Europe, le CCRE, CEEP et Eurocities (même si les collectivités sont sur ce point seulement l'un des facteurs explicatifs). Dans les autres cas sur les communautés énergétiques (renouvelables et locales), l'influence des collectivités sur les eurodéputés socialistes est difficilement discernable : le rapporteur Blanco sur les REC s'appuie fortement sur la Commission (amendements à la marge sur les REC) et la rapporteure fictive sur l'organisation du marché de l'électricité, Martina Werner, ne s'implique pas sur l'inclusion ou non des collectivités dans les « local energy communities » (cf. ses amendements déposés sur les articles 2 et 16 de la proposition de directive sur l'organisation du marché de l'électricité).

D'autres groupes favorables aux collectivités

Enfin d'autres groupes, moins puissants au niveau européen, apportent

⁴⁰⁶ Observation lors du congrès du CEDEC 2017. Cette observation rejoint l'amendement déposé par Martina Werner en septembre 2017 sur le règlement Market design (avant la date d'échéance du 7 septembre 2017 et rendu public avec l'ensemble des amendements le 25 septembre 2017) : Werner et d'autres collègues S&D demandent via cet amendement 1376 que tous les GRD puissent participer à l'entité, avec un traitement équitable selon la taille ou le caractère indépendant, y compris pour les votes.

⁴⁰⁷ Le rapport Bonafé sur la directive cadre déchets rendu public le 26 mai 2016 va dans le sens des collectivités : il ne touche pas à la couverture des coûts de l'article 8a 4(a) (confirmant de ce fait une couverture « totale » et a minima avec une liste ouverte), ajoutant dans les objectifs à couvrir des objectifs de prévention (amendement 74) et d'obligation d'information additionnelles (amendement 76) et incluant un principe de non-coût additionnel pour les administrations publiques, sans qu'il soit précisé si ce sont les administrations nationales ou locales (Amendement 12 : « *Their implementation of the minimum requirements for extended Producer responsibility should be overseen by independent authorities and should be without any additional financial burden to public bodies and consumers* »). Néanmoins, il conserve les coûts optimisés avec un ajout dont la formulation oblige les collectivités à la transparence des coûts pour ne couvrir que ce qui relève des opérations liés aux filières REP (Amendement 82 : « *The optimised cost of the service shall be transparent and reflect the costs borne by public waste management operators when implementing operational tasks on behalf of extended producer responsibility schemes* »).

régulièrement leur soutien aux collectivités locales : c'est le cas du groupe d'extrême-gauche GUE et surtout de la fraction italienne d'EFDD (« mouvement 5 étoiles »). Les élus de ces formations en ITRE et ENVI soutiennent, parfois même plus que leurs homologues, les collectivités. Par exemple, pour la gouvernance de l'énergie, les représentants du mouvement 5 étoiles déposent plusieurs amendements en faveur des autorités locales (dont la prise en compte du local dans les plans nationaux, mais aussi une évaluation des contributions des autorités locales à la transition énergétique⁴⁰⁸). Néanmoins, leur position numérique faible sur l'échiquier politique européen en fait des facteurs d'influence quasiment nuls pris isolément (mais des alliés de coalitions précieux, cf. section 1.2.3).

Les groupes généralement moins favorables aux collectivités

A contrario, les groupes conservateurs comme le PPE, groupe majoritaire au Parlement européen, ou comme les conservateurs et réformistes ECR, sont souvent peu favorables aux collectivités, même si ce n'est pas une règle systématique (notamment lorsque ECR porte des positions régionalistes). C'est typiquement le cas sur la gouvernance de l'énergie où les eurodéputés suédois PPE Höfmark et tchèque ECR Tosenovsky ne cautionnent pas, au nom de leur groupe, l'amendement de compromis n°14 sur les plateformes de dialogue multiniveaux pour le vote en commissions ITRE-ENVI de décembre 2017. Pour le texte sur les déchets, le rapporteur fictif allemand Florenz s'oppose à une couverture des coûts défavorable aux producteurs, mais l'eurodéputé ECR flamand Demaemaker est en revanche l'eurodéputé le plus favorable aux collectivités (reprenant à son compte la situation de la région flamande sur les déchets).

De fait, la logique de concurrence et de marché est souvent très prégnante au sein du groupe PPE, et a tendance à bloquer les collectivités (cf. 1.2.4 du présent chapitre). C'est ainsi cette logique qui prévaut pour les positions de groupe prises sur l'économie circulaire (voir résolution du PPE adoptée en octobre 2015⁴⁰⁹) ou sur l'énergie (voir résolution du PPE de mars 2015 sur l'Union de l'énergie⁴¹⁰). De même sur l'organisation du marché de l'électricité, le rapporteur des textes pour le PPE et par ailleurs coordinateur de son groupe pour l'énergie au sein de la commission parlementaire ITRE, le letton Krisjanis Karins, fait de l'importance d'un marché intérieur de l'énergie caractérisé par des purs mécanismes de marché et une libre concurrence le principal moteur de ses amendements. Cela apparaît à la fois dans ses deux rapports sur la directive et le règlement sur l'organisation du marché de l'électricité⁴¹¹ et dans ses prises de position adoptées durant les trilogues et relayées dans la

⁴⁰⁸ Cf. amendements 512, 822, 893 et 1444 déposés sur la proposition de la Commission sur le règlement gouvernance par les eurodéputés du mouvement 5 étoiles.

⁴⁰⁹ Résolution du PPE du 21-22 octobre 2015 « Circular Economy Package 2.0 – bending the line » (<http://www.epp.eu/papers/circular-economy-package-2-0-bending-the-line-2/>, consulté en août 2018).

⁴¹⁰ Déclaration PPE « Energy Union as a Vehicle for Enhancing Freedom, Security and Growth » adoptée le 19 Mars 2015 (<http://www.epp.eu/papers/energy-union-as-a-vehicle-for-enhancing-freedom-security-and-growth/>, consulté en mars 2018).

⁴¹¹ Cf. « Explanatory statement » commun aux 2 rapports Karins sur le règlement du marché intérieur de l'électricité du 16 juin 2017 et sur la directive relative aux règles communes pour le

presse européenne⁴¹².

Un autre exemple d'une position du PPE défavorable aux collectivités concerne le cas de la détermination des responsabilités pour financer les « déchets sauvages » (« littering ») dans le cadre des coûts de REP devant être pris en charge par les producteurs. L'inclusion du « littering » dans les coûts à couvrir par les producteurs est bloquée par le rapporteur fictif du PPE dans les amendements de compromis avant le vote en commission ENVI. Cela est dû au fait que le PPE considère que les producteurs sont moins responsables du « littering » que les consommateurs ou les municipalités, comme nous l'explique un négociateur ayant été impliqué sur ces questions au Parlement :

[Le littering] a été l'un des grands affrontements idéologiques entre les groupes, parce que le PPE était clairement contre le fait que les producteurs doivent être responsables du littering... et il y avait même... Je me souviens, il y a encore du texte quelque part, dans le texte qui existe, je crois dans les considérants... l'ordre des mots sur qui est responsable du littering. Et au début c'était les producteurs, la municipalité et les consommateurs... Et je me souviens que le PPE nous a même demandé de changer l'ordre des mots, simplement pour clarifier que le consommateur vient en premier, ensuite c'est la municipalité et enfin le producteur à la fin, juste pour avoir la gravité de qui est la personne la plus responsable. Pour eux, on ne peut pas dire que le « littering » est quelque chose de fait par le producteur. Pour nous, c'était « bien sûr », mais on peut faire certaines choses en tant que producteur pour éviter le littering ou pour encourager le non littering... au stade de la conception, de la communication, des campagnes REP, des activités commerciales...

Il en est de même pour le groupe des libéraux, ALDE, dont les positions favorables au marché et au privé peuvent jouer contre les collectivités (par exemple dans le cas de la définition de déchet municipal, où ALDE défend avec le PPE pour le vote en commission

marché intérieur de l'électricité du 15 juin 2017
(http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/download.do?docUrl=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fmeetdocs%2F2014_2019%2Fplmrep%2FCOMMITTEES%2FITRE%2FPR%2F2017%2F07-10%2F1115921EN.pdf et
http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/download.do?docUrl=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fmeetdocs%2F2014_2019%2Fplmrep%2FCOMMITTEES%2FITRE%2FPR%2F2017%2F07-10%2F1115926EN.pdf, consultés en septembre 2017) : « To address these challenges and to foster decarbonisation, your rapporteur has taken a "market first" approach, which means creating a truly level playing field for all market participants. This entails moving away from market-distorting subsidies, whether they are for fossil fuels, nuclear, or renewable energy sources. Fair rules mean fair competition in the market. A fair electricity market will deliver both our climate goals as well as the lowest and most competitive prices for consumers, at the same time ensuring security of supply without over-investment".

⁴¹² Voir interview de Karins parue dans Euractiv le 26 mars 2018 : « Small-scale electricity producers don't need special protection » (<https://www.euractiv.com/section/electricity/interview/karins-mep-small-scale-electricity-producers-dont-need-special-protection/>, consulté en mars 2018) : « I personally think that in the future of electricity production and trade, a free market can provide the best results at the fastest pace and at the lowest possible cost for consumers. To those who want to increase the share of renewables, I say: of course, let the market do it, roll back subsidies. (...) In my personal view, you don't need priority dispatch in a well-functioning market. The Parliament's position is a little different. It grants priority dispatch to small-scale operators, basically roof-top assets. I see this at best as a temporary measure. (...) In a market of choice, you cannot have regulated prices. You need free market prices, so that you have a reason to invest, for aggregators to come in, for storage facilities to offer their services, combine rooftop with a storage facility and basically use the grid 10% of the time instead of 50%. You have many business models coming up, which benefit consumers. That's how markets work and must work. If you regulate prices, it means there is no market. Coming from Latvia, formerly under a Soviet system, we have plenty of experience with non-functioning regulated markets".

ENVI un amendement de compromis 1B pour la définition incluant le critère de quantité⁴¹³).

Toutefois, ce tableau général souffre quelques exceptions. Lorsque les collectivités (CCRE et Eurocities) font valoir leurs difficultés budgétaires et leur besoin de flexibilité locale (subsidiarité), elles s'appuient sur des eurodéputés PPE et ECR. Cela n'a pas été observé dans nos 6 études de cas, mais nous avons pu le voir dans le cas de l'efficacité énergétique (où les représentants des collectivités allemandes et nordiques, relayées par le CCRE, s'appuient sur le rapporteur fictif PPE allemand Markus Pieper pour la plénière, et où Eurocities s'appuie sur la rapporteure fictive ECR flamande, Anneleen Van Bossuyt, pour porter ses positions). En outre, lorsque les demandes des collectivités rejoignent des positions partagées par des opérateurs économiques pro-transition énergétique (par exemple en faveur de la rénovation obligatoire des bâtiments publics, position soutenue par les professionnels de la rénovation sur les dossiers efficacité énergétique et performance des bâtiments), les rapporteurs fictifs d'ALDE (le néerlandais Gerbrandy sur EED et le danois Helveg Petersen sur EPBD) soutiennent en général ces demandes.

Ainsi, en première approche, sur les questions d'opération de services publics par des opérateurs privés versus publics, les collectivités sont plutôt soutenues par des groupes « de gauche » (Verts, socialistes et GUE⁴¹⁴) et voient leurs demandes rejetées par des groupes « de droite » (pro-marchés européens concurrentiels comme le PPE, ALDE ou ECR). Mais cette tendance peut être contrebalancée, à la marge voire dans certains cas plus fondamentalement, par d'autres logiques ou d'autres arguments (tropisme national ou régional, difficultés budgétaires défendues par le PPE etc.). Cette tendance à une polarisation droite/gauche corrigée par d'autres logiques est illustrée par un exemple concret fourni en encadré n°30, celui de la couverture des coûts pour les filières REP.

Encadré n°30 : Les amendements déposés sur la couverture des coûts dans les filières REP comme exemple typique des oppositions gauche/droite entre les groupes... et de leurs limites

Une analyse détaillée de tous les amendements déposés par les eurodéputés sur la proposition de révision de la directive cadre déchets sur la couverture des coûts des filières REP en septembre 2016 montre une division des positions principalement explicable selon une logique droite / gauche.

Sont plutôt en faveur d'une restriction des coûts pour les producteurs (et donc en opposition aux collectivités) en supprimant « la totalité des coûts » et « y compris » (pour des raisons d'harmonisation européenne, de certitude pour les opérateurs et/ou de limitation des coûts pour les producteurs/compétitivité) des eurodéputés de droite :

⁴¹³ Cf. liste des amendements de compromis déposés pour le vote en commission Environnement du Parlement européen sur la directive cadre déchets le 24 janvier 2017.

⁴¹⁴ Auxquels il est possible d'ajouter certains membres du « mouvement 5 étoiles » du groupe EFDD. Même si le groupe EFDD est eurosceptique et plutôt étiqueté « à droite » (voir position dans l'hémicycle : <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/fr/election-results-2014.html>), une partie du « mouvement 5 étoiles » est plutôt proche des Verts. Cet aspect a été rendu visible au moment de la constitution des groupes politiques au printemps 2014, où les Verts ont un temps été approchés par ce mouvement qui arrivait alors pour la première fois au Parlement européen (Cf. les 2 articles parus dans Contexte : « *L'heure des grandes manœuvres au sein des groupes du Parlement européen* » du 24 juin 2014, et « *Parlement européen : la guerre des chefs peut commencer* », 26 mai 2014).

- appartenant au groupe PPE (de nombreux eurodéputés PPE de diverses nationalités comme Girling UK, Kostinger AT, Gardini IT, Ayuso ES, Delahaye Dantin Grossetete FR, Pietikainen FI, Belet BE), à l'exception notable du rapporteur fictif Florenz qui ne modifie pas initialement la proposition de la Commission (il se positionne plutôt sur la question de la cohérence avec les filières REP sectorielles, tout en rappelant les responsabilités des autres acteurs comme les distributeurs, les réseaux de réutilisation et les consommateurs - cf. l'amendement n°674⁴¹⁵).
- ECR (Wisniewska ECR/PL, cf. amendement n°742 ECR)
- ENF (cf. amendement n°741 ENF).

Sont plutôt pour une prise en compte élargie de l'assiette des coûts (au bénéfice des municipalités) les partis de gauche et les Verts :

- Les Verts (le rapporteur fictif Sklrec prend en compte le transport vers les îles, en l'absence de collecte séparée, ou la prévention du littering),
- GUE/NGL (Abaunz, le rapporteur fictif espagnol, est pour la prise en compte du « littering », les coûts additionnels en cas de collecte non séparée, le transport vers les îles ; Flanagan IE pour la suppression de la prise en compte des revenus) ;
- Un certain nombre de socialistes S&D (les français Beres-Pargneaux sont pour l'ajout du « littering », et pour le fait que les producteurs ne puissent pas retirer de leur contribution financières les éventuels « revenus » de la collecte, même s'ils enlèvent le principe d'une liste ouverte) ; Caputo IT est pour l'ajout des coûts de transports notamment dans les îles, les coûts hors collecte séparée ; les 3 eurodéputés Guteland-KumpulaNatri-Poc sont pour la prise en compte des coûts hors collecte séparée, et l'eurodéputée Van Brempt BE est pour l'ajout des coûts de la réutilisation (les producteurs doivent financer des coûts).
- Quelques rares eurodéputés PPE, plutôt nordiques : la finlandaise Pietikainen (qui, même si elle enlève la liste ouverte, ajoute le « littering »), Schreijer-Pierik (néerlandaise qui est en faveur d'une prise en compte du « littering » – existant aux Pays-Bas), Gambus (PPE/ES sur la suppression de la prise en compte des « revenus »), le belge Belet (qui, même en faveur d'une liste fermée, ajoute les coûts de la réutilisation).
- Le rapporteur fictif ECR Demaesmaker introduit un amendement sur le titre du paragraphe pour bien préciser qu'il s'agit d'obligations minimales (« *It should be clear from the title that these are minimum requirements that still allow for Member States to go further than these requirements if they wish* »).

A noter le faible positionnement d'ALDE sur l'assiette, sans amendement du rapporteur sur ce point, et dont 3 eurodéputés se contentent de renchérir sur les coûts optimisés en introduisant comme Bonafé plus de transparence.

Au-delà des positions de groupe, d'autres logiques se manifestent qui peuvent conduire des représentants de groupes a priori opposés (ou alliés) à offrir un terrain favorable (ou au contraire défavorable) aux collectivités (comme les propensions régionalistes de certains eurodéputés flamands ECR, qui les amènent à adopter des positions pro-collectivités). La principale de ces logiques concerne la nationalité de l'eurodéputé, en tant que variable regroupant en réalité plusieurs sous-logiques que nous allons à présent développer.

1.1.2. Logique nationale ?

Au-delà des groupes, les collectivités bénéficient de soutiens de la part de certains eurodéputés du fait de leur appartenance nationale. La logique est alors celle de la défense

⁴¹⁵ Les numéros d'amendements correspondent aux numéros d'amendements déposés par les eurodéputés en commission ENVI sur la directive cadre déchets (http://www.emeeting.europarl.europa.eu/committees/download.do?docUrl=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fmeetdocs%2F2014_2019%2Fplmrep%2FCOMMITTEES%2FENVI%2FAM%2F2016%2F09-29%2F1099541EN.pdf, consulté en septembre 2016).

d'un « modèle national », en particulier si celui-ci donne des compétences à des entités infraétatiques, par exemple dans le cas d'un État-Membre très décentralisé. Cette défense des systèmes nationaux apparaît par exemple dans le cas où certains eurodéputés issus de groupes a priori opposés relaient les collectivités sur les questions de sauvegarde des budgets locaux et de subsidiarité pour le vote en plénière sur la directive efficacité énergétique. Si, lors du vote en commission, le rejet de la mesure consistant à rendre obligatoire la rénovation des bâtiments de collectivités à des fins d'exemplarité était portée principalement par le PPE et ECR, en commission ITRE, le résultat du scrutin en assemblée plénière montre que la logique de vote devient, en plénière, nationale. Tous les eurodéputés allemands (y compris les socialistes qui avaient voté « pour » en commission) et nordiques rejettent la mesure. En particulier, c'est le basculement des socialistes allemands contre la mesure (alors qu'ils étaient initialement « pour ») qui conduit à son rejet en plénière.

La logique « nationale » s'exprime aussi chez le rapporteur fictif ECR flamand Demesmaeker, qui défend sur les déchets la couverture totale des coûts et la liste ouverte. Alors qu'il fait partie d'un groupe ECR dont nous avons vu qu'il était souvent pro-marché et peu ouvert aux administrations, il adopte une position qui revient à favoriser les collectivités par rapport aux opérateurs privés que sont les producteurs. Cela apparaît de manière particulièrement visible lorsqu'il s'engage en faveur d'une mention explicite du « littering » dans les coûts couverts, car ce système a cours en région flamande, ce que nous présente un négociateur ayant été impliqué sur ces questions au Parlement :

Pour certains membres de la réunion des rapporteurs fictifs, [cette question du littering] était encore plus sensible. Par exemple, en Belgique, ils disposaient déjà d'un système et ils payaient deux personnes dans l'administration dans leur système de gestion des déchets, conformément à leur politique. (...) C'était le problème pour eux [négociateurs ECR] si on l'interdisait ou si le PPE l'emportait [cf. la position du rapporteur fictif PPE pour supprimer la prise en compte du littering des coûts à couvrir par les producteurs, exposée dans la section précédente] parce qu'on détruirait toute l'unité du gouvernement qui s'occupe de ça.

Les enjeux étaient donc élevés, différemment pour chaque participant...

(...)

Dans l'amendement de compromis sur les déchets [qui n'inclut pas la prise en compte explicite du littering dans les coûts à couvrir par les producteurs], seul l'ECR ne faisait pas partie de l'amendement de compromis ?

Oui, c'est vrai, et c'est à cause de cette chose de la Flandre parce qu'ils craignaient de perdre ces personnes même avec cet amendement de compromis. Pour nous, nous pensions que cet amendement de compromis pourrait garantir... qu'il permettrait aux États membres de le faire [i.e. de faire payer au producteur le littering]. C'était une différence de... euh...

D'appréciation ? La façon dont c'était écrit ?

Oui. C'était la chose principale. La façon dont ça a été écrit, pour eux [ECR], n'était pas assez claire car je comprends qu'ils avaient des enjeux plus importants, parce que... l'implication des gens... c'était une chose réelle avec une influence directe... et ils voulaient que ce soit clairement marqué pour écrire c'est clair... « on peut faire ça ». Le PPE en revanche ne pouvait pas l'avalier. Et il leur était impossible de l'avalier.

Ainsi, on voit que des logiques de groupe politique (et parfois des logiques « nationales ») conduisent à identifier des terrains plus ou moins (dé)favorables pour l'expression de la prise en compte des collectivités. Néanmoins, l'étude de la dynamique d'incorporation des collectivités dans les écrits nous conduit à mettre en évidence, au-delà de

ces variables des groupes et des nationalités des eurodéputés, des mécanismes qui expliquent pourquoi dans certains cas il y a influence, et dans d'autres cas non.

1.2. Les mécanismes d'influence au Parlement Européen

L'analyse des mécanismes d'influence au Parlement européen nous conduit à identifier quatre grands facteurs explicatifs.

1.2.1. Degré de priorité donné par les potentiels alliés aux questions intéressant les collectivités.

Le premier facteur concerne le **degré de priorité donné par les potentiels alliés aux questions intéressant les collectivités**. L'une des principales raisons du succès des « plates-formes de dialogue multiniveaux » dans le processus de décision (maintien de cet amendement proposé par Claude Turmes dans le rapport final du Parlement, malgré l'opposition du PPE et d'ECR) relève du fait que cet amendement est non seulement déposé par Claude Turmes, après un long travail d'affinage, mais qu'il est porté, c'est-à-dire à la fois soutenu et expliqué, tout au long de la procédure. Il est d'abord identifié comme l'une des 6 grandes priorités sur le dossier, comme nous le décrit l'un des rédacteurs du bureau Turmes :

Prenons l'exemple très concret de l'article 10 et de l'article 10a de la gouvernance, de l'article 10 sur la consultation du public et 10a où on a créé ce multi-stakeholder dialogue platform... Il y a eu tout un travail de réflexion qui a été fait avant même l'écriture. Il y a eu [mention détaillée des travaux du Comité des Régions, du Comité économique et social, des Etats-Membres, des ONG comme par exemple Client Earth, des collectivités territoriales]. Et donc, sur cette base-là, on a défini avec le député en disant voilà, ce sera un des axes de travail principaux pour la gouvernance. Quand on fait 5-6 priorités de ce à quoi on veut aboutir avec la gouvernance, un des points c'était « renforcer la transparence et la participation du public ». Ça c'était l'idée générale

Il est ensuite inclus au moment de la rédaction du projet de rapport Turmes, en associant étroitement les parties prenantes, dont les réseaux de collectivités :

(Suite du verbatim précédent)
Et ensuite, sur cette base, là [l'autre rédacteur et moi] concrètement, on s'est assis devant un ordinateur, et on a commencé à taper un texte en disant comment amender la proposition de la Commission, comment créer cette plate-forme etc.
Et on est arrivé sur un premier jet, qu'on a discuté dans un premier temps avec le député : « oui ça bonne idée, ça on peut aller plus loin etc. ». Donc on a affiné un petit peu ça, puis on a envoyé ces textes là de manière un petit peu confidentielle à Client Earth, à Climate Alliance, à Eurocities etc... pour recevoir leur feed-back textuel. Et sur cette base-là, on a encore affiné et c'est devenu le texte tel qu'après on l'a incorporé au sein du rapport conjoint Turmes-Rivasi. Donc ça c'était sur le côté écriture.

La priorité est certes donnée au moment de l'écriture du rapport, mais surtout une attention à cette disposition est maintenue pour toute la négociation des amendements de compromis, le bureau Turmes allant jusqu'à « s'assurer d'un soutien des amendements » et encourager le lobbying des collectivités vers les autres groupes :

(Suite du verbatim précédent)

Mais c'est pas tout d'écrire, après, il faut s'assurer d'un soutien des amendements. Et donc, dans un deuxième temps, une fois qu'on avait le texte en lui-même, on s'est assis en mode brainstorming, avec Climate alliance, avec les réseaux de villes, avec (la secrétaire générale d'Energy cities) par exemple, enfin voilà, vous connaissez les acteurs principaux, en disant comment faire pour que ce discours puisse percoler au niveau politique auprès des autres groupes. Et donc ça, ça a pris 2 formes : un, c'était leur lobbying personnel aussi d'aller voir les shadows et les autres groupes politiques, en leur disant il faut soutenir ça parce que c'est bien pour nous hein hein, et organisé, on a fait 2 fois un petit déjeuner de travail où on invitait les autres shadows et autres groupe politiques..

Le « Urban 5 » breakfast ? En juin (et en février) ?

Oui voilà. Exactement, et là, on a fait venir... enfin, on a beaucoup insisté là-dessus, il ne faut pas que ce soient les réseaux de ville qui sont basés à Bruxelles et qui arrivent en disant « amendement 3, il faut soutenir, amendement 4, etc. »... Mais plutôt que ce soit des maires, ou des responsables, des élus locaux qui viennent, et qui viennent parler directement aux députés. Parce qu'on trouvait que c'était beaucoup plus persuasif. Pas d'avoir un lobbyiste entre guillemets qui vient expliquer son papier, mais d'avoir un élu local d'une circonscription, néerlandais pour Gerbrandy [rapporteur fictif ALDE, néerlandais], suédois pour Höfmark [rapporteur fictif PPE, suédois]. Pour dire : « Voilà en Suède, aux Pays-bas, moi dans ma ville ou dans ma région, j'aimerais pouvoir contribuer à la formulation des plans nationaux etc. etc. » et donc bla bla bla, avoir ce même discours-là. Mais le fait que ce soit tenu par un élu local et pas juste par un lobbyiste, nous on trouvait, je sais pas c'est un truc un peu intuitif, que ça marchait mieux.

Et ça a marché concrètement ? Parce qu'au niveau du PPE...

Ça a marché dans une certaine mesure... Je trouve que le PPE a été plus réceptif... Enfin c'est difficile d'attribuer les liens de causalité... ça, c'est votre travail, hein (rires) mais je trouve que dans les faits, le PPE a été relativement constructif sur cette partie-là.

Ainsi il existe au sein du bureau une implication tout au long de la procédure dans la promotion de cette priorité, y compris en orientant et facilitant la façon dont les réseaux de villes doivent réaliser leur lobbying auprès des rapporteurs fictifs (avec ici l'exemple d'ALDE et du PPE).

Il en est de même pour le cas de la « EU DSO entity » où la rapporteure fictive socialiste, l'allemande Martina Werner, montre un soutien très rapide aux services publics locaux et à la défense de la prise en compte des petits GRD dans l'entité (cf. sa prise de position lors de la conférence CEDEC de l'automne 2017, évoquée dans la section précédente). Toujours sur la « EU DSO entity », Claude Turmes s'engage également très tôt contre une entité dominée par les gros GRD, « *une de ses priorités sur le texte* » (selon un rédacteur du bureau Turmes rencontré), le conduisant à imaginer puis à déposer son amendement phare n°1400 (qui a été travaillé par le bureau de Claude Turmes, sur la base d'échanges bilatéraux avec des personnes du CEDEC). C'est ce qu'explique un rédacteur du bureau Turmes :

Depuis le début, stratégiquement, Claude était très chiffonné par cette DSO entity, par la crainte de voir cette entité, cette organisation phagocytée par les grands DSOs qui ne sont pas soumis à des obligations d'unbundling⁴¹⁶ strictes, comme c'est le cas des TSO [gestionnaires de réseau de transport GRT en anglais] dans le 3^{ème} paquet. (...) Donc depuis le départ, Claude a toujours été un peu... suspicieux, et on a réfléchi - donc c'était une de ses priorités sur le texte -

⁴¹⁶ « *Unbundling* » : règles de séparation pour les gestionnaires de réseau de distribution (GRD ou DSO en anglais) des activités relevant de la fourniture et des activités de gestion de réseau (voir explications déjà fournies aux chapitre 2 et 6). Des règles similaires existent pour les gestionnaires de réseaux de transport (GRT ou TSO en anglais).

comment faire en sorte de mettre des gardes-fous pour que les petits DSOs et les DSOs de taille intermédiaire aient aussi leur mot à dire et ne soient pas exclus comme c'était le cas de la proposition initiale de la Commission. Et donc on a commencé à travailler sur un texte... et donc ce texte-là pour être tout à fait précis, c'est pas moi qui l'ai écrit seul, évidemment. On a reçu énormément d'inputs du CEDEC.

Tous les amendements favorables aux collectivités déposés par des rapporteurs ou eurodéputés ne sont pas nécessairement des priorités. Un exemple concerne le cas de la définition de déchet municipal, où la rapporteure socialiste Simona Bonafé, initialement favorable dans son rapport à une définition supprimant le critère de quantité comme proposé par le CCRE, CEEP et Municipal Waste Europe (cf. son rapport publié en mai 2016), propose dans son premier projet d'amendement de compromis diffusé en septembre 2016 aux autres groupes de débattre du maintien ou non de ce critère (le critère est mis entre crochets)⁴¹⁷. Ce revirement montre que la rapporteure a une position flexible sur ce point, et en fait un motif possible de compromis avec d'autres groupes, contrairement à d'autres points sur lesquels elle se montre moins flexible et qui sont considérés pour elle comme prioritaires. Ainsi, au-delà des logiques de groupe et des positions, le degré de priorité et le fort engagement politique avec lequel les eurodéputés accueillent les demandes des collectivités est important pour la survie des positions.

D'autres facteurs entrent également en ligne de compte pour expliquer l'influence des collectivités.

1.2.2. L'expérience et la stratégie d'eurodéputés pouvant jouer un rôle clés (rapporteurs notamment)

Un deuxième facteur expliquant les mécanismes d'influence (et lié au premier) relève du **rôle clé des rapporteurs (et parfois de certains eurodéputés), en termes d'expérience et de stratégie**, incorporant la maîtrise des règles de procédure internes au Parlement, la prise en compte des logiques de groupe politique, voire le recours aux parties prenantes (par exemple l'encouragement à leur mobilisation) et la maîtrise de l'anglais.

Ce rôle clé apparaît dans le cadre du règlement gouvernance chez le rapporteur Claude Turmes, dans sa gestion de son amendement sur les plates-formes de dialogue multiniveaux pour l'amener jusqu'au vote en plénière. Non seulement l'amendement est rédigé en mobilisant toute l'expertise possible (consultation puis demande de retour écrit des collectivités et d'autres parties prenantes sur la base d'une proposition, consultation de la Commission en amont, consultation informelle du service juridique du Parlement⁴¹⁸), mais toutes les stratégies sont ensuite mises en oeuvre pour le faire passer sans encombre, en jouant avec les règles de procédure.

⁴¹⁷ Proposition informelle d'amendements de compromis diffusée par Simona Bonafé le 5 septembre 2016 sur les articles 3 à 6, et récupérée à l'adresse https://gallery.mailchimp.com/a95b30c68bf59510388625e38/files/Summary_EP_ENVI_debate_on_amendments_to_Bonaf%C3%A8_report_20160929.docx.

⁴¹⁸ Cf. verbatim de la section précédente et en 1.2.4.

D'abord au niveau de la gestion des commissions parlementaires nommées chefs de file sur le dossier gouvernance : lorsque la commission ENVI se propose comme co-chef de file du dossier gouvernance, alors qu'il est en train de rédiger son rapport pour la commission ITRE (qui avait initialement hérité seule du dossier), Claude Turmes donne son aval après s'être assuré que cette demande favorisait ses intérêts (c'est-à-dire que l'équilibre politique serait encore plus favorable aux Verts avec un vote conjoint ITRE-ENVI, et que la rapporteure ENVI serait de son groupe politique).

Ensuite, lors de la préparation des amendements, Claude Turmes, s'associant avec sa collègue d'EUFORES S&D Theresa Griffin, sensibilise les autres groupes à l'intérêt des plates-formes multiniveaux en organisant une session d'information à Strasbourg avec des collectivités, en plus des petits déjeuners « Urban 5 ». Cette session s'inscrit dans une stratégie de création d'un noyau dur de groupes correspondant à une large majorité prête à soutenir les plates-formes. La construction de ce noyau dur lui permet ensuite de rédiger un amendement de compromis largement soutenu (n°14 pour le vote en commission ITRE-ENVI), rendant son adoption quasi-certaine lors du vote.

Enfin, lors du vote en plénière, Claude Turmes utilise une stratégie consistant à laisser aux groupes s'opposant à lui le travail d'identifier les amendements litigieux. L'amendement sur les plates-formes de dialogue multiniveaux est placé avec un grand nombre d'autres amendements en « vote en bloc » (c'est-à-dire dans une liste d'amendements considérés comme a priori « consensuels », votés en bloc au début du vote). Ce système oblige l'opposition (PPE et ECR principalement) à demander un vote séparé pour les amendements clés (ce qui est fait pour les grandes priorités). Plusieurs versions de la feuille de vote seront produites au gré des demandes de vote séparé additionnelles par le PPE et ECR (faites dans l'urgence), mais l'amendement des plates-formes restera dans le vote en bloc, et sera donc adopté sans encombre en plénière⁴¹⁹.

Cette capacité à manœuvrer pour faire passer ses amendements est à rapprocher de l'expérience de Claude Turmes (voir encadré n°31 pour un aperçu concret). Cette expérience joue à plusieurs égards : elle lui permet d'engager très tôt un travail de priorisation fondé non seulement sur sa compréhension du dossier (affinée pendant la préparation législative de la Commission) mais aussi sur son appréhension des soutiens possibles dans le spectre politique (en interne au Parlement au niveau du secrétariat ITRE et des groupes politiques, et même à la Commission). Son travail d'affinage s'appuie aussi sur des experts extérieurs. La rédaction des amendements et de l'amendement de compromis n°14 sur les plates-formes de dialogue multiniveaux est réalisée en interne au bureau Turmes, ce qui est possible parce qu'il détient

⁴¹⁹ Observation de la session plénière et des documents mis en ligne pour le vote, 15 et 16 janvier 2018. À titre d'exemple, la version finale du 16 janvier 2018 de la liste de vote ne comprend plus dans le « vote en bloc », par rapport à la version de la veille, l'amendement controversé sur une « transition juste » (amendement 119, promouvant une transition énergétique qui incorpore des mesures sociales d'accompagnement), mais contient toujours l'amendement 113 sur les plates-formes multiniveaux.

une expérience et une expertise spécifique du Parlement et sur le dossier (ce dont ne bénéficie pas par exemple sa collègue Michèle Rivasi), et une maîtrise parfaite de la langue de négociation (l'anglais).

Claude Turmes parvient ainsi à jouer avec les procédures et mobiliser différents types d'acteurs du fait de son expérience, de sa connaissance des règles et de l'environnement institutionnel, ainsi que de sa maîtrise technique du sujet et de sa connaissance des personnes (lobbyistes et institutionnels), acquis tout au long de sa carrière d'eurodéputé. C'est cette expérience qui permet à cette mesure de plate-forme de dialogue multiniveaux de faire partie du projet adopté en plénière, malgré l'opposition du premier et du troisième groupe du Parlement (PPE et ECR) et les risques juridiques liés au principe de subsidiarité.

Encadré n°31 : Claude Turmes : ce que son livre autobiographique nous apprend de son parcours, de son expérience, de ses réseaux

Le livre publié par Claude Turmes sur son expérience au Parlement européen dans la politique de l'énergie (TURMES, *opus cité*) permet (avec toutes les précautions d'usage car il s'agit d'un livre autobiographique) de mieux comprendre le parcours, l'expérience et les réseaux de Claude Turmes.

Initialement professeur de sport, rien ne prédestine Claude Turmes à une carrière dans l'énergie en Europe.

Sur l'origine de son engagement, Claude Turmes insiste sur le refus des lignes à haute tension et le soutien d'initiatives locales dans l'énergie. Son engagement politique sur l'énergie est né au moment où un projet de ligne à haute tension a vu le jour près de chez lui : « *À la fin des années 1980, il y avait un projet de ligne à haute tension dans ma région natale, vers Diekirch, au Luxembourg. De l'avis du responsable de la régie municipale, cette ligne électrique était totalement inutile (...) j'ai réussi à obtenir les plans et j'ai cherché à m'opposer à cette ligne en lançant une pétition citoyenne. (...) Pour ne pas être perçu comme une opposition stérile, cela s'est doublé d'une initiative positive : la coopérative de l'Energy Park à Redange était née, qui a donné lieu à l'installation de 2 éoliennes citoyennes en 2003 et à une dizaine de projets collectifs d'énergie solaire* » (p.440). Cet engagement se renforce dans les années 1990 : à son retour du Sommet de la Terre en 1992, il est convaincu des bénéfices du local : « *j'ai de mon côté partagé cette analyse du 'penser global, agir local'* » (p. 420-21). C'est ainsi que Claude Turmes crée l'alliance-climat au Luxembourg en 1993, sous-entité du réseau Climate alliance que nous avons longuement évoqué, qui ne comprenait que « *6 communes (...) dans un premier temps. Puis le mouvement a pris de l'ampleur, suivant l'exemple de pays germanophones* » (p.421).

C'est également dans les années 1990 que son parcours va se tourner vers le niveau européen : après un premier engagement en faveur des Amis de la Terre au Luxembourg, il travaille pour le compte des Amis de la Terre-Europe (connu sous son nom anglais Friends of the Earth-Europe) à Bruxelles, avant de devenir eurodéputé sous l'étiquette écologiste en 1999 (p.477).

Dès son arrivée au Parlement européen, il se spécialise dans le domaine de l'énergie. Il est rapporteur pour la première fois sur une résolution relative aux ENR qui est adoptée à Strasbourg en mars 2000. Il s'engage également dans l'intergroupe EUFORES en faveur des ENR, et décrit avec humour dans l'ouvrage (p.48) sa surprise de découvrir que cette énergie est à l'époque portée par des espagnols proche de l'ancien pouvoir franquiste. Il devient Vice-Président de cet intergroupe lors de l'AG du 28 juin 2000.

Si nous n'allons pas revenir sur ses expériences détaillées de rapporteur sur le 2^{ème} paquet, les ENR et la directive efficacité énergétique (développées au chapitre 2 du mémoire), il est intéressant de noter la connaissance fine des sujets et de leurs acteurs clés. De nombreux enjeux sont détaillés dans le livre, à propos desquels il défend des options précises dont on va ici donner deux exemples. Sur les ENR, il veut par exemple « *inscrire le droit à l'autoproduction dans la directive ENR* » (p.319) et « *maintenir le principe des systèmes d'appui nationaux basé sur un complément de rémunération attribué aux enchères, technologie par technologie, pour les grands projets, tout en favorisant leur convergence progressive (au niveau macro-régional) et la mise en œuvre des mécanismes de coopération (via par exemple une bourse de l'énergie renouvelable permettant aux États-Membres*

excédentaires de valoriser leur surplus auprès d'États-Membres déficitaires »). Pour l'efficacité énergétique, il se prononce sur le niveau d'ambition (« la bataille à Bruxelles sera d'imposer un objectif contraignant de 40% d'efficacité énergétique pour 2030 », cf. p.329), mais aussi plus précisément sur les articles de la directive, comme l'article 7 : « mes propositions » sont d'« étendre l'application de l'article 7 en portant les obligations d'économie d'énergie à 3% par an, incluant le transport » (p.349). De plus, les remerciements explicitent sa manière de travailler (p.478) : « je travaille avec mes collaborateurs et avec les conseillers de mon groupe parlementaire, avec des académiques et autres experts, avec des lobbyistes et la société civile, avec les députés de même couleur mais aussi avec les députés d'autres groupes parlementaires, avec des fonctionnaires de la Commission, souvent les plus spécialisés, et avec des commissaires européens, avec des ministres et leurs fonctionnaires venant de 28 pays différents (...), avec des journalistes (...). » L'ouvrage montre par exemple que Claude Turmes connaît tous les acteurs européens et industriels (cf. p.294 sur les différents acteurs du financement de l'efficacité énergétique, ou p.298 les fleurons européens de la transition énergétique comme ABB, Schneider electric, Velux notamment) ou encore les technologies de performance énergétique (AVOB, smart impulse, ubigreen cf. p.312).

A contrario, les nouveaux venus au Parlement européen doivent apprendre en faisant, n'ayant pas toutes les connaissances procédurales, institutionnelles et techniques préalables. Face au risque d'être mis en minorité, certains rapporteurs préfèrent privilégier des rapprochements avec la Commission ou faire des compromis avec le groupe majoritaire PPE pour sécuriser le vote en commission (c'est le cas pour Simona Bonafé sur la couverture des coûts des filières REP pour les déchets, mais aussi pour José Blanco sur la directive ENR pour la question des objectifs nationaux d'ENR, sacrifiés en échange du soutien du PPE sur le reste de son rapport, dont les « communautés énergétiques renouvelables »). Le profil de José Blanco (politique aguerrri ayant notamment été ministre des transports en Espagne, mais non anglophone et peu intéressé par la technique) ainsi que de son bureau (également très politique et pas suffisamment à l'aise en anglais pour mener une négociation) le conduisent à s'appuyer énormément sur le secrétariat de la Commission ITRE et sur l'unité ENR de la Commission européenne.

Ainsi, l'expérience (ou l'inexpérience) d'un rapporteur est un facteur clé dans la capacité d'influence : même avec des positions pro-collectivités initiales prioritaires, le rapporteur peut être plus ou moins capable ou désireux de les faire survivre. Néanmoins, il est des cas où l'expérience ne peut pas tout, ce qui nous amène au troisième facteur clé d'influence des collectivités.

1.2.3. Le soutien ou l'absence d'opposition des différents rapporteurs (fictifs) aux positions de prise en compte des collectivités.

Le troisième mécanisme clé d'influence concerne **le degré d'ouverture ou de fermeture des différents rapporteurs (fictifs) aux positions de prise en compte des collectivités** : au-delà de disposer d'un rapporteur (fictif) allié, il est nécessaire pour les entités infra-étatiques qu'un nombre suffisant des autres rapporteurs (fictifs) soient plutôt favorables aux collectivités ou *a minima* non opposés.

Clairement, en dépit de toute son expérience et de toute son expertise, Claude Turmes n'aurait pas pu faire passer son amendement sur les plateformes de dialogue

multiniveaux dans la gouvernance si plusieurs groupes politiques n'avaient pas été présents pour apporter leur soutien à son amendement de compromis, comme S&D, ALDE, mais aussi des groupes minoritaires comme GUE ou les italiens de EFDD⁴²⁰:

(Extrait d'entretien avec un membre du bureau Turmes)

(À propos des plates-formes de dialogue multiniveaux)

Ce qui était assez confortable, c'était qu'on avait une majorité très claire, très homogène, et assez bien définie. Avec les S&D, EFDD, ALDE et nous, et une partie de la GUE.

Vous avez fait des calculs à chaque fois ?

Non pas systématiquement mais on savait qu'il y avait ce bloc qui en gros nous soutenait, au niveau shadow c'était très très clair. « Claude, on te soutient, avance le plus loin que tu peux ». Donc on était assez relax entre guillemets.

Le « bloc qui en gros (...) soutenait » Claude Turmes sur les plates-formes de dialogue multiniveaux a de fait montré un fort degré de soutien sur les positions des collectivités.

De même, dans le cas de la « EU DSO entity », l'amendement de compromis qui reprend les éléments de gouvernance de l'entité (et fait entrer les petits GRD dans le conseil d'administration) est adopté en commission ITRE parce qu'il incorpore des éléments qui conviennent à (ou en tout cas ne bloquent pas) plusieurs groupes politiques, notamment les groupes majoritaires PPE et S&D (les Verts s'y opposant finalement car jugeant les garanties d'indépendance trop légères).

Ainsi, au-delà de la priorité donnée au sort des collectivités par certains rapporteurs (fictifs) et au-delà de l'expérience du rapporteur, il s'agit de disposer du soutien d'autres groupes correspondant à une majorité en commission et en plénière. Une possibilité de soutien (ou a minima une absence d'opposition) aux problématiques des collectivités d'un certain nombre de groupes est ainsi nécessaire.

A contrario, l'opposition résolue d'un groupe politique (surtout s'il s'agit du PPE, groupe le plus important du Parlement) peut, dans certains cas, suffire à bloquer des mesures positives pour les collectivités.

C'est ce qui se produit pour les filières REP, au moment de la négociation des amendements de compromis. L'opposition résolue du PPE à une couverture des coûts maximaliste (liste ouverte avec mention de « au moins ») conduit à bloquer au Parlement la formulation favorable aux collectivités qui existait jusqu'alors sur les filières REP à ce niveau. En effet, sur la couverture des coûts des filières REP, l'eurodéputé rapporteur fictif pour le PPE, l'allemand Karl-Heinz Florenz, identifie la suppression d'une liste ouverte des coûts comme une priorité, ayant à l'esprit un objectif de bon fonctionnement du marché intérieur et d'harmonisation européenne. La longue expérience du Parlement européen et l'expérience récente de la négociation sur les déchets électriques et électroniques permettent à son bureau de créer un rapport de force sur ce point au moment de la négociation des amendements de compromis. Alors qu'une majorité de groupes soutiennent a priori une

⁴²⁰ Cf. amendement de compromis n°14 sur les plates-formes multiniveaux.

couverture maximaliste des coûts (couverture complète avec une liste ouverte des coûts), et semblent en mesure d'adopter un amendement de compromis en ce sens, la représentante du bureau Florenz met sur la table une carte maîtresse qui fait mouche. Elle consiste à menacer les négociateurs d'un « key vote » (vote négatif sur l'ensemble du texte) si la liste ouverte est conservée :

(Entretien avec un membre de bureau d'un eurodéputé impliqué dans la négociation) :

Il y avait aussi l'idée d'avoir une liste fermée versus une liste ouverte ?

Ah oui... cette partie a également été un combat acharné parce que la plupart des groupes voulaient une liste ouverte et que le PPE souhaitait une liste fermée, mais pour eux en plus ça impliquait un « key vote ». Et nous voulions éviter le « key vote ».

Que voulez-vous dire par un « key vote » ?

Un « key vote », ça veut dire qu'ils voteraient contre l'ensemble du dossier à la fin. On veut éviter les « key votes » parce que les « key votes » signifient qu'on a fait un travail de compromis de faible qualité... parce qu'on en est à un tel point de frustration quand on voit qu'il y a une majorité claire dans l'assemblée contre la liste fermée. (...) Mais c'était une dynamique vraiment intense sur cette partie. Parce que sur le mot « totalité des coûts », « coûts complets », la dynamique était très... on jonglait avec ces trucs. Si on disait « coût complet », et avec une liste fermée, ou si on disait simplement « coûts », avec une liste ouverte.

Le problème pour certains d'entre eux [eurodéputés] était de prescrire directement aux États-Membres ce qu'ils pouvaient faire et ce qu'ils ne pouvaient pas faire, alors que les possibilités sur le terrain dans les différents secteurs, pour les différents flux de déchets, pourraient être différentes et devraient peut-être être soumises à des règles différentes. Et donc, permettons à ces États-Membres de disposer de ce type de flexibilité pour le faire. Une autre argumentation était la suivante : « *Désolé, c'est du marché intérieur, nous devons avoir des règles claires pour que le secteur privé investisse dans quelque chose et pour avoir de la stabilité et que les coûts à supporter soient clairs...* ». Par exemple pour ne pas avoir un État-Membre qui dise du jour au lendemain qu'ils [les producteurs] doivent payer pour les chewing-gums dans les rues etc.

Mais cette capacité de blocage du PPE semble aussi liée au fait que la matière est suffisamment floue pour permettre des accords :

La Commission avait également informé le groupe de travail du Conseil que, comme il s'agissait de critères minimaux, même s'il s'agissait d'une liste fermée, c'était juste un minimum ?

C'est vrai, oui. Et comme il y avait aussi une base environnement de la législation, on pouvait aller au-delà...

Où ça devenait compliqué...

Oui, mais c'était justement assez compliqué pour avoir le PPE avec nous, mais suffisamment simple pour les eurodéputés pour que ce soit facile à faire.

Le fait que la situation soit un peu floue, ça vous a permis d'avoir un compromis ?

Oui, parce qu'ils [les eurodéputés PPE] ne voulaient pas insister sur ces choses... au final si on veut vraiment le faire, on peut le faire, hein... ils voulaient dire « *ok c'est une liste fermée, assez claire* »... Mais dans un sens, c'est vrai, ce qu'ils disent à la Commission, on peut aller au-delà.

Le truc c'est que si on a ce genre de texte clair dans la loi, c'est comme un phare, un appel puissant, et il faut vraiment être un État-Membre inflexible pour [aller au-delà]... C'est pour ça qu'on est contre ça [la liste fermée] pour être franc. Pour nous, je peux faire ce que je veux si je veux protéger l'environnement. Poursuivez-moi au tribunal et prouvez-moi que je me trompe. C'était le genre de logique. Mais bon, dans un souci de compromis, on a fait des compromis.

Cette menace de « key vote » n'a ainsi pu porter ses fruits que dans le cadre d'un flou sur les tenants et aboutissants de la mesure, pouvant donner l'impression que l'ensemble des

parties obtient gain de cause : les groupes favorables à la liste ouverte acceptent de céder sur ce point pour avoir l'accord du PPE parce qu'ils s'appuient sur une interprétation favorable de la portée de la mesure (base juridique environnement impliquant que tous les coûts sont possibles, même avec une liste fermée), et parce qu'il souhaitent éviter un key vote signé d'« *un travail de compromis de faible qualité* ». Au passage, on peut noter que le recours au « key vote » par le PPE nécessite une bonne appréhension des motivations des autres groupes (et singulièrement de la rapporteure) et de la dynamique de négociation, ainsi qu'une assurance quant à la position de son groupe, choses difficiles à réunir pour un nouveau venu au Parlement européen. En particulier, il est clair que cette stratégie avait d'autant plus de chances de réussir que Simona Bonafé avait obtenu avec le paquet économie circulaire son premier rapport au Parlement et qu'elle souhaitait à cette occasion montrer sa capacité à « bien négocier » ce rapport.

Au final, l'amendement de compromis n°22 sur les contributions financières pour les producteurs au droit des filières REP est déposé pour le vote en commission ENVI par une large coalition de groupes (S&D, PPE, ALDE, Verts, EFDD) - seul le groupe ECR s'y opposant (du fait de l'absence de mention de « *littering* »). Cet amendement maintient la proposition de la Commission de couverture de la « totalité des coûts » de gestion des déchets mais la formulation choisie utilise désormais une liste fermée pour décrire cette totalité des coûts. Même si la base juridique « environnement » permet en théorie aux États-Membres de couvrir des coûts non listés, l'expression de la totalité des coûts se trouve explicitée désormais sous la forme d'une liste finie à laquelle seuls sont ajoutés les coûts de transport, et donc excluant a priori le « *littering* » et le traitement des ordures résiduelles. L'interprétation de la base juridique au moment de la décision pour les rapporteurs rend finalement possible le compromis entre ceux qui considèrent que la base juridique permet de couvrir tous les coûts en dépit d'une liste fermée (comme S&D ou les Verts), ceux qui considèrent au contraire que, malgré la base juridique, la liste fermée offre une certaine garantie quant à la limitation des coûts à ceux listés (PPE) et ceux enfin qui considèrent que la base juridique n'apporte pas de garantie suffisante pour une liste ouverte incluant le « *littering* » et donc refusent le compromis (ECR). Le PPE réussit ainsi, bien qu'en minorité, à faire disparaître la liste ouverte, en se basant sur la rédaction du compromis et les anfractuosités de l'écrit.

Ainsi, la condition d'influence des collectivités est non seulement de bénéficier d'un soutien d'une majorité parmi les groupes politiques, mais encore que ce noyau de soutien soit suffisamment solide pour résister à des oppositions fermes d'autres groupes.

1.2.4. La capacité à pouvoir surmonter les blocages liés au principe de subsidiarité et au credo politique du marché intérieur et de la concurrence

Comme dans le cas de la Commission, les mécanismes et conditions d'influence des

collectivités au Parlement européen incluent la capacité à pouvoir surmonter les blocages du principe de subsidiarité et de la politique du marché intérieur.

L'obstacle du principe de subsidiarité

Si nous avons montré que l'obstacle de l'application du principe de subsidiarité est très fort à la Commission européenne, il existe également au Parlement.

Une des difficultés particulières que rencontre ainsi Claude Turmes comme rapporteur sur la gouvernance relève du blocage lié à l'application du principe de subsidiarité. Il est contraint par ce qui est interprété comme une impossibilité de s'adresser directement au niveau infranational dans les textes. Au moment d'écrire son projet de rapport sur la gouvernance (et même avant), le bureau Turmes s'interroge précisément sur les possibilités juridiques dont il dispose pour donner un rôle aux villes, et se retrouve confronté à ces mêmes blocages, alors même qu'il souhaite promouvoir les collectivités :

(Extrait d'entretien avec un membre du bureau Turmes à la fin des négociations) :

Il faut être aussi assez clair que les Membres de l'UE sont les États-Membres. Donc les destinataires des directives ce sont les États-Membres. C'est difficile dans un texte juridique, sur un règlement ou une directive, de s'adresser directement à l'échelon infranational, en disant les villes doivent faire ci, les villes doivent faire ça... Donc voilà... Le plus loin qu'on pouvait aller c'est de dire « les États doivent prendre en compte les villes, les inclure, faire un dialogue, une plateforme » mais on peut pas s'adresser directement à l'échelon... on pouvait pas, par exemple, dire, dans l'UE telle qu'on la connaît, on peut pas faire ça, dire : « dans le règlement, nouvel article : 'local plans' ».

Vous avez fait un test juridique ?

On a testé l'idée auprès de la Commission. Après, c'est pas eux qui vont pousser, forcément, mais ça a été absolument clair, même au niveau du service juridique du Parlement en interne... On n'a pas fait d'étude juridique, mais on a sondé...

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'appui recherché par Claude Turmes et son bureau auprès des experts extérieurs en matière juridique précisément sur cette question de la plate-forme de dialogue multiniveaux. Conscient des risques juridiques liés à l'interprétation du principe de subsidiarité, le bureau Turmes s'assure d'avoir une position pro-collectivités allant le plus loin possible, tout en ayant une chance de « passer ». C'est ce qu'il vérifie notamment au moment de la rédaction de l'amendement de compromis sur les plates-formes multiniveaux en demandant à Energy cities (associée à l'association de juristes Client Earth) de réfléchir de manière approfondie à cet amendement⁴²¹ (demande déjà évoquée dans la partie précédente). Au final, si Claude Turmes avait envisagé initialement l'idée d'une disposition spécifique s'adressant à l'échelon infranational, son bureau reconnaît que, du fait des contraintes juridiques, il doit se contenter dans son rapport sur la gouvernance

⁴²¹ Extrait du « position paper » commun d'Energy cities et Client Earth intitulé « *Joint Briefing: The Case for a Multi-level Climate and Energy Dialogue Platforms* » : « *The proposal on the Multi-Level Energy Dialogue Platform(s) is a step in the right direction and should be supported. Such platform(s) could be a key instrument to involve local and regional actors in the decision-making process of Member States' NECPs and long-term strategies in a transparent and inclusive way.* » (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/briefing-on-multi-level-energy-dialogue-platforms_2017-10.pdf, consulté en octobre 2017). Ce « position paper » inclut en outre une série de recommandations pour « consolider » (« strengthen ») l'amendement.

d'introduire sa mesure sur une plate-forme de dialogue multiniveaux (« *Le plus loin qu'on pouvait aller c'est de dire 'les États doivent prendre en compte les villes, les inclure, faire un dialogue, une plateforme'* »).

L'autre blocage identifié à la Commission, à savoir l'objectif d'un marché intérieur européen, joue également au niveau du Parlement.

L'obstacle du marché intérieur européen comme horizon chez certains groupes politiques

L'influence des collectivités au Parlement européen nécessite de surmonter un blocage existant au niveau de plusieurs groupes politiques, et notamment le groupe majoritaire PPE, relatif à l'importance du marché et de la concurrence.

Comme nous l'avons montré, le groupe politique PPE est un avocat récurrent d'une économie de marché, prompt à favoriser l'ouverture des marchés et la concurrence (et par voie de conséquence, une limitation des services opérés par des entités publiques). Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, les positions prises par le groupe politique PPE à la fois sur les questions d'énergie et d'économie circulaire mettent clairement en avant ces principes, reprenant les objectifs de finalisation des marchés intérieurs et de non distorsion de concurrence⁴²².

Ces orientations conduisent dans les cas étudiés à des blocages pour les entités publiques. Cela est particulièrement visible dans le cadre des débats sur la couverture des coûts des filières REP, sur la définition de déchet municipal ou, dans une moindre mesure, sur les communautés énergétiques locales. Nous allons revenir sur chacun de ces cas.

⁴²² Cf. les positions « officielles » du PPE sur l'économie circulaire d'octobre 2015 et sur l'Union de l'énergie de mars 2015, qui mettent en avant les solutions basées sur le marché et les acteurs privés :

- Extrait de la résolution du PPE du 21-22 octobre 2015 « Circular Economy Package 2.0 – bending the line » (<http://www.epp.eu/papers/circular-economy-package-2-0-bending-the-line-2/>, consulté en août 2018): « *We, as the EPP, support a new and more ambitious package. In our vision the new Circular Economy package will simplify regulations concerning businesses, establish the necessary regulations and incentives to support the creation of a well-functioning market for secondary recycled raw materials, and introduce measures to boost our resource efficiency through market mechanisms. The proposal needs to be realistic, market-orientated and must support growth by facilitating small and big companies in developing their activities, and by supporting our industry as a whole in increasing efficiency, profits and jobs.* »

- Extrait de la déclaration PPE « Energy Union as a Vehicle for Enhancing Freedom, Security and Growth » adoptée le 19 Mars 2015 (<http://www.epp.eu/papers/energy-union-as-a-vehicle-for-enhancing-freedom-security-and-growth/>, consulté en mars 2018). « *Consumer-empowering approach to energy policy for the new digital age : The EPP calls for a consumer-centred, market-based energy policy based on demand in view of increasing competition among energy providers and enhancing market transparency by harmonising the rules for accessing the network and removing the technical and administrative burdens. Pricing systems need to become more transparent and the system of regulated tariffs reviewed based on the market-based solutions. We want our citizens to play an active role and be able to choose their energy providers based on the retail price and their own energy needs. In line with the EU's digital single market agenda and with emphasis on privacy protection, new technology such as smart meters and appliances will be key in providing consumers the relevant tools to control their energy consumption* ».

Ainsi, nous avons montré que l'une des clés de compréhension du blocage de la couverture extensive des coûts de gestion des déchets des filières REP au niveau du Parlement européen (et ensuite en trilogues) repose sur une position du PPE (incarnée par le rapporteur fictif Florenz) qui privilégie l'harmonisation européenne du marché et la compétitivité du secteur privé. Cette position se traduit dans ce cas par une volonté de clarifier et, de fait, limiter, la responsabilité des producteurs au titre du principe de pollueur-payeur, en précisant les responsabilités des autres acteurs impliqués. Ou selon les mots mesurés du communiqué de presse du PPE publié pour le vote d'approbation du compromis négocié en trilogue en mars 2018 : « *The EPP Group managed to ensure that in the future, producers know their responsibilities and what they will have to pay for. To achieve this, we adopted a 'closed list' on costs to be borne by the producer, rather than an open-ended 'wish list' ».*

Un exemple emblématique du blocage d'une mesure favorable aux collectivités par le PPE pour limiter la responsabilité des producteurs de déchets concerne le cas du « littering ». C'est en effet le rapporteur fictif Florenz du PPE qui propose de retirer des coûts couverts par les producteurs le « littering », préférant que ces coûts relèvent des consommateurs et des collectivités plutôt que des producteurs. C'est lui qui parvient à imposer ce retrait du « littering » aux autres groupes (qui sont pourtant initialement favorables au « littering »), à l'exception d'ECR (voir 1.1.2), en jouant sur les ambiguïtés du texte (et notamment des implications de la base juridique environnement) :

(Extrait d'entretien avec un des négociateurs au Parlement, qui n'appartient ni à ECR ni au PPE)

En fin de compte, pour nous, c'est parce que nous avons cru, grâce à ce texte, que nous pouvions faire les deux, que nous pouvions satisfaire le PPE et que nous pouvions satisfaire le littering.

Ce n'est pas que vous ayez négocié quelque chose ailleurs ?

Non non... ça a été fait lors de la réunion technique et ensuite la position finale a été clarifiée. Chaque membre a clarifié sa position lors d'une réunion fictive officielle. Et c'était ça. Ils [les représentants du groupe ECR] ne pensaient pas que c'était une formulation appropriée, et pour nous, c'était bien d'avancer avec ce type de proposition.

De fait, comme dans le cas de la liste fermée, le retrait du « littering » des coûts couverts qui est proposé par le PPE a pu être accepté par l'ensemble des autres groupes (sauf ECR) grâce à une interprétation des effets de la base juridique : tous les autres groupes sauf ECR acceptent la suppression de la mention du « littering » - malgré une position sur le fond favorable au maintien de cette mention – parce qu'ils considèrent que les États-Membres pourront toujours inclure le « littering » s'ils le désirent dans la transposition de la directive, grâce à la base juridique environnement. Cette concession est alors considérée comme minime pour eux. A contrario, le retrait du « littering » est inacceptable pour ECR, qui considère que la garantie que constitue la base juridique est insuffisante. Le PPE réussit au final à obtenir gain de cause, en faisant disparaître le « littering » des mesures de gestion de

déchets financées par les producteurs dans le cas des filières REP⁴²³.

Sur la question de la définition de déchet municipal, l'inclusion du critère de quantité est aussi vue par certains membres du PPE comme une question sur le rôle du secteur public dans la gestion des déchets, les conduisant à défendre le privé contre les « monopoles », comme le laisse apparaître le positionnement de certains eurodéputés comme le Suédois Christof FJELLNER (PPE/SE)⁴²⁴.

Par ailleurs, d'autres groupes au Parlement européen comme les libéraux d'ALDE ou les conservateurs d'ECR portent traditionnellement des positions privilégiant le marché et la concurrence, notamment sur les questions d'énergie : les deux groupes mettent en avant la vision d'un « marché intérieur de l'énergie compétitif » et de « marchés totalement ouverts à la concurrence »⁴²⁵.

⁴²³ Cette position a été régulièrement tenue par le PPE (et Florenz). Le même cas s'est produit par le passé sur la révision de la directive WEEE, pour laquelle Karl-Heinz Florenz était rapporteur et avait également porté une position (au nom du Parlement) en faveur d'une limitation de la responsabilité des producteurs. Cf. par exemple le rapport « Draft recommendation for second reading on the position of the Council at first reading with a view to the adoption of a directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (Recast) (0000/11 – C7-0000/2011 – 2008/0241(COD)) » du 2 août 2018, et notamment l'amendement 7, dans lequel le Parlement demande que la position initiale du Conseil (« *Producers should finance **at least** the collection from collection facilities, and the treatment, recovery and disposal of WEEE. Member States should encourage **producers** to take full responsibility for the WEEE collection in particular by financing the collection of WEEE throughout the entire waste chain, including from private households, in order to avoid separately collected WEEE becoming the object of suboptimal treatment and illegal exports, **to create a level playing field by harmonising producer financing across the Union and to shift payment for the collection of this waste from general tax payers to the consumers of EEE, in line with the polluter-pays principle*** ») soit modifiée pour mettre l'accent sur la responsabilité limitée du producteur (« *Producers should **therefore** finance collection from collection facilities, and the treatment, recovery and disposal of WEEE. Member States should encourage **all stakeholders** handling WEEE to help achieve the objective of this Directive in order to avoid separately collected WEEE becoming the object of sub-optimal treatment and illegal exports. In order that payment for the collection of this waste be shifted from general tax payers to the consumers of EEE in line with the 'polluter pays' principle, Member States should encourage **producers to treat all WEEE collected. In order to make proper treatment possible, consumers should have a responsibility to ensure that end-of-life EEE is taken to collection facilities.*** »).

⁴²⁴ Christof FJELLNER mentionne sur son blog les raisons qui le poussent à voter en faveur du critère de quantité (traduit du suédois) : « *In the European Parliament's Committee on the Environment, a proposed quantity criterion was rejected in the definition of municipal waste, which risks communizing large parts of waste management. Monopoly and detail management are certainly not the way forward. It is not with the municipalities that the capacity for processing of "litter" exists, but it is private actors.* » (<http://www.fjellner.eu/varDET-av-skrAP/>, consulté en janvier 2019).

⁴²⁵ Cf. document de position d'ALDE de février 2015 : « ALDE : a liberal energy union for Europe » (récupéré à l'adresse <https://www.aldeparty.eu/news/ep-liberal-energy-union-europe>, en mars 2018), qui fait d'un « marché intérieur de l'énergie compétitif » une priorité : « *The time has come for a genuine Energy Union that must deliver a true single market, strengthen energy independence and advance the transition to renewable energy sources. Achieving these objectives will serve as a driving force for the economic growth and job creation that Europe needs. (...). Liberalisation of energy markets - Markets must be fully opened up to free competition, and distortive state regulations must be dismantled, in order to pave the way for a true internal electricity market. This will require stronger EU level regulation of the internal market. An imperative first step is the complete implementation in all Member States of existing rules - in particular the 3rd Energy Package.* »

Toutefois, ces blocages liés à la promotion du marché intérieur ne jouent pas systématiquement, pouvant être teintés voire supplantés par d'autres considérations. Nous avons montré que des eurodéputés peuvent poursuivre des logiques nationales et géographiques (évoquées dans la section précédente), qui peuvent aller à l'encontre des exigences de marché. D'autres raisons peuvent aussi conduire les eurodéputés à adopter une approche s'éloignant des attentes du marché. Par exemple sur la question de la « EU DSO entity » et de la participation des GRD n'ayant pas des activités séparées entre fourniture et gestion de réseau de distribution, l'étude des amendements déposés par les différents groupes montre que la vision stricte de la Commission d'un marché équitable excluant les GRD n'ayant pas fait d'« unbundling » n'est pas suivie telle quelle par tous les membres des groupes traditionnellement pro-marché. Ces derniers privilégient en effet parfois d'autres éléments par rapport à leurs considérations idéologiques sur le marché (cf. détails en encadré n°32).

Encadré n°32 : Les amendements des eurodéputés sur la « DSO entity »: quand les eurodéputés PPE et ALDE ont des positions pro-marchés... ou pas

En réaction à la proposition de la Commission pour la « EU DSO entity » (article 49 du règlement sur l'organisation du marché, reproduit ci-après), les amendements déposés par les eurodéputés montrent que le PPE et ALDE sont partagés sur la logique pro-marché, mais avec des nuances dans la rédaction. En effet, si certains soutiennent l'« unbundling » et la proposition de la Commission (qui correspondent à une position pro-marché), d'autres modifient la proposition pour prendre en compte les « petits » ou suppriment l'obligation d'unbundling. Il apparaît ainsi que les groupes PPE et ALDE ne sont pas toujours unanimement et invariablement des défenseurs du marché intérieur, d'autres considérations pouvant entrer en ligne de compte (même si les raisons ayant justifié chacun des amendements ne sont pas connues en détails).

Côté PPE, le rapporteur pour le groupe, le letton Karins (dont nous avons vu précédemment qu'il avait des positions clairement en faveur d'un marché intérieur européen concurrentiel pour l'énergie), maintient l'exclusion des GRD n'ayant pas d'unbundling de la « EU DSO entity » (pro-marché), mais crée une nouvelle « entité » qui permet aux États-Membres de repêcher les « exclus ». Au niveau des eurodéputés du groupe PPE en ITRE, seulement 2 représentants allemands réintègrent la participation des « petits » GRD qui n'ont pas fait d'« unbundling » (cf. amendement 1367 dans l'encadré). Leur amendement inclut comme justification le fait de ne pas exclure les « petits distributeurs ». Nous pouvons faire ici l'hypothèse, que cet amendement permet aux petits distributeurs allemands (Stadtwerke en particulier) d'être représentés dans l'entité, et par là même de renforcer la présence des représentants allemands dans l'entité.

Chez ALDE, la logique pro-marché est plutôt suivie : seul le danois Morten Helveg Petersen retire l'obligation d'« unbundling » proposée par la Commission (et donc assouplit les règles pro-marchés), qui en revanche est conservée par tous les 5 autres ALDE ayant déposé des amendements sur cette partie (Kaja Kallas, Pavel Telička, Fredrick Federley, Angelika Mlinar, Carolina Punset).

En outre, de manière intéressante, c'est Claude Turmes pour les Verts qui confirme l'exclusion des GRD n'ayant pas fait d'« unbundling » et même ajoute des limitations de participation (cf. Amendement 1364), ayant principalement à l'esprit les risques de prise de contrôle de cette « EU DSO entity » par des gros GRD nationaux comme Enedis, ENEL Distribuzione ou Iberdrola (cf. verbatim de la section précédente).

Cf. prise de position d'ECR en 2015 » : « *The future EU energy market design must ensure fair and open competition via an internal energy market. Competition is starting to take root and Member States' internal energy systems must adapt to this new reality and be capable of fully integrating all market players.* » (<https://ecrgroup.eu/article/cautious-welcome-for-eu-energy-summer-package>, consulté en juin 2019).

Enfin, du côté des groupes moins imprégnés de cette logique de marché, les eurodéputés S&D suppriment la référence à l'exclusion des GRD n'ayant pas fait d' « unbundling » (et donc réintègre les petits GRD n'ayant pas séparé les activités de fourniture de celles de réseau) ; quant à GUE, sa représentante supprime simplement la « EU DSO entity ».

Proposition initiale de la Commission

Article 49 - European entity for distribution system operators

Distribution system operators which are not part of a vertically integrated undertaking or which are unbundled according to the provisions of Article 35 [recast of Directive 2009/72/EC as proposed by COM(2016) 864/2], shall cooperate at Union level through a European Entity for Distribution system operators ("EU DSO entity"), in order to promote the completion and functioning of the internal market in electricity, and to promote optimal management and a coordinated operation of distribution and transmission systems. Distribution system operators who wish to participate in the EU DSO entity shall become registered members of the entity."

Amendement du rapporteur Karins (rapport Karins)

Amendment 121

Article 49 – **paragraph 1 a (new)**

Member States shall designate a body to represent distribution system operators not fulfilling the criteria laid down in paragraph 1.

Amendements déposés en ITRE

Amendment 1363 : Morten Helveg Petersen (ALDE/DK)

Article 49 – paragraph 1

Distribution system operators shall cooperate at Union level through a European Entity for Distribution system operators ("EU DSO entity"), in order to promote the completion and functioning of the internal market in electricity, and to promote optimal management and a coordinated operation of distribution and transmission systems. Distribution system operators who wish to participate in the EU DSO entity shall become registered members of the entity.

Amendment 1364 : Claude Turmes on behalf of the Verts/ALE Group

Article 49 – paragraph 1

Distribution system operators which are not part of a vertically integrated undertaking, which are unbundled according to the provisions of Article 35 [recast of Directive 2009/72/EC as proposed by COM(2016) 864/2], ***or which are financially unbundled and fully independent from energy related entities according to the provisions of Article [50 c]***, shall cooperate at Union level through a European Entity for Distribution system operators ("EU DSO entity"), in order to promote the completion and functioning of the internal market in electricity, and to promote optimal management and a coordinated operation of distribution and transmission systems. Distribution system operators who wish to participate in the EU DSO entity shall become registered members of the entity.

Amendment 1367 : Angelika Niebler, Sven Schulze (PPE/DE)

Article 49 – paragraph 1

Distribution system operators, including de minimis distribution system operators, shall cooperate at Union level through a European Entity for Distribution system operators ("EU DSO entity"), in order to promote the completion and functioning of the internal market in electricity, and to promote optimal management and a coordinated operation of distribution and transmission systems. Distribution system operators who wish to participate in the EU DSO entity shall have the right to become registered members of the entity

Justification

Small distribution system operators must not be excluded from the European Entity for Distribution System Operators.

Amendment 1368 : Martina Werner, Carlos Zorrinho, Miapetra Kumpula-Natri, Edouard Martin (S&D)

Article 49 – paragraph 1

Distribution system operators shall cooperate at Union level through a European Entity for Distribution system operators ("EU DSO entity"), in order to promote the completion and functioning of the internal market in electricity, to promote optimal management and a coordinated operation of distribution and transmission systems **and to exchange best-practices for the different challenges**

Ainsi, les éléments clés expliquant l'influence au Parlement reposent à la fois sur l'engagement des rapporteurs en faveur des collectivités, sur leur expérience et la stratégie déployée mais aussi sur l'équilibre général des groupes politiques et la personnalité de leur représentant, qui peuvent tour à tour bloquer ou, au contraire, faire passer les mesures en faveur des collectivités, en fonction de leur appréhension du dossier et de leur interprétation des enjeux. En outre, une condition nécessaire concerne le fait de pouvoir surmonter les blocages liés à la subsidiarité et à l'objectif d'un marché intérieur concurrentiel. Se dessine ainsi, au-delà des terreaux de soutien plus ou moins favorables selon les groupes politiques et nationalités, une dynamique de la négociation dans laquelle les eurodéputés et leur bureau sont des acteurs dont les caractéristiques individuelles comptent.

2. L'influence des collectivités au Conseil

2.1. Entre recherche de souplesse de la part des États-Membres et défense d'un modèle national

L'influence des collectivités au Conseil est très variable, étant même dans certains cas assez difficile à évaluer car repoussant les arbitrages au niveau de chaque État. Nous avons noté dans la partie précédente l'accès limité qu'ont les collectivités (en particulier pour l'énergie) auprès des représentations permanentes (et le fait que les réseaux de collectivités laissent en général le soin à leurs membres de sensibiliser les instances décisionnelles au sein de chacun des États-Membres). Pour autant, il semble que les collectivités puissent bénéficier de bons relais au niveau des États, au moins dans certains cas.

2.1.1. Le dossier de la gouvernance : un cas où l'influence est nulle

Dans un de nos cas étudiés, l'influence au niveau du Conseil est nulle : c'est le cas de l'incorporation du niveau local dans la gouvernance, sujet qui n'est jamais abordé dans les propositions de compromis successives portées par la présidence estonienne à l'automne 2017 (est seulement maintenue la proposition indicative de la Commission d'inclure, dans le plan-type d'un plan national énergie climat qui figure en annexe du règlement, les consultations avec les parties prenantes et les autorités locales et régionales). Les raisons relèvent à notre sens du fait que, dans ce cas, toute incorporation d'obligations touchant l'implication des collectivités serait perçue par les États comme une obligation administrative additionnelle et une ingérence dans les affaires nationales.

2.1.2. L'entité européenne des GRD (« EU DSO entity ») : un cas d'influence forte

Pour la « EU DSO entity », les positions du Conseil vont dans le sens des collectivités dans la mesure où ces positions relèvent de la défense d'un modèle national : c'est ce qui se produit dans le groupe de travail énergie lorsqu'à l'automne 2017, peu après que Claude Turmes ait déposé son amendement 1400 au Parlement, la présidence estonienne présente le 9 novembre un compromis qui reprend dans les grandes lignes ce texte⁴²⁶. De fait, l'amendement a été travaillé par le bureau Turmes avec, notamment, des représentants de collectivités allemandes et le CEDEC, et le ministère allemand de l'énergie, ce dernier l'ayant fait passer à la présidence estonienne du groupe de travail énergie. En particulier, la rédaction proposée pour cet article 50a par la présidence estonienne prévoit dorénavant pour l'entité un conseil d'administration dont la composition inclut les moyens et petits GRD (avec une répartition de 14 représentants de gros, 7 représentants de moyens et 7 représentants de petits GRD). Cela permet à plusieurs États dans lesquels il n'existe pas de gros GRD, dont l'Allemagne, de disposer de représentants au sein de l'entité en question, là où la proposition de la Commission initiale les excluait de facto. Il faut dire que la position de la Commission s'est aussi assouplie sur cette question au premier semestre 2017, ce qui a contribué à l'acceptation de cette formulation : comme le montrent les positions publiques prises par le directeur de la direction B de la DG ENER en mars-avril 2017⁴²⁷, la Commission

⁴²⁶ Plus précisément, sur la base d'un compromis de la présidence estonienne proposé le 15 septembre 2017 (document 10681/17) qui est très léger sur les amendements apportés à la DSO entity, conservant notamment la DSO entity restreinte aux DSO « unbundled », le groupe de travail énergie du Conseil aborde de manière plus approfondie la question de la DSO entity le 17 octobre 2017 (cf. ordre du jour diffusé par la présidence estonienne le 13 octobre). En effet, le deuxième compromis de la présidence estonienne, publié le 9 novembre 2017 suite à cette réunion, reprend l'ouverture à tous les GRD, et surtout introduit l'article 50a, quasiment copié-collé de l'amendement 1400 de TURMES, avec une seule légère différence qui concerne la composition du conseil d'administration (la proportion entre gros, moyens et petits est conservée, mais le nombre total de représentants augmente à 28).

⁴²⁷ Le 9 mars 2017, Klaus-Dieter BORCHARDT est invité à Berlin pour un congrès de l'association des industriels de l'énergie (BDWE) à Berlin. Le rapport de cette conférence mentionne « *"We also want to make greater use of the expertise of distribution system operators and give them a stronger voice," underlined Borchardt. For this purpose, an independent panel of distribution network operators, a so-called DSO Body, is to be created at EU level. Transmission system operators and gas network operators already have a corresponding institutional basis with ENTSO-E and ENTSO-G. Controversial is still the proportionate involvement of smaller distribution system operators. According to Brussels' current proposals, 11% of European distribution system operators are to be involved, but they serve 80% of the market. But Borchardt was open to suggestions for an improved representation of smaller companies in the new body.* » (soulignement ajouté) (<https://www.vdi-nachrichten.com/Gesellschaft/EU-peilt-Energiewende-im-Verteilnetz-an>, consulté en janvier 2018). A nouveau, le 26 avril 2017, le directeur B de la DG ENER de la Commission se montre ouvert sur l'amélioration de la rédaction des dispositions de la « EU DSO entity » pour intégrer les petits GRD, dans une interview qu'il donne en allemand à l'attention du public allemand (extrait traduit en anglais) : « *In fact, the question of how to select the members of this entity is interesting. Our legislative proposal provides only one criterion for this: unbundling. Accordingly, of the approximately 2,800 distribution network operators, about 280 would join the new organization. Of these, 90 percent are large distribution grid operators and about 10 percent are small. However, these 280 distribution network operators in turn represent around 80 percent of all energy consumers, so that the organization would be covered nationwide and representative. Nevertheless, I also have certain stomach aches, that we thereby have a clear over-representation of large distribution network operators. Here we are open for corrections. We should consider together how to find a solution to increase the representation of municipal utilities. I am happy to do that. If you address the situation in Germany - I have no judgment. The Stadtwerke do a mostly very good job. (...) We only believe that*

se montre prête, au moins informellement, à rectifier le tir sur la participation des petits GRD, tant que l'entité est créée. Au final, cet article 50a est globalement conservé dans l'« orientation de compromis » (« general approach ») du Conseil du 18 décembre 2017, moyennant quelques petits ajustements, dont un rééquilibrage (introduit dans la nouvelle version du compromis du 30 novembre 2017) de la composition du Conseil d'administration (qui devient 9 gros, 9 moyens, 9 petits GRD). Cette composition 9/9/9 sera identique à celle de l'amendement de compromis finalement mis sur la table par les négociateurs du Parlement en février 2018.

En résumé, sur la DSO entity, la position du Conseil atteste d'une influence forte au Conseil des collectivités, explicable par l'alignement des intérêts entre État-Membre et collectivités, dans le cas de plusieurs États-Membres dont singulièrement l'Allemagne (qui est à l'origine de la proposition).

2.1.3. Les communautés énergétiques : une recherche de souplesse de la part des États-Membres à double tranchant

Dans les autres cas, le degré d'influence est plus difficile à évaluer parce que les modifications introduites vont dans un sens de flexibilité au niveau européen qui peut être à double tranchant, selon comment il est utilisé par chaque État-Membre au moment de la transposition des directives. N'ayant aucune certitude sur la façon dont chaque proposition va être transposée dans les États, nous nous proposons d'évaluer l'influence par rapport à la proposition initiale de la Commission, selon que les modifications au Conseil amoindrissent des dispositions favorables aux collectivités ou, au contraire, aient tendance à assouplir celles qui avaient tendance à les léser.

Les évolutions favorables des dispositions définissant les communautés énergétiques

Pour les communautés énergétiques locales et renouvelables, les définitions de communauté énergétique évoluent dans un sens plutôt favorable aux collectivités, tout en ménageant des marges de manoeuvre sur les modalités concrètes de définition au niveau de la transposition dans chaque État-Membre. Sur les communautés énergétiques renouvelables (REC) en particulier, une définition séparée est progressivement introduite dans les compromis de la présidence à l'automne 2017. Le caractère local y est réaffirmé et la possibilité pour une collectivité locale d'être en tant que telle une REC est rendue possible. Cette possibilité est introduite moyennant le fait qu'un « contrôle effectif » soit exercé au niveau local, que l'objectif de la communauté énergétique soit d'apporter des bénéfices locaux et que le dernier mot soit laissé à chaque État-Membre sur les modalités concrètes

distribution network operators in the European Union should not only be represented by their European associations - which make legitimate lobbying - but should also be actively involved in the necessary secondary legislation » (soulignement ajouté) (<https://www.energiwirtschaft.pro/29-die-stadtwerke-machen-einen-sehr-guten-job>, consulté en octobre 2018).

(« *according to applicable national law* »)⁴²⁸. De ce fait, la proposition du Conseil est finalement potentiellement plus favorable aux collectivités et à leur incorporation aux REC que celle de la Commission ou même du Parlement, mais elle dépend fortement de ce qu'en feront les États-Membres. La définition proposée offre en effet un cadre très large permettant aux collectivités d'être des REC (contrairement à ce que propose la Commission), mais ce cadre devra être « opérationnalisé » au niveau national dans la transposition, où les États seront également libres d'exclure les collectivités en tant que telles des REC. Ou, pour le dire autrement, avec la version du Conseil, les collectivités gagnent un droit incertain. L'influence pourra donc être forte ou faible selon l'État-Membre considéré, selon que les collectivités pourront être en mesure de faire valoir leur droit ou non.

Sur les communautés énergétiques locales (LEC) prévues dans la directive sur l'organisation du marché, si le terme « local » disparaît à l'automne 2017, la définition finale reprend le critère du contrôle par des entités qui peuvent n'être que des collectivités, mais avec une obligation de « *participation ouverte et volontaire* »⁴²⁹. Cette dernière expression peut conduire à limiter les formes de collectivités pouvant être des LEC, même si le considérant 30a précise que les États-Membres sont libres de choisir la forme légale qui leur convient (« *Therefore, it should be possible for Member States to choose any form of entity for energy communities as long as such an entity may, acting in its own name, exercise rights and be subject to obligations* »⁴³⁰).

⁴²⁸ Dans le compromis validé en COREPER (document ST 15236 2017 INIT EN du 13 décembre 2017), une nouvelle définition des REC est finalisée (et conservée telle quelle ensuite dans l'« orientation de compromis »/« general approach » du Conseil fin décembre) : « *'renewable energy community' means a legal entity which, according to applicable national law, is effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small and micro enterprises located in the proximity of the renewable energy projects owned and developed by that community. The primary purpose of an energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. With regard to the activities in the electricity sector, it shall be considered an energy community as defined in Directive [MDI Directive]* ».

⁴²⁹ Dans le compromis de l'« orientation de compromis » (« general approach »), la définition des LEC est :

« Article 2 (1) (7)

7. 'Energy community' means: a legal entity which is based on voluntary and open participation, effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small enterprises and microenterprises. The primary purpose of an energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. An energy community can be engaged in electricity generation, distribution and supply, consumption, aggregation, storage or energy efficiency services, generation of renewable electricity [] or provide other energy services to its shareholders or members ».

⁴³⁰ « 30a) Energy community membership is open to all categories of entities, however the decision-making powers within an energy community should be limited to those members or shareholders that are not engaged in large scale commercial activity and for which the energy sector does not constitute a primary area of economic activity. Energy communities, as defined in the Directive, are deemed a category of citizens' initiatives that should be subject to recognition and protection under the Union law. The definition of energy communities does not prevent the existence of other citizen initiatives such as those stemming from private law agreements. Therefore, it should be possible for Member States to choose any form of entity for energy communities as long as such an entity may, acting in its own name, exercise rights and be subject to obligations ».

De fait, du point de vue du Conseil dans ces deux cas, l'un des points de convergence entre les États permettant de lever les désaccords n'est autre que de laisser chaque État-Membre définir ce qu'est une communauté, sur la base de principes généraux qui autorisent (mais ne garantissent pas non plus) d'inclure les collectivités en tant que telles. De manière paradoxale, la Convention des maires et les représentants de collectivités se retrouvent à soutenir indirectement REScoop (via la coalition « Community power ») qui attaque le Conseil sur ces nouvelles définitions de communautés énergétiques et défend les définitions initiales de la Commission⁴³¹, alors que ces définitions leur sont à court terme un peu moins favorables.⁴³²

Ainsi, sur les communautés énergétiques (renouvelables et locales), les modifications apportées par le Conseil à la définition de ces communautés sont plutôt favorables aux collectivités. Il n'en est pas de même pour les coûts des filières REP dans le cas des déchets.

Les évolutions défavorables des dispositions définissant les coûts des filières REP

Sur les déchets, les dispositions introduites sont plutôt défavorables aux collectivités, au sens où elles introduisent une dilution des garanties qui existaient pour les collectivités dans la proposition de la Commission sur les filières REP.

Si on regarde les propositions introduites par le Conseil, les flexibilités vont « dans

⁴³¹ Voir notamment l'article Euractiv publié par REScoop et signé de son président Dirk Vansintjan le 22 décembre 2017 (<http://www.euractiv.com/section/energy/news/people-power-eu-gets-low-marks-on-energy-communities/>, consulté en janvier 2018), où la Convention des maires est utilisée pour attaquer la nouvelle définition des communautés énergétiques et défendre la définition de la Commission (« *But in the Council's version the word autonomous is not there anymore,* » Vansintjan pointed out, stressing that « *autonomy is one of the basic principles of energy communities* » because it ensures they are independent from outside interests. (...)

“When the profits of renewables are gone, we have problems financing the energy transition,” Vansintjan argues, stressing that the money is badly needed for municipalities to finance energy efficiency or building renovation programmes. “Many municipalities back us,” he claims, saying REScoop.eu enjoys support from the EU’s Covenants of Mayors.

REScoop.eu now hopes the European Parliament can redress this when the file goes to a plenary vote in January and preserve the Commission’s original definition of energy communities »).

Voir aussi le communiqué de presse de REScoop le 19 décembre 2017 intitulé « *Council of European Member States failed putting the European citizens at center of the Clean Energy transition* » (<https://www.rescoop.eu/blog/council-of-european-member-states-failed-putting-the-european-citizens-at?categoryId=381>, consulté en décembre 2017) : « *On the one hand, European citizens, cooperatives and local authorities are willing to drive the clean energy transition, on the other hand member states still refuse to provide these actors with a right and fair supportive policy framework* ».

⁴³² Il est vrai aussi que les collectivités et la « community power coalition » sont surtout attentives au déploiement d'un cadre favorable (ou du moins au maintien de conditions considérées comme non défavorables) pour ces communautés, indépendamment de leur définition détaillée. Cela passe pour les communautés renouvelables par un système de soutien spécifique pour la production d'ENR (par exemple appels d'offre spécifiques), et, pour les communautés énergétiques introduites dans la législation sur le marché de l'électricité, par des dispositions techniques adaptées (par exemple sur les « obligations d'équilibrage » des opérateurs, qui correspondent à une responsabilité de ne pas perturber le fonctionnement du réseau, les modalités seraient simplifiées pour les communautés énergétiques).

les deux sens » : elles prennent la forme d'amendements qui permettent aux États-Membres de définir une couverture des coûts dans le sens qui les arrange en fonction des situations, c'est-à-dire leur permettant d'aller soit dans le sens d'inclure plus de coûts, soit dans le sens d'une dérogation aux coûts listés. Le Conseil n'adopte pas de position officielle avant de commencer les trilogues, mais le dernier mandat de négociation du Conseil validé en COREPER est considéré ici comme la position finale du Conseil avant les trilogues.

Alors que les présidences néerlandaises et slovaques font sur ce point des REP principalement œuvre de clarification en 2016 (précisant par exemple que les REP font intervenir indifféremment entités publiques ou privées), la position du Conseil sur les filières REP prend vraiment forme au premier semestre 2017 sous présidence maltaise. Il s'y dessine une position supprimant la « *totalité des coûts* » mais conservant une liste ouverte (« *au moins* »), et surtout introduisant une exemption au principe d'une couverture maximaliste des coûts dans les cas où « *cela est nécessaire pour le bon fonctionnement de la gestion des déchets* ». Cette exemption bientôt connue comme « exemption d) » est mise en place car 6 États-Membres (incluant la France) forment une minorité de blocage (selon le principe de la majorité qualifiée applicable au Conseil) pour soutenir une dérogation au principe de couverture maximaliste des coûts. Typiquement, les représentants français, qui savent que la France dispose sur son territoire de nombreuses filières REP, ne sont pas opposés au principe de la couverture totale des coûts en tant que tel (ils le soutiennent d'ailleurs), mais sont attentifs à ne pas se voir imposer des obligations qui pourraient conduire à mettre en difficulté leur pays par rapport au droit européen (via, par exemple, une procédure d'infraction lancée par la Commission). Or certaines filières REP françaises existantes ne respectent pas, au moment des négociations, le principe de couverture des coûts. D'où le soutien français à cette exemption d) qui joue comme un filet de sécurité (en évitant à l'État français une future procédure d'infraction, coûteuse et délicate) et permet de « protéger » ces filières, tout en maintenant le principe général de couverture des coûts listés. C'est notamment l'adoption de cette exemption d) qui fait réagir Municipal Waste Europe dans son « position paper » du 24 avril 2017, dans lequel l'association recommande de supprimer cette dérogation⁴³³. Au final, la position du Conseil conserve une flexibilité maximale sur les coûts, en autorisant à la fois des coûts non listés (liste ouverte avec la mention de « *au moins* ») pour les États qui souhaiteraient inclure certains coûts additionnels (ou maintenir certaines filières reposant sur des coûts non évoqués dans la liste) et à la fois en « crantant » la possibilité d'une dérogation au principe de couverture totale des coûts. Dans ce cas, il est difficile de dire si la souplesse introduite joue plutôt en faveur ou défaveur des collectivités

⁴³³ <https://www.municipalwasteurope.eu/position/amendments-council-proposal-waste-framework-directive-wfd>, consulté en septembre 2017 « *Extended Producer Responsibility: (...) 4(a) provides a cost structure which has been missing until now with the result that each PRO sets up its own system for paying municipalities for the service of separate collection and all that it entails, with many municipalities receiving little or no reimbursement for their costs. It is a key part of the general requirements, which will enable better implementation of EPR, of separate collection and result in more and better quality recovery of materials from the waste stream and fairer treatment of both municipalities and the obliged industry. The new 4(d) negates all this by offering an exemption to 4(a) and therefore should be deleted in its entirety.* »

puisque les États-Membres sont libres d'aller ou non dans le sens de coûts complets. On peut considérer que l'évolution du texte est plutôt défavorable aux collectivités en tant que dilution du texte de la Commission qui les favorisait sur ce point.

Ainsi, le Conseil est alternativement une enceinte favorable aux collectivités (« EU DSO entity »), plutôt favorable (REC et LEC), ou pas favorable aux collectivités (filiales REP et gouvernance). Nous allons tenter de dégager des éléments de compréhension de cette forte variabilité.

2.2. Les mécanismes et conditions d'influence au Conseil

L'analyse de l'influence au niveau du Conseil nous conduit à mettre en évidence trois facteurs explicatifs d'influence.

2.2.1. La recherche de souplesse voulue par les États-Membres, source d'influence des collectivités

Il existe d'abord des cas pour lesquels l'incorporation dans le texte d'une plus grande flexibilité pour les États-Membres représente un avantage pour les collectivités. Autrement dit, **l'influence des collectivités est d'autant plus grande au Conseil que la proposition de la Commission a instauré des règles d'harmonisation européennes dont le caractère contraignant joue plutôt au détriment des collectivités** (cas des REC), à condition que ces mesures soient considérées comme gênantes par un nombre suffisant d'États-Membres (a minima une minorité de blocage selon les règles de la majorité qualifiée). A contrario, lorsque la Commission a proposé des règles harmonisées au niveau européen qui sont favorables aux collectivités, le Conseil a tendance, s'il existe une minorité de blocage défavorable, à diluer ces obligations (cas des filiales REP).

L'un des éléments importants à ce niveau concerne la solidité dans le temps de la minorité de blocage. Comme l'exprime l'une des personnes interrogées impliquées dans les négociations au Conseil à propos d'une minorité de blocage de cinq États-Membres, certaines minorités de blocage se désagrègent en cours de route :

On a résisté longtemps là avec notre groupe de 5... et à un moment, les Britanniques ont montré des signaux d'ouverture, et là c'était fini. Du coup, après, on est passé à une stratégie d'ouverture.

2.2.2. Alignement des intérêts d'un nombre suffisant d'États-Membres avec ceux des collectivités

Un second axe d'influence concerne **l'alignement des intérêts nationaux avec la situation des collectivités** : si un nombre suffisant d'États-Membres (minorité de blocage) considère que des mesures proposées par la Commission les défavorisent en tant qu'États-Membres par rapport à leurs homologues, du fait du traitement infligé à leurs collectivités,

alors les collectivités ont une grande influence (cas de la « EU DSO entity »). A priori, cette situation a plus de chances de se produire dans le cas d'États-Membres ayant dévolu des responsabilités claires et significatives à leurs entités infraétatiques (Allemagne, Espagne, Belgique, etc.) et pour des problématiques impliquant des compétences réelles des collectivités dans divers États-Membres (collecte des déchets municipaux par exemple ou gestion des réseaux de distribution d'électricité).

Les deux logiques se combinent dans le cas complexe de la définition du déchet municipal. Rappelons que l'une des questions clés pour ce sujet concerne l'inclusion ou non dans la définition d'un « critère de quantité », dont l'ajout revient à restreindre la portée de ce qui peut être considéré comme un déchet municipal (excluant typiquement les déchets des industriels et des bureaux, dont les volumes de déchets sont beaucoup plus importants que ceux des déchets ménagers). Or comme nous l'avons vu, ce qui relève d'un « déchet municipal » varie énormément entre les États-Membres. Alors que la Commission européenne a inclus dans son texte de décembre 2015 ce critère, la suppression de ce dernier est proposée sous la présidence néerlandaise (premier semestre 2016) au groupe environnement du Conseil par certains États-Membres qui considèrent cette mesure d'harmonisation de la définition comme inacceptable (logique de flexibilité). En groupe environnement, les États-Membres optent pour cette définition sans « critère de quantité » du fait de la dynamique de négociation, en ayant à l'esprit l'impact qu'une définition avec le critère pourrait avoir sur leurs niveaux nationaux de recyclage par rapport à ceux de leurs voisins⁴³⁴ (logique d'alignement entre intérêt de l'État-Membre et la situation de ses collectivités). En effet, dès le 12 avril 2016, soit moins de 5 mois après la publication de la proposition de la Commission européenne, et alors que tous les sujets de négociation sont encore ouverts, la présidence néerlandaise du Conseil propose en réunion du groupe de travail environnement un choix entre deux définitions de déchet municipal : soit utiliser une définition présentée comme « *prenant en compte les premiers commentaires et propositions des États-Membres* » (entérinant la suppression du critère de quantité), soit se baser sur les propositions d'Eurostats (harmonisation de la définition basée sur des classes de déchets européennes). Les commentaires des États-Membres en faveur de la suppression du critère sont liés pour certains à la position de leurs collectivités (Autriche, pays nordiques), mais pas uniquement. En fait, comme l'évoque un témoin ayant participé à cette réunion du groupe de travail, la discussion est tendue en ce début de négociation au Conseil, du fait des implications de la définition de déchet municipal sur les objectifs de recyclage assignés aux États-Membres :

⁴³⁴ Plus précisément, la présidence néerlandaise propose au groupe de travail environnement un choix entre deux définitions, l'une prenant en compte diverses demandes, dont la suppression du critère de quantité, et l'autre harmonisant totalement la définition (sur la base de classes de déchets européennes). Typiquement en Autriche et en Allemagne, la solution d'harmonisation proposée par la présidence néerlandaise est inacceptable car elle implique de lourdes modifications et peut avoir de lourds impacts sur les niveaux de recyclage (très bons selon la définition utilisée jusqu'alors). D'autres États-Membres sont contre le critère de quantité du fait de ses effets sur les statistiques (cf. le Danemark dont la définition est large et donc englobe de nombreux déchets faciles à recycler, ce qui est favorable à ses statistiques de recyclage).

C'était compliqué et tout le monde était assez gêné au début parce que tout le monde savait que ça pouvait avoir un impact potentiel sur les objectifs [objectifs de recyclage des déchets municipaux]. Le problème c'est qu'on en parlait sans parler des objectifs donc... du coup c'était pas... les objectifs au final c'était pas technique et plutôt politique.

De fait, une définition de déchet municipal avec le critère de quantité conduit à limiter potentiellement ce qui est déchet municipal aux déchets des ménages (difficiles à recycler) et donc à impacter les statistiques de recyclage nationales. Ce risque est particulièrement élevé chez certains États-Membres comme l'Allemagne. Au final, la présidence néerlandaise présente en juin 2016 un premier document de compromis qui acte la suppression du critère de quantité, qui ne réapparaîtra plus dans les documents de compromis du Conseil, malgré le lobbying de l'Italie (et de la France)⁴³⁵.

2.2.3. Mesures favorables aux collectivités soutenues par la stratégie de la présidence

Le troisième mécanisme d'influence relève de la **capacité stratégique de la présidence à jouer sur le calendrier et les modalités de négociation**. Cet élément apparaît très clairement dans la façon dont la présidence néerlandaise gère la question de la définition du déchet municipal. En obligeant en tout début de négociations les délégations à se positionner sur ce sujet et en limitant le choix entre une définition qui reprend les demandes faites jusqu'alors par les États-Membres et une autre reprenant une proposition de la Commission (définition harmonisée d'Eurostats utilisée comme repoussoir), la présidence néerlandaise oriente la décision de manière cruciale (du moins en ce qui concerne le critère de quantité qui ne sera jamais réintroduit). En effet, de cette façon, la demande de suppression du critère de quantité par certains États-Membres (qui souhaitent ne pas être limités dans leur définition de déchet municipal par un critère de quantité) n'est pas évaluée individuellement : ce sont toutes les demandes des États-Membres en bloc qui sont comparées à une unique alternative (qui a peu de chances d'être soutenue). Pour le dire autrement, la majorité des États-Membres préfère accepter le retrait du critère de quantité non par conviction, mais parce qu'en ce tout début de la négociation, la présidence agit de telle sorte que refuser ce retrait n'est possible qu'à la condition de souscrire totalement à la définition d'Eurostats. Or à ce moment de la négociation, cette dernière, qui peut avoir des conséquences importantes sur le calcul des performances nationales de recyclage des déchets municipaux (qui sont un des points clés du texte pour les États), est difficilement acceptable par les délégations nationales.

Cette stratégie de la présidence favorable aux ajustements demandés par les États-Membres par rapport au texte de la Commission joue en faveur des collectivités si leurs positions sont en opposition avec les tentatives d'harmonisation de la Commission. Ainsi, dans le cas de la définition du déchet municipal, le Conseil va dans le sens des demandes de Municipal Waste Europe, le CCRE et Eurocities en faveur d'une suppression du critère de

⁴³⁵ Le premier compromis de la présidence néerlandaise est distribué le 23 juin 2016 et entérine le choix de la première option, sans critère de quantité. L'Italie essaie de réintroduire le critère (document ST 10983/16 du 11 juillet 2016), mais sans succès.

quantité.

Ainsi, trois mécanismes/conditions clés de l'influence des collectivités au niveau du Conseil on pu être dégagées : le fait qu'un nombre suffisant d'États-Membres recherchent plus de souplesse et ce faisant, assouplissent des obligations défavorables aux collectivités ; le fait que les États-Membres aient un intérêt dépendant du sort de leurs collectivités, et enfin le fait que les mesures favorables aux collectivités soient compatibles avec la stratégie de la Présidence. Cela nous conduit à la dernière étape de la procédure législative ordinaire : les trilogues.

3. L'influence au niveau des trilogues : priorités et contraintes de calendrier

3.1. Une variabilité de l'influence

L'influence des collectivités au niveau des trilogues est très variable, dépendant de l'état des positions tenues préalablement par le Conseil et le Parlement, de l'engagement des soutiens pour ces dispositions de la part des alliés, et des dynamiques de négociations qui deviennent particulièrement importantes dans cette phase finale. En outre, dans certains cas (deux dans notre étude), les formulations de compromis ont des implications tellement incertaines qu'il est même difficile de conclure quant aux effets des mesures décidées pour les collectivités, cette ambiguïté faisant partie des « solutions » de compromis usuelles.

3.1.1. La mise en place d'une « EU DSO entity » et la gouvernance de l'Union de l'énergie : des cas d'influence notable des collectivités

Le cas de la EU DSO entity : une influence significative

Le cas où l'influence des collectivités est la plus forte au niveau des trilogues concerne la « EU DSO entity » : ayant obtenu un appui pour une représentation des petits GRD au Conseil d'administration de l'entité à la fois au Parlement et au Conseil, avec un amendement identique, les collectivités sont dans une position extrêmement favorable pour les trilogues. De fait, malgré un contre-lobbying particulièrement appuyé des gros GRD et de l'unité B3 de la Commission⁴³⁶, et le fait que ce point ait été remis à l'ordre du jour des

⁴³⁶ Ce lobbying commence même en amont des trilogues. Cf. par exemple la « side letter » de 7 pages très détaillée, préparée en avril 2018 et remise à la Commission le 31 mai 2018 en grande pompe lors du Florence Forum du printemps 2018 (<http://www.geode-eu.org/uploads/GEODE%20Publications/2018/Joint%20side%20letter%20EU%20DSO%20Entity%20.pdf>, document rendu public en septembre 2018 et récupéré sur Twitter dès le 4 septembre 2018 mais créé en mai 2018 et daté d'avril 2018). Cf. aussi la présentation faite par EDSO à l'intergroupe European Energy forum lors du dîner du 12 juin 2018

trilogues à la demande de la Commission⁴³⁷, le texte définitif conserve cette représentation inchangée. Au final, la DSO entity est conservée durant les trilogues avec son orientation pro-petits GRD, qui est même accentuée à la marge en mentionnant explicitement certains droits demandés par le Parlement qui facilitent la vie des petits GRD⁴³⁸.

L'un des éléments importants concernant ce maintien réside dans le fait que la présidence autrichienne, qui a fait de la finalisation du paquet énergie un de ses principaux objectifs pour ses 6 mois de présidence (juin-décembre 2018), ne souhaite pas réouvrir ce point de la « EU DSO entity », du fait qu'il est un des rares objets de consensus dans la négociation avec le Parlement, contrairement à de nombreux autres points très délicats à négocier. C'est ce qui apparaît à l'occasion d'un « dîner débat » où le représentant technique de la présidence autrichienne est interpellé par le directeur de la direction B de la DG ENER de la Commission sur ce point⁴³⁹ :

Directeur B : Je dois réagir sur un point... [sur la DSO entity]. (...) Il s'agit d'un vrai problème, qui n'a jamais été réellement discuté ni au Parlement ni au Conseil, à savoir la composition du conseil d'administration. Avec la composition proposée par les deux institutions, je peux vous garantir que la DSO entity sera mort-née. Ce que vous faites, c'est que vous surestimez la représentation des petites et moyennes entreprises par rapport aux grandes. La relation est de 2 pour un, donc 18 pour 9 sièges dans ce que vous proposez ; les grands, qui ont 9 sièges, représentent 80% des clients en Europe. C'est disproportionné, injuste et ne fera que conduire

(<http://www.europeanenergyforum.eu/events/new-electricity-market-design-%E2%80%93-smart-regulation-smart-distribution-networks>, consulté en juin 2018, et notamment le slide 11 dédié à la DSO entity). Cf. enfin la campagne agressive de lobby orchestrée par EDSO et soutenue par GEODE et Eurelectric, à laquelle est associée la Commission européenne, qui est organisée en septembre 2018 contre l'article 50a :

- la lettre des 3 associations de GRD transmise à la Commission lors du forum de Florence est rééditée et largement diffusée (<https://www.edsoforsmartgrids.eu/edso-joinly-with-eurelectric-and-geode-publishes-a-side-letter-on-eu-dso-entity/>, communiqué de EDSO publié le 5 septembre, consulté en septembre 2018)

- un article est publié dans le principal journal traitant des politiques européennes, POLITICO, en vue du trilogue du 11 septembre (« Trilogues: Overregulation may cripple new EU electricity distributors' entity Europe's fast-changing energy markets demand 'agile and efficient' electricity regulation », 10 septembre 2018, <https://www.politico.eu/sponsored-content/trilogues-overregulation-may-cripple-new-eu-electricity-distributors-entity/>, consulté le 10 septembre 2018).

- une campagne est lancée en parallèle sur les réseaux sociaux (Twitter), avec plusieurs tweets de EDSO et GEODE pour alerter le rapporteur Karins et surtout la présidence autrichienne et l'administration du Conseil des « problèmes » causés par l'article 50a (par exemple : https://twitter.com/EDSO_eu/status/1037293761477398529, consulté en septembre 2018).

⁴³⁷ Lors du 5ème trilogue du 5 décembre 2018 (initialement prévu comme ultime trilogue), l'article 50a sur la DSO entity est prévu dans le projet d'ordre du jour (cf. https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2018/12/Electricity_Market_Design_-_5th_trilogue_-_Draft_agenda_2018_11_30_EP.pdf, consulté en décembre 2018 : "3.16. EU DSO Entity: Article 50a; lines 680-698").

⁴³⁸ Les amendements apportés en trilogues après le 23 novembre 2018 (c'est-à-dire lors des deux derniers trilogues de décembre 2018) sont relativement marginaux mais vont dans le sens des petits GRDs locaux : deux phrases du Parlement sont intégrées dans le texte final, permettant la participation de tous les GRDs à l'entité et introduisant la possibilité de se faire représenter par une association nationale ou européenne de GRDs. Aucun changement n'intervient sur l'article 50a, et notamment les voix du Conseil d'administration, qui restent 9/9/9.

⁴³⁹ Observation lors du dîner débat « Delivering the 2030 energy and climate policy targets - lessons learnt from the Third Energy Package » organisé par ENTSO-E à Bruxelles le 24 septembre 2018 (cf. annexe 2).

au fait que les plus gros vont s'abstenir d'aller dans cette DSO entity. D'où viendra le financement ? D'où va venir la fourniture d'expertise pour les 9 ou 10 groupes de travail ? Est-ce que ça va être des petits DSO ? Quand je discute avec eux, ils disent « non, nous ne pouvons même pas nous permettre de détacher notre personnel pour qu'il travaille dans ces groupes de travail ». Il faut avoir une certaine... oui... [taille] donc (s'adressant au représentant de la présidence autrichienne par son prénom), donc ce n'est pas fini, ce n'est pas une tâche facile. Vraiment, dans l'intérêt de la participation future des GRD à nos processus, nous devrions repenser cette composition, car sinon cette entité va vraiment échouer, et ça, personne ne le veut... vous ne le voulez pas, je ne le veux pas, mais si on ne fait rien, c'est ce qui va se passer...

(...)

Représentant de la présidence autrichienne (chef de division au ministère autrichien de l'énergie) :

Nous avons une longue liste de points à traiter dans la directive et dans le règlement et à peu près deux mois et demi pour conclure, du moins c'est l'ambition de la présidence autrichienne, d'ici la fin de l'année. C'est un programme pour le moins ambitieux. Et nous hésitons beaucoup à rouvrir des questions qui avaient fait l'objet d'un accord, ou du moins d'un accord provisoire ou qui sont peu sujettes à débat si on regarde les différentes positions, c'est-à-dire les deuxième et troisième colonnes du document [document 4 colonnes]. Cependant, nous ne sommes pas... pour le dire autrement, s'il y a un argument qui dit que ça ne va pas marcher en pratique, je pense que nous devrions écouter... (rires dans la salle). Au moins on peut faire ça... Pour répondre à cette déclaration, au moins ce que nous pouvons faire, c'est écouter cet argument et voir ce que nous faisons et en parler également à notre colégislateur, pour voir si nous pouvons trouver une solution. Mais, en même temps, nous concentrer sur les questions pour lesquelles nous avons vraiment des positions plus éloignées, et tenter de progresser suffisamment et suffisamment tôt pour pouvoir mener à bien nos travaux.

Ainsi la pression du calendrier de négociation et l'existence de nombreux points de dissension entre colégislateurs joue ici dans le sens d'une sédimentation de l'accord provisoire préalablement conclu entre le Conseil et le Parlement. Les rires (complices plutôt que moqueurs) qui accompagnent la justification donnée par le participant autrichien montrent que les personnes qui sont dans la salle (représentant des parties prenantes habituées des négociations européennes) sont conscientes des contraintes de timing et capables de prendre du recul par rapport aux enjeux débattus, prenant acte des jeux de rôle des institutions⁴⁴⁰.

Cet élément procédural se retrouve également dans le cas de la gouvernance.

⁴⁴⁰ Malgré les enjeux importants en débat (survie de la « EU DSO entity ») et la réponse sous forme de fin de non recevoir donnée par la présidence (qui finalement justifie le rejet d'une demande de fond par des considérations procédurales), le public (qui comprend principalement des soutiens de la Commission sur ce point) ne devient pas agressif et l'ambiance de l'événement reste bon enfant. À notre sens, cette bonhomie peut s'expliquer pour deux raisons. D'une part, le public averti de la conférence a conscience d'assister à une « répétition » (au sens théâtral) de ce qui se déroule en trilogue, et donc à un jeu d'acteurs (le représentant autrichien joue un rôle, ce qui ne peut lui être reproché). Dans cet esprit, assister à cette répétition, quel qu'en soit le contenu, apparaît dès lors comme une chance, voire un privilège, car les trilogues se tiennent à huis clos. D'autre part, les enjeux de la composition du conseil d'administration de la « EU DSO entity » sont certes importants mais ne sont que l'une des nombreuses mesures à forts enjeux qui restent sur la table des trilogues. Les participants à l'événement ayant aussi d'autres points importants à faire valoir, il serait délicat pour eux de réagir abruptement sur un dossier, au risque de se décrédibiliser pour tous les autres points.

Le cas de la gouvernance de l'énergie : une influence moyenne

S'agissant du dossier sur la gouvernance, la disposition adoptée par le Parlement européen de plate-forme de dialogue multiniveaux qui incorpore les collectivités à la gouvernance (proposition d'article 10a) semble initialement avoir peu d'avenir. Elle est portée seulement par le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil s'y opposant en début de trilogue. C'est ce que nous a indiqué en entretien un participant aux négociations en trilogues de la Commission européenne, faisant état d'une position très circonspecte des deux institutions sur la question des plates-formes de dialogue multiniveaux avant même l'entame des trilogues :

(Extrait d'entretien avec un participant aux négociations en trilogues de la Commission européenne)

Reste la limite de l'instrument, c'est-à-dire que c'est un règlement donc on ne peut pas prescrire de manière trop forte – comme le propose Turmes - comment les États-Membres vont devoir consulter les collectivités, parce que ça, ça reste une compétence nationale. C'est pas à l'Union européenne d'imposer une structure de consultation nationale.

(...) Turmes aura du mal à faire passer son idée de multilevel dialogue... On a déjà eu un premier échange. (...) Il y a une obligation de créer cette plateforme, il y a une obligation de financer cette plate-forme, il y a une obligation de consulter cette plateforme sur toute politique qui est introduite dans les plans, d'informer cette plateforme sur les impacts de cette politique... Ça va quand même très loin pour les États-Membres.

C'est une question de subsidiarité ?

C'est une question de subsidiarité, oui. Il aurait proposé ça éventuellement... pour une communication de la Commission... encore éventuellement... Peut-être ça va rester dans un considérant, j'ai vraiment du mal à le voir rester tel quel dans le texte... mais pas parce que nous [Commission] on s'y oppose... Comme je vous le dis, nous, on peut soutenir l'idée de principe. C'est vraiment que les États-Membres voient ça : « mais qu'est-ce que la Commission, qu'est-ce que l'UE vient me dire sur la manière dont je gère mes relations avec mes parties prenantes ?... ».

Néanmoins cette disposition sur les plates-formes de dialogue multiniveaux fait partie des priorités du rapporteur au Parlement européen (Claude Turmes), qui s'adjoint les services des représentants de collectivités pour tenter d'amadouer la présidence bulgare. En dépit d'un lobbying fort des collectivités en direction du Conseil et de la Commission (cf. partie précédente), les représentants de ces deux institutions restent tout au long des trilogues opposés à une mise en place obligatoire de ces plates-formes, même s'ils sont prêts à quelques ouvertures. La dynamique de négociation est ainsi, au début, plutôt favorable à Claude Turmes et à son bureau (qui mène la négociation en trilogues techniques pour le compte du Parlement), qui parviennent très rapidement à obtenir deux petites concessions sur la portée de ces plates-formes⁴⁴¹. Néanmoins, le caractère obligatoire de mise en place de ces plates-formes de dialogue est refusé par les États-Membres, et fait partie jusqu'à la fin des

⁴⁴¹ Le Compromis de la présidence bulgare du 5 avril 2018 produit après le 1er trilogue montre que le Parlement a formulé 3 exigences auprès du Conseil pour son article 10a sur les plates-formes multiniveaux : une obligation de mise en place (refus de « *consider* » dans la proposition de la présidence « *shall consider establishing* » à la place de « *shall establish* »), la mention d'un « engagement actif » et la mention de « long-term energy and climate policies ». La présidence bulgare propose dans ce même compromis du 5 avril l'intégration des deux dernières demandes mais maintient « *shall consider establishing* » en interrogeant les délégations pour savoir si elles sont d'accord pour retirer, comme le souhaite le Parlement, « *consider* ».

trilogues des points bloquants de la négociation⁴⁴².

Ce n'est que lors du tout dernier trilogue, le 19 juin, que se fixe le détail de l'article 10a sur ces plates-formes de dialogue multiniveaux, au prix d'un arbitrage de dernière minute arraché à 3h50 du matin par Claude Turmes et son bureau sur base d'une dernière concession du Conseil. En effet, comme nous l'explique un membre du bureau de Claude Turmes, la présidence bulgare propose en toute fin de négociation, dans un dernier mouvement, d'accepter l'obligation ferme demandée par le Parlement (les États-Membres « doivent établir » et non « doivent considérer d'établir »), mais à condition de supprimer le terme « plate-forme » (l'obligation concerne désormais un « dialogue » et non plus une « plate-forme de dialogue », cf. encadré n°33 ci-dessous) :

Par rapport aux trois exigences sur l'article 10a que vous aviez posées au début des trilogues (« shall » sans « consider », engagement actif et long terme), vous les avez toutes eues ?

Oui oui oui... mais on a perdu le terme « plate-forme », qui restait quelque chose de trop institutionnalisé en fait. Voilà, les États-Membres sont venus en nous disant « pour nous plate-forme, ça implique des statuts, une existence légale, une structure, et parfois dans certains États-Membres, on veut le faire de manière moins rigide ». Enfin, c'est une question... Voilà, il est 3h du matin, on doit aussi trouver... moi j'assume ça dans le sens où après quand ça s'est cristallisé, la question c'était vraiment : est-ce qu'on aura le « shall » tel qu'on le veut, mais en enlevant plate-forme, ou est-ce qu'on garde « plate-forme » mais on aura seulement « shall consider establishing » ? Et moi personnellement, quand on a eu une petite discussion vite fait sur le coin d'une table, ce que j'ai recommandé à Claude, et ce sur quoi il a été d'accord, c'est de dire, ben écoute, quand on pèse le pour et le contre, il vaut mieux qu'on accepte, qu'on perde la plate-forme mais qu'on garde cette obligation dure.

Le compromis ainsi trouvé doit beaucoup aux concessions faites par le Conseil et le Parlement pour finaliser le dossier. Comme pour le cas de la DSO entity, la présidence (bulgare cette fois) se trouve sous pression pour conclure les négociations avant la fin de sa présidence, le 30 juin 2018 (d'autant que le premier trilogue sur l'organisation du marché de l'électricité est programmé le 27 juin 2018 et que la Commission attend avec impatience la fin des négociations sur la gouvernance pour engager officiellement les travaux sur la stratégie climat de long terme à horizon 2050).

Encadré n°33: Texte du compromis final sur l'article 10a (plates-formes de dialogue multiniveaux)

(Source : Compromis de la présidence bulgare du 26 juin 2018, publié à l'issue du dernier trilogue et soumis au COREPER 1 du 29 juin 2018)

(20ter) Member States should establish a permanent multi-level energy dialogue [] gathering local authorities, civil society organisations, business community, investors and other relevant stakeholders to discuss the different options envisaged for energy and climate policies []. Integrated national energy and climate plans as well as long-term strategies should be discussed within the

⁴⁴² Le Compromis de la présidence bulgare du 12 juin 2018, soumis à approbation du COREPER du 15 juin, mentionne l'article 10a dans la liste des « *outstanding issues* » (questions restant à résoudre), précisant l'état d'avancée des discussions : « *As a compromise, Council accepted the addition of an Article along these lines (including a compromise recital 20ter): this text obliges all Member States, in particular those that have no such structure in place yet, to consider establishing such a permanent Dialogue Platform. The EP, however, maintains its request to make it obligatory for any Member State that does not have such a structure in place to establish such a platform.* »

framework of that dialogue []. Such dialogues may consist of any national structure, such as a website, public consultation platform or other interactive communication tools.

Article 10a Multilevel Climate and Energy Dialogue

Member States shall establish a Multilevel Climate and Energy Dialogue pursuant to national rules where local authorities, civil society organisations, business community, investors and other relevant stakeholders and the general public can actively engage and discuss the different scenarios envisaged for energy and climate policies, including for the long term, and review progress, unless they have already a structure which serves the same purpose. Integrated national energy and climate plans could be discussed within the framework of such a dialogue.

3.1.2. Des cas d'influence nulle : le cas des filières REP :

Dans le cadre des négociations en trilogues sur les déchets, le cas des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) est particulièrement emblématique d'un dossier pour lequel les collectivités perdent tout ce qu'elles avaient obtenu auparavant (influence nulle). Nous allons étudier en détail la dynamique de cette perte d'influence, qui montre que la conjugaison des priorités du Conseil et du Parlement a ruiné tous les efforts des collectivités lors de la dernière ligne droite (au moment du dernier trilogue).

Des débuts de trilogue prometteurs pour les collectivités

La présidence estonienne a fait du paquet « économie circulaire » l'une de ses priorités pour ses 6 mois de présidence de juillet à décembre 2017, souhaitant finaliser ce dossier en trilogues sous sa présidence. Les filières REP sont l'un des enjeux clé de la négociation et font l'objet de tentatives de rapprochement tout au long de l'été et de l'automne 2017, notamment sur le point épineux de la couverture des coûts.

Les débuts de la négociation sont plutôt prometteurs pour les collectivités. En juillet 2017, l'unité déchets de la DG ENV de la Commission et la délégation de rapporteurs du Parlement font pression sur la Présidence pour que le Conseil supprime son exemption d) à la couverture totale des coûts, et s'aligne sur une formulation de type « couverture de la totalité des coûts » plutôt qu'une liste ouverte⁴⁴³. Rappelons qu'au titre de la responsabilité élargie du

⁴⁴³ Cf. extrait du document WK 7982/2017 ADD 2 de la présidence estonienne transmis aux délégations en vue de la réunion du 17 juillet du groupe de travail environnement du Conseil (récupéré par demande d'accès aux documents) : « *The European Parliament (EP), supported by the Commission, explained that it is their intention to ensure that financial contributions cover the 'entire' cost of the aspects of waste management listed under Article 8a(4)(a). The EP linked this point with the derogation which the Council is proposing in Article 8a(4)(d), and on which they strong reservations. Furthermore, the EP also explained that they would prefer to have a 'closed' list rather than an open list as suggested by Council (due to 'cover at least the following') to reduce uncertainty. In this regard, the Commission explained that as Article 8a sets minimum requirements, Member States will still be able to go beyond the list, even should 'at least' be deleted from the chapeau. For this reason, the Commission expressed preference to the chapeau in the EP amendment (including 'entire'). In view of the above, the Presidency noted that while it is willing to test the deletion of 'at least' from the chapeau and the insertion of 'transport' in the first indent with delegations, it maintained reservations with including the term 'entire'.*

producteur, une couverture des coûts importante signifie que les producteurs (fabricants et distributeurs de produits) sont amenés à financer en grande partie la gestion des déchets sous REP, et donc que les collectivités n'ont pas à les financer (ou sont d'autant mieux remboursées des prestations qu'elles réalisent pour les producteurs). En ce sens, une dérogation à la couverture totale des coûts (comme l'exemption d) est une mesure très défavorable aux collectivités, alors qu'une couverture totale des coûts voire une possibilité laissée aux États-Membres d'inclure d'autres coûts (« liste ouverte » des coûts) leur sont favorable.

Néanmoins, les négociations progressent peu. Pour faciliter les discussions, l'unité déchet de la DG ENV est mise à contribution pour clarifier les relations entre les nouvelles règles sur les filières REP de la directive cadre déchet et celles existant dans les directives sectorielles européennes (sur les emballages, sur les déchets électriques et électroniques, sur les véhicules hors d'usage, etc.). Elle conclut que les directives sectorielles européennes l'emportent pour ce qui est de la couverture des coûts, ce qui limite de ce fait la portée de ces règles (qui ne concernent donc que les filières REP nationales existantes et les règles futures)⁴⁴⁴. Malgré ces clarifications qui réduisent un peu les enjeux, chaque institution campe sur ses positions, ne proposant que des amendements mineurs, même en fin de négociation⁴⁴⁵. Le cinquième (et initialement dernier trilogue) du 27 novembre échoue à déboucher sur un accord, notamment sur ce point des REP. Il faut attendre la toute fin novembre 2017 et le mois de décembre 2017 avec les préparatifs du 6ème et dernier trilogue - initialement non prévu mais programmé pour le dimanche 17 décembre 2017 - pour que les choses bougent.

L'accélération des négociations en fin de trilogue

Les choses s'accélèrent à l'approche du dernier trilogue. La présidence estonienne, qui souhaite faire un pas vers le Parlement sur les REP, propose aux délégations nationales, le 28 novembre 2017, d'adopter un mandat du Conseil qui supprime la liste ouverte (comme demandé par le Parlement) mais conserve l'exemption d)⁴⁴⁶ (soutenue par une minorité de blocage). Cette évolution est catastrophique pour les collectivités, qui avaient tenté le 24

Delegations are invited to share their position on the above suggestions, including the idea of reintroducing the term 'entire' and on the derogation proposed by Council in Article 8a(4)(d). »

⁴⁴⁴ La Commission propose le 24 août 2017 un tableau d'analyse précisant paragraphe par paragraphe les obligations de la directive cadre 8a qui s'appliquent aux directives sectorielles. Les obligations sur la couverture des coûts ne s'appliquent pas (lex specialis) alors que les obligations sur les coûts « optimisés » de la directive cadre s'appliquent. À partir de ce moment là, il est clair que l'enjeu de formulation de la directive cadre pour la couverture des coûts se concentre sur le cas des filières purement nationales (car pour les emballages, déchets électriques et électroniques, véhicules hors d'usage etc., c'est lex specialis qui prévaut, c'est à dire que la directive sectorielle européenne l'emporte). La France avec ses multiples filières REP nationales devient ainsi un acteur clé du Conseil, et a contrario l'Europe se concentre sur la directive emballages.

⁴⁴⁵ Le Conseil accepte par exemple fin novembre 2017 de reprendre, dans la liste des coûts couverts par les contributions financières, le transport des déchets, sans rien changer d'autre toutefois à sa position (cf. compromis de la présidence approuvé en COREPER diffusé le 23 novembre 2017).

⁴⁴⁶ Compromis de la présidence du 28 novembre 2017 (Document ST 14901/17).

nombre d'alerter les législateurs sur l'importance d'une couverture maximaliste des coûts⁴⁴⁷. Le 30 novembre, le Parlement fait lui aussi un pas vers le Conseil : il soumet une offre de compromis au Conseil sur la couverture des coûts des filières REP, principalement fondée sur le maintien de l'exemption d) (moyennant quelques limitations et clarifications) et la suppression de la liste ouverte avec quelques adaptations sur les coûts pouvant être couverts (dont une limitation aux déchets ayant fait l'objet d'une collecte sélective, défavorable aux collectivités puisque réduisant encore la part financée par les producteurs)⁴⁴⁸. Ces propositions vont toutes à l'encontre des intérêts des collectivités. La Présidence estonienne propose telles quelles aux délégations ces propositions le 6 décembre 2017, en vue du groupe de travail environnement du 8 décembre 2017. Réagissent par écrit, dans le cadre de ce groupe de travail, les délégations belge et française⁴⁴⁹, et autrichienne⁴⁵⁰ : les délégations belge et française veulent couvrir les coûts de prévention et pas seulement les coûts de gestion des déchets, alors que la délégation autrichienne veut supprimer dans le d) le minimum d'une moitié des coûts financés et élargir le cas des dérogations au cas d'un soutien des autorités locales.

C'est sur cette base que se déroule le trilogue final, le dimanche 17 décembre 2017. La Présidence estonienne est sous pression, souhaitant absolument clore ce dossier avant la fin de sa présidence, le 31 décembre, et l'équipe du Parlement souhaitant également en finir pour plusieurs raisons :

Entretien avec un participant au dernier trilogue du côté du Parlement européen

Donc, finalement, vous avez accepté le d) [l'exemption d)] en échange de la prévention, et la prévention était quelque chose d'également demandé par les États-Membres ?

Oui... non, c'était vraiment... On devait le faire parce que sinon on ne pourrait pas clôturer la REP et si on ne clôturait pas ce sujet de la REP, il était inutile de se rencontrer en décembre pour conclure (...). La présidence estonienne voulait vraiment terminer ce dossier. Parce qu'ils avaient une sorte de concurrence interne avec les présidences maltaise et slovaque. Ils voulaient avoir conclu les dossiers clés. Et, pour nous, il ne fallait pas non plus le prolonger... on ne voulait vraiment pas aller avec les bulgares, car il était clair qu'ils n'étaient pas prêts

⁴⁴⁷ Cf. recommandations de MWE, CCRE et Eurocities : « Recommendations for the triologue negotiations on the Waste Framework and Landfill Directives » (http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Trialogue_recommendations_MWE_EUR_CEMR.pdf, consulté en janvier 2018).

⁴⁴⁸ Plus précisément, le Parlement fait une proposition officielle de compromis sur les coûts des filières REP (WK A4115/17 du 30 novembre) et sur l'exemption d) (WK 14172/17 du 1er décembre 2017). Pour la couverture des coûts, le Parlement propose à la fois la suppression de la liste ouverte (suppression de « *at least* ») et la limitation du transport et traitement consécutifs (« *subsequent* ») à la collecte séparée (proposition pour clarifier que la collecte des ordures ménagères résiduelles n'est pas couverte), avec par contre une formulation incluant le financement d'objectifs autres que les objectifs européens de gestion des déchets (« *other quantitative targets and/or qualitative objectives that are considered relevant for the EPR scheme* »).

Pour l'exemption d), le Parlement propose de la conserver (en mettant l'accent sur la viabilité économique du système) mais à condition que les producteurs financent au moins la moitié des coûts et que les coûts restants soient payés « *par les détenteurs de déchets originels* », et en précisant que cette dérogation ne doit pas être utilisée pour faire baisser la proportion des coûts payée par les producteurs.

⁴⁴⁹ Working document WK 14779/2017 REV 1 du 12 décembre 2017, récupéré par demande d'accès aux documents.

⁴⁵⁰ Working document WK 14779/2017 REV 1 du 12 décembre 2017, récupéré par demande d'accès aux documents.

pour ce dossier. C'était nouveau, oui. Et puis... On avait déjà raté certaines des fenêtres d'opportunités qui s'étaient ouvertes pour nous au milieu de la présidence estonienne et on ne voulait pas toutes les rater.

Sur la couverture des coûts, l'équipe du Parlement sait qu'elle doit accepter au moins en partie le d) du Conseil (minorité de blocage prête à rejeter le vote) mais sa ligne rouge est de garder une couverture des coûts maximale pour les REP à venir, pouvant inclure la prévention :

Entretien avec un participant au dernier trilogue du côté du Parlement européen
C'était le compromis final. Il était évident que la proposition initiale d) (du Conseil) ne pouvait pas rester telle quelle. Et que ça ne pouvait pas continuer comme ça. Parce qu'alors, on ne parlait pas de filière REP comme responsabilité élargie du producteur, mais bien de REEP (responsabilité élargie de l'État et du producteur) si on avait conservé la proposition initiale qui avait été faite je crois sous présidence maltaise. Donc, on voulait dire clairement : OK, si vous voulez le faire comme ça, parce que vous ne voulez pas tuer toutes les REP existantes, très bien. Jusqu'au 1er juillet 2019, c'est ok, vous avez fait comme vous avez fait, on va le laisser comme ça. Après le 1er juillet, tout ce qui est nouveau, vous ne pouvez pas le faire. C'était un compromis. Ok, nous reconnaissons que vous avez un problème, que vous ne voulez pas détruire ces REP, qu'elles sont déjà opérationnelles et que le service est rendu au citoyen, au producteur, que c'est un très bon service et que vous pensez que ça fonctionne avec ce financement, et ainsi de suite, bla bla bla... Mais vous devez reconnaître le fait que ce n'est pas de la REP et que vous ne pourrez plus le faire comme ça à l'avenir. Si vous voulez faire une REP, elle doit être payée à 80% par le producteur. Basta.

Au final, le compromis entre les institutions entérine une formulation pour la couverture des coûts des filières REP qui cumule à la fois les points négatifs du Conseil et du Parlement pour les collectivités : les éléments pénalisants pour les collectivités sont renforcés et les deux petits éléments positifs pour les collectivités de la formulation finale sont très faibles (voir encadré n°34 : le compromis final sur les filières REP décrypté).

Encadré n°34 : Le compromis final sur les filières REP décrypté

Le compromis final négocié par le Conseil et le Parlement se présente comme suit (soulignement et mots entre crochets ajouté par l'auteur) :

[Considérant 9d]

(9d) Producers of products should cover the costs necessary to meet the waste management targets and other targets and objectives, including on waste prevention, defined for the relevant extended producer responsibility scheme. Under strict conditions these costs can be shared with the original waste producers or distributors where justified by the need to ensure proper waste management and the economic viability of the extended producer responsibility scheme

[Alinéa 4 de l'article sur les exigences minimales pour les filières REP]

4. [Couverture des coûts « normale »] Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer to comply with its extended producer responsibility obligations:

(a) cover the following costs for the products it puts on the market in that Member State:

- costs of separate collection of waste and its subsequent transport and treatment including treatment necessary to meet the EU waste management targets, and costs necessary to meet other targets and objectives referred to in paragraph 1, second indent, taking into account the revenues from re-use, sales of secondary raw material from their products or from unclaimed deposit fees;
- costs of providing adequate information to waste holders in accordance with paragraph 2;
- costs of data gathering and reporting in accordance with paragraph 1, third indent.

This point shall not apply to extended producer responsibility schemes established pursuant to Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU;

(...)

(c) do not exceed the costs that are necessary to provide waste management services in a cost efficient way. Such costs shall be established in a transparent way between the actors concerned;

[Ancienne dérogation d)]

Where justified by the need to ensure proper waste management and the economic viability of the extended producer responsibility scheme, Member States may depart from the division of financial responsibility as laid down in point (a), provided that:

i. in case of extended producer responsibility schemes set up to attain waste management targets and objectives established under Union legislation, the producers bear at least 80 % of the necessary costs;

ii. in case of extended producer responsibility schemes established on or after [insert the date of entry into force of this Directive] to attain waste management targets and objectives solely established in Member State legislation, the producers bear at least 80 % of the necessary costs;

iii. in case of extended producer responsibility schemes established before [insert the date of entry into force of this Directive] to attain waste management targets and objectives solely established in Member State legislation, the producers bear at least 50 % of the necessary costs, and provided that the remaining costs are borne by original waste producers or distributors.

This derogation may not be used to lower the proportion of costs borne by producers under extended producer responsibility schemes established before ... [insert the date of entry into force of this Directive].

Cette rédaction comporte au final des éléments pénalisants pour les collectivités assez forts et nombreux, et des éléments positifs pour les collectivités peu nombreux et assez légers :

Éléments pénalisants pour les collectivités :

Dans ce qui est repris de la formulation du côté Conseil, la dérogation à la couverture des coûts - ancien d) qui n'est plus numéroté et commence par « *where justified by the need ...* » - est conservée, et prévoit une couverture minimale des coûts par les producteurs qui est très basse pour les REP nationales existantes (50% pour les anciennes REP nationales en iii., qui sont en pratique les principales concernées par cette disposition). Cela signifie que pour les REP existantes au niveau national, les producteurs peuvent n'avoir à payer que pour 50 % des coûts de gestion des déchets pour les déchets sous REP (les 50% restants étant pris en charge par les collectivités).

Dans ce qui est repris de la formulation côté Parlement, le principe de couverture « totale » des coûts, positif pour les collectivités et qui avait été conservé par le Parlement, disparaît totalement. A contrario, la liste fermée, pénalisante pour les collectivités, est conservée. Enfin, parmi les coûts listés comme pouvant être pris en charge par les contributions financières des producteurs, seuls les coûts de la collecte « séparée » sont couverts ainsi que les transport et traitement « consécutifs » à cette collecte (point 4 (a) premier tiret). Cela exclut clairement du champ de couverture la collecte, le transport et le traitement des déchets sous REP qui sont collectés dans les ordures ménagères (ordures ménagères résiduelles). Les collectivités paient donc à la place des producteurs pour la gestion des déchets mal triés.

Éléments potentiellement positifs pour les collectivités :

Le premier élément potentiellement positif concerne l'application de la base juridique environnement par les États-Membres au moment de la transposition, qui permet, comme le rappelle la Commission, d'aller au-delà des coûts définis au niveau européen (pour les filières existantes mais aussi pour les futures). Elle revient à dire que la couverture des coûts « normale » définie au niveau européen est un minimum de couverture des coûts, et que la Commission n'a pas le droit d'attaquer un État-Membre qui couvrirait des coûts au-delà de la couverture minimale.

Toutefois, en pratique, cette question de la base juridique reste soumise à appréciation des États-Membres au moment de la transposition. Or il est vraisemblable que la transposition dans des États-Membres se fasse au niveau présenté par la Commission comme minimal. C'est ce que laisse supposer en tout cas le fait que certains attachés d'États-Membres ont soutenu durant les négociations une couverture des coûts totale tout en reconnaissant l'interprétation de la Commission de la base juridique environnement : cette position qui peut paraître étonnante (pourquoi demander au niveau européen une couverture totale des coûts si les États-Membres peuvent ensuite quel que soit le degré de couverture européen choisir au niveau national une couverture totale ?) s'explique ainsi : les attachés savaient déjà qu'ils ne seraient pas en mesure au niveau national d'aller au-delà du minimum dans leur transposition. La base juridique « environnement » est ainsi en fait surtout une protection pour les filières REP nationales existantes qui vont déjà au-delà des coûts définis comme « normaux »

(par exemple pour les systèmes belges et néerlandais qui font déjà financer le « littering » par les producteurs).

Un deuxième élément peut apparaître aussi comme positif pour les collectivités : est ajoutée une possibilité de faire financer par les filières REP, en plus des objectifs de « gestion des déchets », des objectifs incluant la prévention des déchets, à condition que ces objectifs soient « pertinents » vis à vis des REP (considérant 9d et point 4 (a) premier tiret). Cette mesure répond en partie aux demandes de la France et de la Belgique de pouvoir faire financer sous REP la prévention des déchets. Néanmoins, la formulation finale fait que sa portée est relativement floue, dépendant de l'appréciation de ce que recouvrent la « prévention des déchets » (concept peu opérationnel, raison pour laquelle aucun objectif chiffré européen n'avait été proposé par la Commission) et la « pertinence » vis à vis des REP. En outre, pour les collectivités, elle implique la capacité (juridique et en terme de compétence) à pouvoir formuler au niveau local ou régional des objectifs de prévention.

Pour les collectivités, la formulation finale de la législation sur les filières REP comporte ainsi des éléments négatifs clairs (conception restrictive par défaut de la couverture des coûts de gestion des déchets, continuation possible de situations de financement à seulement 50% pour les REP nationales) et des éléments positifs incertains (application de la base juridique environnement, financements complémentaires via des objectifs de prévention).

Raisons des arbitrages négatifs pour les collectivités faits lors du dernier trilogue

Ainsi, la rédaction finale de la couverture des filières REP est particulièrement défavorable aux collectivités, qui pâtissent des arbitrages réalisés lors du tout dernier trilogue, qui vont systématiquement à leur rencontre.

Du point de vue des négociateurs, lors de ce dernier trilogue, l'accord est conclu via l'introduction d'un financement additionnel de la prévention des déchets en échange d'un assouplissement des obligations de la couverture des coûts pour la gestion des déchets. D'un côté, l'introduction de la *prévention* des déchets dans les objectifs (dont nous avons vu qu'elle était demandée par certains États-Membres comme la Belgique et la France) apparaît comme un élargissement des coûts à couvrir par les producteurs. De l'autre, est entériné un amoindrissement des obligations pour la *gestion* des déchets pour les producteurs à plusieurs niveaux (formulation des obligations de couverture des coûts plus restrictive, maintien de l'exemption d) permettant aux États de déroger aux obligations de couverture pour les filières nationales existantes), qui correspondent aux demandes de la minorité de blocage en faveur de l'exemption d) et du PPE. Mais le fait d'amender les obligations sur les producteurs de cette façon joue en pratique comme une disparition de tous les aspects positifs de la formulation pour les collectivités.

Cette conclusion particulièrement négative pour les collectivités s'explique à la fois par la dynamique intense de la négociation, qui dessine les contours de l'accord en fonction des lignes rouges des uns et des autres, et par la conjonction de lignes rouges et priorités des co-législateurs défavorables aux collectivités. S'il était assez prévisible que pour les négociateurs du Conseil, la minorité de blocage en faveur de la dérogation d) scellerait le sort de la liste ouverte (c'est-à-dire que la Présidence serait contrainte de proposer au Parlement

de sacrifier la liste ouverte pour conserver la dérogation d), qui bénéficie d'une minorité de blocage), la façon dont les choses se passent au sein de la délégation du Parlement est assez révélatrice des dynamiques défavorables qui se développent contre les collectivités au dernier moment. De fait, pour le dernier trilogue, les groupes politiques favorables et défavorables aux collectivités s'accordent sur un compromis qui lèse les collectivités. Plus précisément, les groupes politiques du Parlement qui ont jusque-là soutenu les collectivités (S&D, Verts principalement) privilégient dans la dernière ligne droite des dispositions à l'intérêt limité pour les collectivités : une mesure non retenue jusque-là par le Parlement⁴⁵¹, qui est l'ajout d'objectifs de prévention des déchets, et la mention du chiffre de 80% de coûts couverts, qui s'applique essentiellement aux futures REP potentielles. En échange de ces nouvelles positions, le PPE obtient dans le compromis du Parlement des mesures très pénalisantes pour les collectivités : la disparition de la « totalité » des coûts, la liste fermée, et des restrictions encore plus fortes des coûts couverts (par exemple non couverture des ordures résiduelles).

C'est ainsi que dans le cas des filières REP, le tout dernier trilogue conduit les collectivités à perdre toutes les mesures favorables obtenues jusqu'alors.

3.1.3. Les communautés énergétiques : deux cas non conclusifs ?

Que ce soit sur les communautés énergétiques renouvelables (REC) ou les communautés énergétiques locales (LEC), des éléments sont introduits sur pression du Parlement dans la définition des termes, qui peuvent selon les interprétations pénaliser plus ou moins les collectivités.

Sur les communautés énergétiques renouvelables (REC), la mesure de définition des communautés est un sujet réglé assez rapidement en trilogues, et qui ne fait pas partie des grands arbitrages finaux des 2 derniers trilogues sous présidence bulgare (contrairement aux auto-consommateurs par exemple). Du début des négociations en février 2018 jusqu'au 3ème trilogue politique du 17 mai 2018, l'attitude du Conseil est de maintenir sa position initiale (mentionnée dans la première colonne du tableau n°22 ci-après et qui est plutôt ouverte aux collectivités, voir 2.1.3). Toutefois, dès le 23 mai 2018, soit entre les 3ème et 4ème trilogues, la présidence bulgare propose au groupe de travail énergie du Conseil d'ajouter à sa définition des communautés énergétiques renouvelables les notions d'autonomie et de participation ouverte et volontaire, sur proposition du Parlement (cf. tableau n°22 ci-dessous). Le nouveau compromis conserve toutefois en grande partie la définition du Conseil (entité légale « *selon la loi nationale applicable* », référence au critère de contrôle effectif, membres ou actionnaires pouvant être des personnes, des collectivités *ou* des PME, objectif de bénéfice local), ce qui signifie au passage que les collectivités pourraient théoriquement être des communautés renouvelables *per se*. La question se pose néanmoins des effets de l'ajout de la

⁴⁵¹ Pour être tout à fait exact, cette mesure est inédite pour le Parlement européen, mais avait été proposée par la rapporteure Simona Bonafé dans son rapport de mai 2016.

mention d'une « *autonomie* » (vis-à-vis des acteurs traditionnels et investisseurs⁴⁵²) et d'une « *participation ouverte et volontaire* », qui semblent de nature à pouvoir exclure au moins certains systèmes de (re)municipalisation. C'est du moins ce que laissent entendre les juristes de REScoop qui ont porté l'ajout de ces notions de participation et d'autonomie vis-à-vis des investisseurs, justement pour différencier initialement les communautés énergétiques (entendues comme centrées sur des coopératives ou groupements citoyens) des entreprises privées ou des « *initiatives publiques des autorités locales* »⁴⁵³. Ainsi ces 2 notions peuvent être considérées comme des limitations pour les collectivités. Toutefois, là encore l'interprétation de la rédaction finale fait débat : certains enquêtés ayant participé aux négociations en trilogues de la directive ENR considèrent au contraire qu'avec la définition finale, les entreprises publiques peuvent devenir des communautés énergétiques renouvelables à elles seules :

Typiquement sur les « renewable energy communities », certaines collectivités auraient bien aimé pouvoir en être à elles seules, avec la remunicipalisation. Mais ça n'était pas prévu... Et vous ne l'avez pas proposé. Pourquoi?

Parce qu'on se heurte quand même aussi à un problème où les collectivités ne sont pas forcément des entités juridiques autonomes selon l'ordre juridique interne des États-Membres. Donc c'est difficile de dire « cities are », « les villes sont par défaut des communautés énergétiques. »

Et les entreprises municipales?

Oui, ça oui...

Détenues à 100% par les autorités locales ?

Et ça, ils rentrent dans le champ d'une communauté énergétique renouvelable, tel que ça a été défini dans la... [directive ENR].

Même avec open/ volontaire et tout ça ?

Non ? C'est pas votre lecture ?

⁴⁵² Cf. considérant 71 de la proposition finale : « *To avoid abuse and to ensure broad participation, renewable energy communities should be capable of remaining autonomous from individual members and other traditional market actors that participate in the community as members or shareholders, or who cooperate through other means such as investment. Participation in renewable energy projects should be open to all potential local members based on objective, transparent and non-discriminatory criteria* ».

⁴⁵³ Cf. document de position de REScoop du 21 août 2017 sur les LEC/REC déjà cité (<https://rescoop.eu/sites/default/files/The%20MDI%20-%20creating%20a%20space%20for%20local%20energy%20communities%20final.pdf>, consulté en août 2017). Dans ce document, REScoop insiste en particulier dans son tableau page 3 sur la différence entre les communautés énergétiques et les « *initiatives publiques des autorités locales* », en mettant l'accent sur la participation des citoyens (« *indirecte* » dans le cas des autorités locales) et sur le fait que les membres sont des citoyens qui ne sont pas des investisseurs professionnels (contrairement au cas des autorités locales où les investisseurs sont soit des « *autorités locales seules* », soit des « *institutionnels* »).

Tableau n°22 : Évolution de la formulation de l'article sur la définition des communautés énergétiques renouvelables en trilogues

(Soulignement ajouté par l'auteur)

Version initiale du Conseil	Compromis de la présidence du 3 mai 2018 (référéncé 8392/18)	Document de la présidence (WK 6158/18 du 23 mai 2018)	Version finale adoptée
Article 2 (ww) 'renewable energy community' means a legal entity which, according to applicable national law, is effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small and micro enterprises located in the proximity of the renewable energy projects owned and developed by that community. The primary purpose of an energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. With regard to the activities in the electricity sector, it shall be considered an energy community as defined in Directive [MDI Directive]	Article 2 : <i>Maintain Council GA (see also below)</i> (ww) 'renewable energy community' means a legal entity which, according to applicable national law, is effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small and micro enterprises located in the proximity of the renewable energy projects owned and developed by that community. The primary purpose of an energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. With regard to the activities in the electricity sector, it shall be considered an energy community as defined in Directive [MDI Directive]	REC – article 2 (ww) 'renewable energy community' means a legal entity i. which, according to applicable national law, <u>is based on open and voluntary participation</u>, is <u>autonomous</u>, and is effectively controlled by shareholders or members that are located in the proximity of the renewable energy projects owned and developed by that community; ii. whose shareholder or members are natural persons, local authorities, including municipalities, or SMEs; iii. whose primary purpose is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. iv. with regard to the activities in the electricity sector, it shall be considered an energy community as defined in Directive [MDI Directive].	ARTICLE 2 (16) 'renewable energy community' means a legal entity: (a) which, in accordance with the applicable national law, is based on open and voluntary participation, is autonomous, and is effectively controlled by shareholders or members that are located in the proximity of the renewable energy projects that are owned and developed by that legal entity; (b) the shareholders or members of which are natural persons, SMEs or local authorities, including municipalities; (c) the primary purpose of which is to provide environmental, economic or social community benefits for its shareholders or members or for the local areas where it operates, rather than financial profits; [SUPPRIME]

S'agissant des « communautés énergétiques locales » de la directive sur l'organisation du marché de l'électricité, le même phénomène est observable : le Conseil reprend la définition du terme en ajoutant la mention « citoyennes ». Les trilogues sont menés par la présidence autrichienne au 2ème semestre 2018, et c'est lors du 4ème trilogue du 12

novembre 2018 au soir, consacré à la directive sur l'organisation du marché⁴⁵⁴, qu'un compromis de définition est trouvé⁴⁵⁵. Celui-ci reprend en grande partie la définition du Conseil (mentionnée dans la première colonne du tableau n°23 ci-après), mais en renommant les communautés énergétiques locales en « communautés énergétiques citoyennes » (voir 3^{ème} et 4^{ème} colonnes du tableau n°23). Ce changement de terme correspond pour ses promoteurs à la volonté de clarifier le principe d'autonomie⁴⁵⁶. Néanmoins, malgré ce nouveau nom, la définition maintient que le contrôle est détenu soit par des personnes physiques, soit par des collectivités (dont municipalités), soit par des PME. La garantie citoyenne est assurée par la « *participation libre et ouverte* » et le nom, alors que le considérant 30a précise que les « *coopérations d'acteurs locaux* » peuvent être des communautés. Jusqu'au dernier trilogue de décembre, il semble que revenir sur cette définition ait pu être possible⁴⁵⁷, même si les 2 derniers trilogues sont consacrés aux questions les plus épineuses sur le dossier de l'organisation du marché européen. Au final, la définition des communautés énergétiques du marché de l'électricité contient une définition qui reprend en grande partie les éléments d'incertitude de la définition des communautés énergétiques renouvelables (participation libre et volontaire, communauté « citoyenne » mais pouvant inclure les « coopérations locales »).

⁴⁵⁴ Les « communautés énergétiques locales » (LEC) sont à l'ordre du jour du 4^{ème} trilogue selon l'agenda prévisionnel relayé par Contexte le matin même, soit le 12 novembre 8h dans son briefing (<https://www.contexte.com/energie/briefing/2018/11/12/#briefitem-93763>, consulté en novembre 2018).

⁴⁵⁵ Cf. article Euractiv du 14 novembre 2018 intitulé « *Solar PV sector hails EU deal on small-scale citizen energy* » (<https://www.euractiv.com/section/energy/news/solar-pv-sector-hails-eu-deal-on-small-scale-citizen-energy/>, consulté en novembre 2018) : « *EU negotiators reached agreement Monday evening [12 November] on a legal framework for "citizen energy communities". (...) The deal on energy communities was reached during negotiations on the reform of the EU's electricity market directive, said Florent Marcellesi, a Spanish lawmaker from the Green party who was in the European Parliament's delegation at the talks.* »

⁴⁵⁶ Suite de l'article Euractiv de la note précédente : « *Perhaps more importantly, the very concept of local energy communities was renamed 'Citizen Energy Communities', in a move aimed at reinforcing their principle of autonomy. From a legal stance, this means only natural persons [i.e.: individuals] can be among the shareholders and have decision-making powers in the governance structure of these entities.* »

⁴⁵⁷ C'est du moins ce que laisse supposer le fait que les parties prenantes aient continué à faire du lobbying jusqu'au dernier moment sur ce point. Cf. l'événement Euractiv organisé par EON et programmé le 4 décembre sur les LEC (certes de longue date), en présence du rapporteur fictif vert Florent Marcellesi, et qui comprend initialement une question (retirée dans l'ordre du jour final) (« - Who should manage Local Energy Communities? », <http://events.euractiv.com/event/info/local-energy-communities-driver-of-the-2050-low-carbon-agenda>, consulté en novembre 2018), les tweets de Rescoop appelant à maintenir le principe d'autonomie en décembre (par exemple : « *Our message to @EUParL_EN as they prepare for the #MDI #trilogues: please ensure a coherent and clear framework for #renewables and #citizens #energycommunities by ensuring #autonomy is included in the definition!* », <https://twitter.com/REScoopEU/status/1069944684473188352>, consulté en décembre 2018) ou encore le document de position de l'association européenne des petites entreprises de l'efficacité énergétique EFIEES sur le sujet, publié sur Twitter (« *Ahead of tomorrow's trilogue on #MarketDesign, read our join-statement on #energycommunities: Citizens & companies - including key #EnergyEfficiency services providers, regardless of their size - shall be able to fully cooperate for their development!* », <https://twitter.com/EFIEES/status/1069912846669111296>, consulté en décembre 2018).

Tableau n°23 : Évolution de la formulation de l'article sur la définition des communautés énergétiques locales en trilogues
(Soulignement ajouté par l'auteur)

Version initiale du Conseil	Texte rev 5 du 5 novembre 2018	Texte rev 6 du 23 novembre (après le trilogue 4 du 12 novembre)	Texte final à l'issue du dernier trilogue (voté en ITRE le 23 janvier 2019)
30a) Energy community membership is open to all categories of entities, however the decision-making powers within an energy community should be limited to those members or shareholders that are not engaged in large scale commercial activity and for which the energy sector does not constitute a primary area of economic activity. Energy communities, as defined in the Directive, are deemed a category of citizens' initiatives that should be subject to recognition and protection under the Union law. The definition of energy communities does not prevent the existence of other citizen initiatives such as those stemming from private law agreements. Therefore, it should be possible for Member States to choose any form of entity for energy communities as long as such an entity may, acting in its own name, exercise rights and be subject to obligations.	Line 45 30a) Energy community membership is open to all categories of entities, however the decision-making powers within an energy community should be limited to those members or shareholders that are not engaged in large scale commercial activity and for which the energy sector does not constitute a primary area of economic activity. Energy communities, as defined in the Directive, are deemed a category of citizens' <u>or local actors' cooperation initiatives</u> that should be subject to recognition and protection under the Union law. The definition of energy communities does not prevent the existence of other citizen initiatives such as those stemming from private law agreements. Therefore, it should be possible for Member States to choose any form of entity for energy communities <u>for example an association, a cooperative, a partnership, a non-profit organisation or SME</u>, as long as such an entity may, acting in its own name, exercise rights and be subject to obligations.	<i>Provisionally agreed:</i> (30a) <u>Citizens</u> energy community membership is open to all categories of entities, however the decision-making powers within a citizens energy community should be limited to those members or shareholders that are not engaged in large scale commercial activity and for which the energy sector does not constitute a primary area of economic activity. <u>Citizens</u> energy communities, as defined in the Directive, are deemed a category of citizens' or local actors' cooperation that should be subject to recognition and protection under the Union law. The definition of citizens energy communities does not prevent the existence of other citizen initiatives such as those stemming from private law agreements. Therefore, it should be possible for Member States to choose any form of entity for citizens energy communities, for example an association, a cooperative, a partnership, a non-profit organisation or SME, as long as such an entity may, acting in its own name,	(30a) Citizens energy community membership is open to all categories of entities, however the decision-making powers within a citizens energy community should be limited to those members or shareholders that are not engaged in large scale commercial activity and for which the energy sector does not constitute a primary area of economic activity. Citizens energy communities, as defined in the Directive, are deemed a category of citizens' or local actors' cooperation that should be subject to recognition and protection under the Union law. The definition of citizens energy communities does not prevent the existence of other citizen initiatives such as those stemming from private law agreements. Therefore, it should be possible for Member States to choose any form of entity for citizens energy communities, for example an association, a cooperative, a partnership, a non-profit organisation or SME, as long as such an entity may, acting in its own name,

Version initiale du Conseil	Texte rev 5 du 5 novembre 2018	Texte rev 6 du 23 novembre (après le trilogue 4 du 12 novembre)	Texte final à l'issue du dernier trilogue (voté en ITRE le 23 janvier 2019)
<u>Article 2 (1) (7)</u> 7. '[] energy community' means: [] a legal entity which is based on voluntary and open participation, effectively controlled by [] shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small enterprises and microenterprises []. The primary purpose of an energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. An energy community can be engaged [] in [] electricity generation, distribution and supply, consumption, aggregation, storage or energy efficiency services, generation of renewable electricity [] or provide other energy services to its shareholders or members [];	<u>New compromise proposal: (line 111)</u> 7. 'energy community' means: a legal entity which is based on voluntary and open participation, effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small enterprises and microenterprises. The primary purpose of an energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. An energy community can be engaged in electricity generation, distribution and supply, consumption, aggregation, storage or energy efficiency services, generation of renewable electricity, <u>electro-mobility</u> or provide other energy services to its shareholders or members;	exercise rights and be subject to obligations <u>Provisionally agreed:</u> 7. ' <u>citizens</u> energy community' means: a legal entity which is based on voluntary and open participation, effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small enterprises and microenterprises. The primary purpose of a <u>citizens</u> energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. A <u>citizens</u> energy community can be engaged in electricity generation, distribution and supply, consumption, aggregation, storage or energy efficiency services, generation of renewable electricity, <u>charging stations for electric vehicles</u> or provide other energy services to its shareholders or members;	exercise rights and be subject to obligations. 7. 'citizens energy community' means: a legal entity which is based on voluntary and open participation, effectively controlled by shareholders or members who are natural persons, local authorities, including municipalities, or small enterprises and microenterprises. The primary purpose of a citizens energy community is to provide environmental, economic or social community benefits for its members or the local areas where it operates rather than financial profits. A citizens energy community can be engaged in electricity generation, distribution and supply, consumption, aggregation, storage or energy efficiency services, generation of renewable electricity, charging services for electric vehicles or provide other energy services to its shareholders or members;

Ainsi au niveau des trilogues, on constate que selon le cas, l'influence des collectivités peut être définie comme forte/moyenne (gouvernance, DSO entity) ou nulle (filères REP) dans les cas qui ne sont pas inconclusifs (communautés énergétiques renouvelables et locales). Nous allons tenter d'identifier les facteurs conduisant à cette variabilité de l'influence.

3.2. Les mécanismes et conditions d'influence durant les trilogues

L'analyse des mécanismes d'influence en trilogues fait apparaître deux grands déterminants de l'influence des collectivités.

3.2.1. Le soutien affirmé d'au moins un des responsables de négociation des co-législateurs

Le premier déterminant est le fait de pouvoir bénéficier d'un **soutien affirmé d'au moins un des responsables de négociation des co-législateurs, qui fait de la mesure prônée par les collectivités l'un de ses points de priorité.**

C'est typiquement le cas de la « EU DSO entity » où aussi bien le Conseil que le Parlement sont d'accord pour ne pas réaborder ce point, malgré les mises en garde de la Commission (et ses multiples tentatives de modification). C'est aussi le cas sur l'article 10a de la gouvernance sur les plates-formes de dialogue multiniveaux, qui fait partie des mesures poussées par le responsable des négociations pour le Parlement européen, Claude Turmes : malgré l'hostilité du Conseil et de la Commission sur cette mesure, Turmes et son bureau parviennent à obtenir un compromis assez favorable aux collectivités (même si la portée en est amoindrie par rapport à l'idée initiale du Parlement).

A contrario, des dispositions soutenues a priori par les co-législateurs, mais qui ne sont pas des priorités, peuvent totalement disparaître et faire perdre tout le bénéfice préalable des textes négociés depuis le début de la procédure législative. C'est notamment le cas pour la couverture des coûts des filières REP : lors du dernier trilogue, les collectivités perdent toutes les mesures qui leur étaient favorables parce que celles-ci sont « échangées » contre des mesures jugées plus prioritaires par les co-législateurs.

3.2.2. La dynamique de négociation et le « mur du dernier trilogue »

Un deuxième élément important concerne la **dynamique de négociation (notamment le phénomène du « mur du dernier trilogue »), et ses effets sur la nature et le contenu des compromis.** Le jeu des trilogues est un jeu « dangereux » pour les dispositions négociées durant la procédure législative, parce qu'il consiste essentiellement à sélectionner les mesures les plus prioritaires des deux co-législateurs jusqu'au dernier trilogue.

Les dispositions qui peuvent être réglées par des compromis de rédaction rapidement et/ou qui sont d'importance faible par rapport aux autres (et donc dont la modification peut être considérée comme acceptable par l'autre partie, sans être au pied du mur) sont faites dans les premiers trilogues. Cela se fait parfois au prix d'un flou dans les implications juridiques de la formulation, qui a l'avantage de pouvoir satisfaire tout le monde (cf. les cas des définitions des communautés énergétiques).

En revanche, les mesures considérées comme capitales par les co-législateurs, sur lesquelles ils ne veulent pas céder, sont conservées pour le dernier trilogue. Or celui-ci est typiquement un « marathon », qui dure toute une nuit, avec une forte pression sur les négociateurs (qui doivent absolument trouver un compromis) et, à partir d'une certaine heure, une obligation de négocier en anglais (car les services d'interprétariat sont typiquement assurés au maximum jusqu'à minuit). Cela signifie pour le Parlement la nécessité d'avoir une équipe de négociation la plus expérimentée et la plus à l'aise dans la langue de négociation (en général l'anglais) possible. Et, pour le Conseil, la quasi-impossibilité à un moment donné pour la Présidence d'obtenir un retour des autres délégations nationales.

En conséquence, ont le plus de chances de survivre à un dernier trilogue les dispositions pour lesquelles il existe au Conseil une minorité de blocage claire, selon la règle de vote à la majorité qualifiée (qui interdit toute négociation sur ce point), pour lesquelles le maintien peut apparaître comme une victoire politique auprès du public, même non-spécialiste (intéressant de ce fait les eurodéputés par leur caractère symbolique comme trophée rapporté), ou enfin, en dehors de ces 2 cas, pour lesquelles le responsable de négociation d'un des co-législateurs est prêt à tenir jusqu'au dernier moment. A contrario, les mesures conservées jusqu'au dernier trilogue mais qui ne remplissent aucun de ces critères sont les plus susceptibles de servir de monnaie d'échange contre celles qui remplissent ces critères. C'est ce qui apparaît pour le cas de la couverture des coûts des filières REP, à 2 niveaux. D'une part, la liste ouverte initialement défendue par le Conseil est sacrifiée pour sauvegarder la dérogation d) (qui fait l'objet d'une minorité de blocage clairement identifiée). Le Conseil privilégie ainsi dans le dernier trilogue la disposition la plus bloquante, qui est aussi la plus pénalisante pour les collectivités, au détriment d'une mesure favorable aux collectivités. D'autre part, la mention de la « totalité des coûts » couverts par les REP, initialement obtenue de haute lutte par les soutiens des collectivités au Parlement européen, est sacrifiée, en échange de dispositions à forte valeur symbolique pour le Parlement⁴⁵⁸ – mais peu bénéfiques aux collectivités.

Les conditions de négociation sous pression, à une heure tardive et en anglais, facilitent en outre l'obtention de compromis en jouant sur les incertitudes liées aux interprétations juridiques. Les incertitudes peuvent même être si importantes que différentes forces en présence crient victoire pour le même point, tout en ayant des positions contraires. Par exemple, au lendemain du dernier trilogue de négociations sur les déchets, les représentants Vert et PPE de l'équipe de négociation du Parlement se félicitent du compromis sur la couverture des coûts des filières REP pour des raisons opposées : le négociateur Vert du Parlement considère qu'avec la mesure, le principe d'une couverture de la totalité des coûts a été sauvegardé⁴⁵⁹ alors que le rapporteur fictif du PPE se félicite justement de la

⁴⁵⁸ Il s'agit d'une mention d'objectifs de prévention dans les REP (demandée au dernier moment par le Conseil et correspondant à une priorité plus large du Parlement de promouvoir la prévention), et d'un chiffre de 80% de couverture des coûts par les producteurs dans le futur.

⁴⁵⁹ Le rapporteur fictif des Verts, le croate Sklrec considère dans son communiqué de presse sur le trilogue final paru le lendemain du trilogue que les dispositions sur les filières REP assurent une

suppression de la liste ouverte, qui permet de limiter les coûts pour les producteurs à ceux listés⁴⁶⁰... Ces éléments font également apparaître en creux l'importance de la personnalité et des caractéristiques individuelles des eurodéputés faisant partie de l'équipe de négociation (expertise, nationalité, groupe politique, etc.), qui peuvent jouer jusqu'à la dernière minute.

4. Conclusion du chapitre 8

Ainsi, notre analyse nous a permis de dégager des facteurs d'influence pour les collectivités à chaque étape de la procédure législative ordinaire.

Au Parlement, nous avons pu mettre en évidence des logiques de groupes politiques (et des logiques nationales). Les rapporteurs (ou rapporteurs fictifs) Verts et S&D sont en général plus favorables que PPE, ECR ou ALDE. En termes de mécanismes/conditions pour l'influence, nous avons montré le rôle clé des rapporteurs (et parfois de certains eurodéputés), en termes d'expérience et de stratégie, mais aussi l'importance pour les autres groupes du degré d'ouverture ou de fermeture des différents rapporteurs (fictifs) aux positions de prise en compte des collectivités. Enfin, nous avons montré qu'il peut être nécessaire, comme à la Commission européenne au chapitre précédent, de surmonter les blocages du principe de subsidiarité et de l'objectif d'un marché intérieur européen.

Pour le Conseil, sans identifier de régularités dans les résultats sur le niveau d'influence des collectivités, nous avons pu mettre en évidence certains mécanismes/conditions d'influence des collectivités. Premièrement, lorsque la Commission instaure des règles d'harmonisation européennes dont le caractère est contraignant pour les États-Membres, cela peut jouer en faveur ou au détriment des collectivités au Conseil du fait que le Conseil a tendance à introduire de la flexibilité : les mesures favorables aux collectivités ou les mesures pénalisantes pour elles sont assouplies. Deuxièmement, dans certains cas, l'influence s'explique par un alignement des intérêts nationaux avec la situation des collectivités : la position d'un État-Membre reflète celle de ses collectivités parce qu'il y

« prise en charge totale des coûts », avec une possibilité permettant de réduire la part à 80% des coûts pris en charge, sauf pour les anciennes REP nationales où c'est la réduction peut aller jusqu'à 50% (<http://www.davor-skrlec.eu/europski-parlament-postigao-dogovor-s-vijecem-eu-a-pitanju-otpada/>, consulté en décembre 2017).

⁴⁶⁰ Le communiqué de presse du PPE signé par l'eurodéputé Florenz publié le 13 avril 2018 (<https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/turning-waste-into-opportunity>, consulté en avril 2018) précise que pour les filières REP, des règles minimales ont été produites, et que « *le PPE a réussi à assurer que dans le futur, les producteurs connaîtront leurs responsabilités et ce pour quoi ils payent. Pour ce faire, nous avons adopté une « liste fermée » des coûts à payer par le producteur, plutôt qu'une liste ouverte de type « liste de vœux » (« The EPP Group managed to ensure that in the future, producers know their responsibilities and what they will have to pay for. To achieve this, we adopted a 'closed list' on costs to be borne by the producer, rather than an open-ended 'wish list' »).*

a un enjeu prioritaire pour l'État-Membre vis à vis des autres États-Membres à valoriser ses collectivités (cas de la « EU DSO entity » où des États-Membres comme l'Allemagne ne peuvent être puissants au sein de l'entité qu'à la condition de donner une place aux petits GRD défendus par les associations de collectivités). Enfin, la Présidence a une capacité stratégique à jouer sur le calendrier et les modalités de négociation, qui peuvent plus ou moins aider les collectivités.

En trilogue, nous n'avons pas identifié de régularité dans le niveau d'influence des collectivités. Parmi les mécanismes et conditions qui expliquent l'influence, nous avons mis en évidence que le soutien affirmé d'au moins un des responsables de négociation des co-législateurs pour des mesures favorables aux collectivités est important. En outre, la dynamique de négociation (notamment le phénomène du « mur du dernier trilogue »), et ses effets sur la nature et le contenu des compromis est particulièrement crucial. Selon que les dispositions favorisant les collectivités sont des « vraies » priorités ou des possibles monnaies d'échange, leur chance de survie lors du dernier trilogue est très différente.

Les conditions et mécanismes d'influence pour les collectivités à toutes les étapes de la procédure sont synthétisés dans le tableau n°24 ci-après.

Tableau n°24 : Tableau récapitulatif des lieux, moments et facteurs explicatifs d'influence

	Où et quand a lieu l'influence à chaque étape de la procédure	Pourquoi il y a influence : facteurs explicatifs à chaque étape de la procédure
Commission européenne	Très variable : unités de la Commission plus ou moins réceptives	- congruence, même indirecte, entre les objectifs de l'unité en charge du dossier et les positions des collectivités ; - expérience personnelle et professionnelle des rédacteurs, et notamment connaissance préalable qu'ils ont des collectivités, de leurs compétences, et de leurs problèmes ; - soutien dont bénéficient les collectivités et leurs propositions (et plus généralement les propositions législatives qui les concernent) au niveau politique (i.e. des commissaires et de leur cabinet), tel que reçu ou ressenti au niveau des rédacteurs ; - capacité à surmonter les blocages du principe de subsidiarité et de l'objectif d'un marché intérieur européen.
Parlement européen	- logique de groupe politique : rapporteurs (fictifs) Verts et S&D plus favorables que PPE ou ALDE en général - logique nationale	- degré de priorité donné par les potentiels alliés aux questions intéressant les collectivités ; - rôle clé des rapporteurs (et parfois de certains eurodéputés), en termes d'expérience et de stratégie ; - degré d'ouverture ou de fermeture des différents rapporteurs (fictifs) aux positions de prise en compte des collectivités. - capacité à surmonter les blocages du principe de subsidiarité et de l'objectif d'un marché intérieur européen.

	Où et quand a lieu l'influence à chaque étape de la procédure	Pourquoi il y a influence : facteurs explicatifs à chaque étape de la procédure
Conseil	pas de régularité identifiée	- instauration par la Commission de règles d'harmonisation européennes dont le caractère contraignant pour les États-Membres joue par ailleurs au détriment des collectivités et conduisant le Conseil à introduire de la flexibilité ; - alignement des intérêts nationaux avec la situation des collectivités (traitement des collectivités défavorisant certains États-Membres par rapport à d'autres au niveau européen) ; - capacité stratégique de la présidence à jouer sur le calendrier et les modalités de négociation.
Trilogues	pas de régularité identifiée	- soutien affirmé d'au moins un des responsables de négociation des co-législateurs pour des mesures favorables aux collectivités, et qui en fait un de ses points de priorité ; - dynamique de négociation (notamment le phénomène du "mur du dernier trilogue"), et ses effets sur la nature et le contenu des compromis. (« vraie » priorité vs monnaie d'échange).

Nous nous proposons de prendre de la hauteur par rapport à ces grands résultats dans le chapitre suivant, pour en tirer de premiers enseignements.

Chapitre 9

Synthèse des résultats sur l'influence des collectivités et sa caractérisation durant la procédure législative ordinaire

Dans les chapitres 7 et 8, nous avons restitué et analysé l'influence des collectivités territoriales durant la procédure législative ordinaire en identifiant les lieux, moments, acteurs et facteurs qui leur sont favorables.

Dans ce chapitre 9 nous allons synthétiser les grands enseignements de ces deux chapitres, et prendre la mesure de leurs implications. Nous essaierons tout d'abord de tirer de grandes conclusions sur l'influence des collectivités au niveau européen, en revenant vers la littérature sur les collectivités européennes. Puis nous poserons la question des liens entre mobilisation et influence, en questionnant en particulier l'outil principal encore aujourd'hui utilisé par les « EU lobbying studies », qui est la théorie de l'accès. Enfin nous reviendrons sur les conditions et mécanismes clé de l'influence des collectivités, en essayant de les rapprocher des raisons de l'influence qui ont pu être identifiées dans la littérature.

1. La variabilité de l'influence des collectivités durant la procédure législative ordinaire

1.1. Existence et variabilité de l'influence durant la procédure législative ordinaire

Dans le cas des 6 thématiques sélectionnées, nous proposons sur la base des deux chapitres précédents de prendre un peu de hauteur pour représenter de manière très schématique l'influence des collectivités. Cette présentation volontairement très grossière vise principalement à visualiser de manière synthétique l'existence ou non d'une influence dans le cas des thématiques considérées.

Tableau n°25 : Photographie schématique de l'influence au sens de prise en compte des collectivités dans les écrits

	1) Prise en compte des collectivités dans la gouvernance	2) Définition des communautés énergétiques renouvelables	2bis) Définition des communautés énergétique locales dans le marché de l'électricité	3) Entité européenne des gestionnaires de réseau de distribution (« EU DSO entity »)	4) Filières REP	5) Définition de déchet municipal / critère de quantité
Commission 1						
Commission 2						
Parlement européen						
Conseil						
Trilogie						

Légende:

	Forte influence
	Influence moyenne
	Influence faible ou très limitée
	Absence totale d'influence
	Données insuffisantes ou cas inconclusif ou non applicable

Guide de lecture : Par influence, on entend (comme précisé dans la partie méthodologie) prise en compte (anticipée ou suite à une action de sensibilisation) des collectivités dans les textes législatifs intermédiaires. Ainsi, la photographie schématique de l'influence représentée ci-dessus illustre la capacité plus ou moins forte des collectivités à se faire entendre (ou reconnaître sans nécessairement s'être mobilisées). Une absence totale d'influence correspond à une prise en compte nulle des collectivités dans le texte législatif, c'est-à-dire à l'absence de mention des collectivités, ou à un rôle extrêmement limité (de l'ordre du consultatif). Une influence faible correspond à des droits restreints ou partagés maintenus ou gagnés, ou à une situation comportant des bénéfices qui l'emportent très faiblement sur des inconvénients. Une influence moyenne correspond à la création de droits significatifs (ou le maintien de ces droits durant la procédure), mais qui peuvent être partagés ou contrebalancés par certains (petits) inconvénients. Enfin, une influence forte correspond à la création (ou le maintien durant la procédure) d'un droit important pour les collectivités incorporé dans la législation.

Cette synthèse des données (tableaux n°25 ci-dessus) nous offre la vision d'une influence contrastée des collectivités suivant les moments de la procédure. Elle met en évidence 2 grands résultats.

Premièrement, les collectivités peuvent avoir (et ont dans certains cas) une influence forte sur la législation européenne, mais pas toujours. Cette influence n'est pas spécifique à un secteur, à une phase de la procédure, ou à une institution donnée, mais elle confirme la possibilité pour les collectivités de pouvoir se faire entendre au niveau européen dans les écrits législatifs. Toutefois, si leur influence est parfois forte, les collectivités ont parfois une influence nulle, les conduisant à être totalement ignorées au niveau européen.

Deuxièmement, de manière générale, il n'existe pas d'enceinte, ni d'étape toujours ou particulièrement « favorable » aux collectivités entre les différentes institutions européennes ou phases de la procédure (Commission, Parlement, Conseil,

trilogues). En particulier, il est cavalier de supposer que le Parlement européen ou la Commission puissent être de manière générale des alliés « privilégiés » des collectivités. La réalité dévoilée par les cas est plus nuancée. Certes, la Commission ou le Parlement peuvent à l'occasion être des alliés (cas des communautés énergétiques locales et des filières REP pour la Commission ; cas de la gouvernance et de la « EU DSO entity » pour le Parlement). Mais ils sont aussi parfois des opposants (gouvernance et « EU DSO entity » pour la Commission) ou des soutiens très limités (cas des communautés énergétiques locales, communautés énergétiques renouvelables et filières REP au Parlement). A contrario, le Conseil n'est pas toujours un adversaire des collectivités, et il peut même parfois être un allié (« EU DSO entity »).

Les mécanismes et conditions d'influence que nous avons isolés à chaque étape de la procédure dans les chapitres 7 et 8 (et qui sont synthétisés dans le tableau n°24) constituent des facteurs explicatifs de ces résultats.

1.2. Implications pour la littérature sur les collectivités au niveau européen

Ce résultat nous conduit à revenir vers la littérature sur les collectivités au niveau européen que nous avons présentée en introduction.

Nous avons notamment montré en introduction que les travaux sur les régions issus du courant de la gouvernance multiniveaux et les travaux sur les villes connexes aux recherches sur les réseaux de municipalités transnationaux avaient généralement posé la question de l'influence des collectivités. Dans ces courants, certains auteurs concluent à une influence très limitée voire une absence d'influence des collectivités dans certaines études (par exemple HOGENAUER, 2015 pour les régions) et d'autres à une influence importante (par exemple TATHAM, 2018 pour les régions et VERHELST, 2018 pour les villes). Notre analyse nous montre que si nous nous restreignons au résultat final dans la législation adoptée, les collectivités peuvent être, selon les problématiques, influentes (« EU DSO entity ») ou pas (« filières REP »). Pour un même secteur, les collectivités peuvent être plus ou moins influentes selon la problématique. Les recherches qui sous-entendent ou s'appuient sur une hypothèse d'influence forte des collectivités au niveau européen dans un secteur, ou qui évacuent a contrario complètement les collectivités sur des thématiques qui les intéressent méritent à notre sens d'être réorientées.

Par ailleurs, une partie de la littérature envisage l'influence des collectivités sous l'angle d'un contournement des États-Membres, et/ou d'une alliance avec la Commission européenne et/ou le Parlement (cf. notamment les travaux de Michael Tatham pour les régions, de Claus J. Schultze pour les villes, et de Heinelt et Niederhafner pour les réseaux CCRE et Eurocities). Notre analyse montre qu'un raisonnement à l'échelle des grandes institutions européennes prises d'un « bloc » (Commission, Conseil, Parlement) comme

facteur explicatif d'une influence plus ou moins grande des collectivités est difficilement cautionnable, même en raisonnant par secteur ou par problématique. Pour un même secteur (énergie), la Commission peut être tantôt un acteur portant les collectivités (cf. communautés énergétiques), tantôt un frein (gouvernance, « EU DSO entity »), et il en est de même pour le Parlement qui peut soutenir fortement les collectivités (« gouvernance ») ou très faiblement (« communautés énergétiques locales »). Pour une même problématique, une même institution peut être plus ou moins une alliée des collectivités selon les circonstances (cf. appui différentiel de la Commission aux collectivités sur les filières REP entre sa première et sa deuxième proposition). Même le Conseil, traditionnellement considéré comme opposant des collectivités, peut être un allié (cf. « EU DSO entity »), voire à l'occasion être plus ouvert aux collectivités que le Parlement (communautés énergétiques) ou la Commission (« EU DSO entity »).

Au final, notre analyse nous incite à regarder au cas par cas la façon dont les collectivités et leurs positions sont appréhendées, à des échelles plus fines (unités de la Commission, groupes politiques, et même individus les composant), en nous intéressant aux conditions et mécanismes de cette influence.

2. La question des liens entre mobilisation et l'influence

2.1. Comparaison entre influence et mobilisation

Dans le cas de 6 thématiques présélectionnées, nous nous proposons de représenter de manière très schématique la mobilisation (tableau n°26 ci dessous) et l'influence (tableau n°25) des collectivités, pour essayer de dégager des grandes tendances sur les convergences et écarts observables entre les deux.

Tableau n°26 : Photographie schématique de la mobilisation des collectivités sur les 6 thématiques étudiées durant la procédure

	1) Prise en compte des collectivités dans la gouvernance	2) Définition des communautés énergétiques renouvelables	2bis) Définition des communautés énergétique locales dans le marché de l'électricité	3) Entité européenne des gestionnaires de réseau de distribution (« EU DSO entity »)	4) Filières REP	5) Définition de déchet municipal / critère de quantité
Commission 1						
Commission 2						
Parlement européen						
Conseil						
Trilogue						

Légende:

	Mobilisation forte (fort accès)
	Mobilisation moyenne (moyen accès)
	Mobilisation faible (faible accès)
	Absence de mobilisation (pas d'accès)

Guide de lecture : Pour rappel, par mobilisation, on entend toutes les démarches entreprises pour définir et faire connaître la position des collectivités, selon les différentes modalités présentées dans la partie 2. La force de la mobilisation correspond à l'étendue de l'accès (aux rédacteurs ou autres personnes impliquées dans la préparation législative au moment donné). Le fait d'avoir plusieurs réseaux de collectivités définissant une position (plus ou moins coordonnée) et s'alliant pour aller rencontrer spécifiquement les rédacteurs à plusieurs reprises est associé à une mobilisation forte. Une mobilisation moyenne est le fait de définitions de positions spécifiques qui sont transmises aux rédacteurs, soit indirectement, soit sans rencontres répétées, et pour des points considérés comme importants sans être élevés au rang de priorité. Une mobilisation faible est associée à des positions rares, non nécessairement transmises à des personnes spécifiques et souvent de manière indirecte. Enfin, l'absence de mobilisation implique une absence d'accès aux rédacteurs, qui peut être liée à un manque de positionnement spécifique sur la thématique (et donc de transmission), par exemple en lien avec un sujet hors consultation au niveau de la Commission ou arrivé tardivement au niveau de la préparation législative

2.1.1. La non équivalence entre mobilisation et influence

A la lumière de cette comparaison, il apparaît que certains thèmes sur lesquels la mobilisation des collectivités est très forte au niveau de la Commission (place des collectivités dans la gouvernance multiniveaux ou définition de la « EU DSO entity ») conduisent à une influence nulle : en d'autres termes, les législateurs sont restés totalement imperméables aux propositions des collectivités.

A contrario, nous avons montré que dans certains cas, une absence de mobilisation des collectivités pouvait néanmoins conduire à une forte influence, dans le cas d'un « concours de circonstances » (cas des communautés énergétiques locales à la Commission).

Il n'y a pas toutefois indépendance totale entre mobilisation et influence. Les lignes qui suivent vont justifier en quoi intégrer la mobilisation à l'analyse est néanmoins crucial pour comprendre l'influence.

2.1.2. Les effets de la mobilisation sur l'influence : de la nécessité d'étudier la mobilisation pour comprendre l'influence

Si degré de mobilisation et degré d'influence peuvent être dissociés dans certains cas, il ne faut pas pour autant sous-estimer la façon dont se fait la mobilisation et ses effets sur l'influence.

Retour sur le cas du traitement des déchets municipaux au Parlement européen

Un exemple particulièrement illustratif concerne le cas de la thématique de la définition de déchet municipal, et la façon dont s'est organisé le lobbying auprès du Parlement européen.

Comme évoqué dans la partie précédente, deux pôles de collectivités portent des positions opposées sur la définition du déchet municipal et l'incorporation du critère de quantité dans la définition (critère qui a été proposé par la Commission européenne dans sa proposition de décembre 2015). Là où ACR+ (avec certains de ses membres et Suez) et les collectivités françaises (et l'État français) défendent une définition incluant le critère de quantité dans un souci de définir des rôles clairs dans la législation, d'assurer une gestion efficace des déchets, et de ne pas faire payer à des contribuables locaux la collecte des déchets de certains industriels, les 3 associations de collectivités Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE s'associent pour défendre la suppression de ce critère de quantité (soutenues par CEEP). Les raisons données en sont le coût pour les collectivités (l'argument étant que les coûts fixes de la gestion des déchets sont plus vite amortis avec des volumes élevés incluant la collecte hors ménages) et plus généralement la défense d'un service public des déchets (qui ne doit pas se restreindre à la collecte des déchets des ménages et « abandonner au privé » les collectes des petites entreprises, artisans etc.). Parmi les opposants à ce critère, les collectivités autrichiennes réagissent vigoureusement : alors que la proposition législative est adoptée par la Commission européenne le 2 décembre 2015, le Sénat autrichien attribue dès le 19 janvier 2016 un « carton rouge » à l'ensemble de la proposition de directive-cadre déchet de la Commission, l'estimant non conforme au principe de subsidiarité, sur la base principalement de ce critère de quantité jugé problématique (cf. avis motivé dans le cadre de la procédure d'alerte précoce des parlements nationaux, évoquée au chapitre 7, notamment note de bas de page 388)⁴⁶¹. Le gouvernement du Land de Salzburg (Autriche) a, par exemple, calculé dans une étude que l'inclusion de ce critère dans la définition augmenterait d'un tiers le coût du service public des déchets pour les ménages⁴⁶².

⁴⁶¹ « Avis motivé du Conseil fédéral autrichien, relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux Déchets » (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/NP/2017/01-23/1086722FR.pdf, consulté en août 2018).

⁴⁶² https://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2014/10/kommunal_4-2016_neu.pdf, p.37 (titre de l'article traduit en français : « *La gestion des déchets municipaux fait face à de nouveaux défis* »).

Extrait pertinent : « *Une grande partie du coût du système public de gestion des déchets [en Autriche] est constituée de coûts fixes, qui sont transférés aux producteurs de déchets. Si le nombre total de payeurs - c'est-à-dire uniquement les ménages - est réduit en retirant les entreprises de l'obligation de participation, le montant absolu des taxes sur les déchets pour chaque ménage augmente logiquement. Le gouvernement de l'État de Salzbourg a estimé dans une étude que les frais de traitement des ordures ménagères augmenteraient d'un tiers. Du point de vue du secteur public, un tel traitement inégal des ménages et des entreprises devrait être rejeté* » (soulignement ajouté).

Le reste de l'article explique par ailleurs les raisons de l'opposition autrichienne au critère de quantité : « *Le secteur autrichien de la gestion des déchets est l'un des modèles de l'UE. L'Autriche obtient régulièrement d'excellents résultats dans la comparaison européenne des taux de recyclage et est, avec l'Allemagne, l'un des pionniers de l'UE. Les solutions innovantes et efficaces se reflètent dans les neuf lois (des Länder) sur la gestion des déchets, adaptées aux conditions régionales. (...) La proposition de la Commission européenne relative à un nouveau paquet sur l'économie circulaire pourrait poser des problèmes majeurs à la gestion des déchets en Autriche: le point le plus délicat serait que les municipalités appliquent le "critère quantitatif" pour les déchets municipaux et biodéchets, proposé par la Commission européenne. (...)*

Critère de quantité pour les déchets municipaux et biologiques comme inducteurs de coûts.

(...) Si les entreprises sont exclues du système de collecte des déchets municipaux sur la base du critère

Après que la Commission a proposé l'inclusion de ce critère (cf. chapitre 7), le Conseil et la rapporteure Simona Bonafé prennent position pour le retirer (cf. chapitre 8) mais le Comité des Régions propose de le garder. Ainsi, au moment où les travaux débutent au Parlement pour rédiger les amendements de compromis sur ce point, en septembre 2016, les positions prises par les différentes institutions sur le maintien ou non du critère de quantité sont assez divergentes. Au Conseil, la suppression du critère de quantité dans la définition de « déchet municipal » est tranchée très rapidement, au premier semestre 2016 (voir chapitre 8). Au même moment, et alors que le rapport Bonafé propose également de retirer le critère de quantité « *par souci d'alignement avec la définition OCDE* » (et sur la base d'échanges avec, entre autres, le CCRE et Municipal Waste Europe), l'adoption au Comité des Régions de la position officielle des collectivités montre les divisions des collectivités, et entérine après de multiples péripéties un maintien du critère de quantité (voir encadré n°35).

Encadré n°35 : L'adoption mouvementée de l'avis du Comité des Régions sur la définition de déchet municipal

Le vote de l'avis GAMBACORTA (du nom du rapporteur sur le paquet déchets au Comité des Régions, l'italien PPE Domenico Gambacorta) fait apparaître au grand jour la division des collectivités sur la définition de déchet municipal et l'inclusion du critère de quantité.

Après une consultation des parties prenantes organisée le 23 février 2016 (à laquelle participent au moins le CCRE et MWE), un premier document (« working document ») est présenté par GAMBACORTA lors de la réunion de la commission environnement du Comité des Régions (ENVE) du 24 février 2016, identifiant l'importance de la définition de déchet municipal mais sans prendre partie sur le critère de quantité.

Le rapport Gambacorta est finalement rendu public le 5 avril 2016, sans se positionner toutefois sur le critère. 5 amendements sont déposés le 12 avril sur le rapport en lien avec la définition et le critère de quantité. L'avis en commission ENVE est adopté le 21 avril 2016, supprimant le critère de quantité. Le communiqué de presse du débat⁴⁶³ organisé le même jour en présence du Commissaire à l'environnement VELLA, du représentant de la présidence néerlandaise et de la rapporteure Simona Bonafé (passée en coup de vent) mentionne expressément l'importance de la suppression du critère de quantité dans la définition pour le comité des régions.

Pour la Plénière du Comité des Régions le 15 juin 2016, 6 amendements sont déposés (le 31 mai) sur le rapport GAMBACORTA en lien avec le critère de quantité (3 pour et 3 contre). Un amendement contre est notamment déposé par une délégation suédoise dont le responsable est le représentant de l'association des collectivités suédoises (SKL/SALAR, membre suédois du CCRE) au Comité des Régions. Le rapporteur Gambacorta a lui-même déposé à un amendement au rapport adopté en ENVE sur ce point (5R), pour réintroduire le critère de quantité. Le jour de la plénière, le rapport Gambacorta est voté à la fin de la journée, après des dossiers très politiques où interviennent les

de quantité proposé, cela signifie que l'efficacité requise du système de collecte sera réduite en raison du volume de collecte plus faible dans une zone. Si cette définition est effectivement mise en œuvre dans la directive-cadre sur les déchets, sept législateurs sur neuf en Autriche ont le problème de transposer cette limitation dans la législation provinciale et de nombreuses entreprises doivent faire leurs adieux à la collecte publique des déchets ».

⁴⁶³ « CoR calls for municipal waste to include also mixed waste and separately collected waste from other sources that is comparable to household waste in nature and composition but rejects the quantity criteria as proposed by the European Commission package. The CoR highlights that in some Member States waste from small-scale construction and demolition work carried out by individual households is considered municipal waste » (<https://web.archive.org/web/20170301110603/http://cor.europa.eu/en/news/Pages/circular-economy-package.aspx>, consulté en août 2018).

Commissaires concernés, comme l'acier ou le gaspillage alimentaire. Le critère de quantité est finalement réintroduit.

La plénière tombe le jour du débat sur le rapport Bonafé au Parlement Européen, si bien qu'elle est peu relayée par la presse. Néanmoins, un communiqué de presse du Comité des Régions, repris par quelques médias spécialisés, note cette issue du vote : « *The Assembly eventually supported the inclusion of the highly debated "comparable in quantity" criterion in the definition of municipal waste, as proposed by the Commission's legislative package* »⁴⁶⁴.

Cet appui du Comité des Régions à la proposition initiale de la Commission en faveur d'un maintien du critère de quantité au moment où Conseil et Parlement semblent valider sa suppression relance le sujet. La préparation des amendements de compromis au Parlement européen à l'automne 2016 donne lieu à un affrontement féroce sur cette question, entre la coalition des municipalités Municipal Waste Europe-CCRE-Eurocities et le CEEP d'un côté (la ville de Vienne étant membre de Municipal Waste Europe et du CEEP), et les industriels du recyclage de l'autre (soutenus par ACR+, qui transmet sa position par écrit et l'explique à l'oral à plusieurs eurodéputés), ce que nous révèle un membre d'un bureau de rapporteur fictif ayant participé à la négociation des amendements de compromis :

Et à propos de la définition des déchets municipaux, est-ce que c'était aussi...?

C'était important et c'était aussi une lutte entre des parties prenantes et les discussions avec les différentes municipalités locales, vraiment. Parce qu'ils étaient nombreux à venir par l'intermédiaire de leurs associations et beaucoup d'autres directement... Je me souviens très bien du représentant de Vienne, le représentant de Vienne, toujours présent, nous demandant et nous envoyant des courriels, car il y avait une clarté... comme vous disiez, le critère de quantité, il y avait clairement un malentendu entre les différentes parties de l'Europe au sujet de la quantité. Il n'y avait pas de message clair de la part de la Commission... Il y avait une compréhension différente des français, des autrichiens ou encore des polonais, etc. Et il y avait des conceptions différentes dans l'industrie, des recycleurs, des récupérateurs, des opérateurs de tri, c'était totalement... C'était le bazar. Vraiment. Et ça a été le bazar jusqu'à la fin. Parce qu'on avait tout le développement de l'argumentation en faveur de la quantité, et ensuite contre la quantité. Pour la quantité, c'était chaque jour différent... Un jour, on recevait un truc décisif, et on changeait d'avis et tout le monde changeait d'avis en faveur du critère de quantité. Et puis le lendemain, à nouveau, tout le monde changeait d'avis... En fin de compte, on a simplement décidé « non », et on était sous l'influence de la Commission et leur point de vue.

Mais la proposition initiale (de la Commission) incluait le critère de quantité?...

Oui, ils l'avaient inclus, mais ensuite ils se sont rendus compte qu'il valait mieux le retirer.

L'illisibilité des positions des collectivités pour les rédacteurs apparaît dans le témoignage de cette personne d'un bureau de rapporteur fictif, qui admet au final avoir remis sa position entre les mains de la Commission tant la situation était « dingue » :

Vous receviez donc des informations dissonantes des mêmes parties prenantes ?

Il y avait beaucoup de trucs dingues avec ce dossier, mais ça c'était le plus dingue, vraiment... parce que finalement on n'était pas sûr de ce qu'on faisait, oui. Parce que vous aviez un truc clair de la France... et puis « non non non », et là vous aviez les Autrichiens « vous allez détruire nos municipalités »... Il était clair qu'une partie de l'Europe disait que ça allait détruire tout le système si on le supprimait, et l'autre partie qui disait « vous allez détruire si vous le laissez », donc c'était un choix difficile. Et là vraiment, la Commission a emporté le choix.

⁴⁶⁴ <http://www.sigmalive.com/en/news/international/146514/eu-leaders-call-for-more-ambitious-waste-management-goals>, consulté en août 2018.

Le vote en commission ENVI en janvier 2017 voit finalement s'affronter 2 amendements de compromis opposés, l'un (1B) déposé par les libéraux d'ALDE et le PPE en faveur du maintien du critère, et l'autre (1A) déposé par S&D, ECR, GUE, les Verts et EFDD, qui est, lui, contre ce critère. C'est finalement le retrait du critère qui l'emporte d'une courte majorité. En l'absence de vote électronique, les équilibres ne sont pas connus, mais FEAD évoque « *a very narrow voting* », c'est à dire un vote très serré, dans son communiqué de presse, et une des personnes interrogées en entretien fait état d'un amendement « *adopté à 5 voix près* ». Municipal Waste Europe⁴⁶⁵, le CCRE⁴⁶⁶ et Eurocities⁴⁶⁷ se félicitent publiquement de cette issue, ainsi que le CEEP⁴⁶⁸, VKU⁴⁶⁹ et les communes autrichiennes⁴⁷⁰. Mais les industriels opposés au critère de quantité ne s'avouent pas vaincus : l'association européenne des industriels des déchets FEAD et même l'emblématique association européenne des entreprises Business Europe⁴⁷¹ prennent position en faveur de ce critère entre le vote en commission et le vote en plénière.

Si la position des industriels en faveur du maintien du critère trouve un certain écho au sein du groupe majoritaire PPE⁴⁷², il ne faudrait pas voir la position du PPE comme un

⁴⁶⁵ « *Definitions: MWE is in agreement with the amendments and in particular with the definition of municipal waste which now is a statistical definition and does not attempt to influence who does what: 'nature and composition'.* »

« (<https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/events/05%20Ms%20VERAS%20pp%2031.01%20waste%20circular%20economy.pdf>, consulté en janvier 2019).

⁴⁶⁶ Discours de la représentante du CCRE lors de la conférence organisée le 30 janvier 2017 au comité des régions : « *We think the definition of municipal waste provided by the European Commission needed to be broaden to make the implementation of waste policies easier. We therefore welcome the deletion of the quantity criteria adopted by the ENVI Committee last week. It is crucial to have a harmonised definition - together with standardised calculation method - to assess how Member-States are reaching their targets. We also welcome that the European Parliament improved the definition by stating that the directive shall apply regardless of the public or private status of the operator.* » (<https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/events/04.%20OVERTON%20Speech%20-%20Conference%20Waste%20CoR%202101.pdf>, consulté en janvier 2019).

⁴⁶⁷ <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/Cities-push-for-transition-towards-circular-economy-WSPO-AJBLU5>, 6 février 2017 consulté en février 2017.

⁴⁶⁸ Communiqué de presse « CEEP welcomes draft Parliament reports for reviewed waste legislation » publié le 26 janvier 2017 (<https://www.ceep.eu/nl-draft-parliament-reports-reviewed-waste-legislation/>, consulté en juillet 2018).

⁴⁶⁹ Communiqué de presse de VKU « VKU zum EU-Kreislaufwirtschaftspaket: Abkehr von der Deponierung hat höchste Priorität », 24 janvier 2017 (https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/4_2017_VKU_PM_Kreislaufwirtschaftspaket.pdf consulté en août 2018).

⁴⁷⁰ <https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/ep-umweltausschuss-gegen-mengenkriterium.html>, consulté en août 2018.

⁴⁷¹ Communiqué de presse Business Europe, 24 janvier 2017, « BusinessEurope comments on key issues voted by ENVI Committee on the Waste Framework Directive (COM proposal amending Directive 2008/98/EC on waste » https://www.besnesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/iaco/2017-01-24_besnesseurope_comments_further_to_envi_vote_for_be_website.pdf, consulté en janvier 2019.

⁴⁷² Voir à ce titre par exemple le positionnement de l'eurodéputé suédois Christof FJELLNER (PPE/SE) qui mentionne sur son blog les raisons qui le poussent à voter en faveur du critère de quantité (traduit du suédois : « *In the European Parliament's Committee on the Environment, a proposed quantity criterion was rejected in the definition of municipal waste, which risks communizing large parts of waste management. Monopoly and detail management are certainly not the way forward. It is not with the municipalities that the capacity for processing of "litter" exists, but it is* »

simple reflet de la position des industriels. C'est par exemple le cas de l'eurodéputée PPE française Angélique Delahaye, engagée dans les négociations de déchets pour la délégation française du PPE, et par ailleurs maire d'une petite commune, qui nous explique avoir fondé sa position pour le maintien du critère comme un « retour de terrain des collectivités » :

Mais par exemple si vous voulez un élément de contexte sur le lien avec les collectivités, moi je dois dire que, sur la directive déchet, j'ai pas mal bataillé... alors on est plutôt dans le paquet économie circulaire, parce qu'il y avait une proposition mise sur la table par la Commission de définition des déchets municipaux.

Justement je voulais vous en parler... Je vous écoute.

La proposition était d'élargir et d'intégrer aux déchets municipaux qu'on a classiquement, des déchets des PME, des immeubles de bureaux, hospitaliers, administrations (...). Et donc sur le principe, j'avoue que si j'avais pas été maire, je me serais dit que finalement, c'était pas idiot parce que ça allait permettre d'optimiser la gestion des déchetteries et de travailler sur des échelles beaucoup plus grandes. Oui sauf qu'on oubliait juste de nous expliquer (...) que les déchetteries n'étaient pas dimensionnées pour les accepter, et puis que les outils de traitement n'étaient absolument pas les mêmes donc ça sous-entendait qu'il fallait que les déchetteries réinvestissent. Alors que ces déchets-là pouvaient être traités par ailleurs avec des équipements beaucoup mieux adaptés. Donc typiquement, quand on est au plan européen, si on n'est pas ancré sur un territoire, on peut être amené à faire quelques bêtises conséquentes.

C'est vrai que sur cette question des déchets municipaux, les arguments étaient assez contrastés, et il y a notamment des collectivités qui ont porté l'argument inverse pour les mêmes raisons que vous venez de me citer.

Moi je me suis appuyé sur l'expérience qui est la mienne en tant que maire dans une collectivité. Parce que c'est pas ma commune qui traite les déchets, on a une interco [intercommunalité] qui les traite, donc j'en ai beaucoup discuté avec le Vice-Président en charge des déchets et de l'énergie dans notre interco. On a consulté des interco voisines, qui quand on leur a dit ça, ont fait des bonds et ont dit « vous êtes fous, quoi, vous avez perdu la tête à Bruxelles ! ».

C'est vraiment lorsque vous êtes retournée dans la circonscription ?

Moi j'y suis toutes les semaines. Quand il y a des choses comme ça que je subodore, je teste sur le terrain.

D'accord... Mais par exemple est-ce que vous avez rencontré des associations comme Municipal Waste Europe, ou Eurocities ou le Conseil des communes et régions d'Europe ?

Le Conseil des communes et régions d'Europe, oui je les ai rencontrés. Mais derrière, je vous dis, on peut entendre tous les arguments et contre-arguments, mais enfin quand vous avez un exemple concret sous le nez, vous dites attendez, il y a une réalité qui s'impose. Après les structures de représentation, il y a des luttes d'influence à l'intérieur et donc elles portent des messages qui sont des messages de certains par rapport à d'autres. Moi j'ai basé mon raisonnement sur un test grandeur nature que j'ai fait dans mon département.

De manière générale, l'eurodéputée reconnaît que la position du PPE contre le critère de quantité dans la définition (c'est-à-dire pour une définition de déchet municipal restreinte) est motivée au sein du groupe par des raisons différentes :

(Suite de l'extrait d'entretien précédent)

D'accord. Et c'est aussi pour ça que le PPE n'a pas soutenu l'amendement de compromis pour le retrait du critère de quantité ?

Oui.

J'imagine que vous avez poussé dans ce sens là ?

Oui.

private actors. », <http://www.fjellner.eu/vardet-av-skrapp/>, consulté en janvier 2019) ou encore la position « officielle » du PPE sur l'économie circulaire, adoptée en octobre 2015, qui mettait en avant les solutions basées sur le marché et les acteurs privés (<http://www.epp.eu/papers/circular-economy-package-2-0-bending-the-line-2/>, consulté en janvier 2019).

Parce que le shadow rapporteur, Mr Florenz, visiblement soutenait justement une disposition qui évite d'avoir à donner plus de compétences aux collectivités et c'était ce sur quoi certaines collectivités se battaient justement. Finalement vous étiez d'accord sur la rédaction mais pas avec les mêmes arguments ?

Malheureusement c'est assez régulièrement le cas sur beaucoup de dossiers, on arrive à la même finalité mais pas pour les mêmes raisons.

Dans cette ligne, le PPE dépose un amendement de plénière proposant de réintroduire ce critère de quantité. Néanmoins, le retrait du critère l'emporte en plénière le 14 mars 2017 de 19 voix, alignant la position du Parlement sur celle du Conseil et de la Commission – et évacuant ainsi définitivement la question du critère de quantité de la négociation. ACR+ regrette quelques jours plus tard cette conclusion. par la voix de sa secrétaire générale : « 'C'est un point très controversé', explique (...) la secrétaire générale de (...) ACR+, qui estime que se passer du critère de volume revient aussi à se priver d'un critère utile de clarification, notamment pour déterminer 'qui finance quoi'. 'Beaucoup de nos membres déterminent leur propre critère pour délimiter ce qui est assimilé aux déchets ménagers - un volume de collecte à la semaine par exemple - du reste.' En clair, sans critère de quantité et en l'absence d'une tarification proportionnelle au service rendu, le risque existe que le citoyen paie pour la collecte de déchets autres que ménagers. »⁴⁷³.

Au final, la mobilisation des collectivités sur ce point de l'inclusion ou non d'un critère de quantité contribue à une bataille de positions entre les pour et les contre, chaque mobilisation donnant un avantage ou rééquilibrant le débat.

Les enseignements de ce cas d'étude

La mobilisation mérite d'être étudiée dans le cas de l'étude de l'influence

Le cas d'étude des déchets municipaux au niveau du Parlement nous montre l'importance, au moins dans certains cas, de prendre en compte la mobilisation. Dans ce cas précis, sans mobilisation, l'un des deux camps l'aurait emporté mais, par le jeu des mobilisations et contre-mobilisations, l'équilibre des argumentations conduit finalement les eurodéputés au Parlement européen à s'en remettre à d'autres sources (la Commission européenne pour les rapporteurs, ou son expérience locale pour Angélique Delahaye).

Si cet exemple est parlant sur la façon dont la mobilisation affecte l'influence, plusieurs témoignages en entretiens ont fait état de manière plus générale de la nécessité pour les rédacteurs de disposer d'informations de la part de sources identifiées, au bon moment, dont deux sont retranscrits ici :

(Extrait d'entretien avec un policy officer de la Commission)

Là pour le coup, je vois mal comment la Commission [peut avoir une information sans aller la chercher auprès d'une source]... L'information, elle vient d'une source... et si on vient pas la chercher... Moi j'ai effectivement apporté ce que je suis, je suis venu avec mon expérience

⁴⁷³ La Gazette des communes - site web, lundi 20 mars 2017, « Recyclage des déchets : le Parlement européen réhausse les objectifs. ».

mais... La source qu'ont été les collectivités et leurs représentants est aussi importante... elle a également porté à connaissance, elle a également contribué à ça.

(Extrait d'entretien avec une secrétaire générale de réseau de collectivités)

Les eurodéputés ne connaissent pas un sujet tant qu'ils n'ont pas à connaître ce sujet. Donc ça ne sert à rien d'aller les voir longtemps à l'avance.

Il est ainsi important de prendre en compte la mobilisation dans l'étude de l'influence.

Mise en évidence de « positions » des collectivités parfois antagonistes au niveau européen qui peuvent avoir un impact

Le cas présenté ci-dessus nous conduit aussi à mettre en avant un point important pour l'étude de l'influence des collectivités. Si les collectivités peuvent former dans certains cas un bloc uni sur certaines questions (par exemple incorporation des niveaux infra-étatiques dans la gouvernance de l'Union de l'énergie), elles peuvent aussi être (et sont souvent) divisées (ce qui est le cas ici sur la définition des déchets municipaux). Les lignes de fracture peuvent épouser des contours divers, qui peuvent être nationaux voire régionaux (selon les pratiques et réglementations en vigueur localement), selon la « taille » (régions vs villes, villes vs villages...), voire selon la couleur politique (réseaux à l'orientation politique plus ou moins ambitieuse sur le plan environnemental par exemple).

Ces divisions peuvent être rendues invisibles aux yeux des législateurs, ou du moins être éclipsées, par un travail interne aux représentants d'intérêt de création d'une « position » officielle (par exemple travail au sein des réseaux et coalition entre réseaux étudiés en partie 2) ou pour d'autres raisons (absence de portage d'une position, par manque de temps ou désaccord). C'est ce que nous avons mis en évidence par exemple sur les filières REP concernant les oppositions initiales entre collectivités françaises et allemandes au sein du réseau Municipal Waste Europe (cf. encadré n°15) : le réseau évite de préciser s'il faudrait ou non soutenir ces filières en général en renvoyant cette question au niveau national, et se concentre sur les cas où les collectivités sont financées par les REP. L'opposition initiale est ainsi rendue invisible.

Néanmoins, dans le cas de la définition des déchets municipaux exposé ci-dessus, la mobilisation des collectivités se fait clairement selon deux flux séparés et antagonistes, qui sont visibles pour les législateurs : Municipal Waste Europe, CCRE, Eurocities et CEEP d'un côté, ACR+ de l'autre. Au final, dans cette configuration, la mobilisation forte et contradictoire des réseaux est un facteur explicatif du manque d'influence, les flux se neutralisant.

Ainsi, la schématisation des différences entre mobilisation et influence confirme par l'exemple qu'il faut, comme le souligne Guillaume Courty (COURTY, 2018), veiller à toujours évaluer l'influence en incorporant la réception de la mobilisation par les institutions. Cela implique que l'accès à une institution ne peut vraiment fournir des indices sur

l'influence que s'il intègre une *évaluation de la réception* par les institutions, c'est-à-dire la manière dont la mobilisation est appréhendée et « digérée » par les législateurs, en faisant entrer en ligne de compte les motivations et contraintes propres à la rédaction législative.

2.2. Implications pour la littérature sur les lobbying studies et sur les collectivités au niveau européen

La littérature sur les « EU lobbying studies » s'est historiquement concentrée sur la mobilisation en utilisant la notion d'« accès » comme un indicateur (ou « proxy », cf. BINDERKRANTZ et PEDERSEN, 2016) pour évaluer l'influence, notamment des industriels.

La « théorie de l'accès » est développée par Pieter Bouwen (BOUWEN, 2002, 2004) dans le cas européen, l'accès étant vu comme « *un bon indicateur de l'influence* ». Appliquant cette théorie au cas des services financiers, Bouwen évalue le degré d'accès aux parlementaires européens de 3 types de représentants d'entreprises (associations européennes, association nationale, entreprise individuelle), chacun de ces types étant dépositaire d'une « information » spécifique (représentation de l'intérêt européen, représentation de l'intérêt national et enfin savoir-faire technique). Le degré d'accès est mesuré sur la base d'un classement déclaratif des décideurs (sélectionnés au sein de la DG marché de la Commission, de la commission Affaires économiques du Parlement et des attachés Affaires financières du Conseil) lors d'entretiens qualitatifs, le lobbying étant considéré comme un échange d'informations. Eising (EISING, 2007) raffine cette théorie de l'accès, toujours en se centrant sur les représentants d'entreprises mais en l'élargissant à d'autres domaines de politiques publiques, et à des sous-acteurs. Il définit l'accès comme la « *fréquence des contacts entre groupes d'intérêt et institutions européennes* » (réunions bilatérales, ou commissions institutionnalisées).

Cette théorie de l'accès est toujours très utilisée dans les « EU lobbying studies », notamment à des fins de comparaison entre différents groupes d'intérêts. Comme le notent Anne Binderkrantz et Helene Pedersen (BINDERKRANTZ et PEDERSEN, 2016, p.11), « *even though we know that access is no guarantee for influence (Dür and de Bièvre, 2007), we still come closer to identifying the set of groups most likely to be influential. For this reason, the access approach is also widely used in the study of interest groups.* ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans cet article, les deux auteures, après avoir montré que l'accès est une notion encore appréhendée de manière très intuitive et diverse dans la littérature, se proposent d'en élaborer une définition opérationnelle pour les futurs chercheurs.

Nos résultats empiriques appellent toutefois à faire œuvre de prudence sur les conclusions que cette théorie de l'accès permet de tirer en matière d'influence (du moins dans le cadre de la définition que nous avons donnée à cette influence). Il apparaît en effet qu'un

très fort accès aux rédacteurs institutionnels peut s'accompagner d'une influence nulle : dans le cas de la gouvernance, les collectivités ont un accès (tant en terme de rencontres que de transmission d'informations) très important à la Commission, et pour autant, le résultat dans la proposition de règlement est celui d'une influence nulle. Dans la mesure où cette théorie de l'accès ne permet pas de prise en compte de l'impact de l'accès, ni des autres éléments entrant en ligne de compte dans la rédaction législative (contraintes juridiques, objectifs politiques majeurs, ou même effets du contre-lobbying), elle ne permet pas de comprendre cette absence d'influence. Dans cette perspective, non seulement l'accès n'est pas un indicateur très fiable, mais il conduit à se faire une fausse idée de l'influence.

Si l'approximation de l'influence des collectivités par leur accès aux législateurs n'apparaît ainsi pas satisfaisante, nous avons pu mettre en évidence, en nous focalisant sur la « réception par les législateurs », des mécanismes et conditions d'influence de manière plus fine au chapitre précédent (cf. tableau n°24). Nous nous proposons dans la section suivante de rapprocher ces mécanismes et conditions de l'influence des collectivités de ceux déjà identifiés dans la littérature sur les collectivités au niveau européen.

3. La question des raisons de l'influence des collectivités

Le parti pris initial de cette thèse a été de considérer les collectivités comme une catégorie à part entière, en posant la question de l'influence de cette catégorie d'acteurs. Ce faisant, nous avons pu isoler un certain nombre de mécanismes et conditions d'influence (cf. tableau n°24) de ces acteurs.

Nous nous proposons à cette aune de revenir sur les raisons supposées d'une influence possible des collectivités, telles que nous les avons identifiées en introduction sur la base de la littérature, en évaluant si elles ont pu jouer effectivement un rôle.

3.1. Retour sur les raisons de l'influence des collectivités mentionnées dans la littérature

3.1.1. Les collectivités comme niveau politique de proximité représentatif

L'une des raisons que nous avons mises en évidence dans le cadre de l'introduction pour justifier une influence des collectivités était liée à la dimension politique : il existerait une légitimité électorale/représentative spécifique des collectivités, qui conduirait schématiquement à ce que les collectivités soient écoutées particulièrement par les législateurs. Cette dimension rejoindrait l'argument selon lequel les collectivités sont « proches du citoyen », et donc se font l'écho des attentes démocratiques, ou permettent de « faire descendre les politiques de l'UE » (cf. par exemple HEINELT et NIEDERHAFNER,

2008).

Dans nos études de cas, en particulier celles sur l'énergie, cette dimension est présente, et nous avons pu la mettre en évidence à diverses reprises dans les chapitres 7 et 8. En particulier, Claude Turmes et son bureau utilisent cet argument avec les autres eurodéputés (suite à la publication de son rapport sur la gouvernance et en amont du dépôt des amendements) quand ils font intervenir la coalition de collectivités « Urban 5 ». La Commission (unité C1 « renouvelables » de la DG ENER) s'appuie également sur la Convention des maires et sa visibilité politique dans cette perspective, pour promouvoir au début de la préparation législative les « communautés énergétiques renouvelables ».

Une facette connexe relève des collectivités comme partenaires privilégiés des jeux à niveaux multiples, pour faire jouer les niveaux les uns avec les autres. Dans l'étude de cas sur la gouvernance, Claude Turmes fait intervenir les collectivités pour convaincre la Présidence bulgare de l'intérêt et de la faisabilité d'une plate-forme de dialogue multiniveaux : il s'agit alors de montrer à la Présidence que des collectivités provenant d'États-Membres réticents ont des arguments en faveur d'une telle plate-forme.

Néanmoins, si cet aspect d'une importante dimension politique et d'une légitimité élective/représentative est présent dans certains cas et fournit a minima un bon accès aux législateurs, force est de constater qu'il n'est pas une garantie d'influence. La représentativité des collectivités ne permet pas par exemple aux réseaux de faire entrer les collectivités dans la gouvernance de l'énergie au niveau de la proposition législative de la Commission européenne. Si la Convention des maires et sa légitimité permettent initialement aux collectivités d'être bien prises en compte comme « communautés énergétiques renouvelables » par la Commission européenne, nous avons montré qu'elles ne suffisent pas à garantir que les collectivités restent en tant que telles dans le texte législatif de la proposition de la Commission.

En outre, si les collectivités sont présentes et représentées au niveau politique/électif de manière claire dans l'énergie (par la Convention des maires notamment), c'est beaucoup moins le cas pour l'économie circulaire. Dans le domaine des déchets, il n'existe pas d'équivalent de la Convention des maires, et de manière générale, les réseaux restent essentiellement peuplés et représentés auprès des institutions européennes par des responsables techniques (à de rares exceptions comme le CCRE qui fait occasionnellement intervenir une élue britannique comme porte-parole, ou ACR+ qui s'appuie parfois sur des élus de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Ville de Paris). Ainsi cette dimension est beaucoup plus forte dans l'énergie que dans les déchets.

3.1.2. Les collectivités comme acteurs de la mise en œuvre?

Un autre élément mis en avant dans la littérature pour justifier une influence des collectivités concerne le rôle d'informateur privilégié ou d'expert de la mise en œuvre locale

(voir paragraphe 1.1.2 de l'introduction). L'hypothèse sous-jacente à une influence des collectivités du fait de leur statut d'opérateur « connaissant le terrain » est que les rédacteurs législatifs cherchent des formulations qui vont faciliter la mise en œuvre, et donc mieux prendre en compte les intérêts des collectivités.

Cet aspect se manifeste dans nos études de cas notamment lorsque des compétences sont détenues particulièrement voire exclusivement au niveau local. Typiquement les collectivités sont associées par la Commission européenne à la préparation législative sur les déchets du fait de leurs actions sectorielles (collecte des déchets municipaux par exemple). Les eurodéputés impliqués dans la négociation au Parlement les identifient également comme un acteur clé sur la définition de déchet municipal.

Dans le cas de l'énergie, cet élément existe également. Le CEDEC est impliqué dans la préparation législative à la Commission sur l'entité européenne des gestionnaires de réseau, ainsi que certains réseaux pour les « communautés énergétiques renouvelables » ou les financements innovants de l'efficacité énergétique. Néanmoins, les collectivités sont considérées hors cadre pour la gouvernance de l'énergie et du climat.

Si ce statut d'acteur de la mise en œuvre semble assurer un accès favorisé aux rédacteurs, notamment à la Commission, il semble peu probant en terme d'influence sur les propositions législatives. Par exemple dans le cas de la « EU DSO entity », le CEDEC est certes associé aux réflexions législatives par l'unité B3 de la DG ENER (et se coalise avec d'autres réseaux), mais en pratique, son influence est nulle à cette étape de la procédure. De même, les collectivités sont identifiées par le Parlement européen comme des acteurs importants sur les filières REP, mais pour autant, la formulation votée par le Parlement européen leur est moins favorable que celle de la Commission. Ainsi, là encore, l'accès est favorisé par le statut d'acteur de la mise en œuvre, mais il n'est pas une garantie d'influence.

3.1.3. Les collectivités comme bénéficiaires du principe de subsidiarité ?

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a conduit certains observateurs (par exemple Michael Tatham) à prédire une montée en puissance de l'influence des collectivités au niveau européen, en lien avec le fait qu'elle sont désormais mentionnées explicitement dans le Traité dans le principe de subsidiarité (voir encadré n°28).

Nos études de cas montrent que le principe de subsidiarité est en effet parfois brandi par les collectivités (cas de CEDEC s'opposant initialement à la proposition de « DSO entity » pour des raisons de « subsidiarité » lors de la proposition législative à la Commission).

Toutefois, il n'est pas un moteur d'influence, et apparaît même en général plutôt

comme un frein à la prise en compte des collectivités (voir point suivant).

3.2. Deux conditions d'influence peu mises en avant dans la littérature : surmonter les blocages de la subsidiarité et du marché intérieur européen

L'analyse détaillée de l'influence réalisée dans le cadre de la thèse pour les 6 cas étudiés nous a conduit à identifier deux grandes conditions d'influence dans les textes législatifs : le fait de surmonter les blocages posés par le principe de subsidiarité et par l'objectif de développement de marchés intérieurs concurrentiels. Nous allons revenir sur les raisons pour lesquelles les deux aspects peuvent jouer comme des freins pour les entités infra-étatiques.

3.2.1. Le principe de subsidiarité aux sources de blocages à la prise en compte des collectivités

Comme nous l'avons évoqué dans les deux chapitres précédents, le respect de la subsidiarité est une contrainte importante qui joue sur le contenu des dispositions affectant les collectivités.

La façon dont est interprété ce principe nous a été explicitée à diverses reprises en entretiens, notamment pour justifier des mesures touchant les collectivités (voir les 2 chapitres précédents). Elle repose sur une interprétation large correspondant à la fois au fait de ne pas entrer dans l'ordre juridictionnel interne des États-Membres, de ne pas importuner les États-Membres sur des points jugés mineurs (en lien avec la proportionnalité) voire de restreindre l'action de l'Union européenne à des choses essentielles.

De fait, l'appréciation de ce qui relève du respect de la subsidiarité est avant tout une évaluation relevant de considérations *politiques* et pas seulement juridiques. C'est d'ailleurs l'une des principales recommandations que donne le guide de réalisation des études d'impacts en interne à la Commission européenne. Ce guide, « bible » des administrateurs ayant à rédiger l'étude d'impact et faisant l'objet d'une formation obligatoirement suivie par tous les administrateurs ayant à préparer une législation, fournit quelques éléments factuels pour « traduire » la subsidiarité. Il précise que l'analyse de la subsidiarité est obligatoire, et qu'elle consiste à vérifier qu'une action de l'UE a une plus-value par rapport à celle des États-Membres, par exemple pour les problèmes de dimension transnationale. Mais il insiste surtout clairement sur la dimension *politique* du concept et son lien avec la proportionnalité⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ Le guide d'étude d'impacts interne à la Commission européenne existe depuis 2009 et a été révisé en 2017. Extrait du guide de juillet 2017, page 25 (https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment_en, consulté en octobre 2017) : « *The following key questions should be reviewed when assessing whether or not the subsidiarity principle is respected:*

En outre, la référence aux « problèmes de subsidiarité » semble inclure également des aspects qui paraissent ressortir du principe d'autonomie institutionnelle des États-Membres (voir MARCOU, 2016, p.14-15) ou de l'article 4 alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne qui consacre le principe d'égalité des États-Membres devant les Traités, « *inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* »⁴⁷⁵. Toute ingérence potentielle de la Commission dans les affaires institutionnelles internes des États-Membres (répartition des compétences entre niveaux différents selon les États fédéraux et centraux par exemple) est ainsi soigneusement évitée.

Si le principe de subsidiarité, incluant une dimension politique, « bloque » certaines dispositions relatives aux collectivités à la Commission, cet obstacle de la subsidiarité ne se pose pas seulement au moment de la préparation législative. Il se manifeste également durant toute la procédure législative.

La question est bien sûr particulièrement sensible au Conseil, où les États-Membres sont souvent porteurs de demandes de flexibilité à leur niveau. Sur le dossier gouvernance, certains États-Membres torpillent l'idée d'une gouvernance au niveau européen et se montrent opposés à un règlement avant même l'adoption du cadre stratégique de l'Union de l'énergie de février 2015, fondant leur argumentation sur la nécessité de laisser de la flexibilité aux États-Membres (c'est notamment au nom de ce principe et au besoin de diminuer la « charge administrative » que la Grande-Bretagne et la République Tchèque

whether the problem addressed has transnational aspects which cannot be adequately addressed by action by Member States and whether action at EU level would produce greater benefits compared to action taken solely at the level of the Member States due to its scale or effectiveness.

This assessment is likely to be an iterative process. Preliminary analyses in the inception impact assessment and early in the IA process should clarify the legal basis and indicate whether advancing further at EU level would make sense. A final verification of compliance with the subsidiarity principle will only be possible once all relevant information is collected and the analysis of impacts is completed. In addition, the assessment of whether an initiative is proportionate is clearly linked to the assessment of subsidiarity and the need to match the nature and intensity of a given measure to the identified problem.

Assessing subsidiarity necessarily involves elements of political judgement, particularly when evidence is inconclusive and/or stakeholder views diverge. All elements should therefore, be presented objectively in the IA report, providing the basis for a political appreciation by the College. General statements and circular reasoning should be avoided in favour of concrete arguments, specific to the issues being analysed and substantiated with qualitative, and where possible, quantitative evidence. » (soulignement ajouté).

Voir aussi la « better regulation toolbox » de 2015 (guide sur le mieux légiférer : http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, consulté en mars 2017).

⁴⁷⁵ Article 4 alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne : « 2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. (...) ». Michèle FINCK (FINCK, 2017, pp. 96 et suiv.) évoque le fait que certains juristes aient interprété cet article comme une reconnaissance de l'entrée des autorités locales et régionales dans l'ordre institutionnel de l'UE, ou comme le fait que l'UE ne s'oppose pas en tant que telle à la décentralisation (principe de non-interférence). Pour sa part, elle voit dans cet article un « *devoir de respecter l'identité nationale, y compris l'autonomie régionale et locale, plutôt qu'une reconnaissance directe des autorités infra-étatiques* » (traduit de l'anglais par l'auteur).

s'opposent à un texte législatif sur la gouvernance en janvier 2015⁴⁷⁶). Durant la procédure législative ordinaire, le respect de la subsidiarité est évoqué dans les débats en groupe énergie. Un enquêteur nous a par exemple rapporté que la question de la compatibilité des « communautés énergétiques locales » avec le principe de subsidiarité avait été soulevée par certains États-Membres au début des négociations au Conseil sur la directive sur l'organisation du marché de l'électricité :

[Entretien avec un administrateur de l'unité B3]

La question de la subsidiarité, c'est-à-dire la raison pour laquelle nous avons besoin de ces dispositions [concernant les communautés locales de l'énergie] a été soulevée par certains États-Membres au début des négociations. Mais nous leur avons fourni ces deux arguments de base. En premier lieu, il s'agit d'une reconnaissance, donc nous n'établissons rien, nous ne reconnaissons que ce qui se passe déjà, de manière à compléter le cadre réglementaire et inclure tous les types d'acteurs du marché qui y sont présents. Et deuxièmement, nous leur avons dit qu'un cadre serait utile pour développer les communautés des États membres où elles n'existent pas pour le moment. Et ces arguments étaient suffisants pour abandonner l'argument de subsidiarité.

Le Parlement est également contraint par ces éléments, ce que nous avons vu dans le cas de la gouvernance (au moment d'écrire son projet de rapport sur la gouvernance, le bureau Turmes s'interroge sur les possibilités juridiques dont il dispose pour donner un rôle aux villes, et se retrouve confronté à ces mêmes blocages),

Enfin, même durant les trilogues, ce blocage reste dans les esprits. Nous avons vu plus haut qu'une « ambiance de Catalogne » rendait la question de la subsidiarité particulièrement sensible début 2018, au moment où débutent les trilogues sur la gouvernance.

Ainsi, nous voyons que la contrainte de la subsidiarité est intériorisée dans les orientations politiques et procédurales internes, qui conduisent, dans tous les textes européens et à toutes les étapes du processus législatif, à remettre en cause les dispositions visant explicitement les collectivités territoriales. Les collectivités apparaissent à ce titre comme des acteurs évacués des textes européens. Au final, l'application du principe de subsidiarité a pour effet d'exclure les collectivités du cadre législatif.

Mais au-delà de la subsidiarité, un autre blocage existe pour les collectivités locales, qui relève cette fois de leur capacité à agir sur le terrain économique.

3.2.2. Concurrence et libre marché : les limites des opérateurs publics locaux

L'autre grand blocage que rencontrent les collectivités dans les textes législatifs européens réside dans leur statut public et dans le fait que leur légitimité comme opérateur économique est contestée, du fait notamment du caractère monopolistique des opérateurs

⁴⁷⁶ UK and Czech Republic non-paper [« non paper » : note diplomatique non officielle], EUROPEAN GOVERNANCE OF EU ENERGY POLICY GOALS, janvier 2015 (récupéré sur <https://www.contexte.com/dabd1903-1bbf-a949-8f57-72917f1610b0> en octobre 2018).

publics locaux. En effet, dans une perspective de développement de marchés intérieurs concurrentiels à l'Union européenne, les opérateurs publics locaux en monopole peuvent apparaître comme de potentiels facteurs de distorsion de concurrence. Pour autant, la position officielle de la Commission est celle de la neutralité entre opérateurs publics et privés. Toutefois, notre recherche nous a montré que ce blocage peut jouer à la Commission et dans certains groupes politiques au Parlement européen (cf. chapitres 7 et 8).

Ainsi, les collectivités se trouvent confrontées au niveau européen dans la préparation de la législation à deux types de blocages principaux, qui sont le respect du principe de subsidiarité, qui implique que l'Union européenne ne peut s'adresser à des entités infra-étatiques au risque d'interférer avec l'ordre institutionnel des États-Membres, et la logique de développement de marchés intérieurs concurrentiels, qui est un cadre dans lequel entrent difficilement les entreprises publiques locales.

4. Conclusion du chapitre 9

Dans ce chapitre 9, nous avons cherché à synthétiser les enseignements de nos études de cas et des mécanismes et conditions de l'influence des collectivités identifiés dans les chapitres 7 et 8.

Nous avons d'abord mis en évidence deux résultats généraux. Nous avons montré d'une part l'existence d'une capacité d'influence forte des collectivités, dans certains cas et à certaines étapes de la procédure. Ce résultat va dans le même sens que les travaux d'autres chercheurs dans d'autres secteurs (Thomas Verhelst pour les concessions, Claus Schutze pour la politique urbaine) et relativise certains travaux ayant conclu à une absence totale d'influence des collectivités (bien que ces travaux se soient intéressés en général à une catégorie prédéfinie de collectivités). Néanmoins, nous avons aussi montré, d'autre part, que cette capacité d'influence ne dépend pas du stade de la procédure et de l'institution : il est ainsi erroné de supposer qu'une institution comme la Commission ou le Parlement européen soit systématiquement une alliée des collectivités, ou a contrario que le Conseil joue systématiquement contre les collectivités. En ce sens, le fait que le Parlement européen soit monté en puissance et joue aujourd'hui un rôle plus important dans la procédure législative ordinaire n'implique pas pour autant que les collectivités gagnent en influence.

Nous avons ensuite comparé les mobilisations avec les influences aux différents stades de la procédure, ce qui nous a amené à mettre en évidence une non-équivalence entre l'accès aux législateurs et l'influence exercée sur leurs écrits législatifs. Si dans certains cas, la mobilisation peut affaiblir l'influence (cas des déchets municipaux où deux coalitions de collectivités s'affrontent), le fait d'avoir un accès aux législateurs, même favorisé ou suscité

par les législateurs eux-mêmes, n'implique pas pour autant une influence.

Enfin, revenant sur les raisons identifiées dans la littérature pour expliquer l'influence des collectivités, nous avons montré que le caractère politique représentatif des collectivités facilite l'accès aux législateurs (mais pas nécessairement l'influence) dans le secteur de l'énergie, et que le fait d'être un acteur privilégié de la mise en œuvre aide les collectivités (mais ne leur garantit pas d'être influentes), notamment dans le cas des déchets. Mais nous avons surtout mis en évidence deux freins importants à la prise en compte des collectivités, qui sont l'application du principe de subsidiarité et l'objectif de réalisation de marchés intérieurs européens concurrentiels. En effet, le principe de subsidiarité est appliqué par le triangle institutionnel (et notamment la Commission) comme une impossibilité d'interférer avec l'organisation interne des États-Membres et donc comme l'interdiction de réglementer les entités infra-étatiques par les textes européens. Quant à l'objectif de réalisation de marchés intérieurs européens concurrentiels, il conduit à privilégier des solutions privées, au détriment des acteurs publics locaux.

Face à ces entraves qui peuvent paraître infranchissables, nous avons pourtant mis en évidence que les collectivités parvenaient dans certains cas à se faire entendre et pouvaient être prises en compte dans les textes législatifs. Se pose ainsi la question de *comment* les rédacteurs parviennent à surmonter ces obstacles. En particulier, est-il possible d'identifier des régularités, des moyens qui permettent, en dépit des blocages, de faire entrer les collectivités dans le droit européen? Cette question sera tout l'objet du chapitre final suivant, dans lequel nous allons apporter un éclairage sur l'existence de rédactions « gagnantes », et dévoiler de ce fait comment les collectivités ont une influence dans les interstices des écrits.

Chapitre 10

L'influence saisie dans les écrits : l'existence de parades rédactionnelles

Dans les chapitres précédents, nous avons analysé l'influence des collectivités tout au long de la procédure législative ordinaire et avons mis en évidence les mécanismes et conditions principales au niveau de chaque étape, qui ont permis de comprendre pourquoi ces acteurs arrivent à se faire entendre à tel ou tel moment de la procédure législative. Cela nous a permis notamment de montrer que les collectivités peuvent avoir dans certains cas une forte influence, alors même qu'elles se heurtent à des entraves, qui pourraient apparaître en première analyse comme infranchissables (principe de subsidiarité, objectif de marchés intérieurs concurrentiels).

Pour résoudre cette apparente contradiction, nous allons, dans ce dernier chapitre, en nous concentrant sur les cas où nous avons pu discerner une influence, mettre en évidence l'existence de formulations écrites qui permettent de surmonter les blocages liés au principe de subsidiarité et à l'objectif de marchés intérieurs concurrentiels. Nous désignons ces formulations écrites sous le terme de « parades rédactionnelles ». Nous appuyant sur la complexité de l'écrit, nous comprendrons la façon dont l'influence prend forme concrètement dans les textes et comment les rédactions parviennent à prendre en considération les collectivités, alors même que les blocages identifiés devraient rendre cette entreprise très compliquée.

Ce terme de « parades rédactionnelles » pour favoriser les collectivités est préféré à celui de « stratégies rédactionnelles », pour insister sur le fait que l'intentionnalité (du rédacteur) est un pas que nous ne souhaitons pas (ni ne pouvons) franchir ici. Nous penchant plus précisément sur ces « parades rédactionnelles » pour en tirer des enseignements dans une dernière section, nous montrerons que le travail de rédaction de ces formulations est réalisé dans des conditions très contraintes et éclairantes sur le travail concret du législateur, sur la manière dont la matière juridique est utilisée au niveau européen, et enfin sur la caractérisation de l'influence « par petites touches » des collectivités.

1. Au coeur de l'influence : les « parades rédactionnelles » pour surmonter les obstacles spécifiques des collectivités

En nous appuyant sur nos études de cas, nous avons pu mettre en évidence qu'à plusieurs reprises, les collectivités ont une influence sur les textes, leur permettant de gagner des droits, dépassant les obstacles du principe de subsidiarité et des objectifs de marché intérieur mis en avant dans le chapitre précédent (voir tableau n°25). En nous concentrant sur

ces cas, nous nous proposons de distinguer deux types de formulations (« parades rédactionnelles ») qui sont utilisées pour contrecarrer les contraintes liées à la subsidiarité et l'injonction à la concurrence, qui vont être successivement présentées : le « **traitement en mélange** » et le « **traitement par invisibilité** ».

Notre argument n'est pas de démontrer que c'est pour avantager les collectivités que ces parades ont été mobilisées par les rédacteurs. Il est plutôt de constater que, du fait que les collectivités ont été « traitées » dans le texte selon ces formulations, les questionnements et les blocages potentiels liés à la subsidiarité et à la prestation de service en monopole n'ont pas été opérants, ce qui a permis aux collectivités de gagner en influence. Nous pourrions montrer dans certains cas qu'il y a eu intentionnalité du rédacteur (c'est-à-dire que la parade a été pensée par le rédacteur pour incorporer les collectivités, malgré l'existence d'obstacles), mais pas de manière générale.

1.1. Traitement « en mélange » avec le secteur privé... au risque d'une dilution des droits des collectivités

La première « parade rédactionnelle » que nous avons identifiée consiste à créer des droits de manière englobante en définissant des bénéficiaires qui incluent « entre autres » les collectivités, mais ne sont pas que des collectivités, et à ce titre ne sont pas concernés par les contraintes de subsidiarité et les freins à la concurrence. Elle apparaît dans 3 cas que nous avons étudiés : les plates-formes de dialogue multiniveaux introduites par Claude Turmes au Parlement et défendues en trilogues pour le règlement gouvernance, les « communautés énergétiques renouvelables » créées par la Commission européenne, et les « communautés énergétiques locales ».

Les « plates-formes de dialogue multiniveaux » introduites par Claude Turmes constituent un cas particulièrement clair de « mélange » des collectivités avec d'autres acteurs. Ce mélange semble, au vu des éléments rassemblés durant notre enquête, volontaire. Prendre en compte les collectivités était en effet une des priorités de Claude Turmes au moment de commencer à rédiger son rapport : cet aspect a été confirmé en entretien avec le bureau Turmes mais apparaissait également dans les prises de position préalables de l'eurodéputé⁴⁷⁷. La rédaction des différentes formes successives que prend l'amendement qui concerne les « plates-formes de dialogue multiniveaux » montre qu'à toutes les étapes, les collectivités ont été des acteurs clés mais « mélangés » à des ONG, industriels et autres parties prenantes (voir l'encadré n°36 ci-dessous). De fait, le suivi à la trace de l'amendement

⁴⁷⁷ Par exemple dès avril 2016 lors d'un échange avec le vice-Président Sefcovic sur l'Union de l'énergie et la manière de la mettre en oeuvre (<https://alde.livecasts.eu/energy-union-and-the-need-for-integrated-energy-solutions/program>, consulté en streaming le 6 avril 2016). Extrait de l'intervention de Claude Turmes (à 27'40 dans la vidéo) traduite en français : « *Le dynamisme des villes est nécessaire (je suis d'accord avec vous [s'adressant au vice-président Sefcovic]) : que faire dans l'Union de l'énergie pour leur donner une place ? Ce doit être pour moi dans les plans de gouvernements* ».

montre que Claude Turmes envisage dès le début une plate-forme multi-acteurs, même s'il utilise surtout les collectivités pour l'aider à porter cet article, et si cet article intéresse beaucoup les collectivités. Notre appréciation est que cette « parade rédactionnelle » est envisagée *dès le début* pour surmonter l'obstacle de la subsidiarité mis en évidence dans la section précédente (« *on ne peut pas s'adresser directement à l'échelon [local]* »). C'est du moins ce que le bureau Turmes nous a précisé en entretien, reconnaissant qu'ils avaient été « *le plus loin* » possible dans la rédaction sur les collectivités après avoir « *testé l'idée* » d'un article spécifique sur le niveau local (verbatim déjà partiellement cité):

(Extrait d'entretien avec un représentant du bureau Turmes)

(à propos d'obligations législatives portant sur les villes)

Mais ça pourrait être quoi du dur dans de la gouvernance ?

Ce que vous avez fait vous par exemple...

Mais on ne peut pas aller beaucoup plus loin. (...) Le plus loin qu'on pouvait aller c'est de dire « les États doivent prendre en compte les villes, les inclure, faire un dialogue, une plate-forme » mais on ne peut pas s'adresser directement à l'échelon [local]... on ne pouvait pas par exemple dire... Dans l'UE telle qu'on la connaît, on ne peut pas faire ça, dire : « dans le règlement, nouvel article, 'local plans' ».

Vous avez fait un test juridique ?

On a testé l'idée auprès de la Commission, après ce n'est pas eux qui vont pousser, forcément, mais ça a été absolument clair, même au niveau du service juridique du Parlement européen en interne... on n'a pas fait d'étude juridique, mais on a sondé.

La rédaction choisie correspond ainsi à une des priorités initiales de Claude Turmes sur le texte, qu'il a fallu rendre juridiquement faisable.

Encadré n°36 : Les formes successives de l'article 10a sur les plates-formes de dialogue multiniveaux dans la gouvernance :

Proposition initiale dans le rapport Turmes-Rivasi (amendement 111 du rapport)

Article 10 a - Multilevel Energy Dialogue Platform

1. In a spirit of partnership, Member States shall establish a permanent Energy Dialogue to support active engagement of local authorities, civil society organisations, business community, investors, any other relevant stakeholders and the general public in managing the energy transition, including energy poverty.
2. Member States shall submit to this Energy Dialogue different options and scenarios envisaged for their short, medium and long-term energy and climate policies, together with a cost-benefit analysis for each option.
3. Member States shall ensure that Energy Dialogue benefits from adequate human and financial resources.

Proposition adoptée en ITRE-ENVI (amendement de compromis n°14 soumis par S&D, ALDE, Greens/EFA, EFDD), également adoptée par le Parlement en plénière

Article 10a Multilevel Climate and Energy Dialogue Platform :

1. In a spirit of partnership, Member State shall establish a permanent Multilevel Climate and Energy Dialogue Platform to support active engagement of local authorities, civil society organisations, business community, investors, any other relevant stakeholders and the general public in managing the energy transition.
 2. Member States shall submit to their national Climate and Energy Dialogue Platform different options and scenarios envisaged for their short, medium and long-term energy and climate policies, together with a costbenefit analysis for each option. Climate and Energy Dialogue Platforms shall be forums for discussion on and élaboration of plans, strategies and reports pursuant to Article 10.
 3. Member States shall ensure that Climate and Energy Dialogue Platforms benefit from adequate human and financial resources and shall function in a transparent way.
- (...)

Proposition finale à l'issue des trilogues

Article 11 Multilevel climate and energy dialogue

Each Member State shall establish a multilevel climate and energy dialogue pursuant to national rules, in which local authorities, civil society organisations, business community, investors and other relevant stakeholders and the general public are able actively to engage and discuss the different scenarios envisaged for energy and climate policies, including for the long term, and review progress, unless it already has a structure which serves the same purpose. Integrated national energy and climate plans may be discussed within the framework of such a dialogue

Le « traitement en mélange » apparaît également dans le cas des « communautés énergétiques renouvelables » (et des « communautés énergétiques locales », même si la stratégie est dans ce cas non intentionnelle et provient en fait d'un parallélisme fait avec les communautés énergétiques renouvelables). Pour les communautés énergétiques renouvelables, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, le projet de proposition législative que l'unité C1 de la DG ENER met en consultation interservices en novembre 2016 prend en compte les remarques sur la subsidiarité du Comité d'étude d'impact : il n'inclut plus dans la définition des « communautés énergétiques renouvelables » les collectivités en tant que type des « communautés » *per se* (voir encadré n°37). Néanmoins, cette version modifiée inclut bien ces acteurs comme participants possibles d'une « communauté » qui est une entité privée (PME ou organisation à but non lucratif : « *an SME as defined in Commission Recommendation 2003/361/EC or a not-for-profit organization* », cf. encadré n°37). Cette définition d'une entité privée constituée de plusieurs acteurs potentiels, dont les collectivités, est conservée dans la proposition finale de la Commission (cf. version récupérée du 22 novembre 2016 et version finalement adoptée du 30 novembre 2016 dans l'encadré n°37).

Encadré n°37 : Les formes successives de l'article 22 sur les « communautés énergétiques renouvelables » (REC) au sein de la Commission

Définition (sommaire) dans l'étude d'impact

Renewable energy communities are entities through which citizens and/or local authorities own or participate in the production and/or use of renewable energy.

Définition dans la version de ENER mise en consultation interservices (fuite de début novembre 2016)

Article 2 Definitions

(...) (dd) 'renewable energy community' means an SME as defined in Commission Recommendation 2003/361/EC or a not-for-profit organisation, whose shareholders or members cooperate in the generation, distribution, storage and/or supply of energy from renewable sources, reflecting at least four out of the following criteria:

(i) Shareholders or members must be natural persons, local authorities (such as municipalities) or SMEs operating in the fields of renewable energy;

(ii) At least [10%] of the shareholders or members with voting rights of the entity must be natural persons;

(iii) At least [51%] of the shares or participation rights of the entity must be owned by local members, i.e. representatives of local public and local private socio-economic interests or citizens having a direct interest in the community activity and its impacts.

(iv) At least [51%] of the seats in the board of directors/managing bodies of the entity must be reserved for local members, i.e. representatives of local public and local private socio-economic interests or citizens having a direct interest in the community activity and its impacts.

(v) The community must not have installed more than [18] MW of renewable capacity (for electricity, heating and cooling and transport) in the previous year. »

Définition post-CIS (fuite du 22 novembre 2016)

Article 22 Renewable energy communities

1. Member States shall ensure that renewable energy communities are entitled to generate, consume, store and sell renewable energy, including through power purchase agreements, without being subject to disproportionate procedures and charges that are not cost-reflective.

For the purposes of this Directive, a renewable energy community shall be an SME or a not-for-profit organisation, the shareholders or members of which cooperate in the generation, distribution, storage or supply of energy from renewable sources, fulfilling at least four out of the following criteria:

(a) shareholders or members are natural persons, local authorities, including municipalities, or SMEs operating in the fields of renewable energy;

(b) at least [51%] of the shareholders or members with voting rights of the entity are natural persons ;

(c) at least [51%] of the shares or participation rights of the entity are owned by local members, i.e. representatives of local public and local private socio-economic interests or citizens having a direct interest in the community activity and its impacts;

(d) at least [51%] of the seats in the board of directors or managing bodies of the entity are reserved to local members, i.e. representatives of local public and local private socioeconomic interests or citizens having a direct interest in the community activity and its impacts;

(e) the community has not installed more than [18] MW of renewable capacity for electricity, heating and cooling and transport as a yearly average in the previous 5 years.

Définition dans la version adoptée par le Collège le 30 novembre 2016

Article 22 Renewable energy communities

1. Member States shall ensure that renewable energy communities are entitled to generate, consume, store and sell renewable energy, including through power purchase agreements, without being subject to disproportionate procedures and charges that are not cost-reflective.

For the purposes of this Directive, a renewable energy community shall be an SME or a not-for-profit organisation, the shareholders or members of which cooperate in the generation, distribution, storage or supply of energy from renewable sources, fulfilling at least four out of the following criteria:

(a) shareholders or members are natural persons, local authorities, including municipalities, or SMEs operating in the fields of renewable energy;

(b) at least 51% of the shareholders or members with voting rights of the entity are natural persons;

(c) at least 51% of the shares or participation rights of the entity are owned by local members, i.e. representatives of local public and local private socio-economic interests or citizens having a direct interest in the community activity and its impacts;

(d) at least 51% of the seats in the board of directors or managing bodies of the entity are reserved to local members, i.e. representatives of local public and local private socio-economic interests or citizens having a direct interest in the community activity and its impacts;

(e) the community has not installed more than 18 MW of renewable capacity for electricity, heating and cooling and transport as a yearly average in the previous 5 years.

Cette parade rédactionnelle permet ainsi de contourner l'injonction du Comité d'étude d'impact de ne pas s'adresser aux collectivités du fait des problèmes de subsidiarité : par cette définition « en mélange », les collectivités peuvent se retrouver, aux côtés des coopératives et d'autres acteurs, à la table des bénéficiaires de la nouvelle législation européenne, contre toute attente. La place des collectivités dans ces communautés n'est ainsi plus questionnée en interservices, et les types de participants sont adoptés tels quels (moyennant quelques modifications pour consolider la représentation citoyenne). C'est en ce sens que nous interprétons le souhait de la DG ENER de « coller » à cette définition lorsque les collectivités reviennent vers la Commission pour être mieux reconnues. La réaction de X (personne de la Commission présentée en entretien comme attentive aux demandes des collectivités), considérée surprenante pour l'enquêtrice, l'est beaucoup moins si on considère

que pour X, cette définition est en réalité une victoire pour les collectivités, et en tout état de cause ce que la Commission pouvait présenter de plus favorable aux collectivités étant donné les contraintes :

(Entretien avec une personne de secrétariat d'un réseau de collectivité à propos des définitions des communautés énergétiques)

Ils [unité C1 et B3] ont leur définition et faut pas les déranger. Même X [personne de la Commission présentée comme attentive aux demandes des collectivités] ne veut pas qu'on touche à sa définition... après, ils font ce qu'ils veulent dans leur coin. Mais sa définition, il faut pas y toucher. Donc c'est pas facile...

Ce que nous confirme en filigrane l'un des rédacteurs de la Commission, nous expliquant que la définition a été finalisée avec les juristes de la DG ENER sur ce point précis (verbatim déjà cité à une autre occasion) :

Mais par exemple, sur les communautés énergétiques, vous avez été demander spécifiquement « est-ce que c'est bon au niveau subsidiarité » ?

Oui bien sûr, ça a été les éléments locaux, tout ce qui local...

Vous avez demandé à qui ?

A un ou 2 experts juridiques.

De la DG ENER ?

Oui tout à fait.

Ainsi, la parade rédactionnelle consistant à traiter les collectivités « en mélange », comme partie d'une catégorie plus large (« communauté » ou « plate-forme ») permet de contourner les blocages de la subsidiarité. Elle opère en outre dans le cas des communautés une transformation puisque les acteurs publics deviennent des actionnaires d'une entité privée, qui de ce fait est plus à même de se fondre dans le cadre du marché intérieur de l'électricité comme « nouvel acteur » de la production d'électricité (ou de la fourniture dans le cas des communautés énergétiques locales).

1.2. Traitement par « invisibilité »

Une seconde « parade rédactionnelle » qui permet aux collectivités de bénéficier de mesures qui leur sont favorables via le droit européen relève d'une absence de mention totale des collectivités, dont l'action, de ce fait, n'est jamais explicitement réglementée. Des bénéfices ou garanties sont ainsi octroyés aux collectivités de manière indirecte.

C'est typiquement le cas de la couverture des coûts des filières REP et de la façon dont les coûts sont définis par la Commission européenne (particulièrement la DG ENV). Alors qu'il s'agit d'une mesure à forts enjeux pour les collectivités dans un grand nombre d'États-Membres, et que les rédacteurs de la DG ENV sont particulièrement conscients de l'importance du sujet pour les collectivités (cf. chapitre 7), la mesure est rédigée de telle manière qu'elle tait totalement la présence des collectivités. Le texte ne mentionne jamais le fait qu'en faisant contribuer davantage les producteurs, et en garantissant une « couverture totale des coûts », c'est le service public des déchets qui est en grande partie financé.

En tout état de cause, il n'est pas illogique que les obligations visent au premier chef les producteurs (s'agissant de systèmes de responsabilité élargie financés par les producteurs), et que la variabilité des systèmes de gestion des déchets en Europe implique que la Commission ne puisse pas de toute façon viser les collectivités en général. Néanmoins, la mention des services « optimisés » dans la deuxième proposition législative (cf. paragraphe suivant) montre que l'option de réglementer les « opérateurs publics de gestion des déchets » était envisageable. Quoi qu'il en soit, notre argument n'est pas de savoir si c'est pour avantager les collectivités qu'elles n'ont pas été mentionnées, ou plutôt pour une autre raison. Il est plutôt de constater que, du fait que les collectivités (municipalités surtout dans ce cas) n'ont pas été mentionnées dans le texte, les questionnements et les blocages potentiels liés à la subsidiarité et à la prestation de service en monopole n'ont pas été opérants.

L'argument contraposé peut-être mis en évidence dans la phrase introduite dans la deuxième proposition de la Commission, qui mentionne les opérateurs publics précisant qu'ils ne doivent être couverts qu'à hauteur limitée correspondant à un service « optimisé » (« 4. *Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer to comply with its extended producer responsibility obligations (...) (c) are based on the optimised cost of the services provided in cases where public waste management operators are responsible for implementing operational tasks on behalf of the extended producer responsibility scheme* »). Étant mentionnées dans la proposition nommément (en tant qu'opérateurs publics de gestion de déchets : « *public waste management operators* »), les collectivités sont dans ce cas « encadrées » par les injonctions à se comporter comme un opérateur privé en situation de concurrence : la disposition vise essentiellement à éviter que les entités publiques ne dépensent inconsidérément (référence à « *optimised cost of the service* »), n'étant pas soumises aux contraintes de la concurrence.

Ainsi, dans le cas des filières REP, les avancées obtenues au niveau de la Commission européenne (couverture totale des coûts de gestion), puis perdus par la suite, le sont sans mention des collectivités.

Le même phénomène de gain de droit par omission est à l'oeuvre pour la « EU DSO entity », dans le domaine de l'énergie. Dans les propositions permettant aux entreprises publiques locales d'entrer dans cette entité, il n'est jamais fait mention de droit des collectivités (même si le CEDEC répète à l'envi qu'il y a un problème de subsidiarité). Les rédactions successives précisent la nécessité de prendre en compte les GRD « petits » et de « taille intermédiaire », les mesures s'appuyant sur des obligations de représentativité et de taille de GRD. Là encore, les systèmes variables dans les États-Membres font qu'il est vraisemblable que certains petits GRD soient des acteurs privés, et donc que la mention spécifique de GRD publics locaux ne serait pas envisageable de toutes façons. Mais là encore, notre argument n'est pas là : il est de constater qu'en n'abordant pas le cas spécifique des collectivités ou entreprises publiques locales, la législation permet in fine aux petits GRD publics locaux comme les Stadtwerke de réussir à obtenir une place au sein de cette DSO

entity, sans que l'obstacle de la subsidiarité n'ait été brandi.

En effet, comme montré dans les chapitres précédents, la rédaction sur cette entité au niveau de la Commission exclut certaines collectivités (celles dont l'opérateur public dispose de moins de 100 000 clients et n'a pas séparé les activités de fourniture d'électricité et gestionnaire de réseau de distribution). Elle est de manière générale surtout favorable aux « gros » GRD, l'entité étant vue comme une enceinte d'expertise où la représentativité nationale ou en taille n'entrent pas en ligne de compte et où les représentants existants comme les associations européennes ne sont pas visées : seuls les GRD de grosse taille comme le français Enedis (qui est d'ailleurs moteur sur cette question) ont les moyens et le temps de faire participer des « experts ». Les changements introduits au Parlement européen et au Conseil dans la formulation avec l'aide des représentants de collectivités ne mentionnent jamais les collectivités, mais obligent l'entité à se doter d'instances de gouvernance où sont représentés des GRD de taille petite et intermédiaire et potentiellement leurs associations représentatives, dont la voix est prise en compte. L'entité n'est ainsi plus un lieu d'expertise mais de représentation.

Ainsi, en nous concentrant sur les cas où les collectivités ont pu avoir de l'influence, nous avons pu mettre en évidence deux mécanismes permettant aux collectivités de s'affranchir des blocages du principe de subsidiarité et de l'objectif d'un marché intérieur concurrentiel. L'étude détaillée de l'écrit permet ainsi de lever le voile sur la manière dont l'influence des collectivités prend corps dans le texte. Nous allons à présent, dans cette dernière section, replacer ces « parades rédactionnelles » dans le travail de rédaction qui leur a permis de voir le jour, ce qui nous permettra de caractériser plus précisément l'influence des collectivités.

2. Ce que les « parades rédactionnelles » nous enseignent sur l'influence des collectivités et la rédaction législative

Dans cette dernière section, nous souhaitons tirer quelques enseignements de ces « parades rédactionnelles » mises en évidence dans la section précédente.

2.1. Les parades rédactionnelles : coup de projecteur sur l'activité de rédaction législative et la rationalité limitée du rédacteur

La façon dont les parades rédactionnelles se mettent en place dans le texte, durant la procédure, notamment dans l'évolution des produits intermédiaires, nous donne à voir la manière dont le rédacteur législatif travaille, et indirectement, dont l'influence est « incorporée » dans le texte. Nous allons caractériser ce travail en nous appuyant sur le concept de « rationalité limitée » (MARCH, SIMON, 1965) qui permet de rendre compte de

l'activité des rédacteurs à l'origine d'un texte correspondant à une forte influence des collectivités.

Des « parades rédactionnelles » élaborées dans un cadre de rationalité limitée

Dans leur ouvrage devenu classique, James March et Herbert Simon mettent en évidence que les organisations ne fonctionnent pas et ne prennent pas de décisions selon une rationalité classique mais selon une « rationalité limitée » (MARCH, SIMON, 1965). Par là, les auteurs entendent que, contrairement aux hypothèses qui sont alors traditionnellement utilisées par les économistes, les informations ne sont pas nécessairement disponibles et immédiatement accessibles, mais dépendent des sources qui la procurent et peuvent être fournies par séquences. Les objectifs ne sont pas nécessairement clairs, précis et intangibles, mais ont souvent des contours flous et évolutifs. Les solutions ne sont pas nécessairement définies par rapport à des objectifs et ne sont pas toutes examinées en même temps, le groupe devant les examiner ne maîtrisant pas toujours leur émergence. Des limites cognitives peuvent en outre exister au traitement d'un problème.

Quand ils rédigent la proposition législative, les rédacteurs se trouvent à plusieurs niveaux placés dans un cadre qui relève de la rationalité limitée.

En premier lieu, ils ne sont pas en mesure de faire une analyse exhaustive du problème à un moment donné et de trouver les « solutions ». Les « parades rédactionnelles » sont ainsi construites par tâtonnement, sur la base d'objectifs qui évoluent ou dévient. Nous avons vu que pour les communautés énergétiques renouvelables, la rédaction avait été affinée en cours de route suite au passage en Comité d'études d'impacts sur le point du statut des collectivités dans ces communautés. La définition est en effet le résultat d'un travail itératif de rectification et d'ajustement, comme le précise l'un des rédacteurs impliqué à la Commission :

J'ai le souvenir que le texte a été retravaillé plusieurs fois. Justement pour être suffisamment générique pour que à la fois ça embrasse l'ensemble de la réalité des communautés mais que ça ne crée pas de monstre au niveau national, voire infranational, donc c'était aussi le but... En fait, le but était que chaque État-Membre puisse continuer à faire comme il le faisait actuellement mais avec une nouvelle définition et un nouveau label, et ce nouveau label qui allait recevoir de nouveaux droits, de nouvelles priorités et une nouvelle reconnaissance aussi d'un point de vue juridique.

De fait, avec cette rédaction de la définition, l'objectif est pluriel : il faut que les collectivités continuent à être intégrées dans les communautés en lien avec la volonté d'être « suffisamment générique » pour couvrir tous les cas présents dans les États-Membres, mais sans créer de « monstre ». Pour autant, l'inclusion des collectivités présente aussi un intérêt politique qui n'échappe pas au rédacteur :

La première fois que les responsables ont entendu des villes qui étaient à 100% d'ENR, ça a été voilà, très fort, ça a été un impact très fort... des villes à 100% d'ENR ! Je connais pas leur comptabilité, mais c'est quand même politiquement très fort.

Même dans le cas de Claude Turmes pour lequel il est clair qu'avantager les collectivités faisait partie de ses objectifs et qui souhaitait aller le plus loin possible pour elles, la rédaction de l'article 10a est le résultat d'un long processus de tâtonnement et de rectification (cf. le fait que Claude Turmes ait « testé l'idée » auprès de la Commission et ait sondé le service juridique du Parlement, comme présenté précédemment).

Dans le cas des parades par invisibilité, où les collectivités ne sont pas mentionnées, il est difficile d'affirmer que les rédacteurs ont sciemment rédigé une formulation « par invisibilité » en ayant à l'esprit toutes les implications pour les collectivités. Certes ceux qui négocient et rédigent savent tous que les collectivités sont impliquées et sont conscients du rôle qu'elles peuvent jouer, notamment dans la « mise en œuvre ». Mais il paraît osé de supposer que les rédacteurs omettent les collectivités stratégiquement, par connaissance des risques. Comme le souligne March et Simon, les acteurs ont rarement une vision large et complète des choses (leur horizon de pensée est borné).

Avec ces « parades rédactionnelle », se dessine une production législative comportant une dimension par essai-erreur, sans maîtrise totale des conséquences. La forme que prend la rédaction n'est pas de l'ordre de la stratégie longuement réfléchie, de la définition rationnelle omnisciente mais de l'ordre de l'adaptation, voire de l'esquive. Via les parades rédactionnelles, les rédacteurs évitent une opposition, un blocage, voire un système de pensée (libre marché au sein de la Commission), mais sans le faire frontalement ou agressivement. L'esquive peut être anticipée (Claude Turmes qui anticipe l'objection des États et de la Commission) ou en réaction à un commentaire extérieur (le Comité d'étude d'impact qui questionne la définition des communautés énergétiques renouvelables). Cette esquive est basée sur une réflexion rapide (cf. périodes de rédaction rapides mises en évidence dans la partie 1), sans certitude que la solution trouvée soit nécessairement la meilleure.

Le vecteur de l'écrit

La parade est rédactionnelle, car elle trouve sa source dans l'écrit : c'est la nature même de l'écrit, sa fluidité, sa richesse, qui fait qu'un petit amendement, une virgule, peut tout changer, qui permet de (re)proposer quelque chose, de manière rapide, de « tenter le coup ». La complexité de l'écrit juridique permet des interprétations différentes qui in fine peuvent conduire des négociateurs opposés à se rejoindre sur une rédaction. L'écrit juridique est ainsi ce qui aggrège plusieurs avis, une « *énonciation plurielle* » (FRAENKEL, 2006) qui permet de fixer rapidement un compromis durable. Car, comme nous l'avons vu (voir partie 1), le facteur temporel est important. Si l'urgence de la rédaction est souvent mise en avant dans les 6 cas d'étude (cf. la première proposition déchets qui doit être adoptée par le collège avant la fin de la Commission Barroso, ou encore les conditions de trilogues, mais on peut multiplier les exemples), c'est que la procédure et les impératifs qui en découlent font que la préparation législative est quasiment toujours sous pression, ce qui implique la nécessité de réagir vite, de rédiger vite. Dans l'urgence, la rédaction n'a pas le temps d'être réfléchie de

manière approfondie. D'où le caractère itératif, qui permet par essai erreur de façonner la rédaction finale.

Les parades rédactionnelles nous donnent ainsi à voir une production juridique basée sur un comportement qui fait écho au concept de « rationalité limitée » mis en évidence par Herbert Simon et James March. Mais elles sont aussi utiles pour évaluer l'usage du droit dans les institutions européennes.

2.2. Les parades rédactionnelles comme indicateur des usages du droit au sein des institutions européennes

Via les parades rédactionnelles, il est intéressant de voir l'usage qui est fait du principe de subsidiarité en tant que principe de droit issu des Traités dans le cadre de la procédure législative, et notamment le fait qu'il est appréhendé comme une contrainte forte, mais qui autorise des adaptations.

Ce constat vient alimenter le débat sur la nature du droit et son utilisation dans la préparation législative, et plus généralement dans la mise en oeuvre des textes. La coexistence d'une dimension contraignante et adaptative nous rapproche dans ce débat de Bruno Latour (LATOUR, 2004), pour qui il faut se garder de considérer le droit comme un simple « *emballage des relations de pouvoir* », ou comme « *l'application d'une règle* » - « *déguisement* » vs « *formalisme* » : « *tout l'intérêt d'assister de près aux séances d'instructions, c'est de retrouver aussi bien les problèmes de pouvoir que de forme posés explicitement par les membres qui leur donnent, au cas par cas, des solutions qui nous éloignent aussi bien de la première vision – dissimulation – que de la seconde – l'expression d'une règle* » (pp.152-154). Certes dans notre cas, nous n'avons pas assisté aux réflexions internes des juristes pour comprendre comment ils avaient appliqué le principe de subsidiarité, ni aux réunions internes. Mais de manière similaire, nous nous sommes efforcés de retracer le cheminement de la proposition législative, de comprendre comment les rédacteurs ont hésité, tatonné et se sont heurtés à des questions.

Le principe de subsidiarité comme contrainte pour les rédacteurs

Le principe de subsidiarité n'est pas un « *déguisement* » pour exclure les collectivités ou les entités publiques locales. Il n'est pas un artifice du service juridique de la Commission qui utilise le droit pour asseoir sa supériorité et *in fine* exclure les acteurs publics locaux (dans le cas des communautés énergétiques ou de la plate-forme de dialogue multiniveaux). Il résulte d'un article du Traité (article 5 du Traité de l'Union Européenne, voir encadré n°28), qui confère au droit une force intrinsèque qui fait que même des unités ou des eurodéputés qui sont a priori favorables aux collectivités ne peuvent pas passer outre. Du point de vue des rédacteurs, le droit impose l'impossibilité de viser des parties de l'ordre institutionnel des États-Membres, et cette vision n'est pas une posture. Le respect du Traité

est une obligation, le respect de l'ordre institutionnel une « *frontière juridique* », au-delà de laquelle « *on ne peut pas aller* » (pour reprendre les termes d'un enquêteur déjà cité). Que cette foi juridique soit ou non fondée, nous constatons que les rédacteurs se sentent liés à une interprétation du Traité, en essayant de l'intégrer à leur travail.

Ces constats sont à rapprocher des analyses de Cécile Robert qui, en étudiant la Commission européenne dans le cas d'une controverse sur le droit social à appliquer, met en évidence que les fonctionnaires de la Commission concernés se limitent à une appréciation purement juridique des problèmes, le « *droit communautaire étant à la fois [pour la Commission européenne] son produit, sa ressource, et le lieu constitutif de sa légitimité* » (ROBERT, 2000). Pour elle, cette situation est liée à la faiblesse politique de la Commission à ce moment précis. En ce sens, le recours au formalisme juridique est une stratégie de non politisation pour contrer des remises en cause extérieures. Dans notre cas, il nous semble qu'il faut se garder de voir dans les paroles des rédacteurs, quand ils font valoir la contrainte du droit, une manipulation ou un souhait de cacher un dessein politique derrière la contrainte du droit. Cela nous semble d'autant plus improbable que, même dans le cas de Claude Turmes, son bureau considère que le Traité et le principe de subsidiarité s'imposent à lui.

Le principe de subsidiarité teinté de politique

Mais tout contraignant que soit le droit (dans notre cas le principe de subsidiarité), il n'est pas univoque et imperméable aux relations de pouvoir et aux injonctions politiques. Comme le prouve le guide de l'étude d'impact qui semble adresser un avertissement à des juristes de la Commission un peu trop zélés qui voudraient rester sur le terrain de la pure théorie juridique, au-delà du raisonnement juridique, le principe de subsidiarité requiert la prise en compte de la proportionnalité, et aussi une part de « *jugement politique* » (voir note de bas de page 474). Le principe général rappelé en entretien par les administrateurs est que les collectivités en tant qu'entités infra-étatiques faisant partie de l'ordre institutionnel interne des États-Membres ne peuvent pas être visées directement par le droit européen. Mais poussées au plan politique, mélangées à d'autres entités, présentées comme « *la prise en compte de ce qui se fait de toutes façons déjà dans certains États-Membres* » (pour reprendre l'expression d'un enquêteur déjà cité à propos des communautés énergétiques), les collectivités peuvent être directement visées, et l'ingérence dans l'ordre institutionnel interne des États-Membres n'est tout à coup plus aussi infranchissable : une obligation de dialogue multiniveaux incluant les collectivités est introduite en dur dans le texte. Le bureau Turmes reconnaît que cet article sur le dialogue multiniveaux est « *limite* », et pourtant il passe...

Si des considérations politiques entrent en ligne de compte, c'est aussi parce que, comme le signalent Lascoumes et le Bourhis, « *le droit est un système de hiérarchisation d'intérêts reconnus comme légitimes par le pouvoir politique et dont les dispositifs juridiques organisent la défense, et plus souvent encore la gestion, c'est-à-dire l'ajustement avec d'autres intérêts concurrents mais également reconnus. D'où l'importance dans le système juridique des procédures où se pondèrent les intérêts en présence sans qu'existent la plupart*

du temps de règles substantielles définissant la part respective à donner aux uns et aux autres. » (LASCOUMES et al., 1996). Si le principe de subsidiarité est un principe du Traité important, il s'oppose en réalité à d'autres principes tout aussi importants : le choix politique fait par la Commission consiste à systématiser la vérification de ce principe plutôt qu'un autre dans l'étude d'impact, et à le prendre en compte en priorité. C'est ainsi qu'il est mis en balance par rapport aux objectifs politiques de la Commission de décentralisation énergétique :

Extrait d'entretien avec un administrateur de l'unité C1 de la DG ENER

(A propos des communautés énergétiques renouvelables)

C'est aussi un compromis à atteindre pour que politiquement on réussisse à avoir quelque chose qui soit suffisamment fort pour avoir une valeur ajoutée pour les communautés et en même temps qui ne préempte pas sur la subsidiarité.

Enfin, un dernier aspect qui permet la flexibilité dans la traduction rédactionnelle du principe de subsidiarité relève de l'inégalité devant le droit et de l'application du droit en situation, qui jouent également un rôle. Comme le note Bertrand Leroux (LEROUX, 2010) : *« La mobilisation du droit fonctionne pour autant que d'autres acteurs reconnaissent ses effets. Ce point introduit une dernière dimension de l'activité de mobilisation du droit. Les acteurs n'ont pas une connaissance homogène du droit et des voies de droit dans lesquelles ils pourraient être engagés. La mobilisation du droit est liée à la connaissance et à l'interprétation qu'en font les acteurs en situation »*. Dans notre cas aussi, l'inégalité des connaissances du droit est claire. Les rédacteurs ne sont pas tous juristes - et si certains le sont, ne sont pas tous des spécialistes de la jurisprudence du principe de subsidiarité - et les situations de négociation ne sont pas toutes favorables à une interprétation approfondie et éclairée du principe de subsidiarité. Si le service juridique du Conseil est interrogé lors du dernier trilogue gouvernance à 3h50 du matin sur l'acceptabilité de la mesure sur l'obligation de dialogue multiniveaux d'un point de vue subsidiarité, est-il (encore) en capacité de bloquer l'accord pour un doute sur la mesure, face à la pression de la Présidence, de la Commission, et du Parlement qui veulent absolument en finir ? Même en mettant de côté la fatigue qui pourrait conduire à émousser une potentielle opposition, il est permis de douter que non. La force du principe de subsidiarité dépend du juriste qui en est le porteur et qui l'incarne au moment des négociations – de son état de forme et de sa légitimité à intervenir quand les représentants officiels des trois institutions se sont mis d'accord... C'est aussi en ce sens indirect que le politique s'immisce dans l'interprétation du droit.

Ainsi les études réalisées et la façon dont les parades rédactionnelles sont mobilisées nous amènent à adopter une position sur l'utilisation du principe de subsidiarité dans la préparation législative comme étant à la fois une contrainte de droit forte, ressentie et prise en compte par les rédacteurs, et également un terrain potentiel de déploiement de considérations politiques et d'adaptations.

2.3. L'influence des collectivités locales : une logique de petits pas

En revenant sur les parades rédactionnelles trouvées et ce qu'elles disent sur la capacité des collectivités à être prises en compte dans la production législative, un premier niveau d'analyse pourrait conduire à dire que les collectivités n'arrivent jamais au fond à se faire une place « *en tant que telles* » au niveau européen. Comme elles n'existent dans la législation européenne que comme parties de structures plus englobantes, on pourrait en conclure que leur influence est finalement très faible, voire nulle. En effet, elles ne peuvent jamais « *gagner* » quoi que ce soit, écrasées qu'elles sont finalement par les contraintes de la subsidiarité et des impératifs de marchés concurrentiels européens.

Mais ce serait négliger ce qui se passe vraiment dans le détail de la rédaction, dans les replis des textes, et ignorer le fonctionnement européen : si les droits obtenus sont cachés ou peuvent paraître au premier abord mineurs, ils n'en sont pas moins réels et significatifs. Le fait que les collectivités gagnent le droit de faire partie des communautés énergétiques et du dialogue multiniveaux constitue une reconnaissance officielle au niveau européen. Certes, un État-Membre qui refuse la participation des collectivités aux communautés énergétiques pourra toujours le faire, mais pour un nouvel État-Membre qui met en place ces structures, il aura à se poser la question. La définition, aussi anodine qu'elle puisse paraître, porte en elle des conséquences importantes, ce que nous explique ce rédacteur de la mesure (sans évoquer spécifiquement la mention ou non des collectivités dans la définition) :

Le fait d'avoir une définition, ça peut paraître anodin, quand on le lit comme ça, bon ben c'est une définition, ça n'apporte pas grand chose, mais c'est un préalable immense et indispensable pour déjà avoir des politiques au niveau national, et en plus pour que les ENR et les communautés ENR soient sur le devant de la scène et occupent l'espace... j'aurais dire qu'elles méritent... occupent l'espace qu'elles sont en droit, au vu de leur importance et de leur valeur ajoutée de réclamer... donc ça, ça a été aussi un élément important (...)

Dans l'étude d'impact, vous vous êtes dits il faut qu'on garde une définition ?

Oui parce qu'une définition c'est une reconnaissance aussi.

Il en est de même dans les cas du traitement par invisibilité : officiellement il ne se passe rien, les collectivités ne sont même pas mentionnées dans la partie « en dur » du texte législatif. Mais même si on ne mentionne pas les collectivités, la législation européenne leur donne des droits qu'elles peuvent faire valoir. Dans les États-Membres au sein desquels se déploient de multiples pratiques, les législations européennes peuvent parfois silencieusement avantager les collectivités. C'est tout le sens de la mobilisation forte des réseaux de collectivités sur cet article des contributions financières des producteurs pour les filières REP, et de la consultation des représentants de collectivités sur ce point. Et c'est aussi tout le sens de la victoire des collectivités de type Stadtwerke⁴⁷⁸ à activités multiples qui ont réussi à reprendre pied au sein de la « EU DSO entity » sans que leur nom ne soit jamais écrit.

Si ces parades rédactionnelles pourraient tendre en apparence, par leur présentation textuelle minimaliste, à minorer le rôle des collectivités en le diluant ou en l'invisibilisant,

⁴⁷⁸ Voir définition des Stadtwerke au chapitre 2.

elles impliquent en réalité des changements importants. En effet, le jeu européen étant basé sur le compromis, il n'existe jamais de révolutions au niveau de la législation européenne, ou comme le dit Greenwood : « *The multilevel governance nature of the EU naturally facilitates institutional insulation and pluralistic outcomes because decision-making is so fragmented. One consequence of this is that no one type of interest would ever be able to 'capture' one of the main decision-making institutions, let alone the entire political system* » (GREENWOOD, 2011, pp. 2-4). En conséquence, l'influence est à chercher dans les petites évolutions, qui sont porteuses de fruits à venir. C'est tout le sens de la réponse donnée par une personne représentant un réseau de collectivités quand un interlocuteur de la Commission européenne lui demande, au moment des trilogues sur la gouvernance, ce que veulent les collectivités sur la gouvernance multiniveaux et où elle répond : « *une graine qui reste* », une « *accroche qui permette de démarrer le processus au niveau national* » :

(Extrait d'un échange entre la Commission et un réseau de collectivité lors de la Green Week 2018) :

Personne représentant la Commission: *On s'est battu pendant la préparation pour voir comment les villes seraient dans ces plans. Des villes comme les vôtres font une différence, une contribution décisive claire à l'UE. Je voudrais savoir comment vous voyez les choses, la négociation est toujours ouverte. Les plans seront consultés, ainsi que les autorités locales. Il existe différentes manières d'impliquer les collectivités locales. Il y a des obstacles juridiques pour nous, dans le fait d'aborder ce point, en raison du principe de subsidiarité. « C'est à nous de le définir », disent les États membres. L'autre élément est cette plate-forme : j'aimerais entendre votre point de vue, la négociation est toujours ouverte.*

(...)

Personne représentant un réseau de collectivités :

Nous comprenons que nous demandons l'impossible. C'est pour nous une surprise de voir toujours ce principe, qu'il est très difficile pour la Commission de plaider en faveur de la subsidiarité. L'Europe est en train de mourir du principe de subsidiarité. Les États membres n'ont pas le pouvoir de devenir plus forts, de partager les responsabilités. La gouvernance, pour moi, est une accroche, peut-être seulement une accroche, pour commencer le processus au niveau national. C'est important que quelque chose reste. La démocratie européenne est en jeu. Cette nouvelle manière de faire, ce débat, c'est nécessaire. Je le vois comme un moyen potentiel de revitaliser la démocratie. (...) Il est très important qu'il y ait une graine qui reste.

Dans le jeu européen, les choses se font petit à petit, pas à pas, et les évolutions qui paraissent timides aujourd'hui sont, pour certains acteurs, potentiellement les révolutions de demain. C'est ce que nous explique l'un des rédacteurs des communautés énergétiques, lorsqu'il évoque en fin d'entretien en quoi finalement les évolutions sur les communautés énergétiques sont les manifestations d'un « *changement de paradigme* » au sein de la Commission, dont la gestation s'étend sur quasiment 20 ans :

Il faut savoir que politiquement, c'est quand même une vraie gageure que d'avoir fait entrer les communautés dans les mœurs, dans la culture et dans l'agenda de la Commission, de la DG énergie, et ça peut paraître de l'extérieur comme une évolution à l'échelle des temps géologiques, alors que le poids de l'évolution, l'inertie inhérente toujours à ce type d'administration a fait qu'il a fallu énormément de travail pour que ça percole et pour que ça infuse dans tous les services et tous les échelons politiques de la Commission. Et en fait, ce qui a émergé dans les communications [référence aux communications de la Commission de juillet 2015 « new deal for consumers »], c'est vraiment la partie émergée de l'iceberg. Mais il y a eu, en termes d'évolution, ça a été un travail de longue haleine de partir d'une direction qui partait... la première directive c'était de l'électricité uniquement... en 2001. La première directive 2001 électricité uniquement, rien sur les citoyens, rien sur la biomasse.

*La 2ème on commence à parler un peu de biomasse, on ne parle pas vraiment de citoyens, on ne parle pas vraiment de chaleur, on parle d'objectifs globaux.
Et là on passe à quelque chose qui n'a plus d'objectifs contraignants, donc on perd quand même un levier législatif important, et en contrepartie de ça, on a toute une ouverture à la chaleur renouvelable (ça c'est important, il n'y avait pas de mention de chaleur renouvelable en soi alors que c'est plus de 50% de notre consommation) et une ouverture aux citoyens (que ce soit via autoconsommation ou via les coopératives énergétiques), et ça, il faut imaginer ce que ça représente en terme de changement de paradigme pour les services de la Commission aussi. Donc voilà.*

Garder ces caractéristiques du système européen à l'esprit permet de mesurer plus sûrement ce qu'impliquent les « parades rédactionnelles », et l'écart important qu'elles introduisent par leur existence pour les collectivités par rapport à une situation où elles n'existeraient pas. En particulier pour les parades « en mélange », la simple conservation des collectivités dans le corps du texte est ainsi une « graine qui reste », à la fois pour le moyen terme (transposition ou application au niveau national) et pour le long terme (prochaine révision des textes concernés).

3. Conclusion du chapitre 10

Dans ce dernier chapitre, nous avons abordé le coeur de l'influence des collectivités pour ce qui concerne le fait d'« entrer » dans les textes législatifs européens.

Nous avons montré au chapitre 9 que les collectivités sont spécifiquement impactées par les contraintes liées au respect du principe de subsidiarité, qui affaiblissent la capacité des rédacteurs durant toute la procédure législative ordinaire à s'adresser directement aux collectivités du fait de leur appartenance à l'ordre institutionnel des États-Membres. Cet obstacle se conjugue en outre avec le fait que les collectivités et leurs entreprises publiques sont souvent en porte-à-faux avec les obligations qui découlent de l'objectif d'un marché intérieur européen concurrentiel.

Face à ces entraves rendant impossible en apparence toute influence des collectivités, nous avons montré dans ce chapitre 10 que les rédacteurs ont utilisé, plus ou moins consciemment, des formulations qui permettent de faire entrer néanmoins les collectivités dans le droit européen. Nous avons ainsi identifié 2 principales « parades rédactionnelles » sur la base de nos études de cas : le « traitement en mélange », qui consiste à fondre les collectivités dans une catégorie plus vaste, et le « traitement par invisibilité », qui permet à des collectivités de gagner des droits sans jamais qu'elles n'apparaissent dans le texte.

En regardant comment ces formulations prennent corps dans le texte, nous avons montré que les rédacteurs se trouvent dans une situation de rationalité limitée, et mobilisent ces « parades rédactionnelles » par tâtonnement, sans connaissance globale des tenants et

aboutissants, en prenant appui sur la richesse de la matière écrite. Ces parades nous renseignent aussi sur la manière dont les législateurs européens, lorsqu'ils travaillent en procédure législative ordinaire, sont contraints par le cadre juridique des Traités (par le principe de subsidiarité) mais peuvent aussi en adapter l'application politiquement.

Enfin, si ces parades rédactionnelles semblent au premier abord pointer vers une influence minimaliste des collectivités, une analyse plus approfondie des conditions de production et d'évolution des législations européennes conduit à réviser ce jugement. Même mineurs en apparence, les gains pour les collectivités obtenus via ces parades sont significatifs, non seulement parce qu'ils installent à court terme les collectivités dans le camp des « gagnants » de la législation, mais aussi et surtout parce qu'ils créent la possibilité à moyen et plus long terme de s'appuyer sur ces premiers acquis.

Ainsi, au terme de ces 10 chapitres, nous avons pu mettre en exergue des caractéristiques de l'influence des collectivités au niveau européen.

Conclusion

Les collectivités sont-elles influentes sur les textes adoptés au niveau européen en procédure législative ordinaire ? Pour répondre à cette interrogation, nous avons pris le parti de choix méthodologiques originaux, faits en questionnant les différentes littératures qui se sont intéressées aux collectivités au niveau européen et à leur influence sur les productions législatives. Cette approche nous a permis de mettre en évidence, sous un nouvel angle, certaines caractéristiques de l'influence des collectivités.

Rappel du positionnement de la thèse dans la littérature sur les collectivités et leur influence

Le tour d'horizon de la littérature sur les collectivités locales au niveau européen qui a été présenté en introduction nous a conduit à adopter une approche qui nous semble novatrice sur l'influence des collectivités. En premier lieu, faisant un pas de côté par rapport à la littérature existante qui aborde séparément les régions (courant de la « gouvernance multiniveaux » et travaux ultérieurs) et les villes (courant des « réseaux transnationaux de municipalités » et recherches connexes), en laissant souvent de côté les entreprises locales, nous avons considéré les collectivités en tant qu'entités publiques infraétatiques comme une catégorie à part entière. En second lieu, contrairement à la majorité des travaux ayant pour ambition d'étudier l'influence des collectivités, nous avons pris le parti de ne pas sélectionner *a priori* certains acteurs pour étudier leur influence sur des textes législatifs, mais de choisir des textes sur lesquels nous avons *ensuite* posé la question de l'identité des collectivités (et représentants de collectivités) qui pourraient être influentes. En troisième lieu, en nous centrant sur le processus législatif, nous avons étudié les manifestations d'influence dans les *textes*, sur toute la durée de procédures suivies « en direct ». Enfin, nous avons adopté une approche qualitative de l'évaluation de l'influence, en nous démarquant des travaux européens sur l'influence qui ont préféré des évaluations quantitatives (courant dit « EU lobbying studies »). Arrivant au terme de notre étude, il nous semble que ces choix méthodologiques conduisent à des résultats intéressants.

Les grands résultats de la thèse

Au terme de notre thèse, nous avons pu mettre en évidence un certain nombre de grands résultats.

Dans la première partie, nous avons pu, en étudiant les différentes phases de la procédure législative ordinaire et la rédaction des paquets législatifs, identifier deux grands

enseignements. D'une part, même si la procédure s'étend sur une longue période (3 ou 4 ans), les phases de rédaction des textes sont souvent concentrées et réalisées dans l'urgence et l'incertitude. D'autre part, le recours à des « paquets législatifs » cache en fait des réalités très différentes, avec des paquets qui présentent des degrés variables de complexité en terme d'acteurs législatifs impliqués et de travaux menés en parallèle. Cette ouverture sur les pratiques des propositions législatives sous forme de « paquets » et leurs effets, et sur la manière dont la procédure législative ordinaire peut jouer sur les conditions de rédaction depuis la préparation en interne à la Commission jusqu'aux trilogues est un aspect qui a peu été mis en avant par la littérature sur les groupes d'intérêt. Elle éclaire néanmoins sous un jour intéressant les conditions contraignantes dans lesquelles se déploient la mobilisation et l'influence des parties prenantes.

Dans la deuxième partie, nous avons étudié la mobilisation des collectivités durant tout le déroulement des procédures législatives des deux paquets. Cela nous a conduit à montrer l'importance du travail de lobbying des réseaux de collectivités, qui nourrit et se nourrit de toutes les autres activités de ces réseaux. Nous avons également mis en évidence l'importance du travail en anglais à l'intérieur de ces associations (peu étudié par la littérature, qui s'est centrée sur l'anglais dans les institutions européennes) et les impacts que cela peut avoir en terme de sélectivité et profil des membres actifs, et de prépondérance des secrétariats. Nous intéressant ensuite au portage des positions, nous avons montré l'importance de coalitions entre réseaux de collectivités, à la fois dans les domaines de l'énergie et des déchets (et de coalitions avec des acteurs privés) qui permettent aux collectivités de se mobiliser du début à la fin de la procédure législative ordinaire. Cette mobilisation tout au long de la procédure, y compris au moment des trilogues, a contredit nos attentes formulées sur la base de la littérature, qui suggérait, quand elle s'est intéressé à une approche temporelle de l'influence, une phase de trilogues fermée aux acteurs extérieurs aux institutions européennes (cf. notamment GREENWOOD, 2011, p.25, déjà cité) voire réservée à quelques groupes d'intérêt à fortes ressources (cf. LAURENS, 2015, p.292 et suiv.). Enfin, nous avons mis en évidence que, si dans le cas des déchets les réseaux de collectivités ont pu couvrir l'ensemble du paquet durant la procédure et contacter les législateurs clés au sein de toutes les institutions, les collectivités dans le domaine de l'énergie n'ont pas pu accéder à tous les législateurs clés (et ont eu tendance à s'appuyer sur leurs connaissances préalables) et ont eu une approche très sélective des thématiques de mobilisation à l'échelle du paquet. Nous faisons l'hypothèse que toute chose égale par ailleurs, la taille et la dynamique des paquets sont des facteurs explicatifs de ces caractéristiques de mobilisation différentes entre secteurs.

Enfin, étudiant l'effet de ces mobilisations et plus généralement l'influence des collectivités sur les textes législatifs dans le cas de 6 thématiques spécifiques, nous avons pu identifier des mécanismes et conditions d'influence à chaque étape de la procédure (synthétisés dans le tableau n°24). De manière générale, les mécanismes identifiés mettent en évidence l'importance des règles de procédures, du *timing* et des individus dans l'influence.

Nous avons pu plus spécifiquement identifier que certains groupes politiques du Parlement sont plus réceptifs aux collectivités, et montrer qu'un facteur clé de succès de l'influence relève de la capacité à surmonter les obstacles de l'application du principe de subsidiarité et de l'objectif de réalisation d'un marché intérieur concurrentiel. Ayant pu démontrer qu'il existe une influence des collectivités dans certains cas et à certains moments de la procédure, alors même que les deux obstacles précités devraient rendre cette entreprise extrêmement compliquée, nous avons pu résoudre cet apparent paradoxe en mettant au jour l'existence de « parades rédactionnelles », dont nous avons identifié deux exemples : le « traitement en mélange » et le « traitement par invisibilité ». Ces formulations permettent de faire gagner des droits aux collectivités, respectivement en incorporant les collectivités à un groupe d'autres acteurs (privés) ou en les faisant « disparaître » du texte législatif (du moins en apparence).

Ce cheminement nous permet de revenir à nos questionnements initiaux développés dans la problématique.

Réponses aux questionnements de notre problématique

La question principale de recherche à laquelle nous avons souhaité répondre était la suivante : constate-t-on une influence *réelle* des collectivités sur les textes adoptés en procédure législative ordinaire ? Notre analyse nous a permis de montrer l'existence d'une influence des collectivités (sur la base de notre définition de l'influence des collectivités comme capacité à être pris en compte dans les écrits), qui s'exerce toutefois dans certains cas et à certaines étapes de la procédure.

Les questions subsidiaires de notre problématique concernaient l'identification des caractéristiques de cette influence : est-ce qu'elle s'exerce ou non de manière uniforme ? Est-ce qu'elle porte sur un type d'acteur législatif et un moment particulier du processus de la procédure législative ordinaire ? Est-ce qu'elle dépend du secteur étudié ou d'autres facteurs ? L'influence est-elle imputable à certaines collectivités plutôt qu'à d'autres ? L'influence des collectivités observée n'est pas systématique même si une influence forte des collectivités, dans certains cas et à certaines étapes de la procédure, est observable. Ce résultat va dans le même sens que les travaux d'autres chercheurs dans d'autres secteurs (Thomas Verhelst pour les concessions, Claus Schutze pour la politique urbaine) et relativise certains travaux ayant conclu à une absence totale d'influence des collectivités (bien que ces travaux se soient intéressés en général à une catégorie prédéfinie de collectivités). Nous avons également montré que cette capacité d'influence ne dépend pas du stade de la procédure et de l'institution : il est ainsi erroné de supposer qu'une institution européenne (comme la Commission ou le Parlement européen) soit systématiquement une alliée des collectivités, ou *a contrario* que le Conseil joue systématiquement contre les collectivités. En ce sens, le fait que le Parlement européen soit monté en puissance et joue aujourd'hui un rôle

plus important dans la procédure législative ordinaire n'implique pas pour autant que les collectivités gagnent en influence. Par ailleurs, le « secteur » n'apparaît pas comme un facteur explicatif concluant à l'échelle (certes limitée) de nos deux secteurs que sont l'énergie et les déchets : nos études de cas dessinent en effet, pour un même secteur (qu'il s'agisse de l'énergie ou des déchets), une influence qui peut être plus ou moins forte selon le sujet considéré (y compris en resserrant l'analyse à un stade de la procédure, à une institution ou segment d'institution). Enfin, les réseaux de collectivités au niveau européen (y compris leurs membres actifs) apparaissent comme les collectivités les plus mobilisées et connues des législateurs.

L'une des interrogations clés concernait la *façon* dont les collectivités sont prises en compte dans les textes législatifs : du fait de leur dimension publique, de leur légitimité supposée plus grande en lien avec le statut électif/représentatif des édiles infranationaux, et de leur appartenance à l'ordre juridique interne des États-Membres, y a-t-il une particularité de l'influence des collectivités sur les textes législatifs? Nous avons pu mettre au jour que la principale caractéristique qui avait un impact important sur la capacité d'influence des collectivités réside dans les obstacles que sont pour elles l'application du principe de subsidiarité et l'objectif de réalisation d'un marché intérieur européen concurrentiel. L'influence des collectivités au niveau des textes européens se traduit ainsi souvent dans les textes via des formulations spécifiques, les « parades rédactionnelles » évoquées plus haut. Si les « traces » de l'influence des collectivités via ces « parades rédactionnelles » peuvent paraître minimalistes, nous avons montré qu'elles n'en constituent pas moins des avancées significatives pour les collectivités à l'échelle des développements législatifs européens.

Retour au paradoxe initial : splendeurs et misères des collectivités

A l'issue de notre thèse, nous pouvons revenir au paradoxe initial de la place des collectivités au niveau européen, qui apparaissent à la fois comme reconnues et comme délaissées par les institutions européennes. La littérature sur les entités infraétatiques a mis en évidence alternativement ces deux aspects, certains travaux sur la gouvernance multiniveaux et les réseaux transnationaux de municipalités ayant tendance à mettre en avant la capacité d'influence, d'autres travaux mentionnant plutôt une faible influence (notamment quelques travaux issus de la gouvernance multiniveaux ou traitant des entreprises publiques locales). Cette dualité a conduit certains chercheurs à demander à démêler ces questions d'influence (par exemple MOORE, 2008, ROWE, 2011, cités *in extenso* dans l'introduction). Nos résultats s'inscrivent dans cette ambition. Ils retrouvent cette variabilité de l'influence, mais grâce à la méthodologie suivie, ils permettent d'expliquer et de comprendre ces deux facettes du positionnement des collectivités, et comment elles peuvent jouer alternativement.

Splendeurs. Comme la littérature a déjà pu le décrire (HEINELT et al, 2008

notamment), nous avons montré que les collectivités peuvent bénéficier d'une reconnaissance particulière en tant que représentants élus ou représentatifs, proches du citoyen, maîtrisant les aspects de mise en oeuvre. Les collectivités ont ainsi souvent un accès facilité aux représentants institutionnels. Dans le domaine de l'énergie, la Convention des maires constitue un exemple particulièrement frappant d'une capacité d'accès régulière et continue (avec une visibilité assez exceptionnelle) aux commissaires, à de nombreuses DG de la Commission, au Parlement... Dans le domaine des déchets, les associations de collectivités font partie des parties prenantes consultées spontanément par les services de la Commission ou les parlementaires. Pour autant, cet accès ne se traduit pas nécessairement en influence dans les textes rédigés par ces législateurs (et rejoint le constat de faible influence dans certains cas qu'a pu relayer la littérature sur les entités infraétatiques comme par exemple HÖGENAUER, 2015).

Misères. Car les collectivités, en tant qu'entités infraétatiques publiques, se trouvent confrontées à deux obstacles majeurs pour « exister » dans les textes législatifs : l'application du principe de subsidiarité interprété comme une non ingérence dans les affaires institutionnelles des États-Membres, et l'objectif d'un marché intérieur européen concurrentiel. Comme nous l'avons évoqué, la littérature sur les opérateurs publics (locaux) avait déjà mis en évidence les difficultés rencontrées par les entreprises publiques vis-à-vis des développements politiques du marché intérieur, y compris dans les domaines de l'énergie et des déchets (cf. par exemple POUPEAU, 2004 ; DREYFUS, 2011 ; MARCOU, 2016). Le principe de subsidiarité et son évolution avaient été quant à eux plutôt identifiés comme des éléments potentiellement favorables aux collectivités (cf. par exemple TATHAM, 2014, détaillé en introduction). Nos études de cas permettent de comprendre dans le détail *comment* et *pourquoi* ces obstacles se dressent en travers des collectivités rendant leur influence extrêmement compliquée, et surtout *comment* ils peuvent néanmoins être surmontés ou contournés. L'appréciation du principe de subsidiarité par les législateurs conduit à ce que la mention des collectivités dans les textes soit remise en cause, et souvent minimisée, quand la recherche d'un marché européen fonctionnel mène à privilégier indirectement les entités privées au détriment de leurs homologues publics. Ce faisant, les autorités publiques locales sont particulièrement handicapées pour influencer les textes européens. Mais ces blocages ne sont pas rédhibitoires.

En effet, malgré ces obstacles, les collectivités peuvent être prises en compte dans les textes européens : nous avons mis en évidence deux types de « parades rédactionnelles » dans nos études de cas, qui permettent (au moins dans certains cas) aux collectivités d'être influentes, c'est-à-dire que les législations européennes négociées en procédure législative ordinaire peuvent tout de même être favorables aux collectivités. Comme évoqué plus haut, elles consistent à intégrer les collectivités à des ensembles plus larges et privés (« parades en mélange ») ou à formuler les textes de telle sorte que les collectivités ne soient pas mentionnées (« parades par invisibilité »).

Grâce à ces parades, dans certains cas, les collectivités peuvent être influentes. Mais **elles le sont dans un cadre de petits pas**. Dans le système législatif européen, les collectivités capitalisent sur des petites victoires législatives qui ouvrent des espaces : du fait qu'elles soient corsetées par les contraintes du cadre institutionnel (principe de subsidiarité, objectif du marché intérieur concurrentiel) qui réduisent l'univers des possibles, elles n'acquièrent de droits nouveaux qu'au prix d'une capacité à s'engouffrer dans de petits espaces. Ces droits nouveaux sont modestes, et leur valeur ne peut apparaître et être pleinement comprise qu'en mobilisant une analyse détaillée, en profondeur. Notre méthodologie fondée sur l'étude clinique des rédactions législatives nous a permis de les mettre en évidence.

Cadre de validité de l'approche proposée et limites

Si l'approche que nous avons adoptée pour étudier l'influence des collectivités dans le cadre de procédures législatives ordinaires permet de conclure à des résultats de recherche intéressants à notre sens, elle s'appuie sur une définition précise (et par là même circonscrite) de l'influence. Comme explicité en introduction, notre définition de l'influence est ainsi réduite aux effets sur les productions écrites, et ne s'intéresse pas aux effets sur les acteurs ou les ressources (par exemple un eurodéputé convaincu par des collectivités mais sans que cela ne se traduise dans le texte, ou qui soutient les collectivités d'une autre façon qu'en modifiant les textes législatifs, n'entre pas dans le champ de notre définition de l'influence). En outre le parti pris est de s'intéresser seulement aux procédures législatives ordinaires, c'est-à-dire de laisser de côté les autres procédures législatives ou les productions non législatives. Nous avons indiqué en introduction que notre approche de l'influence ne permet pas de prendre en compte les 2^{ème} et 3^{ème} visages de l'influence. En outre, elle n'inclut pas l'étape de la mise en œuvre des législations, par opposition à certaines approches (comme l'« européanisation » des collectivités, cf. panorama de la littérature européenne sur les collectivités en introduction) qui s'attachent à prendre en compte le cycle législatif complet.

De manière générale, notre approche n'a pas pour ambition (et de fait ne permet pas) de refléter un état de long terme des rapports de force (c'est-à-dire de définir une certaine place des collectivités dans la « gouvernance européenne ») ou de caractériser de manière générale le « système européen ». L'ambition est « seulement » d'éclairer la capacité des collectivités à être prises en compte dans la législation européenne au moment où elle s'écrit.

Une autre limite de notre approche est liée au choix de nos terrains d'enquête. Les deux paquets législatifs que nous avons sélectionnés concernent le domaine de l'énergie et des déchets, et les négociations ont lieu sous la Commission Juncker (2014-2019). Les généralisations sont donc limitées à des textes similaires (c'est-à-dire des procédures législatives ordinaires principalement à vocation réglementaire), correspondant au contexte politique de la mandature Juncker et de la 8^{ème} législature du Parlement européen.

Enfin, notre manière d'aborder l'influence implique que nous n'avons pas nécessairement une vision du lobbying fine réalisée en multiniveaux (et de l'influence réalisée ailleurs que sur le texte à Bruxelles). En nous centrant sur le texte législatif à Bruxelles, nous ne pouvons saisir que la prise en compte finale des collectivités, dans le texte. Notre méthodologie nous permet certes de « remonter » certaines pistes pour identifier les principales sources d'influence mais il est clair que ces sources ne sont pas exhaustives. À titre d'exemple, si nous sommes capables de « tracer » une influence au niveau du Parlement et du Conseil des entreprises municipales allemandes et belges dans les dispositions relatives au fonctionnement de l'entité européenne des gestionnaires de réseau d'électricité, il nous est difficile de nous prononcer sur le fait que les gestionnaires de réseau de distribution locaux des 28 États-Membres aient tenté de jouer un rôle via leur État-Membre au Conseil : n'ayant pas pu interroger les 28 attachés énergie sur la façon dont ils avaient ou non pris en compte leurs collectivités au niveau national, nous ne pouvons que constater que la rédaction au niveau européen prend en compte les demandes de collectivités, au moins par des canaux belgo-allemands. Pour le dire autrement, le lobbying « indirect » qui part des collectivités mais n'aboutit pas ou a changé de forme à Bruxelles (ce que décrivent Olivier Costa et Andy Smith dans MICHEL, 2006 à propos de la région bordelaise qui fait du lobby au niveau local, national et européen) n'est pas « capturé » par notre méthodologie (en tout cas pas de manière exhaustive). De même, le lobbying européen de collectivités qui consiste à aller voir l'eurodéputé responsable de la circonscription sans que celui-ci ait un rôle ensuite dans la rédaction n'est simplement pas vu s'il ne se traduit pas en écrit. Cela ne veut pas dire que ce lobbying n'existe pas ou qu'il ne donne pas lieu à influence (à son niveau), mais qu'il est laissé comme une « boîte noire » : en termes de lobbying n'est finalement rendu visible (et potentiellement identifié comme de l'influence s'il est transformé en texte) que ce que le rédacteur législatif reçoit/perçoit in fine (et prend en compte). Cela rejoint notre définition de l'influence, qui correspond à une prise en compte des collectivités dans les écrits, mais pas nécessairement comme résultat d'une action de lobbying (l'influence peut être aussi une anticipation : par exemple si le rédacteur a une position personnelle en faveur des collectivités).

La plus-value de notre approche qualitative

Pour finir nous aimerions revenir sur les travaux qui se développent majoritairement actuellement pour l'étude de l'influence des groupes d'intérêt au niveau européen (y compris des collectivités), et qui s'appuient sur des analyses textuelles quantitatives. Notre étude, essentiellement qualitative, nous semble pouvoir utilement venir en complément de ce type de travaux grâce à son attention portée aux procédures, à la temporalité et à la subtilité de l'écrit.

Pour l'étude de l'influence, de nombreux travaux récents des « EU lobbying studies » utilisent une analyse quantitative (on pense par exemple à KLÜVER, 2013, à DÜR

et al, 2015, et plus généralement aux appels à développer ce type d'enquêtes, comme COEN, 2007 ou BUNEA et BAUMGARTNER, 2014). Ces travaux ont cherché à évaluer l'influence de différentes parties prenantes en comparant dans un grand nombre de cas des « position papers » et les propositions législatives, de manière à pouvoir tirer des enseignements généraux sur l'influence à Bruxelles. Ces recherches permettent de montrer de manière agrégée les groupes d'intérêts dont les « positions » sont les plus alignées avec les textes législatifs, dans une perspective comparative.

À notre sens, ces travaux sont intéressants par la montée en généralité qu'ils autorisent (grâce à l'approche statistique), mais ils ne permettent pas de lever le voile sur les mécanismes et causes de l'influence. Notre méthodologie qui s'appuie sur un suivi à la trace des textes (y compris les subtilités de rédaction), qui incorpore les effets de la « machine processuelle » dans leur temporalité, et qui prend en compte les analyses des rédacteurs permet, dans un nombre de cas certes plus restreint, non seulement d'évaluer l'influence mais aussi et surtout de comprendre *pourquoi il y a influence ou non*.

Ainsi, nous avons pu montrer que certaines formulations apparaissent, se maintiennent ou disparaissent non pas du fait d'actions de lobbying, même indirectes, mais pour d'autres raisons. Certaines prises de position des institutions peuvent être liées à l'application de la procédure et au respect de certaines règles d'organisation (comme les présidences tournantes ou la règle de la majorité qualifiée au Conseil). C'est le cas, par exemple, de la « liste ouverte » des coûts couverts par les filières REP, qui disparaît en raison des règles de minorité de blocage qui conduisent le Conseil à privilégier une autre priorité (la dérogation d) et à utiliser cette liste ouverte comme monnaie d'échange. Certaines dispositions existent surtout par des concours de circonstances très particuliers. C'est le cas de l'obligation de dialogue multiniveaux dans la gouvernance, qui a été introduite dans la législation principalement parce qu'un rapporteur au profil atypique a porté à bout de bras cette mesure durant toute la procédure au Parlement et en trilogues, y compris en trouvant une parade au niveau rédactionnel.

En outre, les travaux quantitatifs s'appuient sur la « position de la Commission » pour les comparer à une « position » des parties prenantes. Notre étude nous a permis de voir que la « position de la Commission » est en réalité une réalité floue, malléable, évolutive. La procédure et sa dynamique sont importantes et conduisent à identifier, pour un même dossier, parfois différentes « positions » de la Commission (ce qui est particulièrement visible pour les deux propositions déchets, la première étant très favorable aux collectivités et la deuxième l'étant moins). Chaque position est en effet contingente, chaque négociation a des dynamiques propres, ce qui implique aussi qu'il est problématique de ne pas prendre en compte le contexte historique et/ou procédural de chaque sujet et chaque secteur, dans la mesure où ils ne sont pas neutres sur les positions prises. Étudier la position du Conseil sans prendre en compte les effets de la majorité qualifiée, ou de la Commission sans comprendre les effets du comité d'études d'impacts conduit à ne pas identifier certains éléments

essentiels. A contrario comparer des cas sans s'assurer que les procédures sont similaires (notamment dans le temps) revient à comparer des choses de nature différente. De même, étudier la position prise par le Parlement européen sans prendre en compte la proposition de la Commission, ou les trilogues sans comprendre les débats préalables, conduisent à ignorer certains éléments explicatifs clés. C'est particulièrement clair dans le cas des trilogues sur la question de la « EU DSO entity », question qui a été « réglée » en fait avant même les trilogues. C'est également le cas pour les débats au Parlement européen sur les communautés énergétiques renouvelables, pour lesquels le rapporteur s'appuie fortement sur la Commission, faisant de la disposition finale de la Commission une clé de lecture importante.

Enfin, nous aimerions revenir sur l'importance de situer la « position des parties prenantes » via des « position papers » ou les réponses aux consultations publiques dans leur contexte de préparation. Dans les travaux quantitatifs, cette position est codée sur la base du contenu (uniquement en anglais) des « positions papers » et réponses aux consultations publiques, pour être comparée au produit écrit final. L'étude des mobilisations nous a montré qu'il existe souvent un fort degré de complexité voire des évolutions dans le message porté par les parties prenantes. Si le cas de la définition de déchet municipal (où même les négociateurs sont perdus, tant les mêmes types de parties prenantes soutiennent à la fois l'ajout et le retrait du critère de quantité) est extrême, il apparaît que les rédacteurs des « position papers » utilisent souvent toutes les subtilités d'écriture pour parvenir à un texte consensuel. Chaque virgule, chaque petit mot (« shall » plutôt que « should », « or » plutôt que « and », etc.), chaque paragraphe lu en conjonction avec un autre, est extrêmement important et peut changer le sens. En outre, les positions sont tenues sur la base d'un contexte défini : chaque position ne peut être comprise – et n'est valable – que dans le cadre d'une réponse ou d'une réaction à ce qui se produit à ce moment-là, au niveau institutionnel. Typiquement la phrase rapide exprimant une réserve polie d'Eurocities à propos d'objectifs de rénovation des bâtiments publics exemplaires pour les collectivités ne peut être comprise que dans le cadre du contexte du position paper dans laquelle cette phrase se situe. Eurocities est en réalité totalement opposé à cette mesure (cf. le lobbying intense et réussi sur ce point pour cette même directive qui a été révisée deux ans plus tôt), mais la consultation publique sur l'efficacité énergétique de la Commission précise cette fois que l'article concerné est hors du champ de la nouvelle révision considérée. Il est donc stratégiquement préférable pour l'association de ne pas insister sur ce point et de concentrer son opposition sur d'autres aspects. De manière similaire, nous avons pu mettre en évidence que le produit final rédigé (la proposition législative adoptée à l'issue des trilogues) est, sauf exception, un summum de complexité, où chaque virgule, chaque conjonction, chaque petit mot, chaque considérant, la base juridique même, comptent. Une lecture attentive de tous ces éléments pris en conjonction et un éclairage des rédacteurs impliqués est alors nécessaire pour être capable de dire si une mesure est plutôt favorable ou défavorable à une partie prenante. Comparer des parties de phrases de manière statistique ou s'appuyer sur des résumés de législation nous paraissent ainsi comporter quelques limitations pour évaluer l'influence.

Au final, si ces études quantitatives peuvent permettre de tirer des conclusions statistiques en agrégeant un grand nombre de cas et en simplifiant les écrits, les études qualitatives de l'influence conservent à notre sens toute leur pertinence, pour toutes les raisons citées ci-dessus.

Les suites qui pourraient être données à notre recherche

Le type d'analyse que nous avons conduit (évaluation de l'influence sur les productions législatives) et notre méthodologie fondée sur une triangulation des méthodes d'influence (process tracing, influence attribuée, analyse textuelle) pourrait être appliquée à d'autres cas qui relèvent de la procédure législative ordinaire. Par exemple, il serait intéressant de tester si les résultats mis en évidence ici (notamment l'usage des « parades rédactionnelles ») se retrouvent dans le cas d'autres textes, comme par exemple ceux sur la qualité de l'air ou les transports. La façon dont les procédures législatives européennes se déroulent (ouverture des données sur les textes et les législateurs, procédures similaires dans toutes les DG de la Commission, etc.) font que notre méthodologie y est très adaptée.

La transposition de notre travail fait au niveau européen à un niveau national paraît en revanche moins réalisable, au moins pour ce qui concerne la France. La manière dont les projets législatifs sont produits et adoptés aujourd'hui au niveau national ne permettent pas nécessairement de bénéficier des conditions de transparence qui existent au niveau européen (facilité d'identification des rédacteurs, des parties prenantes, d'obtention des textes intermédiaires...). Néanmoins, les évolutions récentes vers un cadre de plus en plus transparent (avis du Conseil d'État rendu publics depuis 2015, systématisation des consultations publiques, etc.) donnent à penser qu'une approche similaire pourrait être envisageable dans un avenir proche.

Bibliographie

- ALLEMAND Roselyne (dir.), 2011, Les effets du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales- approches comparées, L'Harmattan, 417p.
- ALNE Sture Magne, 2013, The Energy Efficiency Directive: Last but not least of EUs climate package?: Lobby strategies and coalition building among European associations, Thèse de maîtrise en science politique soutenue à l'Université d'Oslo sous la direction d'Anne Therese Gullberg.
- AMMON Ulrich, 2006, Language conflicts in the European Union: On finding a politically acceptable and practicable solution for EU institutions that satisfies diverging interests, *International Journal of Applied Linguistics*, vol. 16, n°3, pp. 319-338.
- ANDOURA Sami, HANCHER Leigh, VAN DER WOUDE Marc, 2010, Vers une communauté européenne de l'énergie : un projet politique, *Notre Europe*, 88 p.
- BACHE Ian, 1999, The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK. *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°1, pp. 28-45.
- BACHE Ian, 2012, "Multi-Level Governance in the European Union" in David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, pp. 628-641.
- BACHE Ian, BULMER Simon, GEORGE Stephen and PARKER Owen, 2015, *Politics in the European Union*, 4th edition, Oxford University Press, 604 p.
- BACHRACH Peter and BARATZ Morton S, 1962, Two Faces of Power, *American Political Science Review*, vol. 56, n°4, pp. 947-52.
- BANSARD Jennifer, PATTBERG Philipp, WIDERBERG Oscar, 2017, Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance, *International Environmental Agreements*, vol. 17, n°2, pp. 229-246.
- BARBIER Jean-Claude, 2015, Le mythe de la compétence linguistique en anglais et quelques conséquences pour la politique en Europe, document présenté en 2015 au Congrès de l'association française de Science Politique
- BARBIER Rémi, 2005, "VII. Le financement de l'élimination des déchets municipaux" dans *Annuaire des collectivités locales*, Tome 25 : Le financement des politiques locales, pp. 87-99.
- BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie et QUÉRÉ Olivier, 2015, Les cadres intermédiaires de la fonction publique, *Gouvernement et action publique*, n°4, pp. 9-32.
- BARROCHE Julien, 2012, Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours, *Droit et société*, n°1, pp. 13-29.
- BAUBY Pierre, 2008, L'eupéanisation des services publics, *Telescope*, vol.14, hiver 2007-2008, pp. 11-22.
- BEAUVALLET Willy, MICHON Sébastien, 2012, "Faire carrière au Parlement Européen : activation de dispositions et socialisation institutionnelle", dans Didier Georgakakis (dir.), *Le champ de l'Eurocratie*, Paris, Economica, pp. 13-42.
- BELVEZE Corinne, 2015, Benchmark des contrats de concession de distribution publique de gaz et d'électricité. Vers une recomposition de la politique publique locale de l'énergie ?, Rapport commandité par la Ville de Paris (Version académique), Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD

sous la direction de François-Mathieu Poupeau, Ecole nationale des ponts et chaussées, 267p.

- BERNHAGEN Patrick, DÜR Andreas et MARSHALL David, 2014 Measuring lobbying success spatially, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 3, n°2, pp. 202-218.
- BEYERS Jan, DONAS Tom, 2014, Inter-Regional Networks in Brussels. Analyzing the Information Exchanges among Regional Offices, *European Union Politics*, vol.15, n°4, pp.547-71.
- BEYERS Jan, DONAS Tom, FRAUSSEN Bert, 2015, No place like home? Explaining venue selection of regional offices in Brussels, *Journal of European public policy*, vol. 22, n°5, pp.589-608.
- BEYERS Jan, EISING Rainer and MALONEY William, 2008, Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere : Much we study, little we know ?, *West European Politics*, vol. 31 n°6, pp. 1103-1128.
- BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, 2016, Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique, *Revue française de science politique*, vol. 66, pp. 407-433.
- BEZES Philippe, PALIER Bruno et SUREL Yves, 2018, Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques, *Revue française de science politique*, vol. 68, n°6, pp. 961-965.
- BINDERKRANTZ Anne Skorkaer and PEDERSEN Helene H., 2016, What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access. *European Political Science*.
- BOMBERG Elizabeth et PETERSON John, 1998, European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities, *Political Studies*, vol. 40, n°2, pp. 219-235.
- BÖNKER Frank, LIBBE Jens, et WOLLMAN Hellmut, 2016, « Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany », in WOLLMANN, KOPRIĆ, MARCOU (ed.). *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*, Springer, 348p.
- BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, 2013, Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie, *Sociologie du Travail*, vol. 55, pp. 475-494.
- BORJA Jordi, 1992, Eurocities—a system of major urban centers in Europe. *Ekistics*, 1992, pp. 21-27.
- BOUWEN Pieter, 2002, A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers, MPIfG Discussion Paper 02/7, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- BOUWEN Pieter, 2004, The logic of Access to the European Parliament : Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n°3, pp. 473-495.
- BRACK Nathalie et KELBEL Camille, 2016, « The Greens in the European Parliament: Evolution and cohesion » in Van Haute E. (ed.). *Green parties in Europe*. Routledge, pp. 217-239.
- BRANDSMA Gijs Jan, 2015, Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking, *European Union Politics*, vol. 16, n°2, pp. 300-319.

- BRESSANELLI Edoardo, KOOP Christel, REH Christine, 2016, The impact of informalisation: Early agreements and voting cohesion in the European Parliament, *European Union Politics*, vol.17, n°1, pp. 91-113.
- BULKELEY Harriet et al., 2003, Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe, *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 5, n°3, September 2003, pp. 235-254.
- BUNEA Adriana, BAUMGARTNER Frank R., 2014, The state of the discipline: authorship, research design and citation patterns in studies of EU interest group and lobbying, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n°10, pp. 1412-1434.
- BÜRGIN Alexander, 2015, National binding renewable energy targets for 2020 but not for 2030 : why the European Commission developed from a supporter to a brakeman, *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n°5, pp. 690-707.
- BUSBY Amy et KHEIRA Belkacem, 2013, “Coping with the information overload”: An exploration of assistants' backstage role in the everyday practice of European Parliament politics’, in: Ripoll Servent, Ariadna and Amy Busby (eds): ‘Agency and influence inside the EU institutions’, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, vol. 17, Article 4, pp. 1-28.
- BUSCH Henner, 2016, *Entangled Cities: Transnational Municipal Climate Networks and Urban Governance*, Lund, DOCTORAL DISSERTATION.
- CALLANAN Mark, 2011, EU decision-making: reinforcing interest group relationships with national governments? *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n°1, pp. 17-34.
- CALLANAN Mark, TATHAM Michael, 2014, Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n°2, pp. 188-210.
- CAMMISA Anne-Marie, 1995, *Governments as Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System*, Westport: Praeger.
- CHALMERS Adam W., 2011, Interests, Influence, and Information: Comparing the Influence of Interest Groups in the European Union. *Journal of European Integration*, vol.33, n°4, pp. 471-486.
- CHALMERS Adam W., 2013a, With a lot of help from their friends: Explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. *European Union Politics* 14(4): 476-496.
- CHALMERS Adam W., 2013b, Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union. *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n°1, pp. 39-58.
- CHALMERS Adam W., 2013c, Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n° 5, pp. 815-831.
- CHEVALLIER Jacques, 2011, The role of civil servants in the law-making process (Review) [La place de l'administration dans la production des normes], *Droit et Société*, vol. 79, n°3, pp. 623-636.
- CHITTUM Anna et ØSTERGAARD Poul Alberg, 2014, How Danish communal heat planning empowers municipalities and benefits individual consumers, *Energy Policy*, vol. 74, pp. 465-474.
- CINI Michelle, PEREZ-SOLORZANO BORRAGAN Nieves, 2016, *European Union Politics*, 5th ed., Oxford University Press, 512 p.
- COEN David et RICHARDON Jeremy (ed.), 2009, *Lobbying the European Union : Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, 390p.

- COEN David, 2007, Empirical and theoretical studies in EU lobbying, *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°3, pp. 333-345.
- COGO Alessia et JENKINS Jennifer, 2010, English as a lingua franca in Europe: A mismatch between policy and practice, *European Journal of Language Policy*, vol. 2, n°2, pp. 271-293.
- CORBETT Richard, JACOBS Francis, NEVILLE Darren, 2016, *The European Parliament*, 9th ed., John Harper publishing, London, 512p.
- COSTA Olivier, 2002a, « Les représentants des intérêts infra-étatiques auprès de l'Union » dans Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union Européenne*, Strasbourg, PUS, pp. 147-168.
- COSTA Olivier, 2002b, « Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux, Les députés européens dans la gouvernance multiniveaux » dans O. Nay et A. Smith (dir.) — *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique — Economica*, pp.195-225.
- COSTA Olivier, 2014, Que peut le Parlement européen ?, *Pouvoirs* 2014/2, n°149, pp. 77-89.
- COSTA Olivier, BRACK Nathalie, 2018, *How the EU Really Works*, Routledge, 330 p.
- COSTELLO Rory, THOMSON Robert, 2013, The distribution of power among EU institutions: who wins under codecision and why?, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n°7, pp. 1025-1039.
- COURTUY Guillaume, 2018, *Le lobbying en France: Invention et normalisation d'une pratique politique*, Peter Lang, 404p.
- COUTARD Olivier, 1994, *Une analyse économique de l'accès aux réseaux électriques d'interconnexion*, Thèse de doctorat en Economie et Sciences Sociales sous la direction de Jean Laterrasse, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 328p.
- CRAIG Paul, 2012, Subsidiarity: A political and legal analysis, *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, n°1, pp. 72-87.
- DABROWSKI Marcin, BACHTLER John, BAFOIL François, 2014, Challenges of multi-level governance and partnership: drawing lessons from European Union cohesion policy, *European Urban and Regional Studies*, vol. 21, n°4, pp. 355-363.
- DE MAILLARD Jacques et ROBERT Cécile, 2008, "Gouvernement par comités", dans Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, pp. 313-334.
- DEFEUILLEY Christophe, 2016, Energy transition and the futures of the electricity sector, online publication : https://www.researchgate.net/publication/308163305_Energy_transition_and_the_futures_of_the_electricity_sector.
- DEMARCHI Samuel et PY Jacques, 2006, L'entretien cognitif: son efficacité, son application et ses spécificités. *Revue québécoise de psychologie*, vol. 27, n°3, pp. 1-20.
- DIMITRIU Filip, 2015, *Le rôle des collectivités régionales et locales dans la politique européenne de développement des énergies renouvelables*, mémoire de Master II en « Droit de l'Union européenne » sous la direction de Patrick MEUNIER, 191p.
- DOBBELS Mathias, NEUHOLD Christine, 2013, The Roles Bureaucrats Play': The Input of European Parliament (EP) Administrators into the Ordinary Legislative Procedure: A Case Study Approach, *Journal of European Integration*, vol. 35, n°4, pp. 375-390.

- DONAS Tom et BEYERS Jan, 2013, How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union, *The Journal of Federalism*, vol. 43, n°4, pp. 527-550.
- DONAS Tom, FRAUSSEN Bert and BEYERS Jan, 2014, It's Not All About The Money. Explaining Varying Policy Portfolios of Regional Representations in Brussels, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 3, n°1, pp. 79-98.
- DOUILLET Anne-Cécile et DE MAILLARD Jacques, 2010, Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée – Le cas de la DG Justice, Liberté, Sécurité, Politique européenne, n°3, pp. 77-98.
- DREYFUS Magali, 2011, "Les effets du droit européen sur la gestion des déchets ménagers en Allemagne, en France et en Italie", in Roselyne Allemand (dir.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales-approches comparées*, L'Harmattan, pp. 331-351.
- DUFOURNET Hélène, 2016, "Sauver les meubles" en "sauvant la face": faire la norme "à l'ombre" de la communication politique, *Droit et société*, n°92, pp. 33-51.
- DÜR Andreas et DE BIEVRE Dirk, 2007, The Question of Interest Group Influence, *Journal of Public Policy*, 2007, vol. 27, n°1, pp. 1-12.
- DÜR Andreas, 2008, How Much Influence Do Interest Groups Have in the EU? Some Methodological Considerations, *European Union Politics*, vol. 9, n°4, pp. 558-576.
- DÜR Andreas, BERNHAGEN Patrick, MARSHALL David, 2015, Interest Group Success in the European Union, *Comparative Political Studies*, vol. 48, n°8, pp. 951 - 983.
- EIKELAND Per Ove, 2008, EU Internal Energy Market Policy: New Dynamics in the Brussels Policy Game?, FNI Report n°14, CANES Working Paper (Lysaker: Fridtjof Nansen Institute).
- EIKELAND Per Ove, 2011, The third internal energy market package: New power relations among member states, EU institutions and non-state actors? *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n°2, pp. 243-263.
- EISING Rainer, 2002, Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization, *International Organization*, vol. 56, n°1, pp. 85-120.
- EISING Rainer, 2007, The access of business interests to EU institutions: towards elite pluralism?, *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°3, pp. 384-403.
- EISING Rainer, 2008, Interest groups in EU policy-making, *Living Rev. Euro. Gov.*, vol. 3, (2008), n°4. [Online Article]: cited [September 2016], <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>.
- EISING Rainer et KOHLER-KOCH Beate (ed.), 2003, *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, 325p.
- EMELIANOFF Cyria, 2014, Local energy transition and multilevel climate governance: the contrasted experiences of two pioneer cities (Hanover, Germany, and Växjö, Sweden), *Urban Studies*, vol. 51, n°7, pp. 1378-1393.
- ERSHOVA Anastasia, 2018, The Watchdog or the Mandarin? Assessing the impact of the Directorates General on the EU legislative process, *Journal of European Public Policy*, pp. 1-21.
- EYMERI Jean-Michel, 2002, « Définir la "position française" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Economica, pp. 149-175.

- EYMERI Jean-Michel, 2003, « *Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique* », in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, pp. 47-77.
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel et GEORGAKAKIS Didier, 2008, "Les hauts fonctionnaires de l'Union Européenne", dans Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, pp. 285-312.
- FENDER Adrien, POUPEAU Francois-Mathieu, 2007, *L'émergence d'un nouveau mode de gouvernement local des réseaux en Allemagne. Une ville moyenne et son Stadtwerk face au processus de libéralisation*, Sociologie du Travail, Elsevier Masson, vol. 49, n°4, pp. 366-382.
- FINCK Michèle, 2017, *Subnational Authorities in EU Law*. Oxford University Press, 217p.
- FOUILLEUX Eve, DE MAILLARD Jacques et SMITH Andy, 2005, Technical or political: the working groups of the Council of ministers, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, pp. 609-623.
- FRESIA Marion, 2012, *La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR*, Critique internationale, n° 54, pp. 39-60.
- GABILLET Pauline, 2015, *Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz : des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés*. Thèse de doctorat en Gestion et management, sous la direction de Sylvie JAGLIN et co-encadrée par François-Mathieu POUPEAU, Université Paris-Est, 463 p.
- GAZZOLA Michele, 2015, Multilingual communication for whom? Language policy and fairness in the European Union. *European Union Politics*, 2016, vol. 17, n°4, pp. 546-569.
- GIACOMARRA Marcella et BONO Filippa, 2015, European Union commitment towards RES market penetration: From the first legislative acts to the publication of the recent guidelines on State aid 2014/2020, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 47, pp. 218-232.
- GIEST Sarah, HOWLETT Michael, 2013, Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts, *Environmental Policy and Governance*, vol. 23, pp. 341-353.
- GRAND Emmanuel, VEYRENC Thomas, 2011, *L'Europe de l'électricité et du gaz - Acteurs, marchés, régulations*, Economica, 576p.
- GREENWOOD Justin, 2011, *Interest Representation in the European Union*, 3rd ed., the European Union series, Palgrave, 288p.
- GREENWOOD Justin, 2014, The thematic networks among regional offices in Brussels: from 'push and pull' to 'people and place,' *Regions & Cohesion*, vol. 4, n°3, pp. 1-16.
- GRÉGORY Marie-Ange, 2014, *La cause départementaliste: genèses et réinventions d'une controverse politique française*. Thèse de doctorat sous la direction de Philippe Aldrin. Aix-Marseille.
- GRÉMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notable dans le système politique français*. Seuil.
- GRIFFITHS Ron, 1995, *Eurocities, Planning Practice & Research*, vol. 10, n°22, pp. 215-222.
- GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, 2006, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin Editeur (Collection U. « Sociologie »), 251 p.

- GUEGUEN Daniel, MARISSEN Vicky (*), 2015, Le nouveau guide pratique du labyrinthe communautaire, PACT publishing.
- GUÉRANGER David, 2000, Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité. Politiques et management public, vol. 18, n°3, pp. 121-134.
- HÄGE Frank M., 2008, Who decides in the Council of the European Union ?, Journal of Common Market Studies, vol. 46, n°3, pp. 533-558.
- HAIDER Donald, 1974, When Governments Come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying, New York: New York Free Press.
- HALPERN Charlotte, 2005, Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994-99. Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 23, n°5, pp. 697-713.
- HAMEDINGER Alexander et WOLFFHARDT Alexander (ed.), 2010, The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks, Amsterdam, 246 p.
- HARTLAPP Miriam, METZ Julia, RAUH Christian, 2014, Which policy for Europe? Power and conflict inside the European Commission, Oxford University Press, 340p.
- HEINELT Hubert, NIEDERHAFNER Stefan, 2008, Cities and organized interests Intermediation in the EU Multi-level System, European Urban and Regional Studies, vol. 15, n°2, pp. 173-187.
- HÉRITIER Adrienne, 2001, Market integration and social cohesion: the politics of public services in European regulation. Journal of European Public Policy, 2001, vol. 8, no 5, p. 825-852.
- HOFFMAN-MARTINOT Vincent, 1985, L'auto-administration communale en République Fédérale d'Allemagne, les relations financières centre-périphérie, thèse de Science politique, Université de Bordeaux I, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.
- HÖGENAUER Anna-Lena, 2015, The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union, Territory, Politics, Governance, vol. 3, n°2, pp. 147-166.
- HÖNNIGE Christoph et PANKE Diana, 2016, Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and social Committee and their quest for awareness, Journal of European Public Policy, vol. 23, n°4, pp. 624-642.
- HOOGHE Liesbet, 1995, Subnational mobilization in the European Union, European University Institute Working papers, 44p.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, 2001, Multi-level governance and European Integration, Rowman & Littlefield Publishers, 272p.
- HUGGINS Christopher, 2018, Subnational government and transnational networking: the rationalist logic of local level Europeanization, Journal of Common Market Studies, vol. 56, n°6, pp. 1263-1282.
- HUYBRECHTS Benjamin et HAUGH Helen, 2018, The Roles of Networks in institutionalizing new hybrid organizational forms: Insights from the European Renewable Energy Cooperative Network, Organization Studies, vol. 39, n°8, pp. 1085-1108.
- JEANNOT Gilles, 2008, Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics, Revue française de science politique, vol. 58, pp. 123-140.

- JEFFERY Charlie, 1997, L'émergence d'une gouvernance multiniveaux dans l'Union européenne: une approche des politiques nationales. *Politiques et management public*, vol. 15, n°3, pp. 211-231.
- JEFFERY Charlie, 2000, Sub-national mobilisation and European integration: Does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°3, pp. 1-23.
- JEFFERY Charlie, 2005, "Regions and the European Union : letting them in and leaving them alone", dans Stephen Weatherill et Ulf Bernitz (eds), *The role of the regions and subnational actors in Europe*, Portland (Or.), Hart publishing, pp. 33-46.
- JOHN Peter, 1994, Local Government and the European Union Lobbying, *Contemporary Political Studies*, vol. 2, pp. 906-921.
- JOUZEL Jean Noël et PRETE Giovanni, 2017, La normalisation des alertes sanitaires. Le traitement administratif des données sur l'exposition des agriculteurs aux pesticides, *Droit et société*, n°96, pp. 241-256.
- KASSIM Hussein, PETERSON, John, BAUER Michael W., CONNOLLY Sara, DEHOUSSE Renaud, HOOGHE Liesbet et THOMPSON Andrew, 2013, *The European Commission of the 21st Century* (Oxford and New York: University Press), 400p.
- KEATING Michael, 1999, Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies, *Regional & Federal Studies*, vol. 9, n°1, pp.1-16.
- KEATING Michael, 2008, Thirty years of territorial politics, *West European Politics*, vol. 31, n°1-2, pp. 60-81.
- KEATING Michael, HOOGHE Liesbet et TATHAM Michael, 2015, « Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process », dans Jeremy Richardson (dir.) *European Union: Power and Policy-making*, Abingdon-Routledge, pp.445-466.
- KEINER Marco et KIM Arley, 2007, Transnational City Networks for Sustainability, *European Planning Studies*, vol. 15, n°10, pp. 1369-1395.
- KERN Kristine et BULKELEY Harriet, 2009, Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n°2, pp. 309-332.
- KLÜVER Heike, 2013, *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*, Ford University Press, 320p.
- KNODT Michèle, QUITTKAT Christine et GREENWOOD Justin, 2012, *Functional and territorial interest representation in the EU*, Routledge, 184p.
- LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, 1996, Des «passe-droits» aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, *Droit et société*, vol. 32, n°1, pp. 51-73.
- LATOUR Bruno, 2004, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, La découverte, 319p.
- LAURENS Sylvain, 2007. "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent?, *Genèses*, n°4, pp. 112-127.
- LAURENS Sylvain, 2009, Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981), Paris, Belin, coll. Sociohistoires, 347p.
- LAURENS Sylvain, 2015, *Les Courtiers du capitalisme : Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, éditions Agone, coll. L'ordre des choses, 468p.
- LE CROM Jean-Pierre, 2011, Présentation, *Droit et société*, n°79, pp. 551-560.
- LE GALES Patrick, 2011, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 486 p.

- LE LIDEC Patrick, 2001, Les maires dans la République : l'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907, thèse de doctorat en Science politique sous la direction de Jacques Lagroye, Université Paris-1, 658p.
- LEE Taedong, 2018, Local energy agencies and cities' participation in translocal climate governance. *Environmental Policy and Governance*, vol. 28, n°3, pp. 131-140.
- LEROUX Bertrand, 2010, La planification spatiale aux prises avec le droit: le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriale. Thèse de doctorat sous la direction de Gilles Jeannot, Université Marne-la-Vallée-Paris Est, 546p.
- LIN Jolene Shuwen, 2017, Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking, Doctoral dissertation under the promotion of Ellen Hey, Erasmus University Rotterdam, disponible à l'adresse : <http://hdl.handle.net/1765/100848>.
- LIPSKY Michael, 1980, Street Level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- LORENZANI Sonia, 2014, L'industrie du Lobbying. Les stratégies d'influence des groupements de consommateurs en Europe, à l'heure d'Internet, thèse de doctorat en Gestion et management sous la direction de Nadine Tournois, Université Nice Sophia Antipolis, 749p.
- LOWERY David, 2007, Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying, *Polity*, vol. 39, n°1, pp. 29-54.
- LYNCH Peter, 2004, Euro-Commentary: Regions and the Convention on the Future of Europe: a Dialogue with the Deaf?, *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, n°2, pp. 170-177.
- MAHONEY Christine, 2007a, Lobbying Success in the United States and the European Union, *Journal of Public Policy*, vol. 27, n°1, pp. 35-56.
- MAHONEY Christine, 2007b, Networking vs allying: the decision of interests groups to join coalitions in the US and the EU, *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°3, pp. 366-383.
- MAMADOUH Virginie et RAUNIO Tapio, 2003, The committee system: Powers, appointments and report allocation. *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n°2, pp. 333-351.
- MANGENOT Michel, 2011, La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne, *Politique européenne*, n° 35, pp. 7-28.
- MARCH James G, SIMON Herbert A., 1965, Les organisations, Paris, Dunod.
- MARCOU Gérard, 2016, "The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service" in WOLLMANN, KOPRIĆ, MARCOU (ed.). *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*, Springer, 348p.
- MASSIMETTI Paolo, 2017, Le Centre européen de l'entreprise publique. L'action d'un groupe européen d'experts pour la défense des intérêts des entreprises publiques, *Les Cahiers Sirice*, vol. 1, n°18, pp. 77-90.
- MAYER-RIES Jörg, 2013, Globalisierung lokaler Politik: Das „Klima-Bündnis“ europäischer Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens. Springer-Verlag, (première édition 1999).
- McELROY Gail, 2006, Committee representation in the European Parliament, *European Union Politics*, vol. 7, n°1, pp. 5-29.

- MEYER-HEINE Anne, 2012, La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne: quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union, *Droit et société*, n°1, pp. 31-46.
- MICHALOWITZ Irina, 2005, Assessing Conditions for Influence of Interest Groups in the EU, *Political Science Series*.
- MICHALOWITZ Irina, 2007, What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU, *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°1, pp. 132-151.
- MICHEL Hélène (dir.), 2006, Lobbyistes et lobbying de l'Union Européenne – Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêt. Presses Universitaires de Strasbourg (Coll. Sociologie politique -européenne), 351 p.
- MICHON Sébastien, 2008, Assistant parlementaire au Parlement européen : un tremplin pour une carrière européenne, *Sociologie du travail*, n°50, pp. 169-183.
- MILET Marc, 2017, Théorie critique du lobbying : l'Union européenne de l'artisanat et de PME et la revendication des petites et moyennes entreprises, L'Harmattan, 258p.
- MOOG Sandra A., 2009, Exporting institutional logics into the Amazon? American and German efforts to protect the ecosystem and traditional peoples of the Amazon basin. In D. C. Hammack, & S. Heydemann (Eds.), *Globalization, philanthropy, and civil society: Projecting institutional logics abroad* (pp. 258–292). Bloomington, IN: Indiana University Press.
- MOORE Carolyn, 2008, A Europe of the regions vs. the regions in Europe: Reflection on regional engagement in Brussels, *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n°5, pp. 517-35.
- NAVARRO Julien, 2009, Les rôles au Parlement européen : une typologie des pratiques de représentation, *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, pp. 479-505.
- NEDERGAARD Peter, JENSEN Mads Dagnis, 2014, The anatomy of Intergroups – network governance in the political engine room of the European Parliament, *Policy Studies*, vol. 35, n°2, pp. 192–209.
- NESHKOVA Milena I., 2010, The impact of subnational interests on supranational regulation, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°8, pp. 1193-1211.
- NEUHOLD Christine, 2001, The 'Legislative Backbone' Keeping the Institution Upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5, n°10.
- NUGENT John D., 2009, *Safeguarding Federalism: How States Protect their Interests in National Policymaking*, Norman: University of Oklahoma Press.
- NUGENT Neill and RHINARD Mark, 2015, *The European Commission, The European Union series*, 2nd edition, Palgrave mc millan.
- OFFERLÉ Michel, 2010, *Sociologie des organisations patronales. La Découverte*, 127p.
- PAGE Edward C, 2003, The civil servant as legislator: law making in British administration, *Public administration*, vol. 81, n°4, pp. 651-679.
- PAGE Edward C, 2007, "Middle Level Bureaucrats: Policy, Discretion and Control" in Raadschelders, Toonen, Van der Meer (ed.) *The Civil Service in the 21st Century*, pp. 152-168.
- PALIER Bruno et TRAMPUSCH Christine, 2018, Comment retracer les mécanismes causaux ? Les différents usages du process tracing, *Revue française de science politique*, vol. 68, n°6, pp. 967-990.

- PARIJS (VAN) Philippe, 2005, L'anglais lingua franca de l'Union européenne: impératif de solidarité, source d'injustice, facteur de déclin?, *Économie publique/Public economics*, n°15, pp. 1-21.
- PASQUIER Romain, 2008, "Villes et Région", dans Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, pp.335-374.
- PASQUIER Romain, 2012, *Le pouvoir régional, mobilisation, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Science Po, Paris, 384p.
- PAYRE Renaud, 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, 309p.
- PAYRE Renaud, SPAHIC Mili, 2012, *Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities*, Pôle Sud, n°37, pp. 117-137.
- PEGAN Andreja, 2017, *The role of personal parliamentary assistants in the European Parliament*, *West European Politics*, vol. 40, n°2, pp. 295-315.
- PFLIEGER Géraldine, 2011, *Entre échelle locale et communautaire. Les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains*, Working papers du Programme Villes & territoires, 2011-1, Paris, Sciences Po.
- PIATTONI Simona and SCHÖNLAU Justus, 2015, *Shaping Policy from Below: EU democracy and the Committee of the Regions*, ed. Edward Elgar, coll. *New horizons in European politics*.
- PIATTONI Simona, 2015, "Multi-Level Governance: Underplayed Features, Overblown Expectation and Missing Linkages", in Edoardo Ongaro (ed.) *Multi-Level Governance: The Missing Linkages*, Emerald Group Publishing Limited, pp.321-342.
- PIJNENBURG Bert, 1997, *Euro-lobbying par des coalitions ad hoc : une analyse exploratrice*, *Politiques et management public*, vol. 15, n°2, pp. 97-121.
- PITTELLA Gianni, VIDAL-QUADRAS Alejo, PAPASTAMKOS Georgios (Vice-présidents chargés de la conciliation), 2014, *Rapport d'activité sur la codécision et la conciliation 14 JUILLET 2009 - 30 JUIN 2014 (7e législature) pour le Parlement Européen*.
- POUPEAU François-Mathieu, 2004, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux*, CNRS éditions.
- POUPEAU François-Mathieu, 2007, *Les entreprises locales d'énergie. Un levier d'action pour certaines villes françaises ?*, *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 103, n°1, pp. 153-158.
- POUPEAU François-Mathieu, 2017a, *Analyser la gouvernance multiniveaux*, presses universitaires de Grenoble (coll. « Le politique en plus »), 254p.
- POUPEAU François-Mathieu, 2017b, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Peter Lang (coll. « Histoire de l'énergie »), 446 p.
- RADAELLI Claudio, 2014, « Européanisation » in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), 4ème éd., pp. 247-257.
- RADAELLI Claudio, MEUWESE Anne, 2008, *Better Regulation in the European Union: The political economy of impact assessment*, working paper disponible sur <http://citeserx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.529.6369&rep=rep1&type=pdf>.

- RASMUSSEN Anne, 2012, Twenty years of Co-decision Since Maastricht: Inter- and Intra-Institutional Implications », *Journal of European Integration*, vol. 34, n°7, pp. 735-751.
- RASMUSSEN Maja Kluger, 2012, The influence of interest groups in the European Parliament: does policy shape politics? PhD thesis under the supervision of Edward Page, The London School of Economics and Political Science (LSE), 370p.
- RHODES Roderick A.W., 1988, *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*, London Winchester, Massachussets USA, Unwin Hyman & Unwin.
- RICHARDSON Jeremy et MAZEY Sonia (ed.), 2015, *European Union: Power and policy-making*, 4th ed., Abingdon Routledge, 518p.
- ROBERT Cécile, 2000, Ressources juridiques et stratégies politiques. *Sociologie du travail*, vol. 42, n°2, pp. 203-224.
- ROBERT Cécile, 2010, Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche, *Politique européenne* 2010/3, n°32, pp. 7-38.
- ROBERT Cécile, 2012, Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ?, *Education et sociétés* 2012/1, n°29, pp. 57-70.
- ROBERT-DIARD Pascale, 1996, Le lobby des élus locaux, *Pouvoirs*, vol. 79, pp. 97-105.
- RODEKAMP Meike, 2014, *Their Members' Voice : Civil Society Organisations in the European Union*, Springer VS, 306p.
- RODRÍGUEZ-POSE Andrés et COURTLY Julie, 2018, Regional lobbying and Structural funds: Do regional representation offices in Brussels deliver?, *Regional & Federal Studies*, vol. 28, n°2, pp. 199-229.
- ROEDERER-RYNNING Christilla and GREENWOOD Justin, 2015, The culture of trilogues, *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n°8, pp. 1148-1165.
- ROWE Carolyn, 2011, *Regional representations in the EU: between diplomacy and Interest mediation*, Palgrave studies in European politics, Palgrave macmillan, 245p.
- RUSSEIL Sarah, 2016, Les villes du patrimoine mondial : un réseau international, des intérêts divers, des usages multiples, *Métropoles* [En ligne], consulté le 7 juin 2018 à l'adresse : <http://journals.openedition.org/metropoles/5278>.
- RUSSEIL Sarah, HEALY Aisling, 2015, Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes? Le réseau Eurocities et ses experts, *Politiques européennes*, vol. 3, n°49, pp. 54-83.
- SADELEER (DE) Nicolas, 1995, Les emballages, l'environnement et le marché intérieur: une singulière trilogie, *Revue du Marché Unique Européen*, n°2, pp. 87-119.
- SALIOU Virginie, 2011, The EU Maritime policy and the lobbying of Territorial actors: Building a Breton Capacity for governing Maritime Affairs, *European Union Studies Association Papers*, consulté en octobre 2015 à l'adresse : http://www.euce.org/eusa/2011/papers/8e_saliou.pdf.
- SAULIERE Jérôme, 2014, *Anglais correct exigé: Dynamiques et enjeux de l'anglicisation dans les entreprises françaises. Gestion et management*. Ecole Polytechnique X, 2014, 429p.

- SAURUGGER Sabine et WOLL Patricia, 2008, "Les groupes d'intérêt", dans Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, pp. 223-247.
- SCHÖNLAU Justus, 2017, Beyond mere 'consultation': Expanding the European Committee of the Regions' role, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13, n°2, pp. 1166-1184.
- SCHULTZE Claus, 2003, Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers ?, *Regional and Federal Studies*, vol. 13, n°1, pp. 121-147.
- SORURBAKHS Laila, 2016, Interest group coalitions and lobbying environments: toward a new theoretical perspective, *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 5, n°3, pp. 200-223.
- SUREL Yves, 2018, La mécanique de l'action publique. Le process tracing dans l'analyse des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 68, n°6, pp. 991-1014.
- TATHAM Michael, 2008, Going solo: Direct regional representation in the European Union, *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n°5, pp. 493-515.
- TATHAM Michael, 2010, With or without you"? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°1, pp. 76-99.
- TATHAM Michael, 2012, You do what you have to do? Salience and territorial interest representation in EU environmental affairs, *European Union Politics*, vol. 13, n°3, pp. 434-450.
- TATHAM Michael, 2014, Limited institutional change in an international organization: the EU's shift away from 'federal blindness', *European Political Science Review*, vol. 6, n°1, pp. 21-45.
- TATHAM Michael, 2015, Regional voices in the European Union: Subnational influence in multilevel politics, *International studies quarterly*, vol. 59, n°2, pp. 387-400.
- TATHAM Michael, 2016, *With, Without, or Against the State? How European Regions Play the Brussels Game*, Oxford University Press, 336p.
- TATHAM Michael, 2017, Networkers, fund hunters, intermediaries or policy players? The activities of regions in Brussels, *West European Politics*, vol. 40, n°5, pp. 1088-1108.
- TATHAM Michaël, 2018, The Rise of Regional Influence in the EU-From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n°3, pp. 672-686.
- TOSUN Jale, BIESENBENDER Sophie, SCHULZE Kai (Eds.), 2015, *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda*. Berlin: Springer, 263p.
- TRUCHOT, Claude, 2008, *Europe : l'enjeu linguistique* Paris. La Documentation française. Collection « Les études de la Documentation française » n° 5280, 153 p.
- VAN CALSTER Geert, 2015, *EU waste law*, Second edition, Oxford University Press, 391 p.
- VAN ELS Theo, 2005, Multilingualism in the European Union, *International Journal of Applied Linguistics*, vol. 15, n°3, pp. 263-281.
- VAN HECKE Matti, 2016, *Regional influence on EU policymaking: participation, preferences and success*. PhD dissertation under the promotion of Peter Bursens and Jan Beyers, Universiteit Antwerpen (Belgium).
- VAN HECKE Matti, BURSENS Peter and BEYERS Jan, 2016, You'll never lobby alone. Explaining the participation of sub-national authorities in the European

Commission's open consultations, *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, n°6, pp. 1433-1448.

- VERHELST Tom, 2018, Inside the Municipal Lobby: Explaining Local Government Influence on the New EU Public Procurement Directives. *Lex Localis*, vol. 16, n°1, pp. 193-214.

- VION Antoine, 2006, L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse, *Politique européenne*, n° 19, pp. 143-167.

- VOLTOLINI Benedetta et EISING Rainer, 2016, Framing processes and lobbying in EU foreign policy: case study and process-tracing methods, *European Political Science* (publié en 2017 dans *European Political Science*, vol. 16, pp. 354-368).

- WELLER Jean-Marc, 2006, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », dans DREYFUS F., EYMERI J-M. *Science politique de l'administration*, Economica, pp.253-268.

- WELLER Jean-Marc, 2011, Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail, *Sociologie du Travail*, Elsevier Masson, vol. 53, n°3, pp. 349-368.

- WELLER Jean-Marc, 2013, « Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif », dans Eymeri-Douzans JM. et Bouckaert G. (éd.) *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, pp.211-236.

- WELLER Jean-Marc, 2015, « L'administration et le quotidien », dans Cohen A Lacroix B. et Riutort P. (éd.) *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte.

- WOLL Cornelia, 2006, Lobbying in the European Union: from sui generis to a comparative perspective, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°3, pp. 456-469.

- WONKA Arndt, 2008, Decision-making in the European Commission: partisan, national or sectoral? *Journal of European public policy*, vol. 15, n°8, pp. 1145-1163.

- YDESBOND Inga Margrete, 2014, Multilevel venue shopping: The case of EU's Renewables Directive, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 3, n°1, pp. 30-58.

Annexes

Table des annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens menés.	2
Annexe 2 : Observations directes de conférences ou événements.....	5
Annexe 3 : Trames de guides d'entretiens.	9
Annexe 4 : Présentation d'outils intermédiaires utilisés pendant la thèse. ...	17
Annexe 5 : Histoire des réseaux de ville spécialisés dans l'énergie Energy cities et Climate Alliance	28
Annexe 6 : Histoire de FEDARENE	82
Annexe 7 : Histoire du CEDEC	91
Annexe 8 : Histoire des réseaux de collectivités actifs dans les déchets.....	100

Annexe 1 : Liste des entretiens menés.

Pour respecter les conditions d'anonymat et de confidentialité qui ont fait l'objet d'une garantie donnée aux enquêtés, les entretiens menés sont présentés sans que les noms, institutions d'appartenance, dates et lieux d'entretiens ne soient précisés. Le genre des personnes a en outre été neutralisé. Chaque ligne correspond à une personne différente, et les chiffres supérieurs à 1 dans les colonnes 3 et 4 indiquent que plusieurs entretiens ont été réalisés avec la même personne à des dates différentes.

Type d'acteur/ institution	Positionnement de la personne rencontrée (justifiant l'entretien)	Terrain déchet	Terrain énergie
Association généraliste	Responsable déchets	1	1
Association généraliste	Responsable déchet et énergie	1	1
Association généraliste	Responsable énergie		1
Association généraliste	Président du groupe de travail énergie		1
Association généraliste	Membre du groupe de travail déchet	1	
Association sectorielle déchets	Secrétaire général	2	
Association sectorielle déchets	Ancien président	1	
Association sectorielle déchets	Gestionnaire de projet	1	
Association sectorielle déchets	Secrétaire général	1	
Association sectorielle déchets	Policy officer	1	
Association sectorielle énergie	Ancien délégué général		1
Association sectorielle énergie	Responsable des affaires européennes		2

Association sectorielle énergie	Responsable des affaires européennes		1
Association sectorielle énergie	Délégué général		1
Association sectorielle énergie	Directeur du secrétariat bruxellois,		1
Association sectorielle énergie	Directeur du secrétariat bruxellois		2
Association sectorielle énergie	Coordinateur du secrétariat		2
Comité des régions	Secrétariat commission ENVE - déchets	1	
Commission européenne - DG ENER A3	Policy officer		1
Commission européenne - DG ENER C1	Policy officer		1
Commission européenne - DG ENER C1	Policy officer		2
Commission européenne - DG ENER C3	Policy officer		1
Commission européenne - DG ENER A1	Administrateur gouvernance		1
Commission européenne - DG ENER B3	Policy Officer		1
Commission européenne - DG ENER B3	Policy Officer		1
Commission européenne - DG ENV	Policy officer	1	
Commission européenne - DG ENV	Policy officer déchets	2	
Commission européenne - DG Eurostats	Policy officer déchets	1	
Commission européenne - Sec gen	Policy officer gouvernance et énergie		1
Commission européenne - Sec gen	Policy officer déchets- énergie	1	2
Conseil - Groupe de travail déchet	Conseiller déchets pour un État-membre	3	
Conseil - Groupe de travail énergie	Conseiller énergie pour un État-membre		1
Conseil – Groupe de travail déchets	Attaché environnement d'un État-membre	1	
Parlement européen – ITRE et ENVI	Eurodéputée rapporteure fictive gouvernance et impliquée dans l'économie circulaire	1	1

Parlement européen - ENVI	Assistant d'un rapporteur fictif pour le paquet économie circulaire	1	
Parlement européen - ITRE	Bureau énergie d'un eurodéputé ITRE (rapporteur en ITRE sur gouvernance, rapporteur fictif sur ENR et market design)		1
Région	Chargé de mission énergie		1
Région	Chargé de mission énergie déchets	1	1
Région	Chargé de mission énergie déchets	1	1
TOTAL des ENTRETIENS		23	31

Annexe 2 : Observations directes de conférences ou événements

Note : les événements pour lesquels des informations sur les dates et/ou conditions de déroulement pourraient contrevenir aux engagements de confidentialité et d'anonymat (suivi de conférences en streaming impliquant un rédacteur, participation à l'Assemblée Générale et au comité directeur d'une association de collectivités etc.) ne sont pas mentionnés.

Energie

- 18 novembre 2014 : conférence organisée par l'association européenne de l'énergie éolienne EWEA sur la gouvernance de l'Union de l'énergie (« *EWEA Public Debate: Turning the EU's 2030 targets into a stable framework* ») à laquelle participe l'unité A1 de la DG ENER et l'eurodéputé Fredrick Federley (suivi en streaming) ;
- 16 juin 2015 : semaine européenne de l'énergie durable (EUSEW) : session d'ouverture (en streaming) ;
- 28 novembre 2015 : réunion du Conseil TTE Energie sur la gouvernance de l'Union de l'énergie (suivi en streaming) ;
- 6 avril 2016 : conférence de lancement au Parlement européen de l'intergroupe informel "European parliamentary network for energy solutions" de l'eurodéputé Morten Helveg Petersen, à laquelle participent l'eurodéputé Claude Turmes et le vice-Président Maros Sefkovic (suivi en streaming);
- 14-15-16 juin 2016 : semaine européenne de l'énergie durable (EUSEW) : suivi de plusieurs sessions dont :
 - o « consumer-centric approaches in smart cities – engagement is key » avec la direction C de la DG ENER,
 - o « Innovative financing for sustainable energy in practice » (organisé par l'agence EASME, en présence de l'unité ENER C3),
 - o « Delivering Energy Union – integrated Climate and energy plans » en présence des unités ENER A1 et CLIMA C2 (en streaming) ;
- 28 novembre 2016 : conférence sur l'efficacité énergétique organisée par l'association européenne des industriels de l'efficacité énergétique EU-ASE à Rueil-Malmaison (FRANCO-GERMAN HIGH-LEVEL CONFERENCE "Energy Efficiency and Energy Performance of Buildings Directives Reviews: Which strategic priorities for Europe?"), en présence de la Commission européenne (chef d'unité ENER C3) et de l'eurodéputé Claude Turmes (présence physique);
- 30 novembre 2016 : conférence de presse « Clean energy for all europeans » package (suivi en streaming) ;
- 22 mars 2017 : Conférence publique (« Public Hearing ») organisée par la commission parlementaire ITRE « "Clean energy for all Europeans" (suivi en streaming) ;
- 10 mai 2017 : conférence « Making the EU Number One in Renewables Time to Mobilise New Actors and New Sectors » organisée par le Groupe des Verts au Parlement européen à Bruxelles, avec les eurodéputés Benedekt Javor, Jakob Dalunde, Rebecca Harms et Claude Turmes (présence physique) ;
- 20-21-22 juin 2017 : semaine européenne de l'énergie durable (EUSEW) : suivi de plusieurs sessions en streaming dont :

- o « Governance of the Energy Union — integrated energy and climate plans in the making », avec Claude Turmes ;
- o « A MARKET FIT FOR RENEWABLES — HOW WILL THE MARKET DESIGN INITIATIVE HELP? » avec l'unité ENER B2 ;
- o « Local energy communities and Covenant of Mayors cities: Empowering citizens, inspiring the energy transition » avec l'eurodéputé José Blanco
- o « IEA BIOENERGY ROADMAP 2017 » avec l'unité ENER C1;
- 10 juillet 2017 : réunion de la commission ITRE, point sur le rapport Bendtsen sur la performance énergétique des bâtiments (suivi en streaming) ;
- 4 septembre 2017 : réunion de la commission ITRE, examen des amendements au rapport Gieriek sur l'efficacité énergétique et au rapport Blanco sur les énergies renouvelables (en streaming) ;
- 11 septembre 2017 : réunion conjointe ENVI-ITRE sur le rapport TURMES-RIVASI sur la gouvernance de l'union de l'énergie pour l'examen des amendements (suivi en streaming) ;
- 18 septembre 2017 : conférence de la présidence estonienne « Where digital meet energy » à Tallinn, en présence la DG ENER B3 (suivi en streaming) ;
- 5 octobre 2017 : Conférence Euractiv « Energy Transition in France : what to expect from the new government », organisée au Palais Bourbon à Paris en présence du vice-président Maros Sefcovic, de l'eurodéputé Claude Turmes et de la Commission européenne (directrice A de la DG ENER) et de la directrice Energie de la Direction Générale de l'Energie et du Climat du Ministère de l'Ecologie (présence physique) ;
- 10 octobre 2017 : conférence annuelle de l'association européenne des entreprises locales de l'énergie CEDEC, en présence de l'eurodéputée Martina Werner et de l'unité B3 de la DG ENER (présence physique) ;
- 12 octobre 2017 : réunion de la commission ITRE, examen des amendements aux rapports KARINS sur l'organisation du marché de l'électricité (suivi en streaming) ;
- 7 novembre 2017 : conférence organisée par le Parlement européen et la Commission européenne « High-level conference on clean energy financing - Delivering the energy transition for jobs, growth and investment » en présence de plusieurs représentants de la Commission européenne, d'eurodéputés et de ministres de l'énergie (suivi en streaming) ;
- 28 novembre 2017 : réunion de la commission parlementaire ITRE, vote sur les rapports BLANCO sur les énergies renouvelables et GIEREK sur l'efficacité énergétique (suivi en streaming) ;
- 7 décembre 2017 : réunion conjointe des commissions ENVI-ITRE pour le vote du rapport TURMES-RIVASI (suivi en streaming) ;
- 18-19 décembre 2017 : réunion du Conseil TTE énergie puis conférence de presse donnée à 1h du matin (vue en différé) par la présidence estonienne et le commissaire Canete (suivi en streaming) ;
- 15-17 janvier 2018 : plénière du Parlement à Strasbourg, suivi des débats et vote des rapports TURMES-RIVASI sur la gouvernance de l'union de l'énergie, BLANCO sur les énergies renouvelables, et POCHE (ex-GIEREK) sur l'efficacité énergétique, et suivi de la conférence de presse donnée par les rapporteurs (suivi en streaming) ;
- 21 février 2019 : réunion commission ITRE, vote des rapports KARINS sur l'organisation du marché de l'électricité (suivi en streaming) ;

- 7 mars 2018 : conférence au Comité Economique et Social européen à Bruxelles "State of the Energy Union 2017 – Social Fairness and Civil Society Participation in Europe's Energy Transition", en présence de la Commission européenne (DG ENER A1), des eurodéputés Claude Turmes et Theresa Griffin (présence physique) ;
- 24 mai 2018 : Green Week organisé par la DG environnement de la Commission européenne, session « 6.2 Governance of the Energy Union - how can cities contribute to the National Energy & Climate Plans? », en présence de ENER A1 et de l'eurodéputé Zorrhino (suivi en streaming);
- 5-7 juin 2018 : semaine européenne de l'énergie durable (EUSEW) : suivi de plusieurs sessions en streaming dont :
 - o session d'ouverture avec Claude Turmes et la présidence bulgare ;
 - o « Energy Communities, pathway for the citizens leading a decentralised transition to energy democracy », avec l'eurodéputée Thesesa GRIFFIN et l'unité ENER B3 ;
 - o « The value of people power: the case for decentralised solar and demand-side flexibility » avec l'unité ENER B3 ;
 - o « Energy Union, Smart Cities and Covenant of Mayors: matching cities and finance », avec un représentant du secrétariat général de la Commission, deux représentantes de la DG ENER (respectivement des unités ENER C2 et de ENER A1).
- 24 septembre 2018 : conférence-dîner (« Dinner Debate ») sur les trilogues sur le marché de l'électricité organisée par l'association européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité ENTSO-E « Delivering the 2030 energy and climate policy targets - lessons learnt from the Third Energy Package » en présence de la direction B de la DG ENER, de la présidence autrichienne et de l'eurodéputé Davor Sklrec (présence physique) ;
- 16 octobre 2018 : conférence annuelle de l'association européenne des entreprises locales de l'énergie CEDEC, en présence de l'eurodéputée Martina Werner et de l'unité B3 de la DG ENER (présence physique) ;
- 13 novembre 2018 : conférence de presse au Parlement européen à Strasbourg sur le vote en plénière des textes gouvernance, ENR, EED (14h-14h30) en présence des eurodéputés BLANCO, RIVASI, EICKHOUT et DALUNDE (suivi en streaming) ;
- 3 décembre 2018 : réunion de la commission ITRE, point sur l'avancement des négociations en trilogues sur l'organisation du marché de l'électricité (rapport KARINS) (suivi en streaming de 17h30 à 18h).

Déchets

- 25 juin 2015 : journée de conférence de la Commission européenne « *Closing the loop - Circular Economy conference: boosting business, reducing waste* », organisée à Bruxelles (suivie en streaming).
- 29 janvier 2016 : journée de conférence de la Commission européenne « SEPARATE WASTE COLLECTION IN THE CONTEXT OF A CIRCULAR ECONOMY IN EUROPE » coorganisée avec Municipal waste europe et Eurocities (suivie en streaming).
- 15 mai 2016 : atelier du STOA (Science and Technology Options Assessment panel) au Parlement européen « *Waste Management - Key player in the transition to a circular economy* », en présence de Municipal Waste Europe (suivie en streaming).

- 15 juin 2016 : réunion de la commission ENVI du Parlement européen, présentation des projets de rapport BONAFE (suivi en streaming).
- 29 septembre 2016 : réunion de la commission ENVI du Parlement européen, examen des amendements dans le cadre des projets de rapports BONAFE (suivi en streaming).
- 24 janvier 2017 : vote en commission ENVI sur les projets de rapport BONAFE (suivi en streaming) ;
- 14 mars 2017 : vote en plénière sur les projets de rapport BONAFE (suivi en streaming) ;
- 11 juillet 2017 : réunion de la commission ENVI, point de l'ordre du jour sur l'avancement des trilogues pour le rapport BONAFE (point 8) (suivi en streaming) ;
- 6 Septembre 2017 : conférence ECN (European Compost Network) « Biowaste in the circular economy » tenue au Comité des Régions en présence de la Commission européenne (unité déchets), de l'eurodéputé Mark Demesmaeker et de la membre du Comité des Régions Dr Babette Winter (suivi en streaming) ;
- 18 septembre 2017 : journée débat « ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA CIRCULAR », en présence de la Commission européenne (directeur général) (suivi en streaming de la partie introductive) ;
- 6 novembre 2017 : réunion de la commission ENVI, point de l'ordre du jour sur l'avancement des trilogues pour le rapport BONAFE (suivi en streaming)

Annexe 3 : Trames de guides d'entretiens.

Note importante : En vue de chacun des entretiens, un guide d'entretien détaillé de 5 à 10 pages (adapté à l'interlocuteur) a été préparé. Ce guide d'entretien a été façonné à partir de trames de guide d'entretien, dont deux exemples sont fournis ici, et des informations diverses déjà obtenues. Il est à noter que chaque guide d'entretien a été *unique*, au sens où il a été adapté à l'interlocuteur (en tant que personne et en fonction de son positionnement) et à l'évolution de l'enquête (notamment lorsqu'une même personne a été rencontrée plusieurs fois ou que plusieurs personnes d'une même association de collectivités ont été rencontrées). Sont ainsi présentées ici des trames générales de 2 guides d'entretien (pour les représentants de collectivité et les rédacteurs), *qui n'ont jamais été utilisées telles quelles en entretien*. À noter également que ces trames sont présentées dans leur version française (pour les enquêtés anglophones, les guides d'entretien ont été préparés en anglais). Les abréviations utilisées sont : COM (Commission européenne), PE (Parlement européen), MEP (eurodéputé), RP (représentations permanentes des États-membres), CdR (Comité des Régions).

Trame de guide d'entretien pour les représentants de collectivité

Introduction : tout d'abord un grand merci de m'avoir reçue (aussi rapidement)

Commencer peut-être par **me présenter**.

Occasion de présenter ma démarche et insister sur la thèse et son utilité future :

- **Présentation de ma recherche** : collectivités, influence, cas des propositions « économie circulaire » (déchets) et « Union de l'énergie » (énergie)
 - Je m'intéresse à comment (votre association) s'organise en interne et porte ses positions durant les différentes phases de la procédure législative.
 - C'est pourquoi j'ai demandé un entretien aujourd'hui pour *mieux comprendre comment votre association fonctionne, quelles sont de manière générale ses priorités, ses enjeux, ses contraintes et dans lesquelles s'insère votre activité d'influence*.
 - Et particulièrement comment vous, en tant que X, vous travaillez compte tenu de tous ces éléments (sachant que j'ai déjà une idée assez claire de ce qu'est l'association, ce qu'elle fait et de ses positions au vu des statuts, etc.).
- 2 moments : **ne pas aller tout de suite vers vos actions d'influence mais comprendre comment vous fonctionnez**. Besoin de bien digérer pour ensuite vous interroger plus en détails sur la partie « influence » ; idée de voir quel temps vous avez pour les textes (et quelle différence avec d'autres associations).
- **Garantie d'anonymat et de confidentialité** : pouvoir faire **citation**, mais sans identification possible; l'entretien ne sera pas mis en annexe.
- **Etes-vous d'accord pour que j'enregistre notre entretien ?**

- Lié au souhait de ne pas faire de contresens et à la difficulté à noter en même temps que je parle.
- Enregistrements seront détruits à la fin de la thèse .
- **Façon de procéder : entretien semi-directif**, c'est vous qui parlez et je vous propose d'aborder **4 grands thèmes (voire 5) pour ce premier temps : rentrer dans votre organisation** :
 - 1. votre parcours
 - 2. votre activité, (semaine type.) : grosse partie de l'entretien
 - 3. Les grandes activités de l'association et son fonctionnement interne (qui fait quoi en pratique...)
 - 4. les relations externes.
 - 5. (*en fonction du temps restant*) Les positions de votre association sur le paquet et l'influence ?
 - enfin, idée de garder un peu de temps pour discuter des suites de cet entretien.

1/ Votre parcours (« Background »)

Cursus avant le poste, arrivée dans le poste (date), pourquoi ce poste ?

2 / Vos tâches et activités

Votre poste ? qu'est-ce qui vous prend du temps ? Semaine-type ?

- Qu'est-ce que *vous*, vous faites concrètement ?)
- Combien de temps vous y consacrez ? (% de l'activité totale)

Quels types de tâches ? (relance)-

- Les liens avec les membres (Part des services aux membres / Participation et ou montage de projets / Le Board : vous le préparez ? vous y participez ? L'AG : vous le préparez ? groupes de travail)
- Communication externe
- Networking avec les autres réseaux : quelles tâches, quels contacts ? quelles rencontres ?
 - coalitions
- Tâches et temps passés sur l'influence au niveau UE
 - en général vs sur paquet énergie: qu'est-ce que la personne fait ? qu'est-ce qu'elle inclut dedans : rédaction position paper, rdv, ?...
 - Portage/influence des institutions :
 - rencontrez-vous (en personne) la COM (quel niveau) ?
 - au PE : les MEPs, les assistants ? intergroupes ?
 - au Conseil : les attachés des PermRep ?
- International
- Tâches administratives (rapport d'activité, coordination interne... ?
- Travail/organisation interne
 - avec des groupes de travail, cercles de réflexion ?

(prendre le temps de reformuler, demander des *exemples*)

Au final : savoir si la personne a du temps pour l'influence et à quel niveau dans la structure serait faite l'influence ?
 Qu'est-ce qui lui prend du temps ?

3/ L'association et comment elle fonctionne

l'équipe (division tâches)

les membres (recrutements et tendance)

les ressources/financement (sources, tendance)

les instances internes (ex : assemblée générale, Conseil d'administration, groupes de travail : tâches, présidents et membres actifs)

4/ Relations extérieures (en général)

Autres associations de collectivités

Autres parties intéressées

Institutions européennes

- Commission (Cabinets, DGs,...)
- CdR, PE, le Conseil, la Présidence/les RP ?

(on n'a plus trop de temps, je ne voudrais pas commencer à entrer dans les détails de votre activité d'influence maintenant)

Pour préparer l'entretien qui viendra plus tard, quels sont les **gros enjeux** pour vous des textes « énergie/déchets » proposés

Je vous propose qu'on se revoie : quand ?

EN FONCTION DU TEMPS RESTANT ET DU CAS/ SUITE DE L'ENTRETIEN OU ENTRETIEN COMPLEMENTAIRE OU AUTRE PERSONNE

5/ L'influence sur les institutions

5.1. En interne : le déclenchement et les ressorts de l'activité d'influence

Stratégie de lobbying ? (formalisée ou non ? conception ?)

Positions (Comment sont définies les positions de l'association ? qui ? quand ? pourquoi ? membres ?)

5.2. En externe et dynamique :

1. au niveau de la Commission

- Au niveau du programme de travail :
 - o Participation à des groupes d'expert
 - o Suivi des études engagées par la COM ?
- Participation à des consultations
 - o publiques
 - o ciblées à l'initiative de la COM
- Demande d'entretiens bilatéraux à la COM ? quand ? qui y va de l'association / des membres ?
- Procédure interne COM : veille roadmap et RDV avec l'administrateur ? IASG : suivi ? rencontre des DG impliquées ; consultation publique : couplé avec rencontre administrateur(s) ? CIS (accès au draft ?) ? cabinets concernés pour les arbitrages des assistants cabinets ?
- Rencontre pour entretien post-adoption ? si oui pourquoi ?

Organisation d'événements conjoints ?

Connaissances personnelles ?

Les suivis parallèles pour influencer la COM à distance (Comité des régions, rapports PE)

2. Arrivée au niveau des co-législateurs :

nomination des rapporteurs

Parlement :

- Entretiens bilatéraux : quels MEPs (ou assistants) avez-vous rencontré et comment les avez-vous choisi : ITRE/ENVI, rapporteur ou shadow, pays/région, proximité politique ? réseau intergroupe ?
- qui y va de l'association / des membres (pourquoi) ? quelles attentes, quelle stratégie ? A quel moment et combien de fois (pourquoi) ? Quelle matière (position paper avec États-membres ? concentration sur d'autres aspects ? accès au CR ou aux amendements proposés?)
- Avant les débats, suivi du choix du rapporteur et influence à ce niveau ?
- Suivi des débats : réunions ITRE/ENVI, plénière le cas échéant ?
- Participation à des réunions de lobbyistes au PE ? lesquelles ?
- Lien avec le secrétariat de commission ? avec le secrétariat des groupes ?
- Vote en ITRE/ENVI: suivi des derniers mouvements (Amendements de compromis finaux) ?

Conseil ?

Si oui :

- Présidence ?
- RP ?
- Ministère des EM : demande de retour des mb pour avoir un avis sur l'avancement des débats au Conseil ? demande d'influence ?

CdR

- Participation à des consultations publiques/ ciblées à l'initiative du CdR
- Demande d'entretiens bilatéraux : qui y va de l'association / des membres ? combien de fois ? Quelle matière (position paper ? concentration sur d'autres aspects ? accès au CR ?)

Synthèse: A votre avis, quelle est **votre action d'influence qui a eu le plus d'impact sur le texte discuté** (et qui sans votre action ne serait pas retrouvé dans le texte à un moment donné):

- en général,
- pour le draft de la Commission au niveau desk, au niveau commissaires ?
- au Parlement dans le draft report, dans les amendements déposés ?
- **pourquoi ?**

(a contrario, qu'est-ce qui vous a pris du temps et vous paraît avec le recul avoir été peu impactant ?)

Quels sont les points essentiels :

- que vous souhaitiez voir adoptés avant la proposition de la Commission ? (enjeux clés initiaux)

- que vous souhaitiez voir adoptés par le Parlement ? (enjeux clés aujourd'hui)

Lobbying collectif : coalition et contre-impact

Le paysage du lobbying sur le paquet et ses « key players » : Dans le paysage des groupes d'intérêt sur le paquet, quels sont ceux qui vous semblent avoir le plus pesé sur le contenu du texte ? (et pourquoi ? à quel niveau ?)

Lobbying individuel de collectivités ?

Quels sont ceux qui ont été les principaux partenaires ? alliés ? ou adversaires ?

Récapituler les personnes rencontrées/contactées pour faire passer des messages écrits, officiellement destinataires de propositions d'amendements ou de propositions.

GARDER 10 min pour :

Conclusion: Merci beaucoup pour tous ces éléments.

Futur de l'influence : que comptez-vous faire d'ici la fin du paquet

Prochain entretien : Est-ce qu'on peut se revoir pour approfondir et éventuellement accès à certains documents et rencontre de personnes de l'associations

Autres entretiens : Comme précédemment évoqué, souhait de rencontrer d'autres personnes de l'association

Quelles personnes et institutions à rencontrer d'après vous plus largement dans le cadre de la recherche (au sein des institutions ? des autres lobbyistes ? autres ?)

Eteindre le dictaphone : je crois qu'on a fini, y a-t-il un élément que vous souhaitez me dire et qui n'aurait pas été abordé ?

Trame de guide d'entretien pour les « rédacteurs » législatifs

Introduction

Commencer par **me présenter**.

Occasion de présenter ma démarche et insister sur la thèse et son utilité future

- **Présentation de ma recherche :** mon expérience personnelle à la COM sur préparation et négociation en codécision, cas des propositions « économie circulaire » (déchets) et « Union de l'énergie » (énergie) :
 - Je m'intéresse à la façon dont le texte *écrit* a évolué durant les différentes phases de la procédure, et pour ce qui concerne la COM/PE/Conseil, dans quel contexte le texte s'est écrit (procédures etc.)
 - C'est pourquoi j'ai demandé un entretien aujourd'hui avec vous pour *mieux comprendre votre rôle dans la rédaction et comment le texte a été amené à évoluer.*

- **Garantie d'anonymat et de confidentialité** : pouvoir faire **citation**, mais sans identification possible (parler de l'association) ; l'entretien ne sera pas mis en annexe.
- **Etes-vous d'accord pour que j'enregistre notre entretien ?**
 - Lié au souhait de ne pas faire de contresens et à la difficulté à noter en même temps que je parle.
 - Enregistrements seront détruits à la fin de la thèse .
- **Façon de procéder : entretien semi-directif**, c'est vous qui parlez et je vous propose d'aborder **5 grands thèmes : rentrer dans les relations interpersonnelles** :
 - 1. Votre parcours
 - 2. Vos tâches : votre rôle exact dans la rédaction des textes
 - 3. La dynamique interne au sein de la Commission / du Parlement (du groupe politique et plus généralement du PE) / du Conseil
 - 4. En externe : autres institutions et parties prenantes.
 - 5. Une partie prenante plus précise (Le cas particulier des collectivités)
 - conclusion, idée de garder un peu de temps pour discuter des suites de cet entretien (qui je dois rencontrer sur le dossier)

1/ Votre parcours (« Background »)

2 / Vos tâches et activités dans la préparation des textes (chronologie)

A. si rédacteur à la COM

tâches en général, et plus particulièrement sur rédaction :

tâches dans l'unité ?

ses tâches au début ? place de la préparation législative et QUI la fait ?

retour sur la préparation législative (chronologie)

- Etudes engagées
- Consultation publique : : avez-vous rédigé les questions ? sur « empowering consumers » ? quel partage des tâches ?
- Consultations « ciblées » :
 - Autres groupes d'expert ?
- Procédure interne COM :
 - roadmap
 - Comité d'étude d'impacts : lead DG : comment étaient répartis les rôles ?
 - Rédaction IA : qui ? quel partage du travail ?
 - Comité d'étude d'impacts: réunions
 - RSB : passage devant le board : y avez-vous participé ?
 - CIS :
 - Version initiale
 - réactions
 - adoption par les cabinets : participation spéciale chef ? discuté ?
- Revenir sur vos tâches : Rédaction du texte en parallèle ? définition ?
- Projets UE qui vous ont aidé ?

- Conseil
- Parlement européen : utile ?
- Comité des régions ?
- Comité économique et social européen?

Au final : savoir si la personne (et sa structure) a rédigé le texte, a réalisé l'IA, a commandé les études, connaître ses inspirations.

B. si rédacteur au PE :

(rédaction, rencontre lobbys, organisation calendrier MEP, rédaction discours ou briefing, commande d'études, ?

travail avec advisor, négociation avec autres groupes

travail avec coordinateur

intergroupes

travail avec autres commissions pour avis

sur chaque thème d'étude pertinent:

rôle de rédaction pour projet initial de rapport, du rapport, des amendements? des amendements de compromis ? du texte en trilogie ?

Suivi d'autres textes ?

C. Si rédacteur Conseil :

Rôle dans la rédaction sur le thème, travail (objectifs, contraintes etc.) dossiers ? tâches (présidence, réunions au Conseil, réunion stakeholders, rencontre des MEP ?...)

Au final : savoir si la personne (et sa structure) a rédigé le texte et comment/quand

3/ Les rôles internes au sein de l'institution (PE/COM/Conseil)

Spontanément, quelles ont été les principales autres personnes de l'institution (COM/ PE/Conseil) impliquées dans la rédaction du texte sur la thématique ?

A. Si COM :

au sein de votre DG et des cab

- division du travail avec autre rédacteur? quel rôle dans la rédaction ?
- implication de la chef d'unité? (quel rôle dans la rédaction ?)
- implication de votre directrice ?
- cabinets ? attentes spécifiques ?
- liens avec autres directions (quelles unités) ?

en inter-DG :

spontanément quelles ont été les principales autres personnes d'autres DG impliquées dans la rédaction du texte ?

- SG ? unités ?
- Autres DG

B. Si PE

- groupe politique: autres assistants ? « advisors » ?
- autres MEPs ? assistants ? advisors ? attentes spécifiques ?
- administrateurs ?

cas des amendements de compromis (« compromise Amendments ») ?
deals ? liens avec autres dossiers ?

C. Si Conseil

Implication dans la rédaction des autres attachés ?
administrateurs Conseil

Cas des trilogues ?

4/ Les liens avec les parties prenantes et les entités extérieures (Conseil, Commission, PE)

Spontanément, quelles sont les parties prenantes qui vous ont été les plus *utiles* ? (idée de voir comment sont considérées les parties prenantes, et lesquelles sont citées en premier)

pourquoi ?

5/Le cas des autorités locales et régionales

Spontanément, diriez-vous que des collectivités étaient intéressées ?

Si oui lesquelles ? (quand on parle de collectivités à quoi pensez vous ?)
Spontanément, quelles collectivités étaient intéressées ... par (ce thème)?

Les collectivités individuelles ? régions ? villes ?

Les associations nationales ?

Les associations de collectivité au niveau européen :

Vous avez rencontré ces associations (sur chaque thème)

Auriez-vous proposé les mêmes rédactions sans les collectivités ?

Votre appréciation sur leur capacité d'influence ?

Votre appréciation générale sur la place des collectivités dans le texte final ?

GARDER 10 min pour :

Conclusions : Merci beaucoup pour tous ces éléments.

- Si je devais rencontrer les 3 personnes clés des institutions qui ont été impliquées sur la rédaction :
 - o qui me conseillez-vous ?
- suite du paquet ?

Eteindre le dictaphone : je crois qu'on a fini, y a-t-il un élément que vous souhaitez me dire et qui n'aurait pas été abordé ?

Annexe 4 : Présentation d'outils intermédiaires utilisés pendant la thèse.

Plan d'une « fiche acteur » relative à une association de collectivités

Les fiches acteurs sont des documents de travail qui ont été utilisés pour rassembler et synthétiser les informations sur les réseaux de collectivités les plus actifs (une fiche acteur a été rédigée par réseau, avec des adaptations en fonction des cas). Elles ont été utilisées dans un premier temps pour préparer les premiers entretiens avec les représentants de collectivités et agréger les données obtenues sur les réseaux, puis ont été mises à jour au fur et à mesure de l'enquête.

Plan d'une fiche acteur

Sources : *site internet officiel, registre de transparence de la Commission européenne, site lobbyfacts.com, site archives.org.*

Statuts sur le site du Moniteur belge

Littérature

PRESENTATION DE L'ASSOCIATION

Formation/origine :

Membres, membres les plus actifs, lien avec les membres français

->Tableau de liste des membres actualisé

Politique de recrutement

Assemblée générale

- Rôle,
- Récentes assemblées générales
- Cas du lobbying

Conseil d'administration» ou autre comité directeur

- Rôle (en général + positions sur le lobbying):
- Tableau donnant la liste nominative des membres du Board depuis 10-15 ans
- Biographie des présidents et principaux membres
- Les missions des organisations-membres

Equipe du secrétariat

- Agents et division des rôles
- Biographies

Groupes de travail

Activités et membres clés (président, membres actifs et leurs représentants)

Programmes de travail

Rapports d'activités :

Financement et ressources

Fonctionnement de l'association

Implantations à Bruxelles et liens/réseaux bruxellois identifiés

Partenaires :

- - Officiels et permanents (présentés sur le site Internet)
- - Coalitions/Partenaires ponctuels identifiés pour l'influence

Personnes utiles à rencontrer

INFLUENCE

Historique

Position et évolution des positions sur le(s) paquet(s) (date et description du contenu)

Activités d'influence répertoriées (hors position paper) sur le(s) paquet(s)

-> Tableau : nature et personnes ciblées/rencontrées

Enjeux principaux et thématiques de prédilection en termes d'influence sur le(s) paquet(s)

Stratégie d'influence des institutions

Autres activités réalisées et réseaux impliqués

Services pour les membres

Projets et campagne

Description des projets européens en lien avec les problématiques des paquets

Ouverture et activités à l'international

Prochaines activités

Questions et éléments utiles à récupérer :

Extrait des tableaux Excel « chronologie » utilisés pour le process-tracing

La copie d'écran ci-après présente un extrait du tableau utilisé pour réaliser un suivi au jour le jour du paquet « économie circulaire » (un autre fichier similaire existe pour le

paquet « énergie propre »). Certaines informations de cet extrait ont été supprimées en raison des contraintes d'anonymat et de confidentialité.

Chronologie Economie circulaire									
Activités institutionnelles						Activités des associations UE			
	COMMISSION EUROPEENNE	PARLEMENT EUROPEEN	CONSEIL	CESE (Comité Economique et Social Européen)	CoR (Comité des Régions)	ACRplus	MWE	CCRE	Eurocities
déc-15	26	* special meeting of heads of cabinets (qui apporte qq points d'attention mais recommande adoptoin en point A) *rEE réagit aux leaks dans un document publié en ligne							
	27	Euobserver annonce avoir pu consulter un projet de législation déchets avec les tarifs							
	30	réunion des chefs de cab, le chef de cab katalinen fait passer l'adoption en point A vu le consensus							
	2	Adoption du paquet 2.0 par le Collège : *plan d'action *proposition déchet COM(2015)595 ou 2015/0275(COD); *proposition emballages COM(2015)596 ou 2015/0276 (COD); *proposition mise en décharge COM(2015)594 ou 2015/274 (COD) *proposition VHU, piles et DEEE, COM(2015)593 ou 2015/0272COD					communiqué de presse / position paper saluant le nouveau paquet "économie circulaire"		
	4							communiqué de presse saluant le nouveau paquet	
	7		WPE (groupe Envi) et WPCG (groupe comp et croissance) sur le paquet : présentation par COM						
	8	vella à une conf EPC sur le circular eco package mentionne une "coopération entre tous les acteurs" sans préciser LRA (cf speech)				EPR club planning meeting (8 dec)			
	9	EP event greens où participe ~~XXXXXX~~ de Eurocities							
	21	Vella participating in the Exchange of Views in ENVI							
	22	nomination de Simona Bonafè comme rapporteure de la Commission ENVI							
						conférence "The Potential of			

Extrait des tableaux de suivi des textes

L'extrait ci-après fournit une partie du tableau qui a été réalisé pour suivre les dispositions relatives au thème « définition de déchet municipal » tout au long de la procédure législative ordinaire (Commission, Parlement européen, Conseil, Trilogues). Cet extrait présente l'évolution des dispositions au Parlement Européen sur la définition de déchet municipal, depuis un premier projet d'amendement (AM) de compromis proposé par la rapporteure en septembre 2016 jusqu'à l'adoption en plénière en mars 2017.

Avancée de la procédure législative	Date	Etapas	Mention dans les documents de références sur définition of municipal waste
Parlement européen	6 septembre 2016	Projet d'AM de compromis sur définition « municipal waste »	Projet d'AM de compromis sur la définition de municipal waste : Compromise amendment 1 on Municipal Waste On behalf of S&D AM 41, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416 fall Article 1 – paragraph 1 – point 2 – point a Article 3 – point 1 a "1a. "municipal waste" means (a) mixed waste and separately collected waste from households including: – paper and cardboard, glass metals, plastics, bio-

			waste, wood, textiles, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators; - bulky waste, including mattresses, furniture; - garden waste, including leaves, grass clipping; (b) mixed waste and separately collected waste from other sources that is similar to household waste in nature, composition [and comparable in quantity]. (c) market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers, waste from park and garden maintenance. Municipal waste does not include waste from sewage network and treatment, including sewage sludge and construction and demolition waste. The definition of municipal waste in this Directive is neutral with regard to the public or private status of the operator managing waste;'
Parlement européen	22 janvier 2017	AM de compromis final	COMP A1 proposé par BONAFE-DEMESMAEKER-ABAUNZ-SCHRLEC et Pedicini (et PAS FLORENZ-TORVALS) : enlève critère de quantité Compromise amendment 1A on Municipal Waste On behalf of S&D, ECR, GUE/NGL, Greens/EFA, EFDD AM 368, 41, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, ITRE 34, 200, 201, 202, 203, ITRE 7, COMP 1B fall Article 1 – paragraph 1 – point 2 – point a Article 3 – point 1 a "1a. "municipal waste" means (a) mixed waste and separately collected waste from households including: - paper and cardboard, glass metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators; - bulky waste, including () mattresses and furniture; - garden waste, including leaves, grass clipping; (b) mixed waste and separately collected waste from small businesses, office buildings and institutions including schools, hospitals, and government buildings that is similar to household waste in nature and composition. (c) market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers, waste from park and garden maintenance. Municipal waste does not include waste from sewage network and treatment, including sewage sludge and construction and demolition waste. The definition of municipal waste in this Directive shall apply regardless of the public or private status of the operator managing waste;' Proposal for a directive Recital 6 (6) To ensure that recycling targets are based on reliable and comparable data and to enable more effective monitoring of progress in attaining those targets, the definition of municipal waste in Directive 2008/98/EC should be aligned to the definition used for statistical purposes by the European Statistical Office and the

			Organisation for Economic Co-operation and Development, on the basis of which Member States have been reporting data for several years. The definition of municipal waste in this Directive is neutral with regard to the public or private status of the operator managing waste. Compromise amendment 1B on Municipal Waste On behalf of EPP, ALDE AM 368, 41, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, ITRE 34, 200, 201, 202, 203, ITRE 7 fall Article 1 – paragraph 1 – point 2 – point a Article 3 – point 1 a "1a. "municipal waste" means (a) mixed waste and separately collected waste from households including: – paper and cardboard, glass metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators; – bulky waste, including () mattresses and furniture; – garden waste, including leaves, grass clipping; (b) mixed waste and separately collected waste from small businesses, office buildings and institutions including schools, hospitals, and government buildings that is similar to household waste in nature, composition and comparable in quantity. (c) market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers, waste from park and garden maintenance. Municipal waste does not include waste from sewage network and treatment, including sewage sludge and construction and demolition waste. The definition of municipal waste in this Directive shall apply regardless of the public or private status of the operator managing waste;' Proposal for a directive Recital 6 (6) To ensure that recycling targets are based on reliable and comparable data and to enable more effective monitoring of progress in attaining those targets, the definition of municipal waste in Directive 2008/98/EC should be aligned to the definition used for statistical purposes by the European Statistical Office and the Organisation for Economic Co-operation and Development, on the basis of which Member States have been reporting data for several years. The definition of municipal waste in this Directive is neutral with regard to the public or private status of the operator managing waste.
Parlement européen	24 Janvier 2017	Vote en ENVI	Compromis 1A adopté : critère de quantité n'est pas retenu au grand dam de FEAD et EuRIC. Nouvelle numérotation des AM : Amendment 18 Recital 6

			(6) To ensure that recycling targets are based on reliable and comparable data and to enable more effective monitoring of progress in attaining those targets, the definition of municipal waste in Directive 2008/98/EC should be aligned to the definition used for statistical purposes by the European Statistical Office and the Organisation for Economic Co-operation and Development, on the basis of which Member States have been reporting data for several years. The definition of municipal waste in this Directive is neutral with regard to the public or private status of the operator managing waste. Amendment < Article 1 – paragraph 1 – point 2 – point a Article 3 – point 1 a (a) mixed waste and separately collected waste from households including: – paper and cardboard, glass metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators; – bulky waste, including () mattresses and furniture; – garden waste, including leaves, grass clipping; (b) mixed waste and separately collected waste from small businesses, office buildings and institutions including schools, hospitals, and government buildings that is similar to household waste in nature and composition. (c) market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers, waste from park and garden maintenance. Municipal waste does not include waste from sewage network and treatment, including sewage sludge and construction and demolition waste. The definition of municipal waste in this Directive shall apply regardless of the public or private status of the operator managing waste;'
Parlement européen	8 Mars 2017	AM de plénière	Florenz redépose l'ajout du critère de quantité Amendment Karl-Heinz Florenzon behalf of the PPE Group Proposal for a directive Article 1 – paragraph 1 – point 2 – point a Directive 2008/98/EC Article 3 – point 1 a (b) mixed waste and separately collected waste from small businesses, office buildings and institutions including schools, hospitals, and government buildings that is similar to household waste in nature, composition and comparable in quantity.
Parlement européen	14 mars 2017	Vote en plénière	Le vote pour l'AM81 est coupé en 3. Pour le point b, le vote pour AM251 est demandé en RCV, mais est en 2ème sur la voting list, et n'a pas lieu (le 81b est adopté en vote électronique : il l'emporte à 353 voix contre, 334 contre et 10 abstentions). La version ENVI est inchangée et garde la même numérotation (considérant 18 et AM81). Amendment 18 Recital 6 (6) To ensure that recycling targets are based on reliable and comparable data and to enable more effective monitoring of progress in attaining those targets, the

			definition of municipal waste in Directive 2008/98/EC should be aligned to the definition used for statistical purposes by the European Statistical Office and the Organisation for Economic Co-operation and Development, on the basis of which Member States have been reporting data for several years. The definition of municipal waste in this Directive is neutral with regard to the public or private status of the operator managing waste. <AmendB>Amendment <NumAmB>81</NumAmB> <Article>Article 1 – paragraph 1 – point 2 – point a</Article> <Article2>Article 3 – point 1 a</Article2> (a) mixed waste and separately collected waste from households including: – paper and cardboard, glass metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators; – bulky waste, including () mattresses and furniture; – garden waste, including leaves, grass clipping; (b) mixed waste and separately collected waste from small businesses, office buildings and institutions including schools, hospitals, and government buildings that is similar to household waste in nature and composition. (c) market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers, waste from park and garden maintenance. Municipal waste does not include waste from sewage network and treatment, including sewage sludge and construction and demolition waste. The definition of municipal waste in this Directive shall apply regardless of the public or private status of the operator managing waste;'

Extrait des documents de synthèse

Un extrait du document sur l'évolution des réflexions sur l'entité européenne des GRD (« DSO entity ») est fourni ci-après. Ce document fusionne les informations recueillies par process-tracing, par les entretiens et par les textes intermédiaires. Par rapport à la version originale, l'extrait a été expurgé de certaines informations pour le rendre anonyme et confidentiel et certaines adaptations ont été réalisées pour intégrer au mieux le texte au mémoire (la police a été modifiée et les notes de bas de page ont été intégrées au texte).

2014(...)

A également lieu en novembre 2014 le 27ème Florence Forum (27-28 novembre), auquel participe X en introduction. **Il n'y est pas question de DSO.** : l'ordre du jour (https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/meeting_27_agenda.pdf) montre que la réunion s'est principalement intéressée au marché de gros (Harmonisation des règles du marché et des échanges ,sur adoption des règles CACMet la première mise en œuvre de différents codes de réseaux (Day-Ahead Market Coupling, Forward Capacity Allocation Regulation, Short term markets (I): Problems with the implementation of Intraday Market Coupling) difficultés sur l'harmonisation des règles d'opération de système, la sécurité d'approvisionnement et la planification d'adequacy coordonnée, l'introduction de plus de flexibilité et des prix volatils), et aux infrastructures.

Les parties prenantes que l'ordre du jour indiquent sont ACER, ENTSO-E, EFET. C'est ENER B2 qui est présent avec X, X, X, X ainsi que B1 (X) (et X qui était à la Commission mais sans qu'on sache dans

quelle unité). X est également présent, et B3 est représenté par X, qui fait une présentation sur « activating demand side response DSR », présentation concluant sur le souhait de travailler à la disparition des barrières législatives et de marché aux nouveaux acteurs (aggrégateurs notamment)

(footnote: Extrait des conclusions : « *Activating Demand Side Response*

14. *The Forum stresses the importance of ensuring that Network Codes and Guidelines are compatible with an open framework for Demand Side Response participation, including by aggregators acting on behalf of consumers.*

15. *Given the key importance of flexible price signals that reflect supply and demand, the Forum stresses the importance to assess the benefits, limits and risks of more flexible prices aiming at solutions that reap the benefits of more flexible market prices while avoiding disproportionate effects on consumers.*

16. *The Forum encourages the Commission, CEER and the Smart Grids Task Force to present a set of recommendations at the next Forum on removing market and regulatory obstacles to Demand Side Response as well as regulatory loopholes that distort incentives. These should also draw on discussions and consultations with stakeholders, including at the London Forum. ».*

X présente l'état du marché intérieur et critique la tentation d'un marché de capacité. CEDEC (X) et GEODE participent, mais ne sont pas indiqués dans l'ordre du jour.

Le 10 décembre 2014 un article politico/European Voice mentionne un LEAKED DOC de Juncker aux cab qui donne les options pour l'Union de l'énergie et les premières lignes (les 5 dimensions de l'union de l'énergie) (footnote : <https://www.politico.eu/article/commission-pushes-for-energy-union/> ("Commission pushes for energy union", 10 décembre 2014, article original publié dans EUROPEAN VOICE)).

Le 19 décembre 2014, CEER publie une **consultation publique sur le futur rôle des DSOs**, à propos de laquelle CEDEC mentionne dans sa newsletter de janvier 2015 : « *CEER has published, on 19 December 2015, a public consultation on the "Future Role of DSO". A lot of the strategic issues CEDEC is working on, are being addressed in this consultation : the role of the DSO and need for regulatory oversight, DSO/TSO relationship and respective responsibilities, and the economic signals for DSOs and customers. CEDEC is working together with its members on formulating the adequate answers on each issue.*

The public consultation will close on 27 February 2015 » (<http://www.cedec.com/files/default/briefnews-january-2015-final.pdf>, consulté en mars 2017).

A noter que dès décembre 2014, le directeur de la Florence School of Regulation, institution qui accueille les « forum électricité » présidés par la Commission européenne deux fois par an, X commence à évoquer sur un blog une ENDSO entity qui serait le pendant pour les DSO de ENTSO-E. Cette idée circule aussi au sein du think tank Jacques Delors Notre Europe (rapport publié en janvier) :

- X de la FSR en avait fait (certes très brièvement) un des points de sa « nouvelle gouvernance de l'union de l'énergie », exprimé dans un blog dès le 4 décembre 2014 (<https://www.energypolicyblog.com/2014/12/04/a-new-energy-policy-for-the-new-european-commission/>) sous l'expression « *a kind of ENDSO-E yet to be established* », et repris dans un « manifeste » officiel (<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34777/EnergyManifesto2015.pdf>) publié le 28 janvier 2015 (soit avant même la publication du cadre de l'union de l'énergie).

- Quasiment au même moment, dès janvier 2015, le rapport X-X de l'institut Delors Notre Europe précise : « *• DSO's should be organised in a recognised single European organisation to promote the necessary common rules to accelerate the smartening of the system and the empowerment of customers, in full respect of privacy* » (p.109) (FROM THE EUROPEAN ENERGY COMMUNITY TO THE ENERGY UNION A POLICY PROPOSAL FOR THE SHORT AND THE LONG TERM).

2015

janvier 2015, CEDEC essaie de faire rajouter un 6^{ème} pilier « citoyens et acteurs locaux ». Les réseaux de villes se mobilisent : Energy cities rencontre le cab Sefcovic dès le 8 janvier 2015, le cab Canete (X) le 9 janvier, puis le 30 janvier les 5 réseaux du CoM rencontrent la DG Energie ; X (d'Energy cities) est présent lors de la conférence du 6 février à Riga (LV) pour porter la voix des villes (il passe dans le tout dernier panel).

En janvier 2015 a lieu un workshop « market » organisé par CEER et IEA(http://www.norden.ee/images/rohemaandus/arhiiv/energy2015_programme_final.pdf) . L'accent est mis pour ce qui concerne les DSO sur leur adaptation et les tarifs de réseau. X (qui est à la B2) participe pour la Commission à la session « *The future of distribution network and operation New parties will appear in the area of distribution networks: an increased amount of distributed variable generation, more demand response and electric vehicles, which enable consumers to engage more in the energy market.*

Who should facilitate these services? How will the infrastructure necessary to enable these services be developed? ».

février 2015 :

Le 19 février 2015, les 4 DSO organisent une conférence (<http://www.cedec.com/en/events/sections/upcoming-events/the-future-is-distributed-a-dso-perspective>) ensemble intitulée "The future is distributed: a DSO perspective" avec pour message principal : « the role of DSOs in the transition of Europe's energy system should be acknowledged. ». Lors de cette conférence, ils présentent une lettre commune envoyée à MAC (<http://www.cedec.com/files/default/open-letter-canete-for-climate-action.pdf>), qui l'invite à prendre connaissance dans le cadre de sa nouvelle prise de poste comme commissaire de la DECLARATION 2014 des DSO. (déclaration jointe en annexe). CEDEC et les 3 autres associations de DSO publient un communiqué de presse commun (<http://www.cedec.com/files/default/pr-dso-event-final.pdf>).

D'après Contexte du 20 février, X, haut fonctionnaire de la DG ENER, participe à cette conférence et « a aussi encouragé les gestionnaires de réseaux de distribution à se concerter davantage dans le processus d'élaboration du cadre législatif relatif au nouveau modèle de marché de l'UE. »

Son **speech** lors de cette journée, **rendu public sur le site d'eurelectric** (<https://cdn.eurelectric.org/media/2728/jones-h-8CC9BBE8.pdf>), précise les réponses de la Commission aux 4 demandes des DSO, qui sont articulées en 4 axes :

- «-1. Reaching the 2030 targets through smarter grids
2. Acknowledging the role of the DSO and supporting a new tool box
3. Taking advantage of the Third Package provisions and going for implementation with no delay
4. Pursuing common Internal Energy Market principles for DSOs while respecting subsidiarity
5. Reaching the 2020 and 2030 targets through a sound investment framework.»

Il insiste notamment sur le fait qu'il compte sur les DSO pour encourager la concurrence sur le marché de détail et favoriser la transition énergétique, participer à la flexibilité, la participation des consommateurs au marché et les échanges trans-frontière. (« As policymakers, if we want to meet these challenges we need to create the correct market design that provides for more flexibility in the system, enables consumers to better participate in markets and allows energy to be exchanged across borders with more ease. To this end we may provide enhanced rules for cross-border energy trade and propose appropriate measures to encourage renewable energy producers to better integrate in the wider electricity market.

These measures may have more to do with the world of TSOs. However, with integration of renewables comes distributed generation; and with a flexible electricity system comes demand response – issues that directly affect you as DSOs. The fact is, DSOs will be central players in a number of the issues we urgently need to resolve.

More of that later. For now, in addition to the retail market initiative and the consultation launched last year, I'm pleased to announce to you today that the Commission intends to publish a Communication in relation to the future design of the EU's internal electricity market – hopefully in the first half of this year. The Communication will provide an opportunity for stakeholders like you to give us valuable feedback. Based on the input we receive we will identify the right measures and, as appropriate, come forward with legislative proposals in 2016 at the earliest. (...)

So what will this rapidly changing environment mean for you, the DSOs? Well, it will mean taking on a series of challenges as regards local network development and local operation. More than that, it will require a change in your role, which will have to evolve to encourage competition in the retail market and support new services and new energy actors.

(...)

Since the establishment of the Smart Grids Task Force, the Commission has worked closely with stakeholders, including DSOs, TSOs and Regulators, on key areas such as standardisation, data protection, regulatory issues and investments, to make the deployment of smart grids happen faster.

I therefore welcome your proposal to enhance this collaboration, so that we can see which barriers that we still need to overcome to modernise our distribution grids and facilitate an open and competitive market, including promoting investments in smart grids and smart meters ».

La conclusion du discours appelle les DSO à aider la Commission mais surtout à parler d'une seule voix (« I therefore hope and expect that you will be ready to reflect together with us on the way forward. It will serve the interests of all DSOs if you not only participate in this process, but do so speaking with one voice. »).

Cette difficulté à travailler avec les DSO du fait de leur représentation éclatée au niveau européen est rapportée dans l'article de Contexte couvrant la conférence

Footnote : CONTEXTE , 20 février 2015 "La Commission se penche sur le nouveau marché de l'électricité". (M. X) " a aussi encouragé les gestionnaires de réseaux de distribution à se concerter davantage dans le processus d'élaboration du cadre législatif relatif au nouveau modèle

de marché de l'UE. "Nous avons un an. C'est un vrai défi", a noté M. X. Contrairement aux gestionnaires de réseaux de transport (GRT) qui gèrent les lignes à haute tension transportant l'électricité au sein des pays et entre eux, les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) opèrent seulement au niveau national et ils sont très différents en termes de taille et de structure de propriété. En raison de la nature fragmentée du secteur des GRD, il est rare qu'ils expriment d'une même voix les revendications du secteur".

Elle est aussi évoquée dans son entretien par X :

| Extrait d'entretien retiré.

Elle est également expliquée dans un entretien à Energy Post par le directeur B sortant de la DG ENER, X, qui conseille à présent la Commission depuis l'institut Jacques Delors : « The DSOs have hardly been useful in this debate because there are four DSO organisations at European level: Eurelectric, Geode, EDSO and CEDEC. They should work together and be like ENTSO-E - that too was originally four or five different groups. While they are unable to get together, they are unable to tell the Commission what they really want and what they definitely do not want. The distribution sector remains a kind of black box. » (Blogs - Energy – CleanTechnica, Thursday, February 5, 2015 « Only A Real Energy Union Can Save EU Energy Market: Ex-EU Official », Guest Contributor. Originally published on Energy Post). A noter qu'à ce moment là, une première fuite de la communication présentée au collège le 30 janvier 2015 a été sortie sur le blog de @stollmeyer en accès libre.

Le 27 février 2015 se termine la consultation de CEER sur « le futur rôle des DSO », à laquelle répond GEODE le 20, avant la grande conférence CEER du 30 mars.

le 25 février 2015, la Commission adopte officiellement sa communication stratégique sur l'Union de l'énergie (COM(2015) 80 final du 25 2 2015) qui fixe le cap de la politique de l'énergie du mandat.

La 2^{ème} dimension est le marché : « *A fully-integrated internal energy market* » ; outre la mise en œuvre du 3^{ème} paquet, la communication annonce une proposition législative : « *The Commission will prepare an ambitious legislative proposal to redesign the electricity market and linking wholesale and retail. This will increase security of supply and ensure that the electricity market will be better adapted to the energy transition which will bring in a multitude of new producers, in particular of renewable energy sources, as well as enable full participation of consumers in the market notably through demand response.*

Closer integration, including on a regional level, more cross-border trade and the development of both short and long term markets with effective price formation will deliver the right investment signals as well as the necessary flexibility to allow market integration of new generation sources. (...)

Finally, the Commission will ensure greater transparency in the composition of energy costs and prices by developing regular and detailed monitoring and reporting, including on impacts of energy costs and prices on competitiveness. Particular attention will be paid to public interventions such as regulated tariffs, energy taxation policies and the level of public support, as well as their impact on pricing mechanisms, including electricity tariff deficits."

Une sous-partie au titre de la partie « marché » est aussi intitulée "new deal for consumer", mais elle n'annonce rien de particulier (sur la communication de juillet), à part le besoin de smart grids, de flexibilité, d'avoir des tarifs de réseau harmonisés et d'appliquer les règles pour la protection des consommateurs. Les régional and local authorities sont abordées comme devant faire des efforts, sans mention du covenant of mayor « *Necessary support measures should be undertaken also by regional and local authorities, so that consumers have understandable, readily-accessible information, user-friendly tools, and financial incentives for saving energy* ».

Une autre sous-partie est consacrée à la précarité énergétique, précisant que les TRV doivent être supprimés et la prise en charge par le système de protection sociale.

Côté DSO, CEDEC réagit, notamment via un article dans POLITICO (« Les acteurs locaux attendent un engagement financier de l'UE », Anca Gurzu, 2 mars 2015.) en insistant sur les besoins pour les « citoyens et acteurs locaux comme les compagnies locales d'énergie » : « *La communication sur l'Union de l'énergie "n'explique pas en détail le rôle que les citoyens et les acteurs locaux, comme les compagnies locales d'énergie, jouent aujourd'hui dans le système énergétique de l'UE, ni ne reconnaît ce rôle par des actions ciblées"*, affirme la Fédération européenne des compagnies locales d'énergie (CEDEC), qui représente plus de 1.500 compagnies locales et régionales. Si les interconnexions entre les États membres sont importantes, les réseaux locaux doivent aussi être renforcés et rendus plus intelligents, ajoute le CEDEC. Il faut aussi améliorer l'accès au mécanisme de financement en mettant l'accent sur les petites initiatives urbaines, par rapport aux grands projets relevant du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, sur les fonds structurels, ou le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques, explique le CEDEC. Les entreprises représentées par le CEDEC sont détenues par des municipalités". Intervient dans le même article le maire de Bristol, Ferguson, qui aurait accordé un entretien à

Extrait du tableau de sélection des principaux réseaux actifs sur les paquets législatifs

Le tableau dont un extrait est reproduit ci-dessous présente la façon dont les principaux réseaux européens de collectivités actifs (ici dans le domaine de l'énergie) ont été pré-sélectionnés, avant confirmation par les entretiens. 74 réseaux (identifiés dans la littérature ou par recherche en ligne) ont ainsi été passés en revue pour identifier les réseaux prioritaires sur lesquels enquêter.

Liste de réseaux et associations de LRA au niveau brussellois											
				intérêt général pour la politique européenne de l'énergie			activité de lobbying sur le paquet énergie				
Nom	site internet	type de réseau (généraliste, sectoriel E/D, utility E/D)	remarques	intérêt pour énergie d'après registre de transparence (1/0)	page web sur l'énergie/ mention du sujet (1/0)	groupe de travail ou sous-groupe énergie (ou au moins chargé de mission)	position papers sur les thèmes du paquet énergie	rencontres avec des commissaires ou DG sur l'énergie (au moins une rencontre dans les listes publiées de fin 2014 à mi-2017 des rencontres avec le DG ENER, Sefcovic ou son cabinet, mAC ou son cabinet, ou avec un autre commissaire/DG sur l'union de l'énergie (lobbyfacts))	réponses à des consultations publiques de la Commission du paquet d'hiver énergie	rencontre avec un rapporteur sur le paquet énergie (d'après les listes publiées en annexe des rapports des rapporteurs au Parlement Européen)	TOTAL énergie
ACR+	http://www.acrplus.org	sectoriel D		0	0	0					0
Municipal Waste Europe (MWE)	https://www.municipalwasteurope.eu/	utility D		0	1	0	0	0	0	0	1
Eurocities	http://www.eurocities.eu	généraliste		1	1	1	1	1	1	0	5
CCRE/CEMR	http://www.ccre.org/	généraliste		1	1	1	1	1	1	1	7
Energy cities	http://www.energy-cities.eu/	sectoriel E		1	1	1	1	1	1	0	6
Climate alliance (Climate Alliance of European Cities with Indigenous Rainforest Peoples)	http://www.climatealliance.org/home.html	sectoriel E		1	1	1	1	1	1	1	7
FEDARENE	http://www.fedarene.org/	sectoriel E		1	1	1	1	1	1	0	6

Annexe 5 : Histoire des réseaux de ville spécialisés dans l'énergie Energy cities et Climate Alliance

Dans cette annexe, nous nous proposons de revenir à l'histoire des principaux acteurs collectifs représentant les villes présents aujourd'hui à Bruxelles dans le domaine de l'énergie. Parmi ces acteurs, on distingue 2 réseaux spécialisés dans le domaine de l'énergie (Energy cities et Climate alliance) et 2 réseaux « généralistes » (Conseil des communes et Régions d'Europe – CCRE, également connus sous son acronyme anglais CEMR - et Eurocities), autour desquels gravitent d'autres acteurs comme le réseau de régions et agences régionales de l'énergie et de l'environnement, FEDARENE, ou le réseau européen des entreprises publiques locales de l'énergie, le CEDEC. La présente annexe centre l'analyse sur l'histoire d'Energy cities et de Climate alliance, pour comprendre comment ces 2 réseaux se sont retrouvés au tournant des années 2015 sur le devant de la scène des acteurs locaux de la politique énergétique européenne.

Le fil directeur de la présentation consiste à montrer, en partant des monographies relativement détaillées d'Energie Cities/Énergie cités et Climate alliance, l'évolution parallèle de ces 2 réseaux spécialisés, dans leur profil, leur capacité d'action et leur implication dans les politiques énergétiques européennes, en insistant sur les liens qui se mettent progressivement en place avec des réseaux « généralistes », non spécialisés sur l'énergie, et avec les institutions européennes.

Nous montrons ainsi les *mécanismes* successifs qui conduisent progressivement à une « Bruxellisation » des réseaux, et à une relative convergence sous les effets conjugués de la socialisation bruxelloise et d'outils mis en place par la Commission européenne, comme la « Convention des maires ». Par « bruxellisation », on entend le rapprochement géographique de Bruxelles (implantation physique) associé à un tissage de liens de plus en plus étroits avec d'autres acteurs (physiques et institutionnels) basés à Bruxelles dont les institutions européennes et leurs représentants⁴⁷⁹.

La question qui se pose est alors celle de l'évolution avec le temps des réseaux de collectivités, en terme de questions qui les animent, de travaux et activités dans lesquels ils s'investissent, ainsi que de liens qu'ils tissent entre eux et avec d'autres acteurs européens (notamment les institutions européennes).

Plan de l'annexe 5:

⁴⁷⁹ Ce terme de « Bruxellisation » apparaît ainsi comme un sous-ensemble d' « européanisation », dont l'acception nous semble beaucoup plus large (cf. définition de Claudio Radaelli comme : « processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational. » dans RADAELLI, 2014, p.247-248).

1 Aux origines d'Energy cities et Climate alliance : une même ambition européenne et un ancrage national fort	30
1.1 Énergie cités : un réseau d'origine bisontino-francomtois créé en réaction au système énergétique français	30
1.1.1 Les conditions de naissance d'une association à vocation européenne	30
1.1.2 Une association européenne... à ancrage français.....	33
1.2 Climate alliance : aux origines d'un réseau d'entr'aide avec les peuples amazoniens poussé par des écologistes au pouvoir dans plusieurs municipalités allemandes.....	34
1.2.1 La formalisation d'une main tendue vers les peuples d'Amazonie	34
1.2.2 Le rôle de la ville de Francfort et de son élu municipal écologiste, Tom Koenigs	35
1.3 Énergie cités et Climate alliance : un contournement commun des réseaux généralistes	37
1.3.1 Les réseaux européens de collectivités au tournant des années 1990.....	38
1.3.2 Le choix de réseaux spécialisés indépendants.....	38
2 Les 15 premières années d'Énergie cités et Climate alliance (1994 – 2007) : une stratégie qui se tourne progressivement vers Bruxelles et pose les premières pierres d'une socialisation bruxelloise	39
2.1 De 1994 à 2007, Énergie cités est un réseau français qui fait ses premiers pas vers la « bruxellisation ».....	39
2.1.1 1994-2000 : les premières années d'Énergie cités : grandir depuis la France à l'ombre de Bruxelles	39
2.1.2 De 2000 à 2008 : les pierres posées de la bruxellisation ou comment Énergie cités se retrouve progressivement associée aux réflexions de la Commission européenne sur l'énergie et la ville durable.....	43
2.2 1994-2008 : Climate alliance développe ses activités grâce à des projets européens mais reste un réseau germano-centré.....	50
2.2.1 1994-2000 : Les débuts de Climate alliance : une association allemande aux activités tournées vers l'international.....	50
2.2.2 2000-2008 : vers un éloignement de la vocation initiale et un glissement vers l'énergie et les villes durables par l'intermédiaire des projets européens.....	55
2.3 1994-2008 : un intérêt progressivement affirmé pour les questions énergétiques du CCRE et d'Eurocities, et l'expérience des premières coopérations avec les réseaux spécialisés dans l'énergie.....	59
2.3.1 L'intérêt ancien d'Eurocities pour la thématique de l'énergie	59
2.3.2 Le CCRE commence à investir le domaine de l'énergie dans les années 2000	60
2.3.3 De petits liens avec les réseaux spécialisés dans l'énergie se créent par les projets et la « campagne des villes durables » soutenue par la DG environnement	61
3 Le basculement à Bruxelles : la mise en place de la « Convention des maires » ou comment une initiative de la Commission va arrimer les relations entre réseaux sur la thématique de l'énergie et du climat.....	64
3.1 Les conditions de naissance de la Convention des maires ou l'institutionnalisation d'une coopération entre les réseaux et avec la DG Energie	64
3.1.1 L'origine de la Convention des maires : quand les ambitions de la Commission européenne sur l'efficacité énergétique rencontrent les attentes d'Énergie cités.....	64
3.1.2 La participation de Climate Alliance au consortium de la Convention des maires	71
3.2 2008-2014 : le succès de la convention des maires ou l'institutionnalisation d'une coopération durable entre réseaux.....	74
3.2.1 Énergie cités devient Energy cities et la tête de pont de la Convention des maires	74

3.2.2	Le développement rapide de l'antenne bruxelloise de Climate alliance au rythme de la Convention des maires (via Mayors'adapt).....	77
3.2.3	La participation des réseaux généralistes à la Convention des maires	79
4	Conclusion	80

4. Aux origines d'Energy cities et Climate alliance : une même ambition européenne et un ancrage national fort

Les deux réseaux Energy cities et Climate alliance ont connu des débuts relativement similaires, l'un en tant que réseau d'origine française, et l'autre d'origine allemande, mais avec des motivations initiales totalement différentes.

4.1.Énergie cités : un réseau d'origine bisontino-francomtois créé en réaction au système énergétique français

D'origine francomtoise, le réseau est officiellement créé sous le nom « Énergie cités » (en français) en septembre 1990⁴⁸⁰, « à Besançon, sous forme d'une association que préside Robert Schwint (PS)⁴⁸¹, maire de cette ville ».

4.1.1. Les conditions de naissance d'une association à vocation européenne

Les débuts informels de l'association : des rencontres de villes financées par la Commission européenne

Initialement Énergie cités est une association de personnes physiques rassemblant 2 personnes du Conseil Régional de Franche-Comté, 2 personnes de Besançon et 2 personnes de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME, devenue aujourd'hui ADEME: Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie), avec un financement AFME⁴⁸².

Cette association naît de fait sous l'impulsion de personnalités locales en Franche-Comté, dont particulièrement le délégué régional de l'AFME de Franche-Comté, Gérard M. (dont l'action sera liée à celle de l'association jusqu'en 2014), et l'adjointe aux relations extérieure de la ville de Besançon à partir de 1989, Paule Kunstler. Nommé en 1985 au poste de délégué régional de l'AFME de Franche-Comté, Gérard M. se trouve dans un positionnement institutionnel délicat avec les représentants de l'Etat français au niveau local⁴⁸³, ce qui le conduit à regarder au-delà des frontières françaises.

⁴⁸⁰ Certains documents évoquent une création en octobre 1989 (<http://cartografareilpresente.org/fr/article93>, consulté en mai 2018).

⁴⁸¹ De 1990 à 1997, Robert Schwint a exercé la fonction de président de l'association Energie Cités.

⁴⁸² Entretien réalisé en janvier 2017 avec un membre fondateur du réseau.

⁴⁸³ Pour plus de détail sur les relations de l'AFME avec l'Etat local dans les années 1980, se référer au témoignage de Bernard Laponche, ancien directeur général de l'Agence française pour la maîtrise

Le travail de la ville de Besançon sur la thématique de la maîtrise de l'énergie, engagé depuis de nombreuses années⁴⁸⁴, est récompensé en 1988⁴⁸⁵ et permet à la ville de Besançon d'être sélectionnée au niveau européen comme représentante française d'une monographie de 12 villes de 12 pays réalisée par la Commission européenne⁴⁸⁶. C'est la publication de cette monographie en 1990 qui joue le rôle de déclencheur : la direction générale de l'énergie de la Commission européenne, à l'époque DG XVII, se laisse convaincre « *par un petit groupe de participants (de cette étude)* » (POUPEAU, 2004) de l'opportunité de donner une suite à cette monographie, sous forme de contrat financé pour organiser des rencontres de villes.

Énergie cités remporte un premier contrat de 800kecus pour organiser des rencontres de villes avec une quinzaine de municipalités. Entre autres, « *Amsterdam, Berlin, Besançon, Mannheim et Newcastle coopèrent à (ce) projet européen* »⁴⁸⁷.

La formalisation de l'association ou comment des rencontres informelles conduisent à créer une association

Dès ses premières années, Énergie cités est assimilé à un « réseau de villes » même si la structure juridique n'implique aucun adhérent ; le « réseau » consiste avant tout en des échanges matérialisés par des rencontres de villes.

Ces rencontres de villes vont permettre de concrétiser l'idée de la création d'un réseau de villes associatif centré sur la problématique de l'énergie. L'appel à créer un réseau est formalisé dans un document (« *une charte des villes conscientes pour l'énergie* ») rédigé par la ville de Besançon et Gérard M., qui est officiellement lu en 1991 lors d'une rencontre à Mannheim.

De fait, la rencontre de Mannheim en 1991, événement rapporté dans le numéro anniversaire des 20 ans de l'association, est vécue comme historique : « *15 villes du réseau*

de l'énergie (AFME) intitulé « De l'Agence pour les économies d'énergie à l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (1974-1990) », et publié dans la revue du comité d'histoire du Ministère en charge de l'écologie en mars 2015 (n°15).

⁴⁸⁴ « *Dès les années 1970, la ville de Besançon s'est engagée activement, notamment avec le soutien de l'ADEME, dans une politique locale de maîtrise de l'énergie au travers d'une série d'actions dans de multiples domaines : réseau de chaleur avec galerie technique, bâtiments publics, biogaz, valorisation énergétique de déchets, cogénération, etc. Cette politique a été renforcée en 1983 avec la nomination d'un Adjoint au Maire chargé spécifiquement de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, et en 1984, avec la création d'une cellule « maîtrise de l'énergie »* » (http://www.energie-cites.eu/db/besancon_563_fr.pdf, consulté en mai 2018, p.1).

⁴⁸⁵ « *Besançon a utilisé son savoir-faire suite à la politique systématique de maîtrise de l'énergie qu'elle a menée depuis plusieurs années (lauréat du trophée de la Maîtrise de l'Énergie AFME/L'Entreprise dans la catégorie des collectivités locales en 1988).* » (http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/12670/17fevrier30.pdf, p.3788).

⁴⁸⁶ « *Douze villes des douze pays de la Communauté européenne sont choisies: Amsterdam, Besançon, Bragança, Cadix, Dublin, Esch sur Alzette, Gent, Mannheim, Newcastle, Torino, Thessaloniki et Odense* » (<http://cartografareilpresente.org/fr/article93>, consulté en mai 2018)

⁴⁸⁷ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, p.4 (consulté en mai 2018).

Energy Cities échangent pour la première fois autour de 6 problématiques liées à l'énergie »⁴⁸⁸.

La dynamique autour de ces rencontres présente en outre un développement fleurissant. En février 1992, le « réseau » revendique déjà plus de 20 « membres » : « *Énergie Cités est devenu ainsi le centre d'animation d'un réseau de grandes villes européennes : Berlin, Amsterdam, Madrid, Mannheim, Copenhague, Rennes, Clermont-Ferrand, Turin, Newcastle, Lisbonne, Madère et Besançon (...). Une vingtaine de villes européennes ont déjà adhéré à ce réseau.* »⁴⁸⁹. Le « réseau » est relayé dès avril 1992 dans la presse nationale française comme comprenant « *26 villes de 11 pays de la CEE (seul le grand-duché de Luxembourg n'est pas encore représenté) et de Suisse.* ».⁴⁹⁰

Si les débuts sont prometteurs, la situation administrative est initialement incertaine. Un directeur est engagé, qui restera 3 ans. Gérard M., initialement simple administrateur et encore délégué régional de l'AFME/ADEME, devient à son départ directeur de l'association. Les locaux de l'association sont loués par la ville de Besançon⁴⁹¹.

L'association européenne naît finalement officiellement en 1994 en tant qu'association de personnes morales, lors d'un congrès fondateur organisé par la ville de Newcastle upon Tyne. Les 16 villes présentes au congrès de Newcastle comprennent certaines des villes de la monographie de 1990. Le document anniversaire d'Energy cities précise qu'y figurent en particulier « *Amsterdam, Berlin, Besançon, Mannheim et Newcastle* ». Rennes revendique également son statut de membre fondateur. La ville d'Heidelberg est également représentée, et manifestement déjà très impliquée puisqu'elle sera également le siège de la première conférence annuelle en 1995⁴⁹², ce qui est confirmé par un témoin d'Énergie cités de cette époque :

Etait présent en 94 celui qui est maintenant Président d'Energy cities, et déjà en 94 il était là... Eckart Wuerzner, il était directeur de l'environnement dans sa ville, où il était tout seul ou ils étaient 2... et maintenant il est Oberobermeister (« supermaire » en fait élu par la population au Suffrage Universel). Il a été obermeister environnement (maire à l'environnement) entre temps.

Ces 16 villes signent la charte d'Energie-Cités « *selon laquelle : « les municipalités ont le devoir de contribuer activement à la maîtrise des consommations d'énergie sur leur territoire, à une production plus efficace de l'énergie et à la prévention des émissions polluantes, dans le double but d'un moindre gaspillage des ressources énergétiques et d'une*

⁴⁸⁸ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, p.4 (consulté en mai 2018).

⁴⁸⁹ http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/12670/17fevrier30.pdf, p.2 (consulté en mai 2018).

⁴⁹⁰ Le Monde du 20 avril 1992, p.10.

⁴⁹¹ http://www.bm-besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/834/conseil_municipal_1995_05_15.pdf, consulté en mai 2018.

⁴⁹² http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, consulté en mai 2018.

réduction des émissions polluantes».⁴⁹³ Les premiers statuts sont également adoptés : « C'est lors de l'Assemblée générale du 4 décembre 1994 à Newcastle, que les statuts et la charte d'Energie-Cités sont adoptés. Au cœur du projet figurent la responsabilisation des autorités locales en matière énergétique, le souhait de mieux informer les municipalités, la solidarité entre les autorités locales, l'ouverture à d'autres pratiques et la volonté d'infléchir les décisions européennes dans le sens des objectifs de l'Association. »⁴⁹⁴.

Si le projet d'Énergie cités éclot grâce à la volonté de la direction générale en charge de l'énergie de la Commission européenne, la naissance de l'association doit en réalité beaucoup à ses fondateurs français, au premier rang desquels l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME) et la ville de Besançon.

4.1.2. Une association européenne... à ancrage français

Le soutien financier décisif de l'AFME

Tournée vers l'Europe, l'association est toutefois à ses débuts principalement financée par des fonds français, et singulièrement par l'AFME, comme le précise un article du Monde de 1992 : « *Energie-Cités est modestement financée par l'Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (1,2 million de francs), les Communautés européennes (0,7 million de francs), la région Franche-Comté (0,4 million de francs) et la ville de Besançon* ». ⁴⁹⁵ L'association est ainsi logiquement présentée par Paule Kunstler en février 1992 comme une émanation de la Ville de Besançon, de la Région Franche-Comté et de l'ADEME (nouveau nom de l'AFME)⁴⁹⁶.

Le portage politique de la ville de Besançon et l'utilisation des réseaux de la ville préexistants

Outre l'AFME, le soutien de la ville de Besançon est décisif dans la pérennisation de l'embryon d'association : le maire Robert Schwint et son adjointe aux relations internationales réaffirment la participation de Besançon à des réseaux de villes comme un des axes prioritaires de leur politique de relation internationale en 1992⁴⁹⁷. Énergie cités, dont le

⁴⁹³ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, consulté en mai 2018.

⁴⁹⁴ <http://cartografareilpresente.org/fr/article93>, consulté en mai 2018.

⁴⁹⁵ Le Monde du 20 avril 1992, p.10.

⁴⁹⁶ « La Ville de Besançon, le Conseil Régional et l'AFME (devenue AEME, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie depuis le 1er janvier 1992) ont mis en place Énergie Cités, support d'un travail sur la Ville et l'énergie pour l'ensemble des villes européennes. » (http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/12670/17fevrier30.pdf, consulté en mai 2018).

⁴⁹⁷ Bulletin officiel de la ville de Besançon du 17 février 1992. « Après un large débat auquel ont pris part M. SCHWINT, M. BAS, Mme DUVERGET, M. VIALATTE, M. PINARD, M. FERREOL, M. JACQUEMIN, M. VUILLEMIN, M. MAILLARD et Mme KUNSTLER, M. le Député-Maire a conclu en invitant la Commission à retenir quelques thèmes forts de ce rapport, à conforter l'image de la Ville en fonction de celle des autres partenaires locaux, à privilégier le domaine économique, à poursuivre les démarches engagées pour constituer des réseaux de villes ». (http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/12670/17fevrier30.pdf, consulté en mai 2018).

maire Robert Schwint est président, est poussé en ce sens : « *Le Centre Énergie Cités est un puissant moyen pour faire connaître les expériences de villes importantes d'Europe. Besançon en est actuellement le siège. C'est un réseau à utiliser à fond tant pour apprendre que pour faire connaître nos propres réalisations.* »⁴⁹⁸. L'association est de fait l'acteur clé du principal réseau international dont fait partie Besançon (« *Actuellement, Besançon est inscrite principalement dans un réseau international. Il s'agit du réseau mis en place avec Énergie Cités* »). Ce soutien politique s'inscrit dans une volonté de faire jouer à Besançon un rôle européen, en dépit de son statut de ville de taille moyenne : « *Toujours au niveau de la Communauté Européenne, la Commission souhaite développer le domaine de la gestion urbaine et de l'environnement urbain. Le Centre Énergie Cités qui regroupe un certain nombre de grandes villes européennes et françaises est une cellule d'animation dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, des transports en commun et de l'environnement urbain. Ce centre est largement soutenu par la Communauté Européenne.* »⁴⁹⁹.

De manière pratique, le « réseau » jusqu'en 1994 bénéficie des liens déjà existants entre la ville de Besançon et d'autres villes européennes, et se confond souvent avec les actions de l'AFME ou de la ville de Besançon. Le « Centre Énergie cités », est ainsi utilisé pour des coopérations énergétiques avec les villes des Pays de l'Est, coopérations mises en place par la Ville de Besançon ou l'AFME (avec l'aide de financements européens et ONUsiens) : « *ont été engagées des actions avec Bielsko-Biala, ville de 180 000 habitants située dans le sud de la Pologne, et Bistrita, cité roumaine de 90 000 habitants située en Transylvanie.* »⁵⁰⁰. Des échanges de fonctionnaires municipaux avec la Pologne conduisent à des liens interpersonnels, qu'entretient notamment Gérard M. dès 1990.

Ainsi Énergie cités est-elle à l'origine une association créée par des français, gérée par des français, basée en France. Ce tropisme national existe également pour l'autre réseau européen sur l'énergie et le climat « Climate alliance », qui est lui à fort ancrage allemand.

4.2. Climate alliance : aux origines d'un réseau d'entr'aide avec les peuples amazoniens poussé par des écologistes au pouvoir dans plusieurs municipalités allemandes

4.2.1. La formalisation d'une main tendue vers les peuples d'Amazonie

D'après son site Internet, « *Climate alliance a été fondée en 1990 lorsqu'un groupe de 12 municipalités allemandes, autrichiennes et suisses ainsi que 6 organisations indigènes du Bassin d'Amazonie se sont rencontrées à Francfort, Allemagne, motivées pour agir contre*

⁴⁹⁸ http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/12670/17fevrier30.pdf p.2. (consulté en mai 2018).

⁴⁹⁹ http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/348/364/8812/12670/17fevrier30.pdf p.8 (consulté en mai 2018).

⁵⁰⁰ Le Monde diplomatique du 1^{er} juillet 1993, p.27 (article « Actions décentralisées et maîtrise de la consommation » signé Gérard Magnin).

*les changements climatiques à l'œuvre. Notre réseau a des racines profondes dans le monde germanophone, mais ses principes ont attiré l'intérêt de municipalités partout en Europe depuis les débuts de l'association »*⁵⁰¹.

Ce rassemblement de 12 municipalités allemandes, autrichiennes et suisses est à replacer dans un mouvement plus général, qui se développe dès les années 1980 partout dans le monde et singulièrement en Allemagne, en faveur de la protection de l'environnement en Amazonie et du soutien aux peuples indigènes amazoniens. Ce mouvement, très bien décrit par Sandra MOOG (MOOG, 2009), inclut notamment la formation d'un certain nombre de petites ONG en Allemagne de l'Ouest⁵⁰².

La création de Climate alliance s'inscrit dans ce mouvement, et plus précisément est issu de « journées Berlin Amazonie » (« Amazonientage ») en juillet 1989 pour protéger l'atmosphère (« *The "Berlin Amazonia Days" spark the initial idea of establishing an alliance between Amazonian indigenous peoples and European cities for the protection of the Earth's atmosphere.* »⁵⁰³). Répondant à un appel lancé par le COICA⁵⁰⁴ (« Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica » : groupe de coordination des organisations indigènes du bassin amazonien), ces journées Amazonientage sont un événement international public de 5 jours auquel participent 5 membres du COICA, organisé par un « *réseau épars d'activistes provenant d'universités, de groupes en faveur de solidarités nord-sud et de développement religieux, et de représentants de listes Alternatives de Berlin* » (MOOG, 2009 citant l'édition originale de MAYER-RIES, 2013, datée de 1999).

Climate alliance naît à ce moment, de la volonté d'élus municipaux du parti écologiste (au pouvoir dans des villes clés allemandes dans le cadre de gouvernements de coalition) de créer une alliance formelle où des municipalités s'engageraient à réduire leur propre production de gaz à effet de serre, tout en aidant les peuples indigènes du Bassin amazonien à protéger leur terre (MOOG, 2009, p.275). Parmi ces villes on compte Francfort (DE), Kassel et Berlin (MOOG, 2009), mais aussi Linz (AT).

4.2.2. Le rôle de la ville de Francfort et de son élu municipal écologiste, Tom

⁵⁰¹ En version originale : « *Climate Alliance was founded in 1990 when a group of 33 institutions comprised of 12 municipalities from Germany, Austria and Switzerland as well as 6 indigenous organisations of the Amazon Basin met in Frankfurt, Germany, motivated take action against the climatic changes taking place. Our network has strong roots in the German speaking world, but its principles have drawn interest from municipalities across Europe from the very beginning.* » <http://www.climatealliance.org/about-us.html> (consulté en mars 2017).

⁵⁰² Comme par exemple *Rettet-den-Regenwald* fondée à Hambourg en 1986, *Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz* fondée à Bielefeld en 1987 ou encore *proREGENWALD* fondée à Munich en 1989/90 (MOOG, 2009).

⁵⁰³ <http://old.klimabuendnis.org/538.0.html> et http://klimabuendnis-akademie.de/fileadmin/Inhalte/About_us/Timeline_20_years_Climate_Alliance.pdf , consultés en mai 2018.

⁵⁰⁴ Cet appel lancé sous forme de lettre ouverte à destination de la « communauté des écologistes préoccupés » (« Community of Concerned Environmentalists »), en 1989 donne lieu à des réactions en Allemagne mais aussi aux Etats-Unis, où il sera à l'origine de l'association Amazon alliance en 1994 (MOOG, 2009).

Koenigs

L'une des figures à l'origine de l'Alliance (« *one of the fathers of climate alliance* »⁵⁰⁵) est le responsable du département environnement/énergie/protection incendie de la ville de Francfort sur le Main (Frankfurt Am Main), Tom Koenigs⁵⁰⁶. Dans les années 1980, Tom Koenigs fait partie des mouvements de contestation à Francfort (il est parfois présenté comme un « *ancien squatter et activiste d'extrême gauche, proche de Fischer et de Cohn-Bendit* »⁵⁰⁷). Alors que le Land de Hesse (dont Francfort est la capitale) est le premier Land allemand où le jeune parti des Verts entre au gouvernement, Tom Koenigs participe à une liste alternative candidate pour les élections municipales de Francfort en 1989, qui amène pour la première fois le Parti des verts dans le gouvernement d'une ville⁵⁰⁸ (dans le cadre d'un gouvernement de coalition Rouge-Vert, mené par le SPD). Il hérite d'un portefeuille environnement nouvellement créé, et met en place une « réorganisation complète des services »⁵⁰⁹.

En août 1990, Tom Koenigs fait partie des organisateurs d'une réunion de travail à Francfort sur le climat, à laquelle participent 12 autorités locales (dont Francfort, Kassel, Berlin, Bremen), 6 représentants du COICA et 15 participants de la société civile (ONG, universités...)⁵¹⁰. Cette réunion, qui est aujourd'hui présentée comme l'événement fondateur de l'association, se conclut par l'adoption d'un manifeste intitulé « *Manifeste des villes européennes relatif à une alliance avec les peuples indiens d'Amazonie* » (« *Manifesto of European Cities on an Alliance with Amazonian Indian Peoples* »). Les représentants des villes « *se mettent d'accord sur un programme de travail exhaustif présentant des projets communs possibles avec les peuples de forêt tropicale et les principes de base des programmes municipaux de protection du climat* ».⁵¹¹

Le réseau mettra toutefois 2 ans avant de se structurer officiellement, avec la ville de Francfort comme base⁵¹². Non encore constitués en association, les membres de Climate

⁵⁰⁵ http://klimabuendnis-akademie.de/fileadmin/Inhalte/About_us/Timeline_20_years_Climate_Alliance.pdf, consulté en mai 2018.

⁵⁰⁶ Il sera de 2009 à 2017 député fédéral et – depuis 2013 - porte-parole des Verts/Bündis90, après avoir été impliqué dans l'action humanitaire au niveau onusien.

⁵⁰⁷ <http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2018/01/francfort-aeroport-et-luttes.html>. En décembre 1985, Joshka Fischer est nommé ministre de l'environnement et de l'énergie du Land de Hesse, soit la première participation des Verts-Grünen (parti créé en 1980) dans le gouvernement d'un Land (dans le cadre d'une coalition avec les sociaux démocrates du SPD). Daniel Cohn Bendit est très impliqué à Francfort à la fin des années 70-années 80 dans les contestations d'extension de l'aéroport de Francfort.

⁵⁰⁸ Daniel Cohn-Bendit est également nommé dans ce gouvernement « *adjoint au maire bénévole chargé de l'immigration* » (<http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2018/01/francfort-aeroport-et-luttes.html>, consulté en mai 2018).

⁵⁰⁹ *ibid.*

⁵¹⁰ <http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/mv2007-vortrag-janssen-en.pdf>, slide 2 (consulté en mai 2018).

⁵¹¹ <http://klimabuendnis-akademie.de/about-us/structure/historical-review.html>

⁵¹² « Frankfurt City Council's Environment Office takes on the coordinating role at first »

alliance se réunissent lors de séminaires en 1991 sur la protection climatique, bénéficiant de financements européens⁵¹³, et rédigent leur première publication, « *Manual on Alternatives to Tropical Timber* » (« Manuel relatif aux alternatives au bois tropical »)⁵¹⁴. Une association italienne « Climate alliance Italy » est créée en 1991⁵¹⁵.

L'association Climate alliance va se créer officiellement en 1992-1993 : lors d'une réunion à Freiburg-im-Breisgau en mars 1992, 16 délégués se réunissent pour le congrès fondateur et signent officiellement la déclaration, les statuts sont déposés en tant qu'« association à but non lucratif » selon la loi allemande, et le service environnement de la ville de Francfort sur le Main abrite le « secrétariat européen » qui va commencer ses activités en 1993⁵¹⁶. Le premier Conseil d'administration (« Executive Board ») est nommé en 1993, et comprend outre Tom Koenigs (Francfort sur le Main), des représentants des municipalités de Linz (AT), Ede (NL) et Citta di Castello (IT), ainsi que 2 représentants des associations de peuple indigène, originaires du Pérou et d'Equateur⁵¹⁷, dont l'un prend le statut de Président. En 1993, 123 villes ont signé le manifeste mais l'association compte 16 membres officiels qui sont des villes allemandes, autrichiennes, néerlandaises et italiennes. Des bureaux régionaux de l'association sont créés, en Autriche en 1994, au Luxembourg et en Suisse en 1995⁵¹⁸. Une association sœur autonome (« Klimaatverbond ») est créée aux Pays-Bas en 1994, avec des règles d'adhésion liées à celle de Climate alliance.

Ainsi, Climate alliance est-elle à l'origine un réseau de villes européennes né sous l'impulsion d'élus écologistes de plusieurs villes allemandes, dont principalement Francfort.

4.3.Énergie cités et Climate alliance : un contournement commun des réseaux généralistes

Au début des années 1990, lorsque se mettent en place Énergie cités et Climate alliance, des réseaux de villes généralistes existent déjà ou sont en formation : le CCRE existe depuis 1951, et Eurocities se construit progressivement de 1986 à 1992.

(https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf, consulté en mai 2018).

⁵¹³ https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf, consulté en mai 2018.

⁵¹⁴ [http://klimabuendnis-akademie.de/fileadmin/Inhalte/About us/Timeline 20 years Climate Alliance.pdf](http://klimabuendnis-akademie.de/fileadmin/Inhalte/About_us/Timeline_20_years_Climate_Alliance.pdf) (consulté en mai 2018).

⁵¹⁵ [http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/MV2015/MV2015_25YEARS_Karl Ludwig Schiebel.pdf](http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/MV2015/MV2015_25YEARS_Karl_Ludwig_Schiebel.pdf) (consulté en mai 2018).

⁵¹⁶ https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf, consulté en mai 2018.

⁵¹⁷ Représentants du premier conseil d'Administration : Evaristo Nugkuag Ikanan (COICA, Pérou), Josef Ackerl (Linz, Autriche), J. G. H. Hoijsink (Ede, Pays-Bas), Edmundo Vargas (COICA, Équateur) et Karl-Ludwig Schiebel (Città di Castello, Italie).

⁵¹⁸ [http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/MV2015/MV2015_25YEARS_Karl Ludwig Schiebel.pdf](http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/MV2015/MV2015_25YEARS_Karl_Ludwig_Schiebel.pdf), consulté en mai 2018.

4.3.1. Les réseaux européens de collectivités au tournant des années 1990

Créé en 1951 sous la forme d'un réseau de villes, le conseil des communes d'Europe (CCE) (voir PAYRE, 2007), le réseau s'élargit en 1985 aux régions pour devenir le CCRE. Le réseau n'ouvre néanmoins son bureau à Bruxelles qu'au tout début des années 1990, avec moins de 5 personnes (PAYRE et SPAHIC, 2012). En 1990, le CCRE devient la section européenne de l'organisation mondiale des autorités locales, l'Union internationale des autorités locales (IULA)⁵¹⁹.

Un autre réseau généraliste de villes se forme à la fin des années 90, à peu près au même moment que les réseaux spécialisés : Eurocities, le réseau des « villes de second rang ». Il trouve ses racines dès 1986⁵²⁰ dans une conférence, principalement à l'initiative de 6 villes (Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam), mais ne s'est formellement constitué en association qu'en 1990. Le bureau bruxellois, ouvert en 1991, est inauguré en 1992.

4.3.2. Le choix de réseaux spécialisés indépendants

Au moment de la création d'Énergie cités et de Climate alliance, la question se pose au sein de chacun de ces réseaux rejoindre des structures existantes.

Énergie cités en particulier s'interroge sur cette possibilité, mais elle est écartée du fait de la faible appétence pour le thématique de l'énergie dans les réseaux généralistes, ce qu'exprime un agent d'Énergie cités témoin de ces débuts:

*Dans les réunions de préparations, on a associé le CCRE qui était représenté par l'AFCCRE (...) et puis IULA (...), donc on a fait les réunions à Besançon avec CCRE et IULA, dès la fin des années 1989-90 (**avant la création** ?) oui avant la création. Et on a bien posé la question avec eux là-dessus. Et puis voilà, on est arrivé à dire que c'était mieux d'avoir une structure spécialisée parce qu'une spécialité dans une structure généraliste elle n'arrive pas à émerger s'il n'y a pas encore une demande sociale importante...*

Quant à Eurocities, cette association ne ciblant que les villes de second rang (c'est-à-dire les « très grandes villes qui ne sont pas des capitales»), elle n'intéresse de fait pas Besançon qui est une ville moyenne, si bien qu'il n'est pas étonnant qu'Énergie cités ne se soit jamais concerté avec Eurocities avant sa création.

Du côté de Climate alliance, il est symptomatique que la ville de Francfort, ville fondatrice de Climate alliance et également l'une des villes fondatrices d'Eurocities, ait

⁵¹⁹ IULA fusionnera avec la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) pour devenir Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) en 2004.

⁵²⁰ Plus précisément : « *EUROCITIES from 1986 to present day*
The origins of EUROCITIES can be traced back to 1986, when a conference organised in Rotterdam on 'the city, the engine behind economic recovery' brought together representatives from 11 big cities alongside academics and industrialists. Followed three years later by another major conference in Barcelona in 1989, this signalled the emergence of a core group of six 'second' cities which were instrumental in establishing the network: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milan and Rotterdam. » (http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us/history, consulté en octobre 2016).

choisi de soutenir, en en assurant le secrétariat physique, une instance spécialisée en 1992-93, indépendante d'Eurocities. Il est vrai qu'à ses débuts, Eurocities est surtout présent sur les politiques sociales et positionné de manière généraliste comme un réseau de défense des villes au niveau des institutions européennes (RUSSEIL, HEALY 2015).

Ainsi les 2 réseaux spécialisés naissent à peu près au même moment, de manière indépendante des réseaux généralistes, et sont fortement marqués par leur contexte national (français pour Énergie cités, allemand pour Klima Bündnis/Climate alliance). Néanmoins, ils se positionnent initialement sur des thématiques assez différentes : l'énergie pour Energy cities et la défense des peuples indigènes pour Climate alliance.

La stratégie de rapprochement de Bruxelles de ces deux acteurs, qui va se mettre en place par petits pas (« bruxellisation »), va conduire à lier ces deux réseaux, qui vont également nouer des liens avec les réseaux généralistes.

5. Les 15 premières années d'Énergie cités et Climate alliance (1994 – 2007) : une stratégie qui se tourne progressivement vers Bruxelles et pose les premières pierres d'une socialisation bruxelloise

En 1994, après de premières années de vie « informelle », Énergie cités et Climate alliance obtiennent un statut officiel d'associations. Se pose alors la question de la pérennité de ces associations, à laquelle vont s'atteler en particulier les fondateurs des réseaux. Elle passera notamment par un rapprochement de Bruxelles et de ses acteurs, qui va toutefois s'opérer très lentement et par petits pas.

5.1. De 1994 à 2007, Énergie cités est un réseau français qui fait ses premiers pas vers la « bruxellisation »

5.1.1. 1994-2000 : les premières années d'Énergie cités : grandir depuis la France à l'ombre de Bruxelles

Si Énergie cités naît avec la bénédiction de la Commission européenne (DG Énergie, à l'époque DG XVII) qui finance la coopération entre les villes du réseau, l'association reste fortement liée au contexte français durant ses premières années d'existence.

Une association centrée sur la France et Besançon

Lors de sa création en 1994, et comme présenté précédemment, Énergie cités naît officiellement sous l'impulsion de plusieurs fondateurs français résidant à Besançon. C'est ainsi logiquement que les statuts sont déposés en France et le siège de l'association est

Besançon.

La Ville de Besançon, incarnée par Robert Schwint, reste présidente de l'association de sa création en 1994 à février 1997. Durant cette période, Énergie cités renforce progressivement son secrétariat dans la capitale bisontine : plusieurs chargés de mission sont engagés, dont certains font encore partie de l'association aujourd'hui (en 2018). Les publications produites à cette période⁵²¹ montrent que le travail est réalisé principalement pour le compte (et avec le soutien financier) de la Commission européenne (DG XVII, en charge de l'énergie) mais aussi pour l'ADEME, sur des thématiques allant de la politique énergétique locale aux transports urbains. Le travail pour la Commission s'inscrit dans des projets européens, sur le développement urbain en Méditerranée comme MED-urbs en 1995⁵²² ou sur l'efficacité énergétique comme SAVE II en 1996⁵²³.

En outre, Énergie cités commence à travailler avec d'autres réseaux européens d'origine française, le réseau Islenet (réseau d'îles qui n'existe plus aujourd'hui et était adossé à la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes, réseau initié par la région Bretagne) et FEDARENE (réseau d'agences régionales de l'énergie créé sous l'impulsion de plusieurs régions françaises), « *les 3 enfants de la DG XVII* » selon le fondateur d'Énergie cités, Gérard M. .

Des premiers indices timides de bruxellisation

Deux éléments clefs montrent qu'Énergie cités s'engage petit à petit sur la voie d'un rapprochement de Bruxelles : la création de premiers liens symboliques avec la DG Énergie et la création d'une « antenne » bruxelloise.

⁵²¹ • Guide de la programmation énergétique urbaine, Énergie cités avec le soutien de la Commission européenne, décembre 1994, 32 p.

• Intermodalité dans les villes moyennes européennes / Jean-Pierre Vallar, Énergie cités for the ADEME Franche-Comté et la ville de Besançon –1995

• Politiques énergétiques locales et régionales en Autriche, Finlande et Suède : rôle des autorités locales et régionales. Spécificités insulaires, Énergie cités, Fedarene et Islenet avec le soutien de la Commission européenne, février 1996, 253 p.

• Compétences des municipalités européennes dans le domaine de l'énergie, Énergie cités et ADEME Franche-Comté avec le soutien de la Commission européenne, Décembre 1996, 64 p.

• Agences locales et régionales de maîtrise de l'énergie, Énergie cités, Fedarene et Islenet avec le soutien de la Commission européenne, 1996, 6 p.

• Local and regional energy policies in Austria, Finland and Sweden / Énergie cités, Fedarene, Islenet with the support of the European Commission DG TREN – 1996 (FR, EN)

⁵²² EC info n°38 de mai 2010, numéro spécial 20^{ème} anniversaire : http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf : en 1995, « *en collaboration avec 6 villes de l'Union européenne, Energy Cities est chef de file d'un projet MED-Urbs portant sur les transports et rassemblant, pour la première fois, des représentants de Gaza et Tel Aviv* » (consulté en mai 2018).

⁵²³ EC info n°38, de mai 2010, numéro spécial 20^{ème} anniversaire (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, consulté en mai 2018) : « *Energy Cities commence à aider les villes à créer leur propre agence locale de l'énergie (...) dans le cadre du programme européen SAVE* ». SAVE est un programme, engagé dès 1991 pour 5 ans, qui est reconduit en 1996 pour 5 ans (1996-2000) avec pour objectif de promouvoir l'efficacité énergétique (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-530_fr.htm?locale=FR, consulté en mai 2018).

De premiers liens symboliques avec la DG XVII (DG Énergie)

Par les projets européens, les liens d'Énergie cités avec la Commission européenne, et particulièrement la direction A « politique énergétique » de la DG XVII, se précisent. Des représentants de haut niveau de la DG XVII participent ainsi aux conférences annuelles de l'association. En février 1997, le directeur de la politique énergétique de la DG XVII, le français Dominique Ristori, ouvre en personne le séminaire « Les initiatives des villes pour la maîtrise de l'énergie » organisé en marge de l'Assemblée générale annuelle de l'association à Strasbourg, « *en insistant sur le rôle important que jouent les autorités locales et régionales dans la politique énergétique de l'UE.* »⁵²⁴.

Lors de la conférence annuelle de 1998 organisée à Barcelone (ville qui détient la présidence d'Énergie cités de 1997 à 2000)⁵²⁵, c'est le directeur général de l'énergie de la Commission européenne, M. Pablo Benavides Salas, espagnol⁵²⁶, qui fait le déplacement. Un eurodéputé catalan est également présent pour la clôture du séminaire (« *M. COLOM I NAVAL, Membre du Parlement européen et à ce titre Rapporteur de l'important dossier Agenda 2000* »), ainsi qu'un représentant du ministère de l'énergie espagnol. D'autres réseaux d'acteurs locaux européens sont invités en tant qu'intervenants : l'agence locale de l'énergie de Catalogne ICAEN (membre de FEDARENE), la confédération européennes des distributeurs locaux d'énergie CEDEC (dont le président est présent, ainsi que le secrétaire général), la fédération européenne de l'industrie électrique Eurelectric, la Fédération européenne des syndicats de services public. Une représentante du réseau des villes durables ICLEI et un membre de Rhône-Alpes environnement énergie (membre fondateur de FEDARENE) participent également au séminaire (d'après ses actes).

Ces invitations lors des conférences annuelles sont surtout un moyen de mettre en avant le réseau auprès de ses membres, en mettant en scène ses liens avec l'exécutif bruxellois.

En effet, si Énergie cités est soutenu au plus haut niveau de la Commission européenne, et commence à plaider régulièrement pour une plus grande place des autorités locales dans la politique énergétique européenne (notamment en 1997 dans le cadre de son « avis » sur le livre vert et le livre blanc relatifs à la politique énergétique⁵²⁷ ou en 2000 dans

⁵²⁴ ENERGIE-CITES SOUHAITE ETRE DAVANTAGE ASSOCIE AUX DEBATS SUR LES GRANDES QUESTIONS DE POLITIQUE ENERGETIQUE, Agence Europe, 21 février 1997. Lors de cette conférence, « 100 participants (en provenance de 19 pays européens) (échantent) des expériences concrètes sur des projets énergétiques initiés par les municipalités et (débattent) de la politique énergétique générale de l'UE ».

⁵²⁵ "BARCELONE: - Séminaire annuel d'Energie Cités: ouverture des marchés énergétiques, maîtrise de l'énergie et environnement - Quels rôles pour les municipalités dans la ville de demain? (avec le soutien de la Commission européenne - DG XVII). 16/3-" (PRINCIPALES ACTIVITES EUROPEENNES DU 8 AU 16 MARS 1998 - UNION EUROPEENNE., 7 mars 199, Agence Europe).

⁵²⁶ https://elpais.com/internacional/2013/03/03/actualidad/1362267669_826901.html, consulté en mai 2018.

⁵²⁷ http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/36/041/36041338.pdf, consulté en mai 2018.

le cadre de son « document de position sur les renouvelables »), sa voix porte peu au niveau européen. Comme l'analyse un témoin de cette époque, les positionnements des premières années, notamment sur le premier « paquet énergie » à la fin des années 90, sont symboliques, traduisant une volonté de sensibilisation des institutions et des autres acteurs, en même temps qu'un souhait de reconnaissance de leur part :

Depuis le début (Énergie cités) a été poussé, soutenu, mais en marge de tout, sans que personne ne s'aperçoive de rien, par la DG Énergie. Ce qui était exceptionnel, hein, quand même... et après... Entre ça et avoir un poids politique sur des décisions, c'est autre chose...

Dès 1996, c'était le premier paquet, l'ouverture du marché ?

Qu'est-ce qu'on faisait avec ça... c'était Desama à l'époque, un député S&D belge qui avait repris ce dossier dès le début des années 90 sur l'ouverture à la concurrence. [Énergie cités] s'inscrivait là dedans... mais je dirais, globalement on tournait un petit peu autour, on n'avait pas le poids politique, ni le poids... j'ai dit « on peut pas s'autoriser à... et en plus on n'a pas le poids... pour jouer d'un effet levier ni quoi que ce soit si on n'a pas des troupes avec nous, si on a pas des gens de terrains qui font ça et on est leur porte-parole, mais sinon on est juste des petits... des gens qui trainent les bureaux comme tout le monde et puis voilà ». Donc il a fallu qu'on se renforce... les trucs européens aujourd'hui ça apparaît comme allant de soi... C'était pas évident à l'époque, ça n'allait pas du tout de soi, on sentait bien qu'il y avait une volonté latente mais c'était pas facile de faire ça.

Donc là, à chaque fois qu'il y a eu un livre vert, on est intervenu, livre vert, livre blanc, projet de directive, systématiquement on a fait des « opinions » [avis] dessus. Du côté énergie pour territorialiser la question énergétique (c'était pas qu'un truc vertical) et du côté régional pour énergétiser les questions régionales (...)... et aussi DG ENV parce qu'elle soutenait la campagne européenne des villes durables dans laquelle il y avait plusieurs réseaux. La DG ENV nous a imposé dedans et le machin a pris... c'était la suite de la charte d'Aalborg.

Une antenne du secrétariat ouverte à Bruxelles

Le rapprochement géographique avec Bruxelles se concrétise par un premier petit pas, à la fin des années 1990, soit presque 10 après la création revendiquée de l'association. Une représentante d'Énergie cités à Bruxelles est engagée⁵²⁸, puis, lors de la conférence annuelle qui a lieu à Bruxelles les 22-23 avril 1999⁵²⁹, une antenne est officiellement inaugurée à Bruxelles⁵³⁰, au « 29, rue Paul Emile Janson »⁵³¹. Cette adresse n'est pas exactement au cœur du quartier européen (15-20 minutes de marche), mais cette ouverture montre la volonté de se rapprocher des acteurs bruxellois (institutions européennes, et autres associations ou réseaux de villes basés à Bruxelles).

Ainsi de 1994 à 2000, le réseau Énergie cités se rapproche (un peu) de Bruxelles et des institutions européennes. Néanmoins, l'association reste encore très marquée par son

⁵²⁸ Elle est notamment présente lors d'un séminaire « Building the city of tomorrow : the energy dimension » organisé par la DG XVII les 29 et 30 mai 1998 à Lisbonne, lors duquel intervient le président d'alors, le maire de Barcelone Puig i Boix. (https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_De_Oliveira_Fernandes2/publication/310460100_A_global_strategy_for_energy_and_environment_in_cities_-_the_case_of_EXPO%2798/links/582e0c2308ae102f072db4a3/A-global-strategy-for-energy-and-environment-in-cities-the-case-of-EXPO98.pdf, consulté en mai 2018).

⁵²⁹ ENERGIE - UN ROLE ACCRU POUR LES AUTORITES LOCALES ?, 1 mai 1999, Europolitique.

⁵³⁰ EC info n°38, de mai 2010, numéro spécial 20^{ème} anniversaire : http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf (consulté en mai 2018).

⁵³¹ Cette adresse existe à partir de 1999 sur le site internet.

origine française.

Un ancrage français encore très affirmé

En dépit de ces engagements européens, l'ancrage « français » de l'association demeure marqué de 1994 à 2000.

La quasi-totalité du secrétariat, y compris le délégué général, reste basé à Besançon.

L'association maintient en outre des relations fortes avec les acteurs français. En atteste par exemple sa participation systématique aux assises de l'énergie, événement franco-français annuel à partir de 1999 (Gérard M. est modérateur de la 1^{ère} séance plénière lors des 1^{ères} assises de l'Energie organisées à Dunkerque en octobre 1999 : « Politiques énergétiques et collectivités locales à l'heure européenne »)⁵³².

L'association est également associée à d'autres réseaux français de collectivités spécialisés dans l'énergie (CLER⁵³³, AMORCE⁵³⁴ et réseau des agences régionales de l'énergie) dans un travail d'influence de la transposition française (en retard d'un an) de la directive « marché de l'électricité » adoptée en 1996⁵³⁵ (projet de loi sur la modernisation et le développement du service public de l'électricité). Le collectif plaide notamment pour un quota d'ENR et de cogénération, et la reconnaissance des collectivités comme coordinatrices des réseaux d'électricité, gaz et chaleur.⁵³⁶

Les choses évoluent par petites touches de 2000 à 2008.

5.1.2. De 2000 à 2008 : les pierres posées de la bruxellisation ou comment Énergie cités se retrouve progressivement associée aux réflexions de la Commission européenne sur l'énergie et la ville durable

De 2000 à 2008, Énergie cités se retrouve, via les projets et la participation à des groupes de travail de la DG Énergie (devenue DG TREN en charge du transport et de

⁵³² http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/46/031/46031873.pdf (consulté en mai 2018).

⁵³³ CLER : « Comité de liaison énergies renouvelables », réseau français de collectivités devenu aujourd'hui (2019) « réseau pour la transition énergétique ».

⁵³⁴ AMORCE : « Association des collectivités territoriales et des professionnels pour les réseaux de chaleur et la valorisation des déchets », réseau français de collectivités devenu aujourd'hui (2019) « association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, en faveur de la transition écologique et la protection du climat ».

⁵³⁵ En 1996 est adoptée la première directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité (1998 pour le gaz). Cette directive prévoyait notamment l'ouverture à concurrence pour les plus gros consommateurs industriels ; l'obligation de séparation fonctionnelle et managériale des activités de gestion des réseaux (monopoles naturels), des autres activités ouvertes à la concurrence (production et fourniture) ; un mécanisme d'accès des tiers au réseau (ATR) ; et la mise en place d'un régulateur indépendant. Elle a été abrogée en 2003 (deuxième paquet énergie).

⁵³⁶ Environnement Magazine du 1^{er} février 1999 (No: 1574), p. 14, (article intitulé « Électricité : une libéralisation peu écologique » de Madoui, Laurence).

l'énergie), davantage lié avec des acteurs bruxellois et la politique de l'énergie. La position à Bruxelles, notamment la présence physique, reste néanmoins discrète à cette époque.

Une présence physique bruxelloise symbolique, avec un secrétariat renforcé à Besançon

Fin 2002-début 2003, Énergie cités déménage son bureau de Bruxelles, au 157, avenue Brugmann B-1190 Bruxelles⁵³⁷ (c'est-à-dire à plus de 30 minutes du quartier européen) tout en conservant son bureau principal à Besançon ; sur les 11 personnes du secrétariat, une seule personne est à Bruxelles (8 sont à Besançon, une personne en Pologne et une autre à Fribourg⁵³⁸).

Début 2002, un nouveau responsable du bureau européen basé à Bruxelles est recruté (après un stage de 6 mois à Besançon), qui décrit ainsi son activité : « *Responsable du bureau de Bruxelles d'Energie-Cités (association des municipalités européennes pour une politique énergétique locale durable) de janvier 2002 à mai 2004 : responsable des relations avec les Institutions européennes et la presse européenne, création d'événements avec des décideurs européens, lobbying, recherche de partenariats, conception-rédaction des documents de communication, encadrement de stagiaires, etc.* »⁵³⁹.

De 2003 à fin 2007- début 2008, le bureau Bruxellois d'Énergie cités restera au 157 avenue Brugmann. C'est seulement début 2008 que le réseau déménage, avec l'antenne bruxelloise naissante de Climate alliance, dans la « maison des autorités locales » au 1 square de Meeus, à deux pas du Parlement européen, où se trouvent déjà Eurocities, une partie du CCRE et divers bureaux régionaux.

A l'exception du représentant bruxellois, le travail du secrétariat est majoritairement tourné vers les adhérents de l'association, avec l'animation de groupes de travail internes, et la gestion des projets européens⁵⁴⁰. De fait, le début des années 2000 marque un décollage en nombre de membres pour l'association. D'après les décomptes réalisés en 2010⁵⁴¹, l'association compte 80 membres en 2000⁵⁴² ; en 2005, pour ses 10 ans, 140 membres (et 160 en 2007). Cette croissance conduit à renforcer le secrétariat, principalement à Besançon : l'équipe passe de 10 membres en 2000 (dont 1 à Bruxelles)⁵⁴³ à 16 membres en 2007 (dont 1

⁵³⁷ https://web.archive.org/web/20030104152156/http://www.energie-cites.org:80/en/ec_cont.htm (consulté en mai 2018).

⁵³⁸ https://web.archive.org/web/20030304123009/http://www.energie-cites.org:80/en/ec_cont.htm (consulté en mai 2018).

⁵³⁹ <https://fr.linkedin.com/in/diederik-wagenaar-401a0136>, consulté en mai 2018.

⁵⁴⁰ <https://web.archive.org/web/20050531083505/http://www.energie-cites.org:80/> (consulté en mai 2018).

⁵⁴¹ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, p.5, décompte en membres individuels (site consulté en mai 2018).

⁵⁴² <https://web.archive.org/web/20000613103441fw/http://www.energie-cites.org:80/Textesweb/englishversion/pmembers.html> (consulté en mai 2018).

⁵⁴³ <https://web.archive.org/web/20000711023606fw/http://www.energie-cites.org:80/Textesweb/englishversion/jpwhat.html> (consulté en mai 2018).

à Bruxelles, 1 en Pologne et 1 en Allemagne)⁵⁴⁴.

Cette période 2000-2007 se caractérise ainsi par un renforcement du réseau, et notamment du secrétariat, mais sans s'accompagner d'une réelle « bruxellisation », car sans implantation géographique.

La multiplication des projets européens et les liens avec divers acteurs européens poussent Énergie cités vers d'autres acteurs bruxellois

Énergie cités continue à financer ses activités sur les fonds européens, comme le programme ALTENER II sur les énergies renouvelables qui finance par exemple la conférence annuelle 2000 à Vérone sur les énergies renouvelables⁵⁴⁵, ou via de nouveaux projets (City-Res sur les renouvelables urbains via le programme ALTENER2⁵⁴⁶, puis en 2001 les projets PENELOPE⁵⁴⁷ et REST⁵⁴⁸ sur l'efficacité énergétique).

De fait, Énergie cités multiplie sa participation à de nombreux projets européens (voire en est le coordinateur). Avec l'arrivée des nouveaux États membres en 2004, les connaissances et liens dont dispose le réseau lui permettent de monter des projets avec des villes ou réseaux de villes de ces États (RUSE⁵⁴⁹ sur l'utilisation des fonds structurels, et surtout les forums BISE⁵⁵⁰). Certains projets réussis seront même reconduits : campagne DISPLAY⁵⁵¹ sur la consommation énergétique des bâtiments, semaine européenne de la

⁵⁴⁴ <https://web.archive.org/web/20070617153454/http://www.energie-cites.org/-The-team->

⁵⁴⁵ https://web.archive.org/web/20030421231215/http://www.energie-cites.org:80/PDF/pro_ver_fr.pdf (consulté en mai 2018) : Actes du 5ème Séminaire Annuel d'Energie-Cités, "Politique énergétique locale durable : Vers un Millénaire Renouvelable" Vérone, 6-7 avril 2000.

⁵⁴⁶ http://cordis.europa.eu/project/rcn/60639_en.html (consulté en mai 2018).

⁵⁴⁷ PENELOPE (Promoting Energy Efficiency to Local Organisations through dissemination Partnerships in Europe) : projet avec huit agences nationales de maîtrise de l'énergie, afin de promouvoir l'efficacité énergétique au niveau local au travers de partenariats européens (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf).

⁵⁴⁸ REST (Renewable Energy and Sustainable Tourism) est un projet ayant pour objectif de développer des hôtels et chambres d'hôtes à « faible émission » (https://web.archive.org/web/20040916201923if/http://www.energie-cites.org:80/documents/publications/ec_info_27_en.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁴⁹ RUSE (Redirecting of Urban Areas Development Towards Sustainable Energy) : « L'initiative RUSE a pour objectif d'aider les nouveaux États membres à utiliser les Fonds Structurels européens (FS) pour financer des projets relatifs à l'énergie durable (...). Cette initiative de 3 ans de durée (2005-2007) est cofinancée par la Commission européenne – DG REGIO, dans le cadre du programme "Interreg III West Zone", l'ADEME (FR), SenterNovem (NL), Energie- Cités et tous les partenaires du projet. (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_31_fr.pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁵⁰ BISE : projet mené avec TAIEX (DG élargissement) et la DG TREN.

⁵⁵¹ Le projet « Towards class A » (2005-2008, financé par la DG TREN via le programme Intelligent Energy Europe, voir <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/towards-class> consulté en mai 2018) reprend le principe de la campagne DISPLAY, financée avec le soutien de la DG ENV dès début 2004, et coordonnée par Energie cités (<https://web.archive.org/web/20040605105934/http://www.display-campaign.org:80/page.php/lang/en/cat/1/>, consulté en mai 2018) (EC info n°27 d'avril 2004 : « *The objective of this campaign, which is receiving the support of the European Commission – DG Environment, is to anticipate this implémentation and to extend the scope of the Directive to*

mobilité avec la « journée sans voiture »⁵⁵². Ces projets comportent aussi des collaborations avec d'autres réseaux de collectivités comme Climate alliance (partenaire d'Énergie cités sur SMILE et sur « COGEN challenge », projet mené par l'association européenne de la cogénération⁵⁵³), le CCRE (partenaire dans « Towards Class A »), Eurocities (partenaire SMILE).

De fait, après une première période (1994-2000) durant laquelle les collaborations se font plutôt avec des réseaux d'origine française comme Islenet ou FEDARENE, un rapprochement se fait de 2000 à 2008 entre les réseaux du « développement durable urbain ».

L'association annonce ainsi dès 2000 sur son site des partenariats avec d'autres réseaux européens (dont déjà Climate alliance, Eurocities, CCRE, et ICLEI⁵⁵⁴), qui s'intensifient par le biais de la direction générale de l'environnement (DG ENV). Ces collaborations s'inscrivent notamment dans le cadre de « *Sustainable cities and towns campaign* » (KERN et al, 2009), la « campagne des villes et villages durables », dont Énergie cités et Climate alliance deviennent membres du Board en 2002 : Kristine Kern (Kern et al, 2009) rapporte que cette campagne, financée par la Commission européenne (DG ENV), conduit en 2002-2003 à du lobbying conjoint par le biais d'une « Task force climat des collectivités locales » à laquelle participent ICLEI, Climate alliance et Énergie cités, portant sur la « *cogénération, le design écologique, les services énergétiques et la mise en œuvre de la directive électricité* », notamment au Parlement européen en septembre 2003.⁵⁵⁵ Des

environmental aspects. One of the main activities of the campaign is the creation of a Display label, providing information on CO2 emissions and on the energy and water consumption of municipal buildings.

The aim of the campaign is to encourage at least a hundred or so European municipalities to show the Display Label on their public buildings, such as schools, town halls and sports centres etc. Any European municipality can take part in this campaign.

In order to join the Display campaign, a municipality must sign a membership charter and pay an annual fee for the use of the Display tools. A preferential rate of €500 will be granted until 31.12.04 for the first year's use of Display communication tools and materials. However, this offer is limited to the first 100 registrations and is free of charge to Energie-Cités members.»
https://web.archive.org/web/20040916201923if/http://www.energie-cites.org:80/documents/publications/ec_info_27_en.pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁵² Projet SMILE (Sustainable Mobility Initiative for Local Environment) réalisé dans le cadre des financements de la DG ENV (LIFE), dont le coordinateur est l'ADEME, et dont les partenaires incluent Énergie cités, Eurocities, Climate alliance. Ce projet, réalisé de 2001 à 2004, fait suite à un projet connexe appelé « In town without my car » (http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&nproj_id=1869&docType=pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁵³ <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/cogen-challenge> (consulté en mai 2018).

⁵⁵⁴ <https://web.archive.org/web/20000602121914fw/http://www.energie-cites.org:80/Textesweb/englishversion/ppartners.html> (consulté en mai 2018).

⁵⁵⁵ «One example of a co-operative endeavour which emerged from this more closely knit collaboration was an integrated thematic working session of the Campaign on climate change and energy, which took place in 2002, and was prepared jointly by the Climate Alliance and Energie-Cités. After 2003, when the Commission decided to cease funding the Campaign, this institutional framework dissolved. However in that same year, at the request of some of their members, the three networks formed the Climate Task Force of European Local Governments, which was established with the core aim of providing a joint means of lobbying European political bodies about the need for a municipal approach to the climate change problem in Europe. In 2003, the membership of the

« position papers » communs sont rédigés par les réseaux conjointement⁵⁵⁶, complétant le travail de lobbying individuel.

Si la politique de développement urbain est porteuse à cette époque, Énergie cités noue aussi de premiers liens sur la politique de l'énergie avec des acteurs du Parlement européen. En 2001, Gérard M. est « *sollicité pour apporter son expertise à Claude Turmes* » (POUPEAU, 2004), alors jeune eurodéputé vert luxembourgeois élu pour un premier mandat en 1999 et déjà rapporteur sur une résolution relative aux ENR (et qui, toujours élu pour la mandature 2014-2019, est devenu en 2018 un eurodéputé central de la politique énergétique européenne).

Mais ce sont surtout les relations avec la DG Énergie (DG XVII devenue DG TREN) qui montrent une attention spéciale portée à Bruxelles.

L'intensification des relations interpersonnelles avec la DG en charge de l'énergie et la participation au groupe de travail MERG

Les années 2000 sont vécues comme un tournant dans le positionnement de la Commission européenne vis-à-vis des autorités locales et régionales, et notamment de la DG XVII devenue DG TREN, qui met en place des groupes de travail avec les autorités locales et régionales. Comme le précise un témoin de l'époque :

Pour moi, l'étape la plus importante, c'est... ça s'est passé au début des années 2000 (disons 2004-2009), parce que... donc on lobbyait depuis toujours pour que dans chaque document communautaire, le niveau local et régional ait un chapitre. Bon, pas toujours gagné, des fois un truc avec rien dedans, enfin bon... Mais comme la Commission avait en tête « marché intérieur », donc nous c'était juste subsidiaire et en plus, on nous dit voilà c'est la question des États donc c'est une question d'État, donc on veut pas s'emmerder avec ça. Ceci dit, la Commission gardait un programme à raison pour créer des Agences locales et régionales de l'énergie, et donc, du coup, s'était autorisée de ce fait à les réunir dans des « contractors' meetings » où le niveau local et régional se trouvait représenté. Et ces « contractors' meetings », ils n'étaient jamais titrés « action au niveau des villes et des régions » mais c'était « local and regional level » c'est à dire qu'ils prenaient bien soin de ne pas dire institution municipalités et régions mais « niveau ».
Vous y étiez à ces contractors' meetings?

Climate Task Force comprised the three transnational municipal climate networks and 15 municipalities; by September 2003 it met at the European Parliament to lobby on issues of co-generation, eco-design, energy services and the implementation of the Electricity Directive. Since that time, however, there has been little evidence of activity on the part of the Climate Task Force, although there were calls at the Climate Alliance's 2005 conference for the reinvigoration of the network taskforce through co-operation with Energie-Cités and the CEMR."

⁵⁵⁶ Par exemple : « réaction à la publication du livre vert sur l'efficacité énergétique », signé par Energie cités, Climate alliance, CCRE et Eurocities, qui est suivi par une nouvelle recrue bruxelloise nommée responsable du bureau bruxellois en 2005, Kristina Dely, (http://web.archive.org/web/20110110045304/http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/letter_from_eu_mayors_fr.pdf, consulté en mai 2018) ou « 8 messages pour le G8 » en 2005 qui associent Energie cités à ICLEI, climate alliance et CCRE (« appel des collectivités locales pour changer la donne climatique », 24 juin 2005, Agence Europe).

*On les organisait souvent dans le cadre de contrats avec la Commission. On a eu avec la Commission des rapports où ils nous ont comme ça aidé au début, des subventions à des projets comme toujours, des actions qui... on a gagné des appels d'offres (même à l'époque y avait pas autant d'appels d'offre que maintenant mais on a été prestataire) **Pour des études ?** et aussi pour organiser des événements la Commission faisait organiser des événements par des réseaux, donc on faisait ça FEDARENE, Islenet (**Islenet ça existe encore ?** non, non, eux ils étaient adossés à CRPM, conférence des régions périphériques et maritimes).*

Et donc à un moment quand il y a eu, j'essaie de resituer ça, quand il y a eu... après quel package... disons il est apparu (je vais dire comme ça, c'est difficile à dater) il est apparu, fin des années 1990 début des années 2000 que les politiques d'efficacité énergétique et de renouvelables de l'Union Européenne ne pouvaient pas s'appliquer si le niveau local n'était pas mobilisé. C'est-à-dire que là il y a quelque chose qui s'est un peu passé, où la Commission s'est sentie autorisée à parler et à impliquer plus officiellement le niveau local et régional au motif que le mandat qui lui était donné sur les objectifs en terme d'efficacité énergétique et de renouvelables ne pouvait pas être appliqué si le niveau local et régional n'était pas lui même impliqué. Donc la Commission s'est décomplexée avec villes et régions et pas simplement niveau local et régional.

Mais la pointe avancée, ça a été les agences locales qui étaient créées et c'était ça qui a fait finalement que la Commission a pu un peu quadriller le terrain grâce au soutien pendant 3 ans, à la création de ces agences, dont beaucoup perdurent aujourd'hui. Donc ça c'était vraiment un succès, c'était pas évident que la DG XVII ait aidé à la mise en place sur le terrain. Pour moi, ça, ça a été un assez grand succès.

Ainsi la mise en œuvre des politiques d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable ouvre-t-elle la porte de la Commission européenne à des réseaux jusqu'alors considérés comme périphériques au titre de la politique de libéralisation du marché de l'énergie. La sémantique utilisée par la Commission selon ce témoignage pour évoquer les premières réunions engagées avec les acteurs locaux et régionaux (terme « niveau » préféré à « municipalité » ou « région ») peut à ce titre apparaître révélatrice. Certes, d'un point de vue purement pratique, cette appellation générique de « niveau » permet d'éviter l'utilisation de termes administratifs proprement nationaux comme provinces ou régions (qui n'existent que dans certains États membres) et donc d'esquiver de potentiels impairs diplomatiques. Mais une autre interprétation de ce terme, suggérée par le témoignage, pourrait être la frilosité de la Commission à s'adresser directement aux collectivités territoriales en tant qu'acteurs à cette période, pour ne pas court-circuiter les États, interlocuteurs jusqu'alors légitimes pour la politique de l'énergie. Cette analyse rejoint les conclusions de François-Mathieu Poupeau relatives à l'accès limitée des autorités locales et régionales aux institutions européennes dans le cadre du premier paquet (POUPEAU, 2004).

Les questions d'efficacité énergétique et de renouvelables modifient ainsi un peu la donne car elles ouvrent la voie à des formes de coopération directes et considérées comme légitimes entre la Commission et les collectivités, qui deviennent des alliées pour la Commission. Par cette première mobilisation des collectivités locales aux fins d'améliorer la mise en œuvre des politiques d'efficacité énergétique et d'ENR, la Commission s'engage sur la voie d'une collaboration avec elles.

Concrètement, la collaboration s'incarne dans un groupe de travail sur l'efficacité

énergétique. Mis en place en juillet 2002, le « Manag Energy reflection group »⁵⁵⁷ (MERG) est un groupe de travail réunissant régulièrement des agences de l'énergie multi-niveaux (national, régional, local) et l'unité D3 de la DG TREN, en charge de « demand management » (« gestion de la demande », c'est à dire modération de la consommation énergétique). Cette unité D3 assure jusqu'à fin 2004 la gestion des projets SAVE (projets ayant soutenu la création des agences de l'énergie⁵⁵⁸) puis se concentre ensuite sur la communication (dont notamment la « Sustainable energy campaign », campagne pour l'énergie durable, et le programme ManagEnergy de soutien à la gestion de la demande en énergie).

Y participent dès l'origine les réseaux Énergie cités, FEDARENE et Islenet, aux côtés de divers représentants locaux, régionaux, nationaux d'agences de l'énergie (dont celle de Berlin, membre de FEDARENE). Le CCRE en devient membre en 2003. Ce forum permet d'informer à intervalles réguliers les participants des financements mis en place par la Commission, des textes législatifs en préparation ou en négociation dans le domaine de l'efficacité énergétique ou des ENR, et il donne à la Commission un moyen de consulter directement des représentants locaux sur ces sujets⁵⁵⁹. En particulier, ce groupe permet à Énergie cités d'être informé en temps réel des restructurations de la DG TREN en mai 2004, de la création de la nouvelle agence exécutive chargée d'organiser les dépenses au titre du programme « Intelligent Energy Europe » fin 2004⁵⁶⁰ (future agence EACI, assurant notamment le financement des projets à destination des collectivités), ou encore de l'affaiblissement numérique de l'unité D3 qui s'en suit en 2005⁵⁶¹. Certains des membres du

⁵⁵⁷ <https://web.archive.org/web/20030404123137if/http://www.managenergy.net:80/download/rg020612conclusions.pdf> (consulté en mai 2018).

⁵⁵⁸ Voir pour information POUPEAU, 2008 sur le cas de 4 agences locales de l'énergie en France et en Grande-Bretagne.

⁵⁵⁹ Voir notamment le compte-rendu de la réunion de février 2005 (<https://web.archive.org/web/20120508054708if/http://www.managenergy.net/download/rg050222minutes.pdf>, consulté en mai 2018) : The director D « presented the main expectations from DG TREN with regard to the MERG:

1. MERG as informal think-tank of people acting at local and regional level should be a real input provider to DG TREN. The group should bring forward messages from the local level in their countries: barriers, needs etc. (bottom-up added value).

2. Better dissemination of results of projects and programmes is a crucial point. DG TREN would like to get more feedback on the successes and problems of the dissémination process: How to make dissemination successful? How to measure it?

3. Intelligent transport is a new priority in DG TREN. The main issues in transport are linked to the development of non-technology solutions (change of public behaviour, intelligent school transport, promotion of bicycling, etc.). The transport issues should become one of the main priorities of EA in the near future. There is an expectation that New Member States should provide specific input regarding their transport problems.

4. Reflection on the planned Green Paper on Energy Efficiency from a local perspective » (Minutes of ManagEnergy Reflection Group meeting 22nd February 2005).

⁵⁶⁰ <https://web.archive.org/web/20120508054708if/http://www.managenergy.net/download/rg040504minutes.pdf> (consulté en mai 2018), <https://web.archive.org/web/20120508054708if/http://www.managenergy.net/download/rg050222minutes.pdf> (consulté en mai 2018).

⁵⁶¹ <https://web.archive.org/web/20160316152043/http://www.managenergy.net/download/rg050705minutes.pdf> (consulté en mai 2018).

groupe sont aussi embauchés dans l'agence⁵⁶², et reviennent présenter au groupe les principes des futurs appels à projet en 2005⁵⁶³. Initialement créé pour 3 ans en 2002, le groupe MERG est reconduit pour 2005-2008.

Ainsi, sur cette période 1994-2008, Énergie cités, tout en restant basé à Besançon, se rapproche par petits pas de Bruxelles et de ses acteurs, principalement des associations européennes thématiques sur le développement urbain et des directions générales de l'environnement et de l'énergie. Toutefois, c'est singulièrement avec l'unité en charge de la mise en œuvre des actions d'efficacité énergétique au sein de la direction générale de l'énergie que commence à se mettre en place un embryon de relation régulière.

Une démarche parallèle est opérée par Climate alliance, qui, tout en restant basée à Francfort, se rapproche peu à peu, elle, de la DG environnement.

5.2.1994-2008 : Climate alliance développe ses activités grâce à des projets européens mais reste un réseau germano-centré

Comme Énergie cités, l'association nouvellement créée Climate alliance commence à se structurer au milieu des années 1990, autour des questions qui l'animent originellement : la protection du climat et la défense des peuples indigènes d'Amazonie.

5.2.1. 1994-2000 : Les débuts de Climate alliance : une association allemande aux activités tournées vers l'international

Une vocation d'entr'aide avec les peuples amazoniens et une implication sur la protection du climat qui amène un succès fulgurant

Reflétant la présidence de l'association détenue par un représentant du COICA (« Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica » : groupe de coordination des organisations indigènes du bassin amazonien), l'activité de 1992 à 2000 est centrée sur les liens avec les peuples amazoniens et les conférences climatiques, même si la politique européenne est également suivie.

L'assemblée générale (AG) 1995 est organisée à Berlin, en même temps que la COP1 qui suit l'entrée en vigueur de la Convention sur le changement climatique adoptée en 1992. Lors de la conférence à Kyoto (en 1997), Climate alliance engage un projet financé par l'Union Européenne intitulé « Action concertée de la protection climatique locale dans l'Union européenne » (« *Concerted action on local climate protection in EU* ») et fait venir

⁵⁶² <https://web.archive.org/web/20160316152043/http://www.managenergy.net/download/rg050705minutes.pdf> (consulté en mai 2018) : un des vice-presidents doit être remplacé en juillet 2005 en raison de son embauche à l'agence.

⁵⁶³ <https://web.archive.org/web/20160316090607/http://managenergy.net:80/download/rg051130minutes.pdf> (consulté en mai 2018) : voir point 7.

pour 2 ans une personne du COICA dans son secrétariat.

Si l'aide aux peuples indigènes reste au cœur du projet de l'association, les activités se portent aussi sur les actions municipales au niveau local. Plus précisément, les thèmes abordés couvrent un large spectre, allant des agenda 21 locaux, au suivi des émissions (« monitoring »), en passant par le transport (Climate alliance participe à l'ancêtre allemand de la journée sans voiture) et la certification du bois tropical (« tropical timber certification»).⁵⁶⁴

Mais comme le mentionne l'éditorial du rapport d'activité 2002-2003 à tonalité rétrospective, l'un des gros enjeux de l'association pendant ses 10 premières années est la « *consolidation interne, passant notamment par la capacité à s'organiser* »⁵⁶⁵. En effet, le succès de l'association en terme d'adhérents est vif : de 14 membres en 1992, Climate alliance passe à 500 membres en 1996⁵⁶⁶ et 815 membres en février 1999 (MAYER-RIES, 2013), et atteint 1000 membres fin 2002 début 2003⁵⁶⁷. Ce succès nécessite une adaptation permanente qui mobilise une forte énergie du réseau. En 1997, des règles de travail du secrétariat avec les bureaux régionaux sont mises en place, et une réflexion est menée sur l'articulation du bureau de Francfort entre coordination nationale allemande et européenne⁵⁶⁸.

Le secrétariat à Francfort se renforce, mais plusieurs indices laissent penser qu'il est encore en construction : il compte 9 à 10 personnes en 1999, la majorité à temps partiel⁵⁶⁹, avec des rotations de personnels⁵⁷⁰. En 1999, la gestion financière du secrétariat de coordination européen de Francfort est qualifiée dans le rapport d'activité de « *serrée comme toujours* », et l'association déclare compter de plus en plus sur les financements extérieurs aux cotisations, comme les projets⁵⁷¹. Cette contrainte financière est l'un des éléments qui conduit l'association à se rapprocher progressivement de la Commission européenne (et plus précisément la « DG XI », direction générale en charge de l'environnement).

⁵⁶⁴ <http://klimabuendnis-akademie.de/about-us/structure/historical-review.html> (consulté en mai 2018).

⁵⁶⁵ https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁶⁶ http://klimabuendnis-akademie.de/fileadmin/Inhalte/About_us/Timeline_20_years_Climate_Alliance.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁶⁷ https://web.archive.org/web/20030607145106if/http://klimabuendnis.org:80/kbhome/download/mitgliederliste_januar_2003.pdf

⁵⁶⁸ A Climate Alliance timeline, https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁶⁹ Rapport d'activité 1999 (https://web.archive.org/web/20030618001615if/http://klimabuendnis.org:80/kbhome/download/bp2000ganz_e.pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁷⁰ Par exemple : départ en Amérique du Sud d'une personne du secrétariat européen, et arrivée d'une personne mi-1999. (https://web.archive.org/web/20030328011830if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint1_99.pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁷¹ Rapport d'activité 1999, « *The financial situation of the European Secretariat of the Climate Alliance is as always tight* ».

Une familiarisation avec des acteurs européens

De premiers liens avec la Direction générale en charge de l'Environnement

Par le biais des projets, Climate alliance commence en effet à tisser des liens avec les acteurs européens institutionnels et particulièrement la direction générale de l'environnement de la Commission européenne.

Les liens avec la Commission trouvent leur source dans les projets européens. Le premier projet financé par l'Union Européenne est obtenu dès 1994 : il s'intitule « *Stratégies de protection climatique des autorités locales en Europe* » (« Climate Protection Strategies of Local Authorities in Europe »), et consiste en un *benchmark* de meilleures pratiques qui sont rassemblées dans un guide. Ces activités financées par projets européens prennent un caractère crucial en raison des difficultés financières au tournant des années 2000. Le rapport d'activité 1999 de l'association mentionne compter sur les financements extérieurs « *particulièrement les financements de la DG XI* » (future DG environnement). C'est par exemple le programme LIFE de la DG XI (financement de projets relatifs à l'environnement, géré par la DG XI) qui permet de financer la newsletter interne Climail⁵⁷².

Au-delà de la participation à des projets, Climate alliance est en relation avec la DG Environnement, et notamment l'unité en charge de mettre en œuvre les agendas 21. En atteste par exemple le fait qu'un « policy officer » (administrateur de la DG environnement) convie l'association et ses membres à des groupes de travail sur le développement durable urbain en 1999⁵⁷³. L'association suit également les initiatives de la DG Environnement, qu'il lui arrive de soutenir, comme la proposition de taxe climat à la fin des années 1990⁵⁷⁴.

Une ouverture à d'autres acteurs européens

Au-delà de la Commission européenne, Climate alliance tisse progressivement des liens à la fin des années 1990 avec d'autres acteurs européens institutionnels et associatifs.

Au niveau du Parlement Européen, certains eurodéputés sont approchés (cf. par exemple l'invitation faite à l'AG d'Appeldoorn à une eurodéputée autrichienne socio-

⁵⁷² https://web.archive.org/web/20040623023622if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint2_99.pdf, consulté en mai 2018.

⁵⁷³ https://web.archive.org/web/20040623023622if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint2_99.pdf, consulté en mai 2018.

⁵⁷⁴ Conférence annuelle 1999 à Appeldoorn (NL) : « *The Climate Alliance therefore calls upon the member states of the European Union to agree swiftly on first steps towards an ecological tax reform, and to create a suitable framework for this at the EU level. As a first step we support the proposal of the European Commission known as the 'Monti Directive', which aims at introducing a minimum tax level for all energy products. The directive should keep exemptions to a minimum and should aim at tax rates which are able to develop the requisite steering effect. At the same time, we call upon national governments to promote ecological tax reform at the national level.* »

(https://web.archive.org/web/20040623023622if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint2_99.pdf, consulté en mai 2018).

démocrate, Ilona Graenitz⁵⁷⁵).

Des relations commencent à se nouer également dès la fin des années 1990 avec d'autres réseaux européens, comme Énergie cités et ICLEI, dont des représentants du secrétariat interviennent dans les newsletters Climail de l'association dès 1999⁵⁷⁶, ainsi que des ONG environnementales européennes comme CANeurope (Climate Action Network Europe)⁵⁷⁷. Climate alliance fait équipe avec Énergie cités sur des projets européens comme le projet LIFE « In town without my car » coordonné par l'ADEME, qui remporte un franc succès en septembre 2000 au moment où le projet prend fin, ou encore le projet LIFE « Concerted action on local climate protection »⁵⁷⁸.

Climate alliance commence ainsi à se familiariser avec divers acteurs actifs au plan européen, et à se rapprocher de Bruxelles. Toutefois, il n'en demeure pas moins que dans ses premières années, l'association reste très dépendante du contexte national allemand.

Un réseau initialement très germano-centré

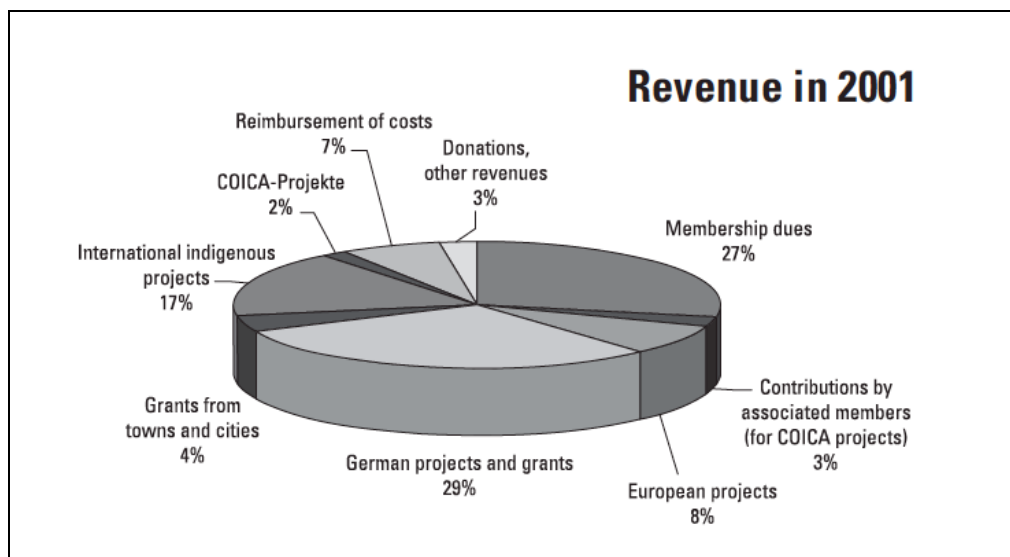
Si l'orientation européenne de Climate alliance est grandissante et si des liens existent déjà avec des acteurs européens institutionnels et associatifs, Climate alliance présente toutefois à ses débuts (et encore au tournant des années 2000) un **profil très germano-centré**. Le budget 2001 dépend par exemple largement de financements de projets ou contrats allemands (29%), les projets européens ne représentant que 8% des revenus (et les projets internationaux avec les peuples indigènes 17%).

⁵⁷⁵ https://web.archive.org/web/20030328011830if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint1_99.pdf (consulté en mai 2018); Ilona Graenitz était membre de la commission environnement du Parlement européen de 1995 à 1999 (http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/2088/ILONA_GRAENITZ_home.html, consulté en mai 2018)

⁵⁷⁶ https://web.archive.org/web/20040623023622if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint2_99.pdf (consulté en mai 2018) pour ICLEI; https://web.archive.org/web/20040312000408if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint4_99.pdf (consulté en mai 2018) pour Energie cités.

⁵⁷⁷ https://web.archive.org/web/20030328011830if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint1_99.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁷⁸ https://web.archive.org/web/20040312000408if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/cint4_99.pdf (consulté en mai 2018).



Source : rapport d'activité 2002-2003

(https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf, consulté en mai 2018).

Autre élément significatif, lorsque Tom Koenig quitte Climate alliance (et son poste de Vice-Président de l'association) en 1999, peu après la conférence annuelle⁵⁷⁹, il est remplacé au poste de vice-président (c'est à dire n°1 de l'association en Europe) par un autre élu allemand, Joachim Lorenz, représentant la ville de Munich. En outre, le profil du conseil d'administration évolue peu. Le poids des bureaux régionaux (Allemagne, Italie, Autriche, Luxembourg, Suisse, Pays-Bas) transparaît dans la composition du Conseil d'administration, qui conserve son équilibre initial (un représentant allemand, un représentant autrichien, un représentant italien et un représentant néerlandais). Fin 1999, le conseil d'administration comprend ainsi outre les représentants du COICA (José Luis González, Venezuela et António Jacanamijoy, Colombie), des représentants de la ville allemande de Munich (Joachim Lorenz), de la ville italienne de Città di Castello, Italie (Karl-Ludwig Schibel, déjà élu du conseil d'administration en 1993), de la ville néerlandaise de Gouda (Jaap Warners), et de la ville autrichienne de Linz (Christiana Dolezal).⁵⁸⁰ Un point commun de ces participants est leur capacité à communiquer en allemand.

En outre, même si l'association met en avant 17 pays représentés parmi les membres, et un conseil d'administration européen, l'association est majoritairement allemande en nombre d'adhérents : sur les 815 adhérents de l'association en février 1999, la moitié sont allemands (415), l'autre moitié étant majoritairement constituée d'autrichiens (179) et de néerlandais (116) (MAYER-RIES, 2013).

Enfin, le « secrétariat européen » basé à Francfort présente un profil à l'image des

⁵⁷⁹ Il est engagé pour travailler pour le compte des Nations Unies au Kosovo.

⁵⁸⁰ <http://klimabuendnis-akademie.de/about-us/structure/historical-review.html> (consulté en mai 2018).

membres⁵⁸¹, l'allemand étant la « langue de travail de l'association », ce qui limite les capacités d'extension du réseau, élément rapporté par Kristine KERN et Harriet BULKELEY⁵⁸² (KERN et al, 2009). La Directrice du secrétariat à partir de 1997, Gotelind A., est ainsi logiquement de nationalité allemande.

5.2.2. 2000-2008 : vers un éloignement de la vocation initiale et un glissement vers l'énergie et les villes durables par l'intermédiaire des projets européens

Le départ de Tom Koenigs en 1999 après quasiment 10 ans de vie de Climate alliance marque un premier tournant dans la vie de l'association. S'il ne semble pas affecter le développement de l'organisation qui continue à recruter des membres sur le même rythme impressionnant⁵⁸³, un réajustement des activités de l'association s'opère doucement à partir des années 2000.

L'entrée sur la thématique énergétique

Les activités européennes dans les années 2000-2005 s'élargissent au domaine de l'énergie (via notamment les économies d'énergie et les énergies renouvelables, identifiées dès 1999 comme clés pour la réduction des émissions de CO₂⁵⁸⁴). Dès 2001, Climate alliance suit la proposition législative de la Commission sur les énergies renouvelables (ENR) et les programmes SAVE et ALTENER⁵⁸⁵. Climate alliance s'investit dans des projets ALTENER pour développer les énergies renouvelables à partir de 2002⁵⁸⁶, même s'ils sont qualifiés de

⁵⁸¹ Voir par exemple le rapport annuel 1999 : le secrétariat européen de 9 personnes est en même temps le bureau de coordination pour l'Allemagne (https://web.archive.org/web/20030618001615if/http://klimabuendnis.org:80/kbhome/download/bp2000ganz_e.pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁸² Pour le secrétariat européen, même dans sa communication écrite externe, l'utilisation de l'anglais n'est pas considérée comme nécessaire initialement : les communiqués de presse ne sont par exemple publiés qu'en allemand jusqu'en 2001 (<https://web.archive.org/web/20051001214845/http://www.climatealliance.org:80/english/association/55arche.htm>, consulté en mai 2018)

⁵⁸³ <http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/mv2007-vortrag-janssen-en.pdf> (consulté en mai 2018). De 1999 à 2007, le nombre d'adhérents passe de 800 à 1400 avec une forte proportion de villes petites et moyennes : à l'automne 2002, plus de 80% des adhérents sont des villes de moins de 50000 habitants (et un tiers des adhérents ont moins de 5000 habitants) (https://web.archive.org/web/20050131000222if/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf, avril 2003, p.5)

⁵⁸⁴ « Climate protection: Energy

Energy is, and will remain in the future, a main area of municipal climate protection, particularly since the efforts of the municipalities are visibly crowned with success. (...) Accordingly this area of action was also treated first of all in the EU project "Concerted action on climate protection". (...) CO₂ reduction in the building sector represents a key area of emphasis for municipalities.(...)The Climate Alliance plans to support an increased exchange of existing experiences in this respect and more far-reaching initiatives from national and EU political spheres. The same applies to the use of renewable energy sources as a future basis of power supply » KLIMA-BÜNDNIS / ALIANZA DEL CLIMA E.V. 1999 ANNUAL REPORT AND PLANNING FOR 2000, pp.12-13.

⁵⁸⁵ https://web.archive.org/web/20030618001615if/http://klimabuendnis.org:80/kbhome/download/bp2000ganz_e.pdf, consulté en mai 2018.

⁵⁸⁶ SOLTHERM en 2002-2004 (avec ADEME, 3E) (http://cordis.europa.eu/project/rcn/70229_en.html (consulté en mai 2018), AIM (Applicable Internet based Monitoring system for renewable energies) en 2001-2002

« projets à petite contribution »⁵⁸⁷.

En janvier 2002, une personne travaillant précédemment pour la municipalité de Göttingen est recrutée au secrétariat européen spécifiquement sur les questions d'énergie⁵⁸⁸. Les liens privilégiés historiques avec la DG ENV se maintiennent toutefois (par exemple la chef d'unité « santé et urbanisme » de la DG ENV participe à la conférence annuelle 2004 pour présenter la stratégie « environnement urbain »⁵⁸⁹). Cet investissement dans des projets européens est sans doute à rapprocher des difficultés financières de l'association. Malgré une croissance forte en nombre de membres, l'association connaît autour des années 2000 (et encore en 2002) des diminutions de revenu d'une année sur l'autre⁵⁹⁰.

Enfin l'intérêt pour l'énergie est nourri par le développement de la thématique des renouvelables au niveau des négociations climatiques mondiales (après le sommet de Johannesburg dit « RIO+10 » en 2002), thématique portée notamment en Allemagne : Climate alliance participe par exemple en tant que membre du comité directeur à la conférence internationale organisée en juin 2004 à Bonn « Renewables 2004 » des acteurs non étatiques⁵⁹¹.

Des rapprochements avec Bruxelles et avec les acteurs européens de la ville durable

La DG environnement porte une politique de la ville durable qui conduit à la mise en place d'une coopération entre réseaux dans le cadre de la campagne dite « des villes et villages durables » (« *Sustainable cities and towns campaign* »). Climate alliance y est impliquée à partir de 2000-2001, et se positionne pour rejoindre le « Steering board » de la campagne en 2001⁵⁹². Comme rapporté dans la newsletter en interne par Climate alliance en 2003⁵⁹³, cette campagne, financée par la DG ENV, est l'occasion d'un premier ancrage à

(https://web.archive.org/web/20050127001501im_/http://www.climatealliance.org:80/bilder/rechteck2.jpg, consulté en mai 2018).

⁵⁸⁷ https://web.archive.org/web/20050131023037if_/http://www.climatealliance.org:80/download/b_p2004_en.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁸⁸ https://web.archive.org/web/20071216120411if_/http://www.klimabuendnis.org/kbhome/download/climail_2002_1_sp_of.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁸⁹ https://web.archive.org/web/20061007100345if_/http://www.climatealliance.org/download/climail_2004_3_sp.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁹⁰ https://web.archive.org/web/20040330174003if_/http://climatealliance.org:80/download/bp_2002_2003_en.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁹¹ https://web.archive.org/web/20040901122550/http://www.climatealliance.org:80/download/climail2003_3_en.pdf (consulté en mai 2018), https://web.archive.org/web/20040901125115if_/http://www.climatealliance.org:80/download/climail_2004_1_en.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁹² https://web.archive.org/web/20050131000222if_/http://www.climatealliance.org:80/download/annual_report2002_2003.pdf (consulté en mai 2018).

⁵⁹³ « The "Sustainable Cities and Towns Campaign" forms the network of networks. It is not a separate legal entity and has no formal membership, but has a coordination office in Brussels that supplies all cities that have joined the Aalborg Charter with information and Networking opportunities. Since early 2002, the Campaign has been coordinated by 10 municipal networks (...) In addition to exerting political influence, the municipal networks cooperate within the Campaign, with the aim of continuously improving the services and networking opportunities. News about EU policy, support

Bruxelles : un bureau de coordination de la campagne y est ouvert pour informer les villes signataires de la charte d'Aalborg, géré en commun avec de nombreux autres réseaux urbains (10 réseaux sont mentionnés dont le CCRE-CEMR, Energie cités, Eurocities, ICLEI et le réseau centré sur les déchets ACR+). C'est la secrétaire générale, Gotelind A., qui représente Climate alliance au « Comité de coordination technique » de la campagne⁵⁹⁴.

Comme nous l'avons déjà rapidement évoqué, cette campagne mène en particulier à un rapprochement étroit de Climate alliance avec Énergie cités (et, dans une moindre mesure, avec un 3^{ème} réseau de villes, ICLEI⁵⁹⁵), qui passe concrètement par des rencontres et des travaux communs. Entre 2002 et 2004, et sous l'impulsion de membres communs (notamment allemands), une « Task force on climate protection » mise en place en janvier 2003⁵⁹⁶ va ainsi aborder conjointement les politiques européennes énergétiques et climatiques, avec pour objectif d'influencer ces politiques au niveau européen, notamment par la voie parlementaire⁵⁹⁷.

L'intérêt porté par Climate alliance à la politique climatique et énergétique européenne l'engage ainsi dans la voie d'un rapprochement du Parlement européen. Lors de l'assemblée générale 2004 qui a lieu à Bruxelles (14 et 15 octobre, au Résidence Palace) sont

programmes and network projects, and the opportunity to search for partners for EU project proposals are offered via the Campaign website and newsletters (see www.sustainable-cities.org).

The municipal networks also exchange views and experiences about their approaches, projects and activities. So far, seminars took place on the topics of evaluation, environmental governance and climate change. Each seminar was organized by one or two networks and led to recommendations for cities, networks and the EU.

The main contact for the Campaign within the European Commission is the Environment Directorate-General, which also provides financial support for the cooperation. (...)

Contact: Gotelind A. »

(https://web.archive.org/web/20040311222646if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/climail_2003_1_en.pdf, consulté en mai 2018).

⁵⁹⁴ *(<https://web.archive.org/web/20021006031221/http://www.sustainable-cities.org:80/cocom.htm>, consulté en mai 2018).*

⁵⁹⁵ ICLEI : Local government for sustainability (les collectivités locales pour le développement durable)

⁵⁹⁶ Compte-rendu de réunion de janvier 2003 : *(<https://web.archive.org/web/20050429212707if/http://www.climatealliance.org:80/download/taskforce-en-kb.pdf> (consulté en mai 2018)).*

⁵⁹⁷ « *The main focus (of the Task force) is the climate protection and energy policy of the EU and cooperation with the European institutions, particularly the European Parliament. Initially, the task force intends to hold a meeting with a group of committed parliamentarians who have prepared the proposals for the new "Intelligent Energy" programme, designed to replace the EU support programmes SAVE and Altener. (...) The founding meeting was in agreement that initially some urgent topics should be tackled. These include a call for two new directives in support of trigeneration systems (combined heat, cold and power) and of energy consumption management, and the development of ideas for the second phase of the European Climate Change Programme, particularly for the transport sector. (...) Since the aim is to exert political influence, this call for participation is mainly addressed to local politicians who are prepared to attend the five meetings scheduled for 2003 / 2004.*

Contact: Gotelind Alber »

(https://web.archive.org/web/20040311222646if/http://www.klimabuendnis.org:80/kbhome/download/climail_2003_1_en.pdf, consulté en mai 2018).)

ainsi présents 4 eurodéputés⁵⁹⁸. Ces eurodéputés, (ré)élus en 2004 interviennent lors d'une session dite « heure des demandes » aux côtés de l'élue du Conseil d'administration de Climate alliance Christiana Dolezal (ville de Linz): il s'agit de 3 membres de la commission environnement du Parlement européen, Satu Hassi (Vert/EFA, FI, ex-ministre de l'environnement finlandaise)⁵⁹⁹, Avril Doyle (PPE, IE)⁶⁰⁰ et Dorette Corbey⁶⁰¹ (S&D, NL), et d'un membre de la commission industrie et énergie (ITRE) en charge de l'énergie, Claude Turmes⁶⁰² (Vert/EFA, LU)⁶⁰³. Il n'est sans doute pas anodin que ce soit lors de cette même AG 2004 que l'élu vert Camille Gira, maire d'une petite ville luxembourgeoise et par ailleurs collègue au sein des Verts luxembourgeois de Claude Turmes, entre au conseil d'administration de Climate alliance.

Toutefois, si des rapprochements s'opèrent petit à petit avec les acteurs institutionnels européens en charge de l'énergie (eurodéputés et fonctionnaires de la Commission), Climate alliance n'a jusqu'en 2007 aucune présence permanente officielle à Bruxelles, et demeure un réseau très germanophone.

Une absence de bruxellisation et un « cœur » austro-allemand de l'association

Malgré l'appel des projets européens et les liens noués avec des acteurs européens, Climate alliance demeure une association non présente physiquement à Bruxelles, avec un « secrétariat européen » basé à Francfort, une présidence allemande, et des « antennes » autonomes dans plusieurs autres pays européens qui communiquent principalement en allemand.

Si le profil du réseau est moins germano-centré, l'ouverture se fait vers l'autre pays fondateur germanophone, l'Autriche : après une forte présence allemande dans les premières années, c'est une prédominance des villes autrichiennes en termes de membres qui est observable à partir de 2003-2004⁶⁰⁴. A elles seules, les délégations autrichiennes et allemandes représentent les ¾ des membres. Pourtant dès 2002, des efforts sont entrepris

⁵⁹⁸ <http://klimabuendnis-akademie.de/about-us/structure/historical-review.html> (consulté en mai 2018).

⁵⁹⁹ http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/28321/SATU_HASSI_home.html (consulté en mai 2018).

⁶⁰⁰ http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/4382/AVRIL_DOYLE_home.html (consulté en mai 2018).

⁶⁰¹ http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/4558/DORETTE_CORBEY_home.html (consulté en mai 2018).

⁶⁰² http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/4432/CLAUDE_TURMES_history.html (consulté en mai 2018). Claude Turmes est également membre suppléant en commission environnement.

⁶⁰³ https://web.archive.org/web/20061007100345if/http://www.climatealliance.org/download/climail_2004_3_sp.pdf

⁶⁰⁴ Début 2005, les villes autrichiennes sont les plus nombreuses au sein de Climate alliance, représentant 533 adhérents sur 1220 (44% des membres), suivies par les villes allemandes (387 membres, soit 32%). (<https://web.archive.org/web/20061007085735if/http://www.climatealliance.org/download/jahresbericht2004-2005-en.pdf>, consulté en mai 2018).

pour recruter des membres d'autres pays, notamment en France⁶⁰⁵.

Jusqu'en 2007, Climate alliance est ainsi un réseau européen basé à Francfort, sans présence physique à Bruxelles. Tout en étant très impliqué sur des projets en lien avec le climat et dans la campagne des « villes durables » de la DG Environnement, l'association s'ouvre à la thématique de l'énergie et un rapprochement s'opère avec d'autres réseaux européens, principalement avec le réseau spécialisé d'origine française Énergie cités, mais aussi d'autres réseaux généralistes (comme par exemple le CCRE ou Eurocities) qui commencent à investir la problématique de l'énergie.

Nous allons à présent nous intéresser à la façon dont les réseaux généralistes se sont progressivement intéressés à la question énergétique.

5.3.1994-2008 : un intérêt progressivement affirmé pour les questions énergétiques du CCRE et d'Eurocities, et l'expérience des premières coopérations avec les réseaux spécialisés dans l'énergie

Durant la période 1994-2008, les réseaux généralistes commencent à se positionner sur la thématique de l'énergie, Eurocities dans un premier temps, puis le CCRE à partir des années 2000. Ce positionnement est associé à un rapprochement avec les réseaux spécialisés, Énergie cités et Climate alliance.

5.3.1. L'intérêt ancien d'Eurocities pour la thématique de l'énergie

Dès ses débuts, Eurocities s'intéresse à l'énergie, mais sa capacité à intervenir dans le domaine est limitée. Ainsi dès 1994, parmi les 7 grandes thématiques (traitées par des « commissions») qui structurent le travail d'Eurocities, Ron GRIFFITHS évoque l'existence d'un groupe de travail « énergie » dans la commission « Environnement », commission alors placée sous la direction de la ville de Rotterdam (GRIFFITHS, 1995). Néanmoins, la commission « environnement » comprend alors pas moins de 7 groupes de travail⁶⁰⁶.

Le secrétariat, basé à Bruxelles dans ce qui deviendra la « Maison des collectivités » est numériquement limité. Il ne comprend par exemple que 9 personnes en 2000, dont un seul chargé de mission en charge à la fois de la coordination de la « commission environnement et transport » et du forum « Politique technologique »⁶⁰⁷. Une seule personne du secrétariat doit donc suivre et organiser les travaux des villes sur l'énergie et son groupe de travail énergie, tout en animant 6 autres groupes de travail sur l'environnement (et sans

⁶⁰⁵ https://web.archive.org/web/20050127132946/http://www.climatealliance.org:80/download/climail2002_3_eng.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁰⁶ « Soil clean up; waste; sustainable urban planning and sustainable buildings; energy; environmental awareness; indicators of sustainability; environmental industries inventory » (GRIFFITHS, 1995, p.219).

⁶⁰⁷ <https://web.archive.org/web/20000609020756fw/http://www.eurocities.org:80/contact/contact.html> (consulté en mai 2018).

doute également sur les transports).

La structure de l'association évolue dans les années 2000 : en 2008, l'association dispose d'une structure organisée en 6 « forums » (grandes thématiques qui ont remplacé les « commissions ») qui existe encore aujourd'hui. Parallèlement, le secrétariat s'étoffe pour approcher les 30 personnes en 2008⁶⁰⁸.

Le « forum environnement », présidé en mars 2008 par la ville de Göteborg (Suède), comprend alors 8 groupes de travail⁶⁰⁹. Parmi ces groupes, c'est le groupe spécialisé sur l'énergie « qualité de l'air, changement climatique et efficacité énergétique » (qui existe encore aujourd'hui sous cette forme) qui travaille sur l'énergie⁶¹⁰. Il se réunit pour la première fois en février 2008 sous l'impulsion de la ville de Nantes qui veut investir les problématiques de changement climatique⁶¹¹.

En 2007, l'efficacité énergétique est une des priorités d'Eurocities⁶¹². En septembre 2007, avec la mise à l'agenda du paquet énergie-climat, Eurocities travaille sur la problématique de l'efficacité énergétique dans le cadre d'une réunion du forum environnement à Gothenburg⁶¹³. La « policy officer » qui suit le forum environnement, est la future chargée de mission du CCRE sur le climat et l'énergie. A cette époque, Eurocities est également impliqué dans les discussions de la Convention des maires, et sera partenaire du premier secrétariat de la Convention des maires à partir de décembre 2008 (la Convention des maires est une initiative de la DG en charge de l'énergie qui est présentée en détails dans le point 3).

5.3.2. Le CCRE commence à investir le domaine de l'énergie dans les années 2000

Malgré sa longue histoire, c'est au début des années 2000 que le CCRE commence à s'intéresser à la thématique de l'énergie, et réfléchit à la mise en place d'un « CEMR energy network » : en octobre 2003, une réunion du CCRE est organisée avec la DG TREN en charge de l'énergie pour évoquer l'intérêt d'un tel groupe et le cadre qu'il serait utile de lui

⁶⁰⁸ « When former EUROCITIES secretary general Paul Bevan took over from Catherine Parmentier in November 2008, he found an organisation of nearly 30 staff, six forums and more than 40 working groups ». http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us/history (consulté en octobre 2016).

⁶⁰⁹ « Air Quality, Climate Change & Energy Efficiency (The Hague & Gothenburg), « Clean Cities » (Belfast), « Environment & Health » (Sheffield), « Green Areas » (Genoa), « Greening the Local Economy » (Vienna), « Noise » (Rotterdam), « Waste » (Tampere) « Water » (Eindhoven). (Eurocities, « Forums and working groups », updated mars 2008).

⁶¹⁰ Eurocities, « Forums and working groups », updated mars 2008.

⁶¹¹ Eurocities Flash n°75, mars 2008 (<https://www.zaragoza.es/contenidos/zaragozainternacional/eurocities.pdf>, consulté en mai 2018).

⁶¹² « Energy Efficiency is a key issue for European cities and one of EUROCITIES work priorities for 2007. » Eurocities Flash n°63, décembre 2006 (<https://www.zaragoza.es/contenidos/zaragozainternacional/eurocities.pdf>, consulté en mai 2018).

⁶¹³ http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/13033EUROCITIES_Flash_70_Sep07.pdf (consulté en mai 2018).

donner. Énergie cités (incarné par son président Soren Moller de la ville d'Odense, et son délégué général Gérard M.) est présent à cette réunion, ainsi qu'un certain nombre de représentants de collectivités européennes (dont le responsable du service énergie de la Communauté urbaine de Dunkerque).⁶¹⁴

En février 2004, ce groupe d'expert sur l'énergie a été mis en place sous le nom de « Network on energy issues », sous l'impulsion de deux personnes du secrétariat qui travaillent sur les questions d'énergie (une sur la politique et une sur les projets)⁶¹⁵. Ce groupe est présidé jusqu'en 2008 par un néerlandais, Pim Koegler⁶¹⁶, de la province de Groningen, puis à partir de 2009, par le néerlandais Alexander de Roo⁶¹⁷.

En dépit des départs successifs des chargés de mission animant ce groupe, l'activité sur l'énergie perdure, et survit notamment au déménagement du bureau bruxellois du CCRE en 2007, qui s'installe au 1, square de Meeus (la « maison des collectivités »).

Toutefois, une seule personne au secrétariat du CCRE s'occupe des questions environnement et énergie⁶¹⁸, nécessitant l'animation de 2 groupes de travail (d'autant que cette personne élargit encore son portfolio en 2010 aux transports).

Ainsi, Eurocities et le CCRE s'intéressent-ils tous deux à la thématique de l'énergie à partir de 2004, mais avec des ressources limitées sur cette question, et en la traitant en lien avec les thématiques environnementales. Néanmoins, cette ébauche d'intérêt va permettre un rapprochement avec les réseaux spécialisés.

5.3.3. De petits liens avec les réseaux spécialisés dans l'énergie se créent par les projets et la « campagne des villes durables » soutenue par la DG Environnement

Par des projets communs, le CCRE et Eurocities côtoient progressivement les réseaux spécialisés sur l'énergie, notamment à partir des années 2000.

Le principal vecteur de rapprochement est la « campagne des villes et villages durables » (« sustainable cities and towns campaign »).

Trouvant son origine dans la Charte d'Aalborg (« Charter of European Cities and

⁶¹⁴ http://www.ccre.org/docs/reunion_reseau_energie.doc (consulté en mai 2018).

⁶¹⁵ https://web.archive.org/web/20040211150201/http://ccre.org:80/secretariat_en.htm (consulté en mai 2018), https://web.archive.org/web/20051201025843/http://www.ccre.org:80/secretariat_en.htm (consulté en mai 2018), https://web.archive.org/web/20061101195838/http://www.ccre.org:80/commissions_et_groupes_de_travail_en.htm (consulté en mai 2018).

⁶¹⁶ https://web.archive.org/web/20071201041533/http://www.ccre.org:80/commissions_et_groupes_de_travail_en.htm (consulté en mai 2018).

⁶¹⁷ https://web.archive.org/web/20090709002417/http://www.ccre.org/commissions_et_groupes_de_travail_en.htm (consulté en mai 2018).

⁶¹⁸ C'est cette même personne qui est aussi la représentante du CCRE pour la convention des maires.

Towns Towards Sustainability ») adoptée en 1994 pour encourager les villes à mettre en place des agendas 21 locaux ou plans de développement durable équivalents, cette campagne est portée au tournant des années 2000 par 5 réseaux dont ICLEI, le CCRE et Eurocities, et bénéficie d'un soutien financier de la DG Environnement⁶¹⁹. Eurocities et le CCRE sont ainsi aux côtés de ICLEI (et de 2 autres réseaux de moindre envergure) les membres fondateurs. Un bureau permanent indépendant des réseaux, situé à Bruxelles, assure les fonctions d'information et de coordination des activités de la campagne.

Si la campagne existe depuis 1994, le rapprochement des réseaux spécialisés ne s'effectue qu'à partir de 2001. La DG ENV renouvelle en effet son soutien financier à la Campagne par un appel à proposition qui aboutit à la signature d'un contrat de 2 ans en novembre 2001. Dans le cadre de cette « nouvelle campagne », l'offre qui est déposée par les réseaux partenaires inclut non plus 5 mais 10 réseaux : Énergie cités et Climate alliance rejoignent ainsi le CCRE, Eurocities et ICLEI (aux côtés d'autres réseaux comme le réseau sur les déchets ACR+, encore appelé à l'époque ACRR, ou l'Union of Baltic Cities UBC).

Concrètement, le contrat comprend 4 « work packages », dont la mise en œuvre implique de fait des travaux en commun des réseaux de 2001 à 2004. En particulier le premier « work package » consiste en la mise en place d'instances de pilotage et de coordination pour la campagne, au sein desquelles vont se retrouver les responsables des réseaux : Énergie cités est représenté par son délégué général Gérard M. (ou le représentant Bruxellois d'Énergie cités), Climate alliance par sa directrice depuis 1997, Gotelind A., Eurocities est représenté par un membre de son secrétariat alors que le CCRE est représenté par une personne du secrétariat basé à Bruxelles chargée des projets (Pirita L.)⁶²⁰.

Le second « work package » consiste à mettre en œuvre des « sessions thématiques » pour aider la Commission à la préparation de la future stratégie thématique sur l'environnement urbain. Climate alliance et Énergie cités organisent une session en commun en novembre 2002, le CCRE et Eurocities travaillent ensemble pour les recommandations finales. ICLEI organise seul et en avance de phase une session « évaluation ». A travers ces assemblages choisis entre réseaux transparaissent les premières alliances et dissensions parmi les réseaux : la session « évaluation » organisée par ICLEI, dont le compte-rendu montre les rivalités entre outils d'évaluation mis en place par ICLEI et Climate alliance, fait apparaître des premiers points litigieux.

La campagne cesse d'être financée en novembre 2003. Le bureau bruxellois est dissous en milieu d'année 2004. La dernière grande conférence liée à la campagne sera

⁶¹⁹ Brochure publiée en 1998 par la DG ENV : https://web.archive.org/web/20041023032105/http://europa.eu.int:80/comm/environment/urban/pdf/scleaf_fr.pdf (consulté en mai 2018).

⁶²⁰ <https://web.archive.org/web/20021006031221/http://www.sustainable-cities.org:80/cocom.htm> (consulté en mai 2018).

organisée en juin 2004 (Aalborg+10) par ICLEI et CCRE⁶²¹.

Si les liens s'opèrent principalement par la thématique de l'environnement urbain portée par la DG ENV, la thématique de l'énergie est l'occasion de premières coopérations entre réseaux spécialisés et généralistes. Ces collaborations se font à l'occasion de projets plus ponctuels. Par exemple, Eurocities travaille de 2001 à 2004 en partenariat avec Énergie cités et Climate alliance au sein du projet SMILE (Sustainable Mobility Initiative for Local Environment) réalisé dans le cadre des financements de la DG ENV (LIFE), dont le coordinateur est l'ADEME⁶²². Le CCRE est partenaire d'Énergie cités pour le projet sur la performance énergétique des bâtiments « Towards class A » de 2005 à 2008, financé par la DG Energie via le programme Intelligent Energy Europe⁶²³.

Ces travaux amènent les réseaux à travailler en commun, par le biais de séminaires ou à l'occasion de rédaction de « position papers ».

Ainsi, les réseaux généralistes CCRE et Eurocities commencent à nouer des liens avec les réseaux spécialisés dans l'énergie à l'occasion de la « campagne sur les villes et villages durables », de 2001 à 2004, portée par la DG Environnement. En parallèle, la thématique de l'énergie est investie de plus en plus, notamment par des projets, et conduit à des rapprochements plus étroits avec les réseaux de collectivités spécialisés que sont Énergie cités et Climate alliance.

Les premières années de vie d'Énergie cités et Climate alliance sont celles d'associations qui cherchent à se pérenniser. En recherche de financements et de nouveaux membres, les 2 associations connaissent de 1994 à 2007 une croissance importante du nombre d'adhérents. Les secrétariats grandissent mais restent basés dans leurs villes d'origine respectives. Les activités restent initialement centrées sur leur vocation première (modération de l'énergie pour la première, coopération avec les peuples indigènes d'Amazonie pour la seconde).

Mais un glissement s'opère : ces réseaux se tournent petit à petit vers Bruxelles et leurs représentants commencent à se côtoyer. Par des projets communs sur les ENR ou le transport durable, ou sous l'impulsion de la DG en charge de l'environnement qui rassemble les acteurs européens de la « ville durable », des liens sont tissés entre eux et avec d'autres

⁶²¹ D'autres conférences seront ensuite organisées par ICLEI et la ville d'Aalborg sous le nom de « conférences sur la villes durables » en 2007, 2010, 2013 et 2016 (cf <http://www.sustainablecities.eu/>, consulté en mai 2018).

⁶²² Ce projet, réalisé de 2001 à 2004, fait suite à un projet connexe appelé « In town without my car » (http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=1869&docType=pdf, consulté en mai 2018).

⁶²³ <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/towards-class> (consulté en mai 2018) : le projet reprend le principe d'un précédent projet porté par Energie cités sur les émissions de CO2 et la consommation des bâtiments municipaux. la campagne DISPLAY, financée avec le soutien de la DG ENV dès début 2004, et coordonnée par Energie cités (<https://web.archive.org/web/20040605105934/http://www.display-campaign.org:80/page.php/lang/en/cat/1/>, consulté en mai 2018).

réseaux, comme le CCRE ou Eurocities.

Néanmoins, l'eupéanisation que laissent entrevoir ces activités ne devrait pas éluder le fait qu'Énergie cités et Climate alliance ne sont en fait que très peu « bruxellisés » : jusqu'en 2007, Énergie cités ne dispose que d'une antenne d'une seule personne à Bruxelles, et Climate alliance n'est simplement pas présent à Bruxelles. La réelle bruxellisation et l'institutionnalisation des coopérations avec des relations fréquentes ne s'opère qu'à partir de 2007-2008, avec l'émergence de la « Convention des maires ».

6. Le basculement à Bruxelles : la mise en place de la « Convention des maires » ou comment une initiative de la Commission va arrimer les relations entre réseaux sur la thématique de l'énergie et du climat

6.1. Les conditions de naissance de la Convention des maires ou l'institutionnalisation d'une coopération entre les réseaux et avec la DG Energie

La trajectoire bruxelloise d'Énergie cités se consolide en 2007-2008, moment où l'association commence à se confondre avec la « Convention des maires » (« Covenant of mayors »), initiative qui, par son ampleur, va conduire à arrimer de manière plus importante Énergie cités à Bruxelles (voir *encadré 1* pour plus de détails sur la Convention des maires).

6.1.1. L'origine de la Convention des maires : quand les ambitions de la Commission européenne sur l'efficacité énergétique rencontrent les attentes d'Énergie cités

La création de la Convention des maires en 2008 résulte principalement d'une convergence d'idées et d'intérêts entre le commissaire à l'énergie de 2004 à 2009, Andris Piebalgs (et son cabinet), un administrateur de la DG Énergie issu de l'unité D3 et Énergie cités.

Le positionnement favorable du commissaire Piebalgs et de son cabinet et les liens noués entre Énergie cités et le Commissaire

La nouvelle Commission de 2004, par la voix de son commissaire à l'énergie, le letton Andris Piebalgs, fait de l'efficacité énergétique une des priorités de son mandat.

Énergie cités suit grâce au groupe de travail MERG (évoqué dans le point 2.

précédent) l'évolution des réflexions sur l'efficacité énergétique au sein de la DG TREN⁶²⁴. Comme de nombreuses associations et entités, elle participe à la consultation sur le livre vert sur l'efficacité énergétique (octobre 2005).

Mais lorsque le plan d'action efficacité énergétique est adopté le 19 octobre 2006, Énergie cités a déjà attiré l'attention du Commissaire sur ses activités et son délégué général a noué une relation privilégiée avec le Commissaire. Le premier « forum BISE » (réunion dans le cadre du projet européen BISE déjà évoqué) organisé en octobre 2004 à Grenoble avec l'aide de la DG en charge de l'élargissement, fait intervenir notamment le directeur de l'ADEME et l'eurodéputé Claude TURMES, réélu pour un second mandat. Le second forum organisé en octobre 2005 à Sofia inclut une retransmission vidéo d'« *une interview exclusive du Commissaire européen à l'énergie - M. Andris Piebalgs, (...) qui a présenté aux participants le Livre Vert de la Commission européenne sur l'efficacité énergétique* »⁶²⁵.

Le 3^{ème} forum BISE en 2006 est organisé à Riga juste après la publication du plan d'action efficacité énergétique. Le Commissaire Piebalgs remet un prix (« Display ») et participe à un conseil d'administration d'Énergie cités⁶²⁶, lors duquel le président du réseau est alors seulement en intérim (après le retrait de la vie politique du président en exercice de 2000 à 2006). Transparaissent ainsi les relations personnelles qui se tissent progressivement entre le délégué général du réseau Gérard M. et le Commissaire :

On a choisi ce truc BISE, et ça a beaucoup plu à Piebalgs, première rencontre à Grenoble en 2004 avec 17 pays et les délégations. On avait créé des avocats de la salle pour forcer les gens à parler en public. On avait créé la fonction pour que la salle intervienne, ça lui a beaucoup plu, on a fait une rencontre à Sofia, il a pas pu venir mais on avait fait ensemble une interview au Berlaymont [bâtiment qui abrite la Commission européenne], on était un peu potes, on se tutoyait. (...)

*Moi j'avais noué des relations assez étroites avec Andris Piebalgs. On avait des contacts. Dès octobre 2006, il est venu à un de nos conseils d'administration à Riga (lui il est letton, on avait fait la réunion un vendredi en se disant « comme ça il va rentrer chez lui le week-end »). **Avant il vous connaissait ?** Si, si, sinon il serait pas venu... Il nous connaissait avant, on avait noué des contacts.*

Ainsi, à l'occasion de la préparation du plan d'action efficacité énergétique de la DG Énergie de la Commission européenne, le délégué général d'Énergie cités commence à nouer des relations étroites avec le Commissaire à l'énergie, letton, en s'appuyant sur les actions réalisées en Lettonie.

La transformation de l'idée initiale sous l'impulsion d'un administrateur de la DG TREN et d'Énergie cités

Le plan d'action efficacité énergétique contient une série de mesures, dont une « priorité 9 » relative à la mise en place d'une « Convention des maires », qui est initialement

⁶²⁴ <https://web.archive.org/web/20120508054708if/http://www.managenergy.net/download/rg040504minutes.pdf> (consulté en mai 2018).

⁶²⁵ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_30_fr-2.pdf (consulté en mai 2018).

⁶²⁶ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_32_fr.pdf (consulté en mai 2018).

une mesure au libellé assez ouvert, mais qui va être transformée sous l'impulsion conjuguée d'un « policy officer » (administrateur) de la DG Énergie et de l'action des réseaux. Comme l'exprime un témoin travaillant au sein du réseau Énergie cités à l'époque :

Andris Piebalgs, il a pris ça à bras le corps, c'est lui qui a fait des déclarations... on n'atteindra jamais nos objectifs sans les municipalités, etc. A partir de là il s'est créé un truc, où nous on a à fond utilisé ça. Et c'est lui qui a réussi à imposer contre son gré à la direction de la DG énergie que le processus de Convention des maires démarre. Dans la priorité 9, il était écrit 25 à 30 villes (...) c'est à dire 25-30 grandes villes et puis voilà, comme d'habitude, et en fait, 6 mois après il se passe toujours rien.

*On frappe à la porte de la Commission, on dit ça « ben y a ça là dedans, ça nous intéresse bien sûr ». Et donc X (un des Policy officers en charge du dossier), avec qui on avait déjà fait ça depuis un certain temps, nous a dit « on va y aller, on va faire une réunion des réseaux de ville avec lui ». Et voilà... Du coup il a lancé la mécanique, et on a abouti à quoi ? On a abouti à ce que, en 2007, en 2008, il y a eu l'adoption du package (NDLR : paquet énergie climat 2008) en décembre sous présidence française, le 9 février 2009, on a fait la première rencontre [des maires] à Bruxelles, où 350 villes venaient dire, on est d'accord avec les 3*20 et on veut le faire chez nous, (...) Ils [la DG en charge de l'énergie à la Commission européenne] ont lancé un appel d'offre pour créer le Covenant of Mayor's office (bureau de la Convention des maires)... On a gagné le premier, et le 2^{ème}... Et là le 4^{ème}, le « kick-off » (NDLR : réunion de lancement du contrat) était avant-hier. »*

Énergie cités, comme les autres réseaux actifs sur l'efficacité énergétique en 2007-2008 (principalement Climate alliance, CCRE, Eurocities, Fedarene) est impliqué dans la rédaction du projet de Charte de la Convention des maires de manière informelle en 2007 (avant la mise en consultation formelle en 2008⁶²⁷). Mais c'est le réseau de collectivités qui joue le rôle de tête de pont pour cette initiative.

Le lancement officiel de la Convention des maires en janvier 2008 : quand l'action des villes est mise en avant par (et met en avant) le Commissaire à l'énergie

Le lancement officiel de l'initiative « Convention des maires » a lieu lors de la 2^{ème} semaine européenne de l'énergie durable (« EUSEW »), en janvier 2008, événement dédié à l'énergie organisé par la DG en charge de l'énergie de la Commission européenne, la DG TREN. Le programme inclut le 29 janvier 2008 une session relative au « Covenant of mayors / Convention des maires » (qui est aussi la conférence annuelle ManagEnergy). Cette session, introduite par le directeur Alfonso Gonzales Finat en charge des nouvelles énergies et de la gestion de la demande à la DG TREN (direction D), fait intervenir le commissaire Piebalgs. Après une première partie sur Managenergy et les outils développés dans ce cadre, a lieu une table ronde dédiée au « Covenant of mayors » présidée par le commissaire Piebalgs et modérée par le délégué général d'Énergie cités, Gérard M., lors de laquelle interviennent plusieurs maires⁶²⁸, dont les maires de Lyon, Dunkerque, Nantes, Munich, Londres et celui de

⁶²⁷ Voir pour plus de détails : BURY, 2010.

⁶²⁸ https://web.archive.org/web/20090307145403if/http://www.eusew.eu/pdf/eusew_programme2008.pdf, consulté en mai 2018 (programme prévisionnel) :

- Dunkerque, France: Michel Delebarre, Mayor of Dunquerque, outgoing President of European Union Committee of the Regions and Member of the French National Assembly
- Heidelberg, Germany: Eckart Würzner, Lord Mayor of Heidelberg, regierender Oberbürgermeister, President of Energie-Cités
- Helsinki, Finland: Jussi Pajunen, Lord Mayor of Helsinki

Riga (capitale lettone, pays d'origine du commissaire). Le discours du Commissaire Piebalgs⁶²⁹ fait état d'un intérêt manifesté par déjà « 95 maires dont 15 maires de grandes villes », et annonce également l'ouverture d'une consultation formelle sur le texte de la Convention jusqu'à fin 2008, alors qu'une consultation informelle a eu lieu durant 2007⁶³⁰.

Le numéro des 20 ans d'Énergie cités en 2010 (qui consacre le changement de nom d'Énergie cités en « Energy cities ») rend hommage au Commissaire Piebalgs pour le lancement de la Convention des maires et inclut une photo de cet événement où le directeur délégué Gérard M. montre au commissaire un emboîtement de poupées russes⁶³¹ :

-
- London, UK: Representative of the Mayor of London (NB : il s'agira finalement de Nicky GAVRON, impliquée dans le C40, comme l'indique le communiqué de presse d'Énergie cités : http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/press_release_covenant_mayors.pdf, consulté en mai 2018).
 - Lyon, France: Gérard Colomb, Mayor of Lyon, President of Eurocities
 - Madrid, Spain: Alberto Ruiz-Gallardón, Mayor of Madrid
 - Milan, Italy: Letizia Brichetto Arnaboldi Moratti, Mayor of Milan
 - Munich, Germany: Christian Ude, Mayor of Munich
 - Nantes, France: Jean-Marc Ayrault
 - New York, USA: Daniel L. Doctoroff, Deputy for Economic Development and Rebuilding for the City of New York
 - Riga, Latvia: Janis Birks, Mayor of Riga
 - Göran Carstedt, Senior Director, Large C40), Clinton Climate Initiative

⁶²⁹ https://web.archive.org/web/20080705061213/http://www.managenergy.net/conference/2008/piebalgs_speech_CoM_080129.pdf (consulté en mai 2018).

⁶³⁰ Extrait du discours du Commissaire Piebalgs lors de la session EUSEW : « *Naturally, such an initiative needs to be worked out and adopted by the cities and regions. The present draft Covenant is the result of an informal consultation with many cities in Europe. A wider and deeper formal consultation is open from now until late 2008.*

• *In parallel, a number of technical and political events will be organised during the year to work out all the details of the Covenant and facilitate the negotiations with other parties while the future Covenant cities prepare the formalisation of their adhesion and the secretariat is implemented.*

• *The informal consultation has resulted in 95 cities and regions in Europe expressing their willingness to join the Covenant, including 15 capital cities. I would like to thank all of them for their commitment and their contributions. I thank as well the networks of cities and national administrations that have supported us and given precious advice.* »

(https://web.archive.org/web/20080705061213/http://www.managenergy.net/conference/2008/piebalgs_speech_CoM_080129.pdf, consulté en mai 2018).

⁶³¹ Voir l'encadré paru dans la newsletter d'Énergie cités n°34 : « *Comme les poupées russes s'emboîtent les unes dans les autres, les différents niveaux de décisions doivent agir avec des objectifs identiques en concentrant les efforts là où ils sont les plus pertinents. Même si elles semblent déconnectées au premier regard, les décisions supranationales et locales sont beaucoup moins éloignées les unes des autres que l'on ne pourrait croire.* » (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_34_fr.pdf, consulté en mai 2018).

Energy Cities rend hommage à Andris Piebalgs, Commissaire européen à l'Énergie jusqu'au début 2010. Sans son engagement, jamais la Convention des Maires n'aurait reçu un tel encouragement de la Commission. Nul doute que son successeur, Günther Oettinger, qui a présidé le Land de Bade-Wurtemberg, là où il y a tant de villes pionnières, poursuivra son œuvre, en collaboration avec tous ses collègues !



Andris Piebalgs, Commissaire européen à l'Énergie et Gérard Magnin, Délégué Général d'Energy Cities, lors du lancement de la Convention des Maires fin janvier 2008

Source : lettre interne d'Energy cities, 2010 (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf, consulté en mai 2018)

Cette symbolique des poupées russes traduit l'idée d'une complémentarité et même d'un continuum d'action entre Union Européenne-Etat-Collectivités, qui correspond à l'objectif de la Commission européenne de créer un pendant local aux objectifs définis pour les États-membres dans le paquet énergie climat 2008 (voir BALLESTEROS, DOUBROVA, 2010).

Ainsi le Commissaire utilise-t-il Énergie cités pour médiatiser son action vis à vis des maires. Comme l'exprime le délégué général d'Énergie cités d'alors Gérard M.:

Juste avant la semaine européenne de l'énergie, j'étais venu avec des poupées russes, il y avait Piebalgs, j'en avais pris une avec le corps 4 fois plus gros que la tête, pour faire le facteur 4, après, il y a la conférence de presse au Berlaymont, il m'a pris par la main, « tu viens avec moi ».

La Convention des maires



La Convention des maires pour le Climat et l'Énergie (connue plus simplement sous le nom « Covenant of mayors » ou « Convention des maires ») est un réseau, initialement européen, de collectivités locales et régionales ayant signé un engagement pour la mise en œuvre d'objectifs énergétiques et climatiques durables (pour 2020 et, depuis 2015, pour 2030⁶³²).

⁶³² Plus précisément :

Pour 2020 (objectifs définis en 2008), les maires doivent s'engager volontairement à atteindre et dépasser l'objectif de l'UE de réduction de 20% d'émissions de CO2 en réalisant des économies d'énergie et en développant l'utilisation d'ENR sur leurs territoires.

Pour 2030 (objectifs définis en 2015), les maires doivent s'engager volontairement à :

Bien que s'adressant prioritairement aux « maires » signataires⁶³³, l'initiative vise également les différentes entités subétatiques (provinces, régions...) et les associations nationales et européennes de ces entités en tant que promoteurs (« supporters ») et « coordinateurs » de la Convention.

Le principe de la Convention repose sur l'engagement par les maires de la mise en place de « plans d'action climat énergie durable » (« Sustainable energy climate action plan ») incluant un inventaire des émissions, qui doivent être établis dans l'année suivant la signature, puis régulièrement réévalués. La signature de la Convention n'implique pas de contrepartie financière de la part de la Commission européenne.

La Convention des maires compte en 2018 plus de 9000 signataires⁶³⁴.

La Convention est une initiative créée et portée dès l'origine par la Commission européenne (initialement DG en charge de l'énergie élargie ensuite aux DG en charge du développement, du climat, de la politique régionale...). Un secrétariat ou bureau de la Convention (« covenant of mayors office » ou CoMO), basé à Bruxelles, existe depuis ses débuts pour servir de centre d'aide (« helpdesk ») aux signataires ou futurs signataires. Ce secrétariat, sélectionné par appel d'offre dans le cadre de contrats de service successifs passés par la Commission européenne, est depuis ses débuts assuré par un consortium de réseaux de collectivités européens incluant Energy cities, Climate alliance, FEDARENE, Eurocities et le CCRE (et depuis 2016, ICLEI, en lien avec C40).

Depuis février 2017, la Convention des maires dispose d'une représentation politique incarnée dans le « Conseil d'administration politique de la convention » (« Political board of the covenant of mayors »), comprenant 7 maires européens⁶³⁵. Ces maires sont des membres des conseils d'administration ou portes-paroles des réseaux de villes et régions impliqués dans la convention (Energy cities, Climate alliance, FEDARENE, Eurocities, CCRE, et ICLEI).



- atteindre et dépasser l'objectif de l'UE de réduction de 40% d'émissions de CO2 en réalisant des économies d'énergie et en développant l'utilisation d'ENR sur leurs territoires,
- mettre en place une stratégie d'adaptation au changement climatique,
- assurer un accès à l'énergie et lutter contre la précarité énergétique.

⁶³³ La Convention des maires ne nécessite pas formellement la présence d'un « maire », qui n'existe pas dans certaines régions d'Europe (par exemple en Ecosse).

⁶³⁴ En additionnant les signataires pour les engagements 2020 et 2030.

⁶³⁵ Comme le précise le communiqué de presse (uniquement en anglais) :

« *The European Covenant of Mayors Board is initially composed of:*

- *Anne Hidalgo, Mayor of Paris (France), member of the Global Covenant Political Board*
 - *Daniel Termont, Mayor of Ghent (Belgium), President of EUROCITIES*
 - *Eckart Würzner, Mayor of Heidelberg (Germany), President of Energy Cities*
 - *Mercè Conesa i Pagès, President of the Province of Barcelona, Mayor of Sant Cugat del Vallés (Spain), member of Climate Alliance Executive Board*
 - *Julije Domac, Director of REGEA, the North-West Croatia Energy Agency, President of FEDARENE*
 - *Asa Karlsson Björkmarker, Vice-Mayor of Växjö (Sweden), Board-member of ICLEI Europe*
 - *Furio Honsell, Mayor of Udine (Italy), Spokesperson on Climate and Energy Transition for the Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* »
- (http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/CoM_Board-Press_release_2017-02-10.pdf, consulté en mai 2018).

Lancement du Conseil européen de la Convention des Maires avec Eckart Würzner - Maire de Heidelberg, Daniel Termont - Maire de Gand, Mercè Conesa i Pagès - Présidente de la Province de Barcelone, Julije Domac - Directeur de l'Agence de l'Energie de Croatie du Nord REGEA, Asa Karlsson Björkmarker - adjointe au maire de Växjö, et Furio Honsell - Maire d'Udine.

Depuis 2016-2017, la Convention des maires (européenne) est membre d'une Convention des maires mondiale (« **Global Covenant of mayors** » ou « GCoM »). Ce « Global Covenant of mayors » fusionne 2 réseaux :

- la convention des maires européenne (qui inclut en 2016 7000 signataires, et comprend des signataires et des bureaux dans plusieurs pays hors Europe),
- et le « Compact of mayors », réseau de villes mis en place en 2014 par Michael Bloomberg, ex-maire de New York alors « envoyé spécial de l'ONU pour les villes et le changement climatique »⁶³⁶, comptant environ 400 membres, géré principalement par ICLEI et C40.

Une initiative pérennisée pour 2 ans

Énergie cités s'engage résolument dans la promotion de l'initiative Convention des Maires. En avril 2008, dans sa newsletter ECinfo n°34⁶³⁷, Énergie cités rapporte la conférence de lancement et félicite ses adhérents déjà engagés dans la Convention (sont nommément cités « *Dunkerque, Heidelberg, Helsinki, Munich et Nantes...* »). L'association encourage en outre l'ensemble de ses adhérents à s'engager, et pour ce faire, à faire adopter par leur conseil d'administration le texte de la Convention des maires avant le 15 décembre 2008 (alors sous forme de projet soumis à consultation jusqu'au 30 avril 2008, et non encore disponible dans les 23 langues de l'UE). L'appel est réitéré dans le numéro suivant de novembre 2008 où c'est le Président de l'association, le maire d'Heidelberg Eckart Würzner, qui lance un vibrant appel à l'engagement.⁶³⁸

Il n'est de ce fait pas étonnant que l'appel d'offre lancé par la Commission en juin 2008 pour l'attribution du premier contrat de gestion du bureau de la Convention des maires (Covenant of Mayors Office 1 ou CoMO1) ait été remporté par un consortium mené par Énergie cités. Le contrat prévu pour 2 ans (2009-2010) en janvier 2009 porte sur une somme allouée de 1,7 million d'euros. Le consortium lauréat, mené par Energies Cités, a pour

⁶³⁶ <https://www.reuters.com/article/us-climate-un-bloomberg/u-n-appoints-former-nyc-mayor-bloomberg-cities-climate-change-envoy-idUSBREA0U02Q20140131>, consulté en mai 2018.

⁶³⁷ http://www.energie-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_34_fr.pdf, consulté en mai 2018.

⁶³⁸ http://www.energie-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_35_en.pdf, consulté en mai 2018. Extrait du numéro 35 d'ECinfo : « *Mayors, get committed to the Covenant!*

Dear Colleagues,

You might know that Energie-Cités wholeheartedly supports the Covenant of Mayors and has played a major role in bringing it to the fore. We want to encourage Europe's Mayors to commit to achieving EU climate and energy objectives, the so-called "3x20", on a voluntary basis, and thus, provide a better quality of life for their citizens. Creating a "bottom-up movement of European Local authorities will also be a major asset for supporting EU negotiators in the post-Kyoto period.

So I strongly invite you to become part of it by asking your City Council for authorisation to sign the Covenant on their behalf. An event uniting all first signatory Mayors is planned in Brussels on 10th February 2009, during the EU Sustainable Energy Week.

You can find all the information you require on the website: www.energie-cites.eu/-Covenant-of-mayors-.

As Mayor of Heidelberg, I have already made the decision to commit my city to the initiative. What about you?

Eckart WÜRZNER

Mayor of Heidelberg and President of Energie-Cités ».

partenaires le CCRE, Climate Alliance, Eurocities, FEDARENE et Pracsis, sélectionné parmi 6 offres.⁶³⁹

Il n'est sans doute pas anodin que 2008 ait aussi été l'année où l'antenne bruxelloise d'Énergie cités (qui abrite aussi le bureau naissant bruxellois de Climate alliance) déménage dans la « Maison des collectivités », proche du Parlement européen. En effet, si Énergie cités joue le rôle de tête de réseau, d'autres réseaux sont impliqués dès le début dans la création de la Convention des maires, et notamment Climate alliance.

6.1.2. La participation de Climate Alliance au consortium de la Convention des maires

Aux origines de la participation de Climate alliance à la Convention des maires se trouve la volonté de se rapprocher de la sphère bruxelloise, qui prend forme et se concrétise en 2006-2007.

La création d'une antenne bruxelloise par Climate alliance ou la bruxellisation soudaine de Climate alliance

En 2006, alors que le secrétariat européen de Francfort a atteint une taille assez importante, s'est structuré en 2 pôles (« protection contre le changement climatique » / « peuples indigènes ») et semble s'être stabilisé en terme de personnel⁶⁴⁰, le réseau connaît une crise suite au départ de la directrice historique du secrétariat, Gotelind A.⁶⁴¹ : « *At the European Secretariat, the year 2006 was marked by the departure of our director and the difficult search for a successor.* »⁶⁴² Partie en mars 2006, la directrice n'est pas remplacée, conduisant les 2 chefs de pôle à finalement devenir co-directeurs à partir de début 2007⁶⁴³. Ces 2 co-directeurs incarnent les 2 orientations de Climate alliance : soutien aux peuples indigènes d'Amazonie d'un côté, et action climatique européenne de l'autre.

C'est dans ce contexte incertain qu'émerge l'idée **de créer une antenne à Bruxelles** : la décision se concrétise en avril 2007 et est officiellement validée en **mai 2007, à l'Assemblée Générale 2007**. Elle répond à la volonté de se rapprocher des institutions

⁶³⁹ Contract award - support services for the Covenant of Mayors (English), 10 février 2009, Tenders Electronic Daily, Office for Official Publications of the European Communities.

⁶⁴⁰ Au vu des rapports d'activité entre 2003 et 2007 :

- entre 2004 et 2007, seules 2 personnes sur 14 changent au sein du secrétariat.
- le rapport 2004-2005 mentionne « *The European Secretariat currently employs 14 persons, sharing about 10 fulltime posts. These are joined by several people working on a temporary, internship or voluntary basis and, since recently, one trainee* ».

⁶⁴¹ Gotelind A. avait rejoint le secrétariat de climate alliance à sa création officielle en 1992 et en était devenue la directrice en 1997 (<http://www.goalber.eu/3-background/>, consulté en mai 2018).

⁶⁴² http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/activity-report-planning2007-en_01.pdf, consulté en mai 2018.

⁶⁴³ « *In early 2007, Ulrike J. and Thomas B., both longstanding staff members of the European Secretariat, took up the post as joint directors* » (http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/activity-report-planning2007-en_01.pdf, consulté en mai 2018).

européennes pour renforcer le lobby sur les politiques européennes (qui est toutefois déjà une activité réalisée pendant les 15 premières années du réseau, notamment par le partenariat Sustainable Cities and town campaign⁶⁴⁴) : *« One of the big challenges for the coming years will be the 'Europeanisation' of the Climate Alliance, i.e. an increase of the number of members and a structural strengthening in further European countries, as well as a bigger recognition of the Climate Alliance by the European Commission and Parliament. Above all this latter point was a big concern for the new management, which is why the Climate Alliance office was opened in Brussels in May 2007. The new employee there, Pirita L., has considerable experience in EU lobbying because of her prior job at the Council of European Municipalities and Regions in the fields of sustainable development and energy »*. (Climail newsletter 2007/1⁶⁴⁵).

La présentation faite lors de l'AG 2007 par les 2 co-directeurs du réseau pour les 15 ans de l'association⁶⁴⁶ liste plus précisément (slide 37) les tâches attendues du nouveau bureau bruxellois : il s'agit de *« réaliser du lobbying en direction de la Commission européenne et du parlement européen / de présenter les positions de l'association sur les politiques européennes / d'organiser des réunions en face à face entre climate alliance, ses membres et les institutions européennes/ de coopérer avec d'autres réseaux, / et de rechercher et faire du lobbying pour des financements »*⁶⁴⁷.

La coopération avec d'autres réseaux est surtout dirigée vers Énergie cités (cf. slide 36 qui décrit le « défi » d'Europe-ization pour Climate alliance, comprenant *« l'ouverture du bureau bruxellois en mai 2007, la coopération avec Énergie cités et un bureau commun comme signal vers les villes et les institutions européennes »*⁶⁴⁸). Ce dernier élément laisse entendre que des voix au sein des institutions européennes et des villes reprochent aux réseaux leur manque de coopération. Cet aspect est aussi observé, à peu près à la même époque, par Kristine Kern et Harriet Bulkeley (KERN et al., 2009).

Un autre changement significatif a lieu en 2006-2007 pour l'association, concernant

⁶⁴⁴ Cf. présentation faite lors de l'AG 2007 par les 2 co-directeurs du réseau (Ulrike J. et Thomas B.) pour les 15 ans de l'association slide 33 (<http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/mv2007-vortrag-janssen-en.pdf>, consulté en mai 2018).

⁶⁴⁵ http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/climail-2007-1-en_01.pdf, consulté en mai 2018.

⁶⁴⁶ <http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/mv2007-vortrag-janssen-en.pdf>, consulté en mai 2018.

⁶⁴⁷ « Tasks of the Brussels officer

- Lobbying towards European Commission and European Parliament
- Present CA positions on EU policies
- Organise face-to-face meetings between CA, its members and EU institutions
- Co-operation with other networks
- Search and lobby for funding ».

⁶⁴⁸ « Challenge: „Europe-ization“

- Opening of Climate Alliance's office in Brussels in May 07
- Co-operation with Energie-Cités
- Joint office as a clear signal towards cities and European institutions (...) ».

sa présidence : alors que jusqu'alors la présidence était détenue par un membre de COICA, elle échoit à partir de 2007 au représentant de la ville de Munich, Joachim Lorenz, jusqu'alors vice-président. Ce désengagement volontaire ou non des indigènes d'Amazonie marque sans doute une inflexion dans l'orientation de l'association, qui pourrait être à rapprocher du choix fait de concrétiser l'implantation du bureau bruxellois à ce moment-là.

Le choix d'un bureau bruxellois : un rapprochement avec Énergie cités et les autres réseaux

La personne choisie pour représenter Climate alliance à Bruxelles est une jeune finlandaise, Pirita L., qui fait partie du secrétariat du CCRE (partie basée à Bruxelles) depuis plusieurs années, où elle a notamment contribué à la mise en place du groupe d'expert « énergie » et participé pour le CCRE au Comité directeur de la campagne « Sustainable Cities and Towns Campaign »⁶⁴⁹. Au moins dès 2004, elle noue de bonnes relations avec Climate alliance, comme en atteste le fait qu'elle ait été sollicitée par Climate alliance pour être membre du jury de son concours « climate star 2004 »⁶⁵⁰.

Elle commence à travailler dès avril-mai 2007 comme responsable du « Brussels office » de Climate alliance⁶⁵¹, partageant initialement le bureau de son homologue d'Énergie cités (elle aussi seule représentante de son association à Bruxelles).⁶⁵²

C'est avec l'arrivée de Pirita L. en avril 2007 que Climate alliance commence à être impliqué dans la naissance de la Convention des maires en 2008-2009.

C'est en effet elle qui, jusque-là au nom du CCRE, a suivi les réflexions préparatoires relatives au « Plan d'action efficacité énergétique » de la DG TREN dans le cadre du groupe MERG (Manag Energy reflexion group). Elle inaugure la participation de Climate alliance à ce groupe (lors de sa 16ème et dernière réunion en novembre 2007). Son action n'est sans doute pas étrangère au fait que, lors de l'Assemblée Générale 2007, un représentant de la DG TREN vient présenter les réflexions alors naissantes sur la Convention des maires, et que le rapport d'activité 2007 édité en 2008 évoque déjà cette

⁶⁴⁹ <https://web.archive.org/web/20021006031221/http://www.sustainable-cities.org:80/cocom.htm>, consulté en septembre 2018.

⁶⁵⁰ <https://web.archive.org/web/20061007085735if/http://www.climatealliance.org/download/jahresbericht2004-2005-en.pdf>, consulté en mai 2018.

⁶⁵¹ Climail 2007/1, p.4 : « (...) a bigger recognition of the Climate Alliance by the European Commission and Parliament (...) was a big concern for the new management, which is why the Climate Alliance office was opened in Brussels in May 2007. The new employee there, Pirita L., has considerable experience in EU lobbying because of her prior job at the Council of European Municipalities and Regions in the fields of sustainable development and energy » (http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/climail-2007-1-en_01.pdf, consulté en mai 2018).

⁶⁵² Climail 2007/1, p.9. (http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/climail-2007-1-en_01.pdf, consulté en mai 2018) : Climail 2007/1 = « Climate Alliance in Brussels The Climate Alliance has, with immediate effect, an office in Brussels. Our new colleague Pirita L. shares the office with a co-worker of Energie-Cités. Climate Alliance and Energie-Cités have been cooperating for some years now. So the two city networks together handle EU projects, like SMILE, Cogen Challenge or the European Mobility Week, have common members and plan political initiatives at European level. »

Convention.

De fait, si Climate alliance ne fait pas partie du programme officiel de lancement de la Convention des maires lors de la semaine européenne de l'énergie durable en janvier 2008 (contrairement à Énergie cités), le bureau bruxellois de Climate alliance sera rapidement centré sur l'initiative. En décembre 2008, Climate alliance fait partie du consortium mené par Énergie cités qui gère le premier bureau de la convention des maires (« CoMO1 »), et Pirita L. en est la représentante.

6.2.2008-2014 : le succès de la Convention des maires ou l'institutionnalisation d'une coopération durable entre réseaux

6.2.1. Énergie cités devient Energy cities et la tête de pont de la Convention des maires

Le succès de la Convention des maires en 2009 et 2010 est rapide et donne à Énergie cités une visibilité inégalée.

La consécration de la Convention des maires au plus haut niveau de la Commission européenne met le réseau sous le feu des projecteurs

La Convention des maires conduit le délégué général Gérard M. et le staff bruxellois d'Énergie cités chargé de la Convention à organiser des cérémonies annuelles 2009 et 2010 lors desquelles interviennent les présidents de la Commission européenne (Jose Manuel Barroso) et du Parlement européen (Jerzy Buzek), le président du Comité des régions et même le représentant du Conseil en cours de présidence (Jose Luis Zapatero)⁶⁵³, représentant les États-membres de l'Union européenne.

La Convention des maires se met à occuper une place particulière dans le réseau, à la fois objectif stratégique, source de renforcement et de financement. Lors de la conférence annuelle d'Énergie cités organisée à Bruxelles en 2009 conjointement avec Climate alliance, le discours du président Eckart Wuerzner (élu en 2007) met clairement comme priorité du réseau la Convention des maires et sa pérennisation⁶⁵⁴. La Déclaration de Salerne sur la « stratégie européenne 2020 » adoptée lors de l'Assemblée Générale 2010 d'Énergie cités est

⁶⁵³ Communiqué de presse de la commission européenne : http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/IP-09-238_EN.pdf (consulté en mai 2018), article euractiv <https://www.euractiv.com/section/sustainable-dev/news/mayors-commit-to-exceeding-eu-climate-goals/> (consulté en mai 2018), communiqué de presse du Parlement européen : http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/EP_PR.pdf (consulté en mai 2018); article Euractiv : <https://www.euractiv.com/section/regional-policy/news/mayors-to-receive-extra-eu-cash-for-energy-projects/> (consulté en mai 2018).

⁶⁵⁴ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/Bruxelles_2009_rapport_politique_extraits_pour_web.pdf (consulté en mai 2018).

elle aussi centrée sur la Convention des maires⁶⁵⁵.

Le CoMO devient également une source de recrutement d'Énergie cités (l'équipe passe de 16 personnes dont 1 à Bruxelles en juin 2007⁶⁵⁶ à 18 personnes en 2010⁶⁵⁷, dont 2 à Bruxelles), même si les personnes ne sont pas identifiées officiellement comme affectées au CoMO⁶⁵⁸.

La Convention des maires est également un moyen pour Énergie cités d'obtenir des fonds pour des projets visant à soutenir son application sur le terrain (projet ENGAGE en 2010 par exemple⁶⁵⁹).

Il ne faudrait pas pour autant en déduire que l'action de l'association se réduit à la Convention des maires. Si l'association s'implique beaucoup en 2006-2009 dans la préparation et le lancement de la Convention, elle suit également les développements politiques au niveau européen (premier paquet législatif énergie-climat dit « 20-20-20 » adopté en décembre 2008) et mondial (préparation de la COP de décembre 2009 à Copenhague). L'activité de la grande majorité du secrétariat (gestionnaires de projets et communication) reste centrée sur les projets européens et la relation aux adhérents. Le taux de financements des projets Intelligent Energy Europe (IEE) à compter de fin 2007 passe à 75% (au lieu de 50% précédemment), au grand contentement d'Énergie cités qui avait fait campagne pour un financement supérieur à 50%. Plusieurs projets sont évoqués régulièrement dans les publications du réseau, qui permettent également de mettre en avant les adhérents, parmi lesquels « Towards class A »⁶⁶⁰ (2005-2007), SESAC (Sustainable Energy Systems in Advanced Cities, 2006-2010)⁶⁶¹, ACT2⁶⁶² (2006-2010), MODEL (Management of Domains Related to Energy in Local Authorities)⁶⁶³, ou encore BELIEF

⁶⁵⁵ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/energy-cities_statement_en_29-04-2010.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁵⁶ <https://web.archive.org/web/20070617153454/http://www.energie-cites.org/-The-team-> (consulté en mai 2018).

⁶⁵⁷ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_20years_fr.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁵⁸ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/Bruxelles_2009_rapport_politique_extraits_pour_web.pdf (consulté en mai 2018), voir présentation de l'équipe.

⁶⁵⁹ ENGAGE (« *local authorities communicating to engage stakeholders and citizens* ») : projet coordonné par Énergie cités pour soutenir les villes signataires de la Convention des maires dans la mobilisation des citoyens (<https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/engage>, consulté en mai 2018).

⁶⁶⁰ <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/towards-class> (consulté en mai 2018) : Towards class A est un projet qui prolonge la campagne DISPLAY pour afficher les performances énergétiques des bâtiments publics, et inclut désormais la remise d'un prix (décerné par exemple en 2006 par le directeur de l'agence exécutive IEE...)

⁶⁶¹ <http://web.archive.org/web/20110113224228/http://www.energy-cities.eu/SESAC,94> (consulté en mai 2018) : Energie-cités est partenaire aux côtés d'ICLEI-Europe du projet, qui est un projet FP6-Concerto visant à mettre en place des démonstrateurs dans 3 villes (Delft, Grenoble, Växjö).

⁶⁶² Énergie cités est partenaire de ce projet FP6 Concerto de 2006 à 2010. Ce projet porte sur l'efficacité énergétique des bâtiments et ENR (avec Nantes Métropole, l'Ademe Pays de la Loire, Malmö (SE), Newcastle (UK), et Koszalin (PL)).

⁶⁶³ <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/model> (consulté en mai 2018) : ce projet prend la suite de BISE en 2007, pour apporter du soutien aux autorités locales des

(Building in Europe Local Intelligent Energy Forums)⁶⁶⁴...

Mais tout en continuant ses activités, l'identité du réseau tend à se confondre avec celle de la Convention des maires.

L'année 2010 est l'année des 20 ans d'Énergie cités. Le 3 mai 2010, l'association dévoile par communiqué de presse son changement de logo et de nom : Énergie cités devient Energy cities, « *soulignant mieux la dimension européenne de l'Association représentant un millier d'autorités locales de trente pays.* » Le passage à l'anglais marque de fait une petite étape supplémentaire dans la « bruxellisation » de l'association, dans la mesure où l'anglais est la langue de travail incontournable des acteurs du quartier européen (institutions et surtout associations européennes). Toutefois, le siège reste en France, à Besançon, et Gérard M. (lui-même toujours basé à Besançon) conserve son rôle de délégué général.

2011-2014 : malgré un moindre soutien politique de la Commission, la Convention des maires continue à s'étendre et conduit à une bruxellisation accrue d'Energy cities

La Convention des maires va continuer à marquer l'association. Le contrat de service CoMO (contrat dit « CoMO2 ») est reconduit en décembre 2010 et est attribué à nouveau au consortium mené par Energy cities (une seule offre ayant été soumise), pour 4,2 millions d'euros sur 3 ans (2011-2012-2013).

Les années 2011-2014 vont marquer une consolidation de la Convention des maires. Même si la Convention n'est plus politiquement soutenue autant qu'auparavant (notamment par le Commissaire européen à l'énergie, Günther Oettinger, qui lui préfère l'initiative « Smart cities and communities » davantage tournée vers la technologie), le nombre de ses signataires continue à croître et son aire géographique à s'étendre. En 2011 est ouvert un bureau à destination des pays frontaliers de l'Europe à l'Est, le « CoMO East », avec le soutien de la DG en charge du développement (qui permet à Energy cities d'ouvrir un bureau, rattaché à son secrétariat). Energy cities encourage l'ouverture d'un bureau équivalent en Méditerranée qui semble être considéré également par la DG en charge du développement.⁶⁶⁵

L'équipe d'Energy cities en charge du CoMO s'étoffe et gagne en importance, aussi bien en interne à Energy cities que dans la gouvernance générale du CoMO, tout en menant une vie séparée du reste du secrétariat d'Energy cities, bisontin. Établie dans la « maison des municipalités » (square de Meeus à Bruxelles, à côté du Parlement européen), elle côtoie dans

nouveaux États membres ; ce projet financé par la Commission européenne et l'ADEME est récompensé du « sustainable energy award » en 2008 (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/ec_info_34_fr.pdf, avril 2008, site consulté en mai 2018).).

⁶⁶⁴ <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/belief> (consulté en mai 2018) : BELIEF est un projet réalisé en 2006- 2008 dont Energie cités est coordinateur et qui vise à promouvoir les « communautés énergétiques durables au niveau local » dans de nombreuses villes (dont plusieurs membres du réseau comme Grenoble, Rennes, etc.).

⁶⁶⁵ http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/vision_Convention_des_Maires_fr_2011.pdf (consulté en mai 2018).

cet immeuble quotidiennement ses homologues de Climate alliance, du CCRE et d'Eurocities, loin de Besançon. Comme dans les autres associations en règle générale, les personnes recrutées pour assurer la gestion du CoMO sont jeunes. Les piliers historiques d'Energy cities, gestionnaires de projet ou responsables documentaires recrutés dans les années 1990, sont tous à Besançon (où ils côtoient également des chargés de projet moins expérimentés). De 2011 à 2014, le secrétariat d'Energy cities gagne 2 personnes, passant de 19 membres⁶⁶⁶ à 21⁶⁶⁷. Cette augmentation est à lier en grande partie à l'activité de la Convention des maires : en avril 2014⁶⁶⁸, le bureau de la Convention des maires compte 12 personnes dont 5 d'Energy cities⁶⁶⁹ (à comparer à : 3 de Climate alliance, 2 du CCRE et 1 d'Eurocities et 1 de FEDARENE).

La fin de l'« ère Gérard M. » et la bruxellisation finale d'Énergie cités

Dès 2011, Gérard M. annonce son intention de quitter l'association en juin 2014 (c'est-à-dire au moment du renouvellement du Parlement européen). Le départ du délégué général historique mi-2014 constitue une nouvelle étape de la « bruxellisation » de l'association. La nouvelle déléguée générale qui prend ses fonctions à l'été 2014 n'a pas tout à fait le même profil que Gérard M. . Bruxelloise depuis 20 ans, Claire R. a baigné durant toute sa vie professionnelle dans le monde des institutions européennes, où elle a œuvré pour des « lobbys » bruxellois (« lobby des femmes » puis déléguée générale de l'association européenne du logement social CECODHAS).

Ce changement s'accompagne en outre d'un basculement d'implantation du délégué général, qui passe de Besançon à Bruxelles, marquant une étape additionnelle de « bruxellisation » de l'association, qui fait désormais (à partir de mi-2014) partie intégrante du paysage du quartier européen.

En décembre 2015-janvier 2016, Energy cities (et Climate alliance) quittent la « maison des autorités locales » pour emménager dans la « Renewable Energy House », rue d'Arlon (au cœur du quartier européen) siège des représentants associatifs des énergies renouvelables et du secrétariat de l'intergroupe informel EUFORES (présidé par Claude Turmes)⁶⁷⁰.

6.2.2. Le développement rapide de l'antenne bruxelloise de Climate alliance au rythme de la Convention des maires (via Mayors'adapt)

⁶⁶⁶ <https://web.archive.org/web/20110720161007/http://energy-cities.eu/-Team-> (consulté en mai 2018).

⁶⁶⁷ <https://web.archive.org/web/20141030040047/http://www.energy-cities.eu:80/-Team-> (consulté en mai 2018).

⁶⁶⁸ <https://web.archive.org/web/20140415152338/http://www.covenantofmayors.eu/about/cont-act-en.html> (consulté en mai 2018).

⁶⁶⁹ Trois personnes étant basées à Bruxelles : la chef du bureau, la responsable communication, le responsable des « coordinateurs » et « supporters » du réseau.

⁶⁷⁰ Les intergroupes sont des groupes d'études d'eurodéputés, en général alimentés par des représentants d'intérêt.

Grâce à la Convention des maires, Climate alliance développe son bureau bruxellois. En janvier 2009, avec le CoMO1, Pirita L. recrute une collègue en charge de la Convention des maires⁶⁷¹. En 2011, le bureau bruxellois compte déjà 3 personnes : Pirita L. qui assure désormais la direction du bureau bruxellois, une responsable de la Convention des maires et une personne nouvellement recrutée sur la Convention des maires⁶⁷². En 2012, le bureau se dote d'un poste d'assistante. Le rapport d'activité 2013 mentionne 6 personnes au « Brussels office » en 2013 (dont 2 « Helpdesk focal points », une pour l'Allemagne/Autriche, une pour l'Italie).

En 2014, Climate alliance dirige le consortium qui remporte le contrat de service contracté par la DG CLIMA⁶⁷³ pour mener l'initiative sœur de la Convention des maires pour l'adaptation au changement climatique, **MayorsAdapt**⁶⁷⁴. Le lancement officiel de cette initiative en mars 2014 a lieu en présence de Connie Hedegaard alors Commissaire en charge du Climat, et la cérémonie de signature officielle a lieu en octobre 2014 (cérémonie avec signature officielle des membres le 16 octobre)⁶⁷⁵. L'initiative vise à aider les villes à appliquer la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique (sur le modèle de la Convention des maires). C'est dans ce cadre que Climate alliance lance son « Groupe de travail adaptation » (« WG on adaptation ») en mai 2014 (présenté lors de son Assemblée Générale en mai). Mayors'adapt est toutefois rapidement réintégré dans la Convention des maires : annoncée dès fin 2014 par la nouvelle Commission Juncker en lien avec les réflexions sur les « synergies » possibles entre Convention des maires et MayorsAdapt⁶⁷⁶, et

⁶⁷¹ Rapport d'activité 2010 : http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/2011/CA_report2010-planning2011.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁷² http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/2012/CA_report2011_planning2012_web.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁷³ La DG CLIMA est la nouvelle direction en charge des questions climatiques créée en 2010, à partir d'une scission de la DG environnement.

⁶⁷⁴ http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/MV2014/mv2014_MayorsAdapt.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁷⁵ Voir eclairail de mars 2014 (<http://newsletter.klimabuendnis.org/index.php?id=164>, consulté en mai 2018) qui donne le consortium mis en place par CLIMA : « *The European Commission, DG Climate Action, has contracted a consortium, composed of Climate Alliance, Ecofys, Fresh Thoughts and IFOK to design this new initiative. The Mayors Adapt will be officially launched on 19 March 2014 by EU Commissioner for Climate Action, Connie Hedegaard, in Brussels. A symbolic Signature Ceremony with participating cities is planned for June 2014.* » La cérémonie de signature symbolique sera déplacée en octobre, initialement le 7 puis le 16 octobre (<http://newsletter.klimabuendnis.org/index.php?id=174#c1948>, consulté en mai 2018) en présence de Connie Hedegaard et Johannes Hahn. La newsletter d'octobre 2014 précise : « *The initiative now counts more than 90 signatories from 20 countries – and Climate Alliance members are amongst those leading the way (e.g. Munich, Ghent, Nantes Metropole, Province of Barcelona). For more information about the Mayors Adapt initiative, including how to sign up and upcoming events, please contact the helpdesk@mayors-adapt.eu.* ».

⁶⁷⁶ Extraits de la newsletter d'octobre 2014 : « *Several outreach events, dedicated to "Mayors Adapt: the Covenant of Mayors initiative on adaptation to climate change", took place - such as: a Workshop in Naples , co-organised by Climate Alliance Italy and the Covenant of Mayors Office on 12 September 2014, but also an Open Days event in Brussels on 7 October. Both events showcased the synergies between the Covenant of Mayors (focusing on climate change mitigation) and Mayors Adapt (focusing on adaptation) and discussed how an integrated climate policy could trigger effective action at local level. They also presented new financing opportunities dedicated to climate action.* ».

entérinée le 15 octobre 2015 avec la naissance du « Covenant of Mayors for energy and climate », cette fusion est finalisée en février 2017, au démarrage du 4^{ème} contrat de service de la Convention des maires (CoMO4)⁶⁷⁷.

Parallèlement à cette initiative sur l'adaptation, sont créées des Conventions des maires à l'est de l'Europe (« CoMO-East » déjà évoqué, en 2011) et dans la région subsaharienne (en 2016), pour lesquelles Climate alliance participe au consortium⁶⁷⁸.

Si la Convention des maires occupe une grande partie du temps de l'antenne bruxelloise, la directrice s'efforce de dégager du temps pour développer d'autres activités, et notamment le lobbying qui devait initialement être la priorité. En 2011, le bureau de Bruxelles est engagé dans une campagne de lobby conjointe avec d'autres réseaux sur la programmation financière 2014-2020, et son volet énergie-climat. En 2012, en lien avec les réflexions financières dans le cadre du programme H2020, est mis en place un groupe de travail sur le financement (« WG on financing »), officiellement validé en mai 2012 lors de l'AG à St Gallen⁶⁷⁹, également pressenti pour réfléchir sur les mécanismes de financement innovants⁶⁸⁰. Ce groupe est notamment utilisé à partir de 2013 pour alimenter les positions de la directrice du Brussels office dans sa participation au groupe d'expert H2020 AGE (H2020 Advisory group on Energy)⁶⁸¹, mené par la DG Recherche, dont le mandat est précisément d'orienter la Commission européenne pour les conditions d'octroi des fonds H2020. Il est également utilisé de 2015 à 2018 comme groupe consultatif (« advisory board ») du projet CITYnvest⁶⁸² centré sur les systèmes de financement innovants de l'efficacité énergétique des bâtiments.

Le groupe de travail sur l'adaptation au changement climatique déjà évoqué est le 2^{ème} groupe de travail mis en place, en 2014 (officiellement en 2015 lors de l'AG de Dresden), et géré par le bureau bruxellois.

Lorsque Climate alliance fête ses 25 ans en 2015, lors de sa conférence annuelle à Dresden, le bureau bruxellois a énormément développé ses activités, et le doit principalement à la Convention des maires.

6.2.3. La participation des réseaux généralistes à la Convention des maires

⁶⁷⁷ Voir le communiqué de presse : Mayors Adapt fully integrated into the Covenant of Mayors as of February 2017

⁶⁷⁸ [http://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/7_Downloads/Climate Alliance Annual Report 2016.pdf](http://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/7_Downloads/Climate_Alliance_Annual_Report_2016.pdf), p.24 (consulté en mai 2018).

⁶⁷⁹ http://old.klimabuendnis.org/my2012-programm.98.html?&no_cache=1 (consulté en mai 2018) : l'objectif initial était d'influencer le cadre H2020 2014-2020 pour sécuriser des financements pour les autorités locales ; l'élus luxembourgeois Camille Gira est le président de ce groupe à sa création.

⁶⁸⁰ http://old.klimabuendnis.org/fileadmin/inhalte/dokumente/2012/CA_report2011_planning2012_web.pdf (consulté en mai 2018).

⁶⁸¹ Pirita Lindholm a été élue en 2013 au sein de ce groupe pour représenter les autorités locales et régionales d'après le rapport d'activité 2013.

⁶⁸² https://cordis.europa.eu/project/rcn/194613_en.html, consulté en mai 2018.

Dès les débuts de la Convention des maires, CCRE et Eurocities sont membres du consortium qui assure le secrétariat du bureau permanent à Bruxelles. Si l'implication est plus limitée que dans le cas des réseaux spécialisés, elle est néanmoins réelle et continue. La visibilité de la Convention des maires lui assure un pouvoir d'attraction fort, y compris auprès des réseaux généralistes.

Le CCRE s'engage progressivement dans la Convention

Pour le CCRE, la thématique de l'énergie est de fait surtout investie et valorisée via la Convention des maires. À partir de 2014, l'implication dans la Convention des maires est accentuée. Les effectifs alloués à la thématique de l'énergie vont gonfler entre 2013 et 2016 (de 1 à 6 personnes), ces nouvelles recrues étant principalement mobilisées en tant que « project officer » sur la Convention des maires, et son bureau sub-saharien.

La participation (mesurée mais continue) d'Eurocities

Eurocities demeure également impliqué dans le secrétariat de la Convention des maires, même si c'est l'un des réseaux le moins présent du consortium en termes d'effectifs.⁶⁸³

À la différence des autres réseaux impliqués dans l'énergie, la Convention des maires n'est pas nécessairement une initiative vitale pour Eurocities. Promotrice d'un agenda « urbain », Eurocities apparaît davantage en pointe dans des initiatives transversales, comme par exemple le « partenariat européen pour l'innovation sur les villes et communautés intelligentes » (EIP-SCC pour European innovation partnership « smart cities and communities », dont elle organise les assemblées générales annuelles) ou plus récemment les « partenariats urbains thématiques » (dont l'un sur la transition énergétique).

Néanmoins, la Convention des maires revêt une pertinence particulière pour Eurocities dans la mesure où elle dispose d'une forte visibilité politique pour ses membres⁶⁸⁴, lui permet un accès direct à la Commission européenne, au plus haut niveau, et où elle favorise le travail en commun avec les autres associations du secrétariat de la Convention des maires (notamment pour le lobbying).

7. Conclusion

Le retour historique sur le champ des réseaux actifs dans le domaine de l'énergie dresse le portrait d'associations de collectivités constituant initialement un paysage éclaté et parfois conflictuel, qui s'arriment à Bruxelles et se retrouvent au tournant des années 2015 coalisées derrière une même bannière, la Convention des maires (y compris de manière plus

⁶⁸³ <http://www.eurocities.eu/eurocities/about-us/staff>, consulté en février 2018. Deux permanents du secrétariat (plus du personnel temporaire) travaillent en 2018 sur la convention.

⁶⁸⁴ C'est par exemple le président d'Eurocities, le maire de Ghent Daniel Termont, qui est le représentant d'Eurocities au conseil d'administration politique de la convention des maires.

indépendante pour des associations comme le CEDEC). Energy cities et Climate Alliance, deux associations spécialisées respectivement dans les thématiques de l'énergie et du climat et initialement orientées vers leur pays d'origine (France et Allemagne) se rapprochent des associations de collectivités généralistes CCRE et Eurocities via une première initiative, la campagne des villes et villages durables. Les liens entre réseaux se consolident ensuite via le bureau de la Convention des maires, contrat de service porté par la DG en charge de l'énergie. La Convention des maires remporte en effet un franc succès (9000 signataires) et dispose d'un fort soutien à la Commission européenne, qui soude les liens entre membres des réseaux spécialistes et généralistes.

Au delà d'une aggrégation des réseaux, l'analyse montre la progressive mise en place d'une légitimation croisée entre réseaux de collectivités et institutions européennes : des associations centrées sur certains questionnements vont, ensuite, se développer dans l'espace politique européen et réorienter leurs actions sous l'effet des liens qu'elles tissent entre elles et avec les organes institutionnels sectoriels en charge des questions d'énergie (principalement directions générales énergie, environnement et climat de la Commission européennes). En retour, les entités concernées au sein des institutions européennes peuvent utiliser ces associations pour promouvoir les politiques publiques dont elles ont la charge.

Annexe 6 : Histoire de FEDARENE

FEDARENE est une association européenne de régions et d'agences régionales créée en 1990. Son nom initial était (toujours avec l'acronyme FEDARENE), « Fédération européenne des agences régionales de l'énergie et de l'environnement », mais il est modifié en 2008 pour devenir : « Fédération européennes des agences et régions pour l'énergie et l'environnement » (DIMITRIU, 2015).

8. Une association européenne de régions majoritairement françaises née de financements européens

FEDARENE a été créée « le 6 juin 1990 par 6 autorités régionales (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Wallonie, Pays Basque, Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais). (...) Elle ouvre dès 1991 son bureau de représentation à Bruxelles ». ⁶⁸⁵ Contrairement à Energy cities ou Climate alliance, l'association s'est positionnée dès ses débuts à Bruxelles, en y ouvrant un bureau dès novembre 1991 ⁶⁸⁶. Elle a même précédé son pendant français, le réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE, créé en 1995 avec les 5 premières agences régionales françaises). La création de FEDARENE en 1990 intervient « dans le cadre d'une étude commanditée par la DG XVII sur le rôle que les régions pourraient jouer dans la politique européenne de l'énergie » ⁶⁸⁷.

Les premières années de la structure semblent assez instables au niveau de son encadrement. Christian Bataille, président de la Région Nord Pas de Calais, devient en 1990 le premier président de la structure ⁶⁸⁸, mais il est remplacé en 1992 par Albert Liénard, ministre démocrate-chrétien du gouvernement de la Région wallonne (Belgique) ⁶⁸⁹. Le premier secrétaire général (1990-1993), Michel L., est remplacé en 1993 par le barcelonais Albert M. i S. (1993-1996). En 1995, lors de l'assemblée générale organisée à Bordeaux ⁶⁹⁰, lui succède Roger L.. Ancien député de la Drôme (dont il est originaire) pour le groupe

⁶⁸⁵ <http://www.fedarene.org/about-us> , consulté en mars 2017 : « FEDARENE was created on 6th June 1990 by 6 regional authorities – Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Wallonie, País Vasco, Aquitaine and Nord-Pas-de-Calais. Encouraged by different programs of the European Commission, these authorities wanted to make the voice of the regions heard in the debate on energy and environment policies at the European level.

FEDARENE went from these 6 regions at its creation to 40 already in 1995. Following these dynamics, the **Brussels Office was created in November 1991. Now FEDARENE counts more than 65 members in 17 countries.** »

⁶⁸⁶ https://web.archive.org/web/20040224215423if/http://www.fedarene.org:80/information/magazine/September00/Fedarene_no17_UK.pdf

⁶⁸⁷ Europe énergie environnement, 25 septembre 1992, « FEDARENE OPENS BRUSSELS BUREAU »

⁶⁸⁸ https://web.archive.org/web/20040224215423if/http://www.fedarene.org:80/information/magazine/September00/Fedarene_no17_UK.pdf

⁶⁸⁹ https://web.archive.org/web/20040224215423if/http://www.fedarene.org:80/information/magazine/September00/Fedarene_no17_UK.pdf

⁶⁹⁰ Sud Ouest du 22 mai 1995 « Un nouveau président pour la FEDARENE »

socialiste de 1988 à 1993⁶⁹¹, ce dernier est Président de l'Agence régionale RAEE (Rhône-Alpes Énergie Environnement), dont il a été un membre fondateur en 1978, tout en étant parallèlement conseiller régional de premier plan⁶⁹² depuis 1977 (ce qu'il restera jusqu'à 2000)⁶⁹³. Figure historique du réseau (le prix d'excellence décerné par la FEDARENE depuis 2014 porte son nom), il assurera la fonction de Président de FEDARENE de 1995 à 2001 puis de 2003 à 2007 (puis Vice-président de 2007 à son décès en octobre 2013)⁶⁹⁴.

9. 1990-2002 : Une association qui atteint rapidement la maturité grâce aux programmes de modération énergétique de la DG Énergie

Dans ses 10 premières années, le réseau FEDARENE connaît un fort développement. Les adhésions sont relativement nombreuses, surtout s'agissant d'acteurs émergents (avec déjà une trentaine d'adhérents fin 1994, 40 en 1995 et 65 en 2000, qui est le nombre d'adhérent actuel). Par l'intermédiaire de financements européens mis en place à partir de 1989 (et particulièrement des programmes SAVE et SAVE II portés par la DG Énergie), de nouvelles agences sont créées, qui rejoignent pour certaines ensuite le réseau⁶⁹⁵. En 2000, le profil de l'association est relativement européen, avec des membres historiques du sud de l'Europe (France, Espagne, Italie) et des membres plus récents issus de l'élargissement de 1995 (Autriche, Finlande, Suède). La prédominance française (et francophone) des débuts s'efface progressivement : les membres français ne constituent plus en 1999 que 14% des membres (contre 20% pour les italiens et 20% pour les espagnols). Le secrétaire général de 1996 à 2000 est danois puis à partir de 2000, allemand. Seul indice des origines, le président du conseil d'administration reste français, mais ce n'est pas nécessairement lui qui intervient lors des conférences et séminaires organisés à Bruxelles par le réseau ou ses partenaires : les membres du conseil d'administration se voyant affecter un domaine en fonction de leurs affinités et compétences (système ayant encore cours aujourd'hui), ce sont souvent les spécialistes des dossiers débattus au niveau européens,

⁶⁹¹ http://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/%28num_dept%29/7792

⁶⁹² Il est président du groupe socialiste et apparentés du Conseil régional depuis 1991.

⁶⁹³ https://www.whoswho.fr/decede/biographie-roger-leron_26498

⁶⁹⁴ https://www.whoswho.fr/decede/biographie-roger-leron_26498

⁶⁹⁵ Par exemple en 1995, la Commission annonce financer la création de 28 nouvelles agences locales ou régionales (<https://web.archive.org/web/19970606180711/http://www.europa.eu.int:80/en/comm/dg17/regional.htm>) et en 1996, 34 agences dont 18 régionales (<https://web.archive.org/web/19970607061556/http://www.europa.eu.int:80/en/comm/dg17/p/eru963.htm>). Les financements couvrent 3 ans d'opération. De manière instructive, la brochure de la DG XVII de la Commission éditée en 1999 pour la soumission de dossiers SAVE II encourage les candidats potentiels à contacter les réseaux nommément: « *To date, there are 172 local or regional energy agencies in the Union which have been set up thanks to Community support. Do not hesitate to contact them, either directly or via the existing networks of towns and cities (ENERGIE-CITES), regions (FEDARENE) or islands (ISLENET).* » (<http://infohouse.p2ric.org/ref/17/16306.pdf>)

comme les renouvelables (vice-présidents autrichiens Christiane E. ou Gerhard D.)⁶⁹⁶ qui sont sollicités. En 2002, un nouveau président espagnol est élu pour remplacer Roger LERON, qui est à la fois ministre de l'industrie de la Région Castilla y Leon, et président de l'Agence Régionale de l'Energie (EREN)⁶⁹⁷.

Les liens avec la DG XVII, direction générale de la Commission européenne en charge de l'énergie, se développent rapidement. Dès 1992, FEDARENE travaille avec la DG XVII dans le cadre d'études⁶⁹⁸. La FEDARENE suit toutefois aussi les travaux de la DG en charge de l'environnement. Elle commence ainsi à réunir dès 1992 à Bruxelles des groupes d'experts sur l'énergie de récupération issue de déchets⁶⁹⁹, qui restera durablement un domaine de travail de l'association :

(Extrait d'entretien avec un membre du secrétariat de FEDARENE) :

Pendant longtemps on a travaillé sur le déchet ménager, le déchet hospitalier,... donc on avait des groupes de travail là-dessus pour voir comment les uns et les autres faisaient mais c'était très technique. Et après on avait pris position sur la première directive sur l'incinération. »

Néanmoins, au tournant des années 2000, l'activité se recentre sur l'énergie. Les 3 groupes de travail en 2000 portent sur les ENR, l'efficacité énergétique et les agendas 21 (« Renewable Energy Sources, Energy Efficiency and Employment, Agenda 21 »⁷⁰⁰). Un autre groupe est créé ensuite sur les bâtiments à haute qualité. Pour le 10^{ème} anniversaire de l'association en 2000, le séminaire organisé en septembre 2000 pour commémorer l'action de l'organisation porte sur la promotion des ENR⁷⁰¹.

En termes d'activités, les premières années sont axées sur la construction et la consolidation du réseau, ainsi que l'échange d'expériences. Des lettres d'informations et bulletins sont diffusés aux membres, sur les réalisations des membres et l'évolution de la politique européenne en énergie et environnement. Toutefois, le lobbying fait aussi partie des objectifs : « *In order to give its contribution a higher profile, for several years FEDARENE has systematised the submission of position papers for public decision-makers on many crucial subjects such as the internal electricity market, waste incineration, energy efficiency,*

⁶⁹⁶ Par exemple conférence rapportée par European report en Juin 2001 (European report, 27 juin 2001, « ENERGY: MEPS HOLD SPECIAL HEARING ON ENERGY SUPPLY »).

⁶⁹⁷ https://web.archive.org/web/20030506055354if/http://www.fedarene.org:80/information/magazine/Spring%2002/Feda_spring_2002.pdf ; ce président présente la particularité d'avoir travaillé pour la DG en charge de la politique régionale pendant 12 ans, jusqu'en 1999.

⁶⁹⁸ Le rapport de la Commission européenne (DG XVII) publié en juillet 1992 « Energy in Europe n°19 » qui recense les activités de la DG XVII mentionne 2 rapports publiés en 1992 avec la FEDARENE : « 'Creating a Regional Energy Agency - why and how', Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy and FEDARENE » et « 'Regional Energy Planning - a way to integrated development', Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy and FEDARENE ». (http://aei.pitt.edu/79870/1/19_July_1992..pdf).

⁶⁹⁹ Europe énergie environnement, 25 septembre 1992, « FEDARENE OPENS BRUSSELS BUREAU » : inauguration du bureau le 19 septembre 1992

⁷⁰⁰ https://web.archive.org/web/20000523161602/http://www.fedarene.org:80/working_groups/working_groups.htm

⁷⁰¹ <https://web.archive.org/web/20020127200644fw/http://www.fedarene.org:80/information/publications/Actsseminaire.PDF>

*as well as today's major issue - the promotion of renewables. It has strengthened and broadened the force behind its formal proposals, thereby strengthening its political role. Where communication is on a two-way basis, FEDARENE's members benefit from information on EC policies and programmes, and from direct contact with the parties responsible for preparing and managing these programmes. »*⁷⁰².

De manière intéressante, le réseau FEDARENE de 2002 présente des similarités fortes avec celui de 2018 : même nombre de membres (une soixantaine), même secrétaire général (Michael G., issu de l'Agence Berlinoise de l'Energie), même implantation géographique bruxelloise (même si la FEDARENE va déménager à une autre adresse bruxelloise), mêmes types de fonction (facilitateur d'échanges d'expériences, conseiller pour des projets, lobby). Contrairement à Energy cities ou Climate Alliance, le réseau est déjà implanté dans le quartier européen et a atteint une stabilisation du nombre d'adhérents dès 2000. Facteur explicatif de cette stabilisation du nombre de membres, la pertinence d'agences régionales (et notamment leur plus-value par rapport aux agences nationales ou locales) est questionnée dans certains pays, et notamment en France⁷⁰³. La perspective de l'élargissement de l'UE en 2004 avec les 10 nouveaux États membres est ainsi perçue par FEDARENE comme une opportunité de recruter de nouveaux membres (et/ou de compenser les membres disparus)⁷⁰⁴.

10. 2002-2007 : FEDARENE opère un rapprochement avec la DG en charge de l'énergie grâce au programme Managenergy

De 2002 à 2007, si les liens avec Energies cités sont moins forts que dans les années 1990 (Énergie cités étant tourné davantage vers les autres réseaux de villes via la « sustainable cities and town campaign »), FEDARENE essaie de bénéficier de la dynamique entourant les questions de durabilité urbaine et de protection du climat au niveau local ; l'association travaille sur les questions de gouvernance multi-niveaux dans le cadre de

⁷⁰² https://web.archive.org/web/20040224215423if/http://www.fedarene.org:80/information/magazine/September00/Fedarene_no17_UK.pdf

⁷⁰³ Cf. par exemple l'article d'Environnement Magazine du 1 avril 2003 intitulé « Les agences régionales dans l'ombre de l'Ademe », qui évoque la disparition d'un certain nombre d'agences par réintégration auprès de l'exécutif régional, et les difficiles répartitions de responsabilités entre niveaux de compétences.

⁷⁰⁴ Extrait de l'éditorial de FEDARENE info n°24 en novembre 2003 « *In the EU candidate countries, first energy and environmental agencies have been established. Others are waiting in the wings. Fedarene and its members as experienced partners have stepped forward in order to help them to quickly and successfully adopt their role as mediators between society and industry and commerce. The network has set up a working group on EU enlargement which will meet for the first time in November this year.*

Fedarene already has some members from Central and Eastern European countries and is glad to soon welcome others, in addition to those which present themselves in this issue.» (http://www.fedarene.org:80/information/magazine/Autumn2003/PR_FED_Info_Engl_2.PDF)

réflexions sur les agendas 21 locaux (portés notamment par l'adhérent lombard), et sollicite la DG ENV sur la façon dont elle pourrait s'inscrire dans les travaux en cours de la DG⁷⁰⁵. Néanmoins, l'environnement urbain n'entre pas dans le champ de l'association.

A cette période, FEDARENE se tourne donc plutôt vers la DG en charge de l'énergie, la DG TREN. Elle entretient en particulier ses liens avec la direction D de la DG TREN (l'unité D3 qui gère **ManagEnergy**, le programme SAVE, et le programme « Sustainable Energy Europe », dont FEDARENE est parrain, mais également les autres unités dont celle « nouvelles énergies »). Par cette direction D, elle suit les réflexions sur l'efficacité énergétique, les ENR et le transport durable⁷⁰⁶. Elle se rapproche de l'Assemblée des Régions d'Europe pour soutenir le rôle des régions dans les politiques d'efficacité énergétique et d'ENR⁷⁰⁷. Son secrétaire général Michael G. participe régulièrement au MERG (ManagEnergy Reflection Group)⁷⁰⁸, où interviennent également Énergie cités et Islenet (et bientôt CCRE et Climate alliance).

11. 2008-2015 : à l'ombre de la Convention des maires, vers une spécialisation sur l'efficacité énergétique et la performance des bâtiments

Grâce à ces liens avec l'unité D3 de la direction D, FEDARENE se retrouve associé aux réflexions et propulsé dans l'initiative « Convention des maires », comme représentant les entités supra-communales et responsable de ce fait de la bonne gouvernance multi-niveaux avec les « promoteurs » (« supporting structures⁷⁰⁹ »). FEDARENE fait partie depuis le début du secrétariat de la Convention emmené par Énergie cités (CoMO1 à 4).

⁷⁰⁵ Voir interview de Catherine Day, directrice générale de l'environnement dans le numéro 20 de Fedarene info (https://web.archive.org/web/20030905202258if_/http://www.fedarene.org:80/information/magazine/Summer%202003/FED%20Info%2020en.PDF)

⁷⁰⁶ Voir par exemple l'interview du directeur D de la DG TREN, Alfonso GONZALEZ FINAT, dans le numéro d'automne 2005 de Fedarene info, (<http://mailing.arenidf.org/medias/fichiers/FEDInfo28EN1.pdf>) ou la participation de Beatriz Yordi Aguirre, policy officer à la DG TREN sur la directive électricité dans les énergies renouvelables, à un événement bruxellois mis en place par O-O ESV et Fedarene en janvier 2006.

⁷⁰⁷ Cf. les événements organisés avec AER sous le patronage du comité des régions dans le cadre de la Déclaration « European regions for energy efficiency and Renewable energy sources » (European Report - WEEK FROM 4 TO 10 DECEMBER 2006 et https://web.archive.org/web/20060929163836if_/http://www.fedarene.org/publications/Info/FEDInfo29FR.pdf), dont notamment une table ronde avec le commissaire Piebalgs et le président du comité des Régions Michel Delebarre le 6 décembre 2006, juste à par la publication du plan d'action efficacité énergétique (https://web.archive.org/web/20060929163518if_/http://www.fedarene.org/publications/Info/FEDInfo31EN.pdf)

⁷⁰⁸ Groupe de travail mis en place par la direction D de la DG TREN avec les agences de l'énergie aux niveaux national, régional local, longuement évoqué dans l'annexe 5.

⁷⁰⁹ FEDARENE info n°37 (http://www.probio-project.com/SL/press/FEDInfo37EN_final.pdf)

A partir de 2008, FEDARENE semble se concentrer sur les problématiques d'efficacité énergétique et de performance des bâtiments (les biocarburants et la biomasse font également l'objet de projets). L'association s'implique dans les « energy service awards » dès 2006⁷¹⁰, publie en 2008 une position sur la directive performance des bâtiments, organise des conférences sur les économies d'énergie...⁷¹¹ En 2010, lors de l'AG 2010, les thématiques des vice-présidents se concentrent majoritairement sur les ENR, l'efficacité énergétiques et les bâtiments (à côté des politiques régionales et de l'action climatique, plébiscitée des membres français), tendance qui se confirme en 2012. A partir de 2010, FEDARENE fait partie des projets « Energy Efficiency Watch » (2 et 3), mené par l'intergroupe EUFORES avec pour partenaire Energy cities.

En 2007, FEDARENE se dote d'un nouveau président français, Jean-Louis Joseph⁷¹², qui est réélu en 2010. Celui-ci, maire de La Bastidonne (84), au coeur du Parc Naturel Régional du Luberon, est Vice-Président du conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur (sous étiquette du parti socialistes). En tant que membre du Comité des Régions dans la commission en charge de l'environnement et de l'énergie (ENVE), il est nommé en juillet 2011 rapporteur sur la directive « efficacité énergétique » pour le compte du Comité des régions⁷¹³.

Enfin l'association se joint en 2011-2012 aux autres associations locales et régionales (notamment Climate alliance et Energy cities) pour défendre les financements liés aux ENR et à l'efficacité énergétiques (notamment le programme Intelligent Energy Europe) dans la programmation financière 2014-2020. Ce dossier centralise des efforts de lobbying particulièrement importants, et assez exceptionnels pour FEDARENE, puisque le secrétariat va faire du lobby au niveau national pour ce dossier :

On demande (à nos membres) de rencontrer leurs parlementaires quand ils sont chez eux, mais aussi les régions, de faire du lobby européen chez eux aussi, c'est pas qu'à Bruxelles, tout ne se passe pas à Bruxelles. (...) une règle interne prévoit qu'on ne fait pas de lobby national, c'est leur boulot pas le nôtre, et c'est à eux de le faire. (...).

On l'a fait mais c'est moi qui aie organisé tous les rendez-vous... c'était pour quand ils ont abandonné le programme Intelligent Energy Europe pour basculer dans H2020, et donc on était assez sceptique par rapport à ça. Et donc j'ai organisé tous les rendez-vous au niveau national entre quelqu'un du CA et... ou pas, parce qu'il fallait faire tous les pays. On n'a pas dû faire tous les pays mais on a fait les gros pays en tout cas ... pour les convaincre...

Ah d'accord c'est quand il y a un gros enjeu ?...

Eux y avait un gros enjeu financier pour eux. Depuis qu'il y a H2020, effectivement, ils ont moins d'argent de ce programme. La compétition est rude. Tout est financé à 100%, il y a plein de bureaux d'études qui sont là et c'est pas pareil. Mais effectivement il faudrait que je fasse ça à chaque fois, pour chaque directive, chaque texte, chaque communication, mais c'est un peu d'âne quoi... Surtout que les gens changent, les gouvernements changent, on maîtrise pas les langues de tous les pays. Eux-mêmes ne savent pas forcément qui est la personne...

⁷¹⁰ Depuis 2006, Fedarene est impliqué dans le « European Energy Services Awards Ceremony » (en 2014 par exemple, organisé par BEA) (source : CR AG 2015, FR, p.53).

⁷¹¹ https://web.archive.org/web/20080827160049/http://www.fedarene.org/whatsnew/whats_new.htm

⁷¹² Procès verbal du 10/05/07 publié au Moniteur belge (Annexes du moniteurs belge).

⁷¹³ <http://cor.europa.eu/archive/regional/Pages/d350a8f7-da6c-491a-af56-41fb98abb82a-fr.aspx>

Evidemment qu'on va pas voir le ministre, ça sert à rien, il faut aller voir la personne ad hoc dans le ministère. Ouais c'est un gros travail (...).

En 2013, l'association se dote d'un nouveau président, le croate Julije DOMAC, après une période mouvementée⁷¹⁴. Bien que la Croatie vienne d'intégrer l'Union, le nouveau président a l'expérience des fonctionnements européens, et notamment des projets de recherche et des programmes de financements européens⁷¹⁵. Parfaitement anglophone, il est un expert reconnu dans le domaine énergétique (docteur en bioénergie), ayant travaillé dans des institutions internationales (IEA). Son profil lui permet de s'engager personnellement dans des relations avec les acteurs institutionnels européens sur l'énergie⁷¹⁶.

En 2015, les statuts sont révisés, clarifiant la répartition des rôles, et de nouvelles habitudes de travail sont instaurées, comme notamment la systématisation d'une réunion du Conseil d'administration à Bruxelles au mois de mars⁷¹⁷. Le secrétariat déménage dans le bâtiment du bureau de représentation de la région des Abruzzes (début 2014, un premier déménagement est réalisé au 210 avenue Louise, dans le bâtiment des Abruzzes qui est aussi le siège de l'Association des Régions Européennes) puis redéménage fin 2015, lui permettant de se rapprocher du quartier européen (rue de Stassart). L'association fête son 25ème anniversaire en juin 2015, en présence de représentants de la Commission des DG ENER, CLIMA et REGIO.

12. L'association aujourd'hui : une petite association dynamisée par la Convention des maires

Aujourd'hui (en 2018-2019), FEDARENE présente le profil d'une organisation mature, dirigée et gérée par une équipe ayant une longue expérience des fonctionnements européens.

⁷¹⁴ Jean-Louis Joseph quitte la présidence en 2012 en cours de mandat, donnant lieu à un vote par correspondance pour désigner un président par intérim (espagnol) qui démissionne à son tour. Le président élu en mai 2013, Roger Léron, décède en octobre 2013, nécessitant la désignation d'un nouveau président en urgence (procès verbaux publiés au Moniteur Belge).

⁷¹⁵ « From 2004, Julije worked as an EC Independent Technical Expert / Project Reviewer for FP6 (6th Framework Programme for Research and Technological Development) and IEE (Intelligent Energy Programme) » (<https://us5.campaign-archive.com/?u=fed7e9b9f28ed0ed37d01275c&id=90a1eb2ec4&e=78a9628f15>).

⁷¹⁶ Par exemple, il candidate et devient membre du groupe consultatif sur l'énergie (Advisory Group on Energy) de la DG recherche en mars 2016, ou est l'expert du rapporteur croate du comité des régions sur le règlement gouvernance de l'union de l'énergie. Il est le représentant (assidu) de FEDARENE au conseil d'administration politique de la convention des maires, et plus généralement à toutes les manifestations politiques de la convention (il est présent à l'inauguration du secrétariat bruxellois de la convention des maires mondiale en 2018. Etc.)

⁷¹⁷ La révision du règlement intérieur de 2015 prévoit (ARTICLE 6: CONSEIL D'ADMINISTRATION) :
« Le Conseil d'Administration se réunira au moins 2 fois par an. Une de ces réunions sera organisée conjointement avec l'Assemblée Générale. La première réunion de l'année sera toujours organisée en Mars à Bruxelles. » (procès verbaux publiés au Moniteur Belge).

Organisation de petite taille, elle compte une soixantaine de membres (61 en juin 2017), majoritairement des agences régionales et régions (mais aussi des structures de statut privé ou consultants, dont la participation est rendue possible d'après les statuts⁷¹⁸). Le profil des adhérents est marqué par une diversité de nationalités (20 États représentés), avec une répartition relativement proportionnée. Les français représentent 10% des adhérents avec 6 membres⁷¹⁹, à comparer aux 9 membres espagnols (15% des adhérents) ou aux 9 membres suédois (15% des adhérents également). Tous les membres bulgare, croate, chypriote et slovène ont été créés via des financements européens (IEE ou SAVE pour les plus anciens).

Le Conseil d'administration compte 17 membres représentant 14 États (la France⁷²⁰, comme l'Espagne et l'Italie, sont représentés par 2 membres). Un certain nombre d'élus sont d'anciens responsables de projet européen au sein d'agences qui étaient déjà membres de fedarene il y a 10 ans et dont ils ont gravi les échelons⁷²¹ (parfois même 20 ans dans le cas de certains membres du Conseil d'administration comme les autrichiens de Haute-Autriche).

Le secrétariat est également marqué par son expérience. Le secrétaire général en 2018, Michael G., occupe ce poste depuis quasiment 20 ans (2000). Basé à Berlin, il est secondé par un secrétaire général adjoint, Christian L., de l'agence régionale de Rhône Alpes (lui-même basé en France). Le travail quotidien du secrétariat est de fait assuré par sa coordinatrice, française expatriée à Bruxelles depuis 1992, mais dont les statuts ne définissent officiellement le rôle que depuis 2015, qui organise les activités de la petite équipe de Bruxelles (5 permanents en tout dont 2 personnes travaillant pour la Convention des maires).

La Convention des maires donne en outre une visibilité forte à ce réseau pourtant moins important que d'autres réseaux régionaux (tels que AER, ERRIN ou CRMP⁷²²), et lui

⁷¹⁸ Les membres sont répartis au sein de 5 collèges (article 3 des statuts):

- Collège 1 : les autorités régionales ou les institutions (y compris privées) qui en dépendent
- Collège 2 : les autorités locales d'au moins 50000 habitants ou les institutions (y compris privées) qui en dépendent
- Collège 3 : personnes ou entités qualifiées ou reconnues ne pouvant répondre aux critères des collèges 1 et 2 mais qui désirent participer à l'association et poursuivre ses objectifs
- Collège 4 : anciens responsables
- Collège 5 : membres associés, qui veulent suivre l'association mais ne peuvent faire partie des autres collèges.

Seuls les membres des collèges 1 et 2 peuvent voter en AG (article 4) et le président doit être issu du collège 1. La création d'un collège 5 date de décembre 2015 pour coordonner l'activité avec le privé : « Quant à la FEDARENE, nous avons décidé d'ouvrir un Collège 5 afin d'accroître la possibilité de collaborer avec le secteur privé. Une discussion stratégique est nécessaire, peut être un workshop afin de recueillir les points de vue des collègues sur leur expérience de travail avec les grandes entreprises. »

⁷¹⁹ Il s'agit de l'ARENE Île-de-France, Energie-Réunion SPL, Conseil Régional des Hauts de France, Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhônalpénergie-Environnement, TECSOL.

⁷²⁰ Les élus français au conseil d'administration de FEDARENE depuis 2016 sont 2 responsables d'Agences régionales : l'Agence régionale Rhône-Alpes-Auvergne (Serge NOCODIE) et l'Agence Ile-de-France (ARENE devenue IAU) (Didier DOUSSET).

⁷²¹ C'est au moins le cas des membres autrichiens, d'un espagnol, d'un italien. Les suppléants des membres officiels peuvent aussi être dans ce cas.

⁷²² AER : Assemblée des Régions d'Europe ;

assure des rentrées financières non négligeables⁷²³. Néanmoins, force est de constater que FEDARENE est toujours un peu à part au sein du secrétariat de la Convention des maires. Quand tous les autres réseaux du CoMO étaient installés à la « Maison des collectivités », FEDARENE était le seul réseau installé dans un bâtiment séparé. Il s'agit de fait de la seule association représentant seulement le niveau régional.

ERRIN (European Regions Research and Innovation Network) : réseaux des régions européennes pour la recherche et l'innovation ;

CRPM : conférence des Régions Périphériques et Maritimes.

⁷²³ « *Among the revenues, membership fees account for (...) 56% of the 2016 revenues and the contracts accounts for 42 % of the 2016 operating incomes.*

(...) Revenues on contracts are high. Revenues from contracts that involve FEDARENE have become more and more important. The more important contract is the Covenant of Mayors. » (extrait du dossier d'AG 2017, p.85).

Annexe 7 : Histoire du CEDEC

CEDEC est la Fédération européenne des entreprises énergétiques locales (en version originale : « European Federation of Local Energy Companies »). Si elle représente officiellement les « entreprises énergétiques locales et régionales » actives dans la distribution et la fourniture d'électricité et de gaz naturel, ses membres sont principalement des associations nationales dont les membres sont soit des entreprises publiques, des régies ou des sociétés publiques détenues par les municipalités. Ces entreprises publiques exercent typiquement des activités allant au-delà du domaine énergétique, comme la gestion de l'eau, des télécommunications ou des déchets.

Parmi les membres, on compte l'association allemande Verband Kommunaler Unternehmen VKU qui représente les entreprises municipales allemandes (« Stadtwerke ») et leurs groupements (dont l'entreprise « Thüga »), des associations françaises de collectivités actives dans l'énergie comme la FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies), la FNSICAE (Fédération Nationale des Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité) ou l'ANROC (Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales), des fédérations belges comme Intermixt et Inter-régies, ou encore la fédération italienne Utilitaria (fusion de Federambiente et Federutility en 2015). En terme de statut juridique, les membres présentent des profils variés (Inter-régies a par exemple changé en 2015 de statut juridique pour devenir une inter-municipalité de droit privé⁷²⁴). Même si les membres proviennent de dix pays européens (Autriche, Belgique, Bulgarie, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse), les membres les plus actifs de l'association sont principalement allemands, néerlandais, belges, et dans une moindre mesure, italiens.⁷²⁵

L'activité du CEDEC est entièrement tournée vers le lobbying et la recherche d'influence sur les politiques européennes. L'association est à ce titre très active à la fois dans le cadre des négociations interinstitutionnelles ponctuelles de directives sectorielles de l'énergie (et du climat), mais également et surtout dans les nombreux travaux d'application de la législation sur les marchés de l'énergie réalisés au niveau de l'Agence européenne des régulateurs de l'énergie (ACER) ou de la confédération des régulateurs européens de l'énergie (CEER), ou même au niveau de la Commission européenne (groupe d'expert sur les

⁷²⁴ http://www.inter-regies.be/dispatch.php?url=/liens/view_file/20.pdf

⁷²⁵ Cela transparaît dans le fait que le conseil d'administration comprend systématiquement de 2012 à 2018 un président allemand (VKU) ou italien (Utilitaria), avec un vice-président néerlandais (Netbeheer Nederland). Les belges sont également très présents, notamment du fait que le secrétaire général est belge, issu du membre belge Inter-régies. En outre, les interventions des membres lors du congrès annuel de l'association (moment phare de l'association rassemblant l'ensemble des membres et auquel est accolé l'assemblée générale) montrent depuis 2014 une prééminence des membres allemands, néerlandais et belges. Des représentants de Stadtwerke/VKU, et dans une moindre mesure de Netbeheer NL ou de membres belges comme Eandis ou Infrax (BE) sont systématiquement associés aux tables-rondes les plus importantes (celles du matin avec les représentants institutionnels) ou aux conclusions. Les membres français ou suisses sont parfois également présents.

réseaux intelligents). Ces travaux très techniques sur l'organisation des marchés et la gestion des réseaux portent par exemple sur le développement de "codes de réseaux" (règles techniques permettant la mise en oeuvre d'interconnexions entre les réseaux nationaux), ou sur la numérisation des données énergétiques. CEDEC défend dans ces instances l'importance de prendre en compte les spécificités locales, en particulier pour ce qui relève des gestionnaires de réseaux de distribution, et de favoriser une approche intégrée des différents réseaux (électricité, gaz, chaleur). Elle se repose pour cela sur son petit secrétariat (constitué de 3 personnes en 2014, dont un secrétaire général expérimenté issu du membre belge Inter-régie), ainsi que sur les travaux réalisés dans plusieurs groupes de travail internes, calqués sur le découpage des différentes instances européennes de concertation⁷²⁶.

Organisation catégorielle visant à défendre l'activité économique de ses membres au niveau européen dans le cadre des marchés de l'énergie, CEDEC s'est historiquement constituée de manière très indépendante des associations de villes et de collectivités comme Energy cities ou Climate alliance, voire en opposition à elles. Néanmoins, on observe récemment des rapprochements de CEDEC avec ces réseaux.

13. Une association historique de défense des entités publiques gestionnaires d'énergie initialement hostile à l'ouverture des marchés de l'énergie

La CEDEC a été créée en 1992 sous le nom de Confédération Européenne des Distributeurs d'Énergie Publics Communaux pour rassembler et défendre les intérêts « *au plan européen (d)es associations nationales de distributeurs communaux d'énergie* »⁷²⁷. L'association regroupe ainsi initialement les collectivités responsables de réseaux de distribution d'électricité ou de gaz. Les 6 membres fondateurs en 1992 sont VKU (DE), VKV (AT), FEDERLETTRICA (IT), l'ANROC (FR), Inter-régies (BE) et Intermixt (BE)⁷²⁸, rejoints ensuite par d'autres membres italiens et français (FEDERGASACQUA (IT), FNCCR (FR), FNSICAE (FR)⁷²⁹).

Sa création en 1992 constitue en fait la formalisation d'un groupe informel qui pré-existait dans les années 1980, la « Commission internationale des entreprises municipales », qui rassemblait des membres allemands, autrichiens et italiens, rejoints dès 1990 par des français (ANROC) et belges (Inter-régies, qui représente les intérêts des intercommunales

⁷²⁶ En 2014, on compte par exemple les groupes de travail "code de réseau", "consommateurs", "réseaux intelligents", "tarifs de réseau", "gaz", "énergie et climat" ou "cadre juridique - concessions" (rapport d'activité 2014).

⁷²⁷ D'après son site Internet en 1998 : <https://web.archive.org/web/19990208012104/http://www.cedec.com>

⁷²⁸ POUPEAU, 2004, p.82.

⁷²⁹ <https://web.archive.org/web/19981206012053/http://www.cedec.com:80/ce-membr.html> : en 1998, les membres sont ANROC (FR), FEDERLETTRICA (IT), FEDERGASACQUA (IT), FNCCR (FR), FNSICAE (FR), INTERMIXT (BE), INTER-REGIES (BE), VKU (DE), VKV (AT).

belges)⁷³⁰. Cette création se fait principalement sous l'impulsion du membre allemand VKU⁷³¹. Elle intervient alors que la Commission européenne prépare la première directive sur la libéralisation du marché de l'électricité, à laquelle les membres de CEDEC sont très opposés (POUPEAU, 2004).

A noter que cette création intervient alors qu'en juin 1991, une association concurrente est formée, GEODE (Groupement Européen d'Organisation de Distributeurs d'Énergie), regroupant principalement des membres espagnols et français⁷³² favorables aux projets européens de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz.

Malgré une mobilisation relayée notamment au niveau du Parlement européen par le président de la commission parlementaire « énergie » de l'époque, Claude Desama (BE, S&D), proche du CEDEC, l'association a une voix qui porte peu au niveau européen ; si le caractère décisionnel fortement intergouvernemental à cette époque l'explique en partie, cela est également lié à la stratégie défensive, anti-Commission européenne, adoptée par l'association (POUPEAU, 2004).

Ce positionnement est aux antipodes des positions tenues par Énergie cités, pro-européennes et voyant dans la libéralisation un moyen de favoriser de nouveaux acteurs correspondant à un modèle énergétique différent, fondé sur la modération énergétique et le recours aux renouvelables. La tension entre les 2 réseaux est ainsi perceptible lors du séminaire annuel d'Énergie cités organisé à Barcelone en 1998, sur le thème de l'ouverture des marchés énergétiques, rapporté ainsi par le journal *Le Progrès* : « *Et quand Fritz Gautier, président de la Confédération européenne des Distributeurs d'Energie publics Communaux (CEDEC) et responsable des services de l'eau, de l'électricité et du gaz de la Ville de Cologne, affirme que le développement des ENR n'est possible que parce qu'il est dopé par les subventions et qu'à moins qu'on lui "fasse cadeau", il n'est pas du tout prêt à doter sa ville de tels équipements, cela a raisonné comme un coup de tonnerre dans la tête des partisans d'une énergie propre.* »⁷³³

De fait, les coopérations entre les réseaux de villes et le CEDEC sont initialement très limitées, alors même que les 2 réseaux représentent les acteurs locaux actifs dans le domaine de l'énergie, ce qu'explique ainsi un représentant d'Énergie cités de l'époque :

Les premiers contacts qu'on a eu avec toute cette partie-là, c'était justement à la faveur de la directive. Sur ça veut dire quoi au niveau local (...)
On a eu des relations moins stables au fil du temps, mais régulièrement croisées... hein
Ils étaient pas très renouvelable ?...
Non mais bon après...Y avait toute la tradition conservatrice des « Stadtwerke ». A la fois c'est porteur de plusieurs choses, c'est des mini-EDF à certains endroits, et à d'autres endroits c'est différent. Il y a eu... L'État fédéral leur avait imposé de faire des cellules

⁷³⁰ POUPEAU, 2004a, p.82.

⁷³¹ EISING et KOHLER-KOCH Beate, 2003,p.213.

⁷³² EISING et KOHLER-KOCH Beate, 2003,p.214.

⁷³³ Le progrès de Lyon, 18 avril 1998, "Energie-Cités anticipe la libéralisation du marché de l'Energie"

« efficacité énergétique » donc ils l'ont fait. Il y en a qui l'ont fait de bon cœur... Globalement, il y a une vision traditionnelle beaucoup marquée par le poids allemand. Ils ont aussi à un moment perdu pied, ils savaient plus ce qu'ils devaient faire, est-ce qu'ils allaient disparaître... quand certaines villes comme Stuttgart ont vendu leur Stadtwerke. D'autres en ont vendu un bout, d'autres remunicipalisent autant qu'ils peuvent... Ils ont été à un moment complètement paumés, ils ont eu une attitude défensive.

CEDEC au tournant des années 2000 est en opposition forte avec la Commission européenne, notamment au moment où cette dernière promeut une séparation juridique (« *unbundling* ») des activités de fourniture d'électricité et de gestion de réseaux. CEDEC n'obtiendra pas gain de cause pour un relèvement des seuils de séparation, qui sera fixé à 100 000 clients. L'association, marginalisée, est exclue des instances de dialogue mises en place à cette époque par la Commission sur l'organisation des marchés de l'énergie (POUPEAU, 2004). Elle est alors aussi complètement dissociée des réseaux de villes comme Énergie cités ou Climate alliance, qui commencent à travailler ensemble avec la Commission européenne sur l'efficacité énergétique (DG énergie), et dans le cadre de la campagne des villes durables (DG environnement).

14. La mutation du réseau sous l'effet de la mise en œuvre de la politique européenne de l'énergie

Pourtant de 2000 à 2010, l'association va progressivement rentrer dans le jeu européen. Elle rejoint petit à petit les instances de dialogue spécialisées de la Commission européenne sur l'organisation des marchés de l'énergie mises en place en 1998 et 1999 (Forum de Florence sur l'électricité et Forum de Madrid pour le gaz)⁷³⁴, dont elle avait été initialement exclue. Lors des réunions, sa participation est au début cantonnée à un rôle d'observation, puis se fait plus active, même si les sujets débattus relèvent principalement des marchés de gros et de l'organisation des réseaux de transport d'électricité et de gaz (i.e. des réseaux de haute tension entre les États), à propos desquels les gestionnaires de réseaux de distribution sont peu sollicités. Mais l'intérêt pour les consommateurs, les marchés de détail

⁷³⁴ La première mention de CEDEC dans la liste des participants du forum de Florence date de la 11^{ème} réunion du forum en 2004 (https://web.archive.org/web/*/http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_florence_electricity/florence_011.zip);

Jusqu'en 2003, CEDEC n'y participait pas, alors que GEODE était par exemple présent dès 2001 (https://web.archive.org/web/*/http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_florence_electricity/florence_001_007.zip).

La première participation au forum de Madrid date de juillet 2004 (<https://web.archive.org/web/20041011151124/http://64.225.40.205/FR/news.asp>) mais sa première prise de position officielle dans le cadre de ce forum n'est faite qu'en février 2007 lors de la 12^{ème} réunion (https://web.archive.org/web/20080610020607/http://ec.europa.eu/energy/gas/madrid/12_en.htm). Dans le cas du forum de Madrid, GEODE était là encore présente dès 2002 avec un position paper rendu public par la Commission dès le forum 6 d'octobre 2010 (https://web.archive.org/web/20040622133006/http://europa.eu.int/comm/energy/gas/madrid/index_en.htm).

et les réseaux intelligents allant grandissant, la politique européenne se déporte vers la distribution et la fourniture d'énergie au niveau local. Lorsque la Commission met en place un nouveau Forum (Forum de Londres pour les consommateurs d'énergie) en octobre 2008 après ceux de Florence et Madrid, CEDEC y participe dès la première réunion, et prend immédiatement position⁷³⁵.

La mise en œuvre du « 3^{ème} paquet énergie » adopté en 2009 conduit à aborder dans le forum de Florence sur l'électricité au tournant des années 2010 la question des marchés de détail et des implications des règles européennes aux réseaux de distribution. Une manifestation de l'intérêt croissant au niveau européen pour les réseaux de distribution est la création d'une nouvelle association européenne en mars 2010 « Edso for smartgrids »⁷³⁶ qui regroupe les gros distributeurs européens d'énergie comme ERDF (ex-ENEDIS) en France, Iberdrola en Espagne ou ENEL en Italie. Les développements de la politique européenne des marchés de l'électricité (et dans une moindre mesure du gaz) amènent ainsi progressivement les gestionnaires de réseaux de distribution sur le devant de la scène européenne (là où auparavant ils étaient périphériques, les acteurs centraux étant les gestionnaires de transport et les opérateurs de marché de gros). Ces éléments conduisent les gestionnaires de distribution à s'unir pour défendre leurs intérêts (la première prise de position commune auprès de l'agence des régulateurs de l'énergie ACER face aux gestionnaires de réseaux de transport d'électricité date de mai 2011 et sera suivie de beaucoup d'autres).⁷³⁷

Parallèlement à ce phénomène de progressive mise à l'agenda au niveau européen des réseaux de distribution, la position du CEDEC s'assouplit sur la question des renouvelables et de l'efficacité énergétique. En 2011, quand la Commission européenne prépare la feuille de route 2050 pour le climat et l'énergie, la CEDEC se montre favorable aux ENR, allant même dans le sens d'un soutien de la Commission : *« La CEDEC soutient formellement les plans de l'UE en vue de poursuivre le développement des énergies renouvelables. Les différents systèmes nationaux d'aide se sont avérés, pour l'heure, efficaces et de rentables outils de promotion ; ils doivent donc être maintenus pour éviter toute perturbation dans les actuelles évolutions positives. Il conviendra cependant d'analyser*

⁷³⁵ Cf. rapport d'activité 2008 p. 22 : « La CEDEC a pris part au premier Forum de l'énergie des citoyens qui s'est déroulé les 27 et 28 octobre 2008 à Londres. Meglena Kuneva, commissaire européenne à la consommation, et Andris Piebalgs, commissaire européen à l'énergie, ont inauguré la première rencontre du nouveau forum des citoyens pour l'énergie. (...) Une attention particulière a été portée sur les perspectives dans le domaine des systèmes de comptage intelligents. (...) La CEDEC a présenté ses priorités sur les différents thèmes abordés. La CEDEC a indiqué explicitement sa volonté de contribuer à toute concertation future avec la Commission européenne sur les thèmes qui concernent ses membres GRD et fournisseurs. » (http://www.cedec.com/files/documents/18/CEDEC_jaarverslag2007_FR-3.pdf)

⁷³⁶ <https://www.edsoforsmartgrids.eu/per-olof-granstrom-appointed-secretary-general-of-edso-for-smart-grids/> consulté en mai 2018.

⁷³⁷ Common Position of EURELECTRIC DSOs, CEDEC & GEODE on ACER Framework Guidelines on Grid Connection and Related Draft Network Code (Requirements for grid connection applicable to all generators) by ENTSO-E. (https://web.archive.org/web/20140220091449/http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_flore_nce_electricity/meeting_020.zip)

l'opportunité d'harmoniser, sur le long terme, les différents systèmes d'aide présents sur le marché intérieur de l'UE.” (extrait du rapport d’activité 2011 p.23). Ce positionnement est réitéré au moment où la Commission européenne publie sa vision pour 2030 en janvier 2014, CEDEC se prononçant en faveur d’objectifs contraignants en matière d’ENR et d’un soutien à des « efforts intenses » en matière d’efficacité énergétique⁷³⁸. Cette position favorable aux renouvelables de la part d’un réseau qui y était auparavant fortement opposé, associé au fait que le réseau se repositionne petit à petit dans le jeu européen sur les marchés de l’électricité, rebat les cartes de son rapport aux réseaux de villes et collectivités, et ouvre la voie à un rapprochement avec les réseaux de la Convention des maires, en particulier Energy cities.

15. Le CEDEC aujourd’hui : un réseau qui coopère avec les réseaux de collectivités et la Convention des maires et qui revient au centre du jeu européen sur les marchés de l’électricité

Le succès de la Convention des maires n’échappe pas au CEDEC qui mentionne l’initiative (sur un mode neutre) dans son rapport d’activité dès 2010⁷³⁹, et encore en 2011. Mais les rapprochements ne s’opèrent qu’à partir de 2014. Ce n’est sans doute d’ailleurs pas un hasard dans la mesure où le départ du délégué général historique d’Energy cities a lieu en juillet 2014. Le secrétaire général du CEDEC n’ayant pas changé depuis 1996, et l’historique des relations entre les 2 réseaux n’ayant pas toujours été au beau fixe, l’arrivée de la nouvelle déléguée générale joue sans doute un rôle de catalyseur.

Les premiers signes de rapprochement apparaissent ainsi à l’automne 2014 où Energy cities et CEDEC co-organisent une conférence sur la transition énergétique⁷⁴⁰ et où la

⁷³⁸ Euractiv, 23 janvier 2014, « *EU sets out ‘walk now, sprint later’ 2030 clean energy vision*” <http://www.euractiv.com/section/science-policy/news/eu-sets-out-walk-now-sprint-later-2030-clean-energy-vision/> : ““This proposal is clearly disappointing from our point of view,” said Gert De Block, the secretary-general of CEDEC, which represents over 1500 local and regional energy companies. “CEDEC has been strongly advocating for a multiple-target approach, with an ambitious and legally binding target for renewables and greenhouse gas emissions in 2030, along with intensive energy efficiency efforts. A European RES target without legally binding national targets will not hold Member States accountable for their commitments. This proposal is clearly lacking accountability, also on EU level.”

⁷³⁹ « *L’efficacité énergétique a également été encouragée au niveau local: les municipalités sont indiquées comme étant l’un des acteurs importants des évolutions attendues. En signant en mai 2010 la ‘convention des maires’ (Convenant of Mayors), initiative de la Commission soutenue par le Parlement européen et par le Comité des régions, les maires concernés se sont engagés à économiser de l’énergie, à favoriser l’énergie renouvelable et à réduire leurs émissions de CO2 de plus de 20% d’ici à 2020.* »

⁷⁴⁰ Extrait du rapport d’activité 2014 de CEDEC, partie relative aux « événements clés de l’année » (traduit de l’anglais) :

“Le 8 octobre 2014, le CEDEC a co-organisé avec la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) et Energy Cities, un événement sur la transition énergétique lors des Open Days européennes organisés par la DG REGIO. L’événement avait pour but de sensibiliser le public à

fraichement nommée déléguée générale d'Energy cities est invitée à intervenir à la conférence annuelle du CEDEC en novembre 2014. CEDEC organise également en décembre 2014 un webinaire sur l'efficacité énergétique avec la Convention des maires, élément mis en avant dans le rapport d'activité annuel comme un « événement clé »⁷⁴¹. Au printemps 2015, le secrétaire général du CEDEC signe sur le site Web d'Energy cities une tribune pour l'anniversaire des 25 ans d'Energy cities, vantant les liens entre les 2 réseaux (mention d'un « partenariat fort » qui a été développé), soulignant leur communauté de visions (notamment sur le rôle important que les « communautés locales » et les « coopératives » doivent jouer), et appelant à davantage de collaboration à l'avenir⁷⁴².

Si le CEDEC est attiré par la visibilité et le soutien politique dont bénéficie la Convention des maires, Energy cities voit également des avantages dans ce rapprochement. D'une part, le réseau souhaite s'engager davantage sur les problématiques d'organisation des

l'importance des acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles stratégies énergétiques basées sur la transition vers une ère d'énergie durable.

Au cours de cet événement, quatre études de cas ont été présentées et les participants ont été informés de la façon dont des villes et des entreprises de toute l'Europe s'attaquent aux défis énergétiques actuels et saisissent les opportunités offertes par la transition énergétique.

Gert De Block, secrétaire général de la CEDEC, a expliqué: «Les exemples examinés montrent que les services publics intégrés locaux peuvent contribuer à la transition vers une production et une distribution d'énergie durable avec des solutions innovantes. De par leur caractère local, ils peuvent exploiter les synergies et contribuer à la création de valeur dans les villes et les régions. Ceux-ci peuvent alors profiter à leurs actionnaires, les citoyens européens.» (p.9).

⁷⁴¹ « Le 11 décembre 2014, la CEDEC - avec le soutien de la Convention des maires - a organisé son premier webinaire. Le sujet était l'efficacité énergétique et la manière dont les services publics locaux et les villes mettent en œuvre de nouvelles méthodes pour encourager une utilisation plus prudente des ressources énergétiques. »

⁷⁴² <http://www.energy-cities.eu/Secretary-General-of-CEDEC-Gert-de>: Tribune du secrétaire général du cedec: « On the occasion of its 25th anniversary, I would like to congratulate Energy Cities for its commendable action in supporting and promoting the local approach in implementing energy and climate policies. CEDEC, as the European Federation of Local Energy Companies, also defends this local perspective and really appreciates the strong partnership we have developed with Energy Cities. Moreover, cities are important stakeholders and often also shareholders for CEDEC member companies.

What was once simple participation in our annual congress has over time evolved into much greater cooperation because of our common interests and the possibilities we have when working together. In this regard, we recently decided to co-organise a number of webinars with the aim of helping local entities to transfer knowledge and best practices related to the energy transition, and of boosting cooperation between them.

In the near future, CEDEC and Energy Cities will come together again to discuss the devolution trend in the energy sector – a process in line with our vision and our members' interests. It consists of the emergence of new local energy initiatives in which local communities take up a more direct role for providing energy to consumers. This has been for example the case in Germany with the successful re-municipalisation process, through which public and communal ownership in the energy sector has been reinforced. Also, energy cooperatives and citizen projects all over Europe have placed cities and citizens in a new position, allowing them to play an active role in implementing sustainable energy policies.

In short, these few examples show that our common objectives are not only real but also successful. For this reason, I wish Energy Cities a long life in which CEDEC will act together in promoting a city-driven and citizen-supported energy transition.

Happy 25th anniversary!»

marchés et de réseau énergétique, qui impactent directement les débats sur les ENR⁷⁴³, mais n'en a pas les ressources, ni l'expertise. CEDEC, qui est au contraire très impliqué dans les débats techniques des Forums de Florence et de Madrid et du groupe d'expert « réseau intelligent » de la DG ENER, apparaît ainsi comme un précieux allié.

D'autre part, suite à des exemples de remunicipalisation réussie des réseaux d'énergie notamment en Allemagne avec l'exemple emblématique de la ville de Hambourg⁷⁴⁴, les réflexions internes d'Energy cities sur les nouveaux modèles énergétiques locaux conduisent le réseau à travailler sur la question de la remunicipalisation⁷⁴⁵. Les remunicipalisations consistant à recréer des entreprises municipales et à les développer, le fait pour Energy cities de promouvoir les remunicipalisations rejoint directement les prises de positions mises en avant par le CEDEC. En outre, le CEDEC ayant adopté un positionnement plus vert et donc plus en ligne avec les positions d'Energy cities, il devient un partenaire d'autant plus naturel pour le réseau de villes, comme le précise la déléguée générale :

Et vous, vous êtes aussi en lien avec d'autres réseaux qui ne sont pas des réseaux de villes, des réseaux, je pense par exemple à CEDEC ou GEODE?

Ah oui, CEDEC, oui. Avec CEDEC, on essaie de travailler très concrètement avec eux. Parce que en fait c'est nos membres qui sont les maires.... CEDEC, c'est la fédération européenne des entreprises locales de l'énergie. Donc nos maires en général sont les présidents des Stadtwerke. Donc en fait...

C'est surtout les Stadtwerke, oui... (rires)

Ben oui, c'est que des Stadtwerke quasiment. Mais du coup là si on n'était pas en ligne ce serait absurde, quoi, parce que en général voilà, c'est la même personne qui est.... En terme de ligne politique, c'est censé être la même personne. Il y a pas de raisons que les intérêts soient divergents. »

⁷⁴³ Cet aspect transparaît particulièrement au moment de la révision du guide sur les aides d'Etat en matière d'environnement et d'énergie, finalement publié en avril 2014.

⁷⁴⁴ <https://www.clientearth.org/reports/community-power-report-250614.pdf> rapport "Community power report" parus en juin 2014 : voir p.75-76 : « *Community ownership of local grid infrastructure is becoming an ever more important topic. In particular, there is a growing movement to 'remunicipalise' – or take back – distribution grids controlled by large corporate utilities. Germany has been at the centre of this movement.(...) Through these 'citizens initiatives', communities can call on local governments to buy back grid networks, establish a public entity (e.g. Stadtwerke) with citizen oversight that will support renewables development, or to establish cooperation with another private entity (e.g. co-operative).*

Remunicipalisation goes mainstream: from Schönaue to Hamburg, Germany

The first citizen takeover of a distribution grid occurred during the mid-1990s in Schönaue, a small German town with 282 citizens near the border of Switzerland. Desiring to demonstrate alternatives to nuclear power, and frustrated with the local grid operator, a small group of citizens founded ElektrizitätsWerke Schönaue (EWS). After a long-fought campaign that included two referendums, EWS won the concession to the grid in 1997. Since Schönaue there have been several more successes. In September 2013, the citizens of Hamburg, the second largest city in Germany, held a referendum on whether or not the government should buy back their local electricity, gas, and district heating grids. With slightly over 50% in favour, the referendum was successful. Prior to the referendum, 25.1% of the operating company was owned by the state of Hamburg. However, this was unacceptable to the citizens, who saw a lack of prioritisation for renewables in their city. The whole process was finalised in January 2014, when Hamburg reached an agreement with the current majority owner, Vattenfall, to buy back the electricity grid."

⁷⁴⁵ Voir par exemple l'étude exploratoire d'Energy cities « Transition énergétique : les nouveaux dialogues villes - acteurs du territoire » de janvier 2016 (http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/dialogue_villes_acteurs_energy_cities_janvier2016.pdf)

Outre ces rapprochements avec le réseau tête de pont de la Convention des maires, le CEDEC se met à travailler régulièrement avec le secrétariat de la Convention (via plusieurs webinaires communs à partir de 2014 sur l'éclairage public, les véhicules électriques, le stockage, le biogaz etc.). Néanmoins, c'est avec Energy cities que les relations sont les plus suivies.

Au-delà de cet alignement avec la Convention des maires, CEDEC bénéficie de la montée en puissance au niveau européen des problématiques liées à l'intégration des renouvelables dans le système électrique, dont les solutions impliquent nécessairement les réseaux de distributions (qu'il s'agisse du stockage de l'énergie ou de l'effacement des pointes de consommation par exemple). Si le CEDEC, en tant qu'association de petits gestionnaires de réseaux, pèse peu dans les instances de débat spécialisées sur les marchés de l'énergie mises en place par la Commission (Forum de Florence et groupe de travail « réseau intelligent »), ce n'est pas le cas de la coalition des gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) que l'association forme avec les autres associations GEODE, Eurelectric et bientôt EDSO for smartgrids. Les 4 associations représentent tous les GRD européens, et sont difficilement contournables par les régulateurs européens dès lors qu'elles font front commun, que ce soit contre les réseaux de transport sur les données énergétiques, ou sur la question de la définition des missions d'un gestionnaire de réseau de distribution. Par l'importance prise par les gestionnaires de réseaux de distribution au niveau européen et par la capacité à prendre des positions communes avec les autres associations européennes de GRD, CEDEC prend à partir de 2011 une place grandissante dans les débats européens.

Annexe 8 : Histoire des réseaux de collectivités actifs dans les déchets

De manière parallèle à l'annexe 1 dans le cas de l'énergie, l'objet de cette annexe est de revenir à l'histoire des principaux acteurs collectifs présents aujourd'hui à Bruxelles sur les déchets.

Pour ce faire, nous centrons l'analyse sur le réseau spécialisé dans le domaine des déchets le plus ancien, ACR+. Cela nous permettra de comprendre pourquoi et comment il s'est constitué, et comment il s'est positionné par rapport aux réseaux généralistes également présents sur cette thématique des déchets : le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE, également connus sous son acronyme anglais CEMR) et Eurocities. Nous verrons enfin comment la création d'un nouveau réseau en 2008, Municipal Waste Europe, va résulter en une déstabilisation d'ACR+ et plus généralement en une division des acteurs européens des déchets dont les répercussions sont encore tangibles aujourd'hui.

Plan de l'annexe 8 :

1 Aux origines d'ACR+ : la sensibilité particulière à la question des déchets d'une nouvelle entité régionale à Bruxelles.....	101
1.1 L'ancrage bruxellois d'ACR.....	101
1.2 ACR : un contournement des réseaux généralistes.....	104
2 Les 15 premières années d'ACR+ (1994 – 2008) : consolidation et montée en puissance via une coopération grandissante avec les associations généralistes.....	105
2.1 La douloureuse consolidation de l'association et les premiers contacts.....	105
2.1 (timides) avec la DG ENV (1994-2000).....	105
2.2 Devenue mature, ACR+ se rapproche des autres réseaux de collectivités et de la Commission, qui l'amène à une forte activité de lobbying (2000-2009).....	108
3 La période récente d'ACR+ (2009-2015) : avec l'arrivée de Municipal Waste Europe et le départ de la figure tutélaire du réseau, le réseau entame une refondation centrée sur les projets européens	119
3.1 L'arrivée de Municipal Waste Europe dans le jeu bruxellois bouscule ACR+ (2009-2012)	120
3.1.1 Municipal Waste Europe : une association d'origine scandinave qui se développe rapidement	120
3.1.2 L'engagement dans des projets européens change peu à peu le profil d'ACR+	122
3.1.3 Le refus d'ACR+ de s'engager en faveur d'une gestion publique des déchets profite à Municipal Waste Europe.....	124
3.2 ACR+ : la refondation après le départ de la figure tutélaire passe par les projets européens (2012-2015).....	126
3.2.1 La refondation d'ACR+ autour des projets européens et l'économie circulaire	126
3.2.2 Les rapprochements entre Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE pour le travail de lobbying mettent en évidence les divisions entre réseaux.....	130

16. Aux origines d'ACR+ : la sensibilité particulière à la question des déchets d'une nouvelle entité régionale à Bruxelles

ACR+ (initialement nommé ACR) est une association née de la volonté d'un passionné de la question des déchets et des ressources, qui, nommé à un poste de responsabilité au sein de la région de Bruxelles-Capitale, parvient au tournant des années 1990 à mettre en place une association de villes européennes centrée sur la question du recyclage.

16.1. L'ancrage bruxellois d'ACR

En 1989, après quasiment 20 ans de gestation, la région de Bruxelles-Capitale voit le jour, regroupant 18 communes dont la ville de Bruxelles. Elle se dote d'un Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, abrégé en français sous le nom d'IBGE, institut ayant en charge de gérer pour le compte de la Région de nombreuses questions liées à l'environnement, notamment les déchets et les espaces verts.

Cet institut dépendant du ministre bruxellois en charge de l'environnement, démarre doucement ses activités en 1989, avec à sa tête un « *juriste, consultant international en matière d'environnement* », Jean-Pierre H.⁷⁴⁶. Ce dernier a une passion pour la politique des déchets et de l'environnement, sujet auquel il a consacré un ouvrage dans les années 1980⁷⁴⁷. Il a également été impliqué dans la politique environnementale au niveau européen : après un début de carrière de chercheur en droit, il s'engage en 1984 dans la campagne des élections européennes dans une liste européenne « Ecolo » (verts européens)⁷⁴⁸. Il ne sera pas élu mais occupera de 1984 à 1989 un poste d'assistant parlementaire dans ce groupe au Parlement européen⁷⁴⁹.

C'est fort de cette expérience européenne qu'il est chargé de mettre en place la toute nouvelle entité IBGE :

⁷⁴⁶ CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE - SESSION ORDENAIRE 1989-1990 - 11 JUIN 1990 Questions et Réponses, disponible à l'adresse <http://weblex.brussels/data/crb/bqr/1989-90/00005/images.pdf>

⁷⁴⁷ ROELANTS DU VIVIER F. et H. Jean-Pierre, Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte Unique, *Revue du marché commun*, 1988, vol. 31, no 316, p. 225-231.

⁷⁴⁸ <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1984-20-page-1.html>, consulté en mai 2018 : « Le 15 janvier 1984, une assemblée générale d'Ecolo adopte le programme et désigne, à la suite d'une procédure rigoureuse, les candidats du mouvement. Une trentaine de militants se sont présentés. Vingt-deux sont retenus. La liste, dénommée Ecolo, les Verts Européens, est menée par François Roelants, ancien secrétaire général d'Inter-Environnement wallonie, Jean-Pierre Hannequart et Michèle Corombelle. »

⁷⁴⁹ Incidences, la lettre de l'environnement, numéro 362, 30 septembre 2013 (accessible à l'adresse <http://docplayer.fr/storage/74/69622989/1551721357/DR5s9nP0cunhypAlZADvuQ/69622989.pdf>).

Oui au point de départ, Bruxelles était en infraction par rapport à 17 directives en environnement et moi j'avais été trouver le ministre en lui disant : « *je vous propose un contrat d'abonnement et dans les 2 ans Bruxelles sera en ordre par rapport aux 17 directives* » (en 1989), et c'est là qu'il me dit « *oui, c'est intéressant, je veux bien, mais dans le même temps ça m'intéresserait pas seulement de remettre en ordre la région sur le plan réglementaire, mais de la remettre en ordre sur le plan de l'organisation administrative liée à l'environnement* ».

Dès le départ, Jean-Pierre H. donne une priorité claire à la gestion des déchets, et fait porter l'essentiel de son activité sur cette question.

Quand on m'a demandé de m'occuper d'IBGE, j'ai dit d'emblée que ça m'intéressait de construire une organisation environnementale de référence. Mais la gestion quotidienne, rentrer dans les problèmes de conflits entre les gardiens de parcs et les jardiniers etc., que je délèguerai. Dès le départ... C'était le ministre (...) qui m'a demandé de m'occuper de ça, m'a dit « *mais tu conserveras une partie de temps libre pour t'occuper de ta passion* ». Et ma passion était... par exemple j'ai écrit un bouquin sur le droit européen des déchets les 3 premières années je pense où j'étais Directeur Général (NDLR : d'IBGE).

Il faut dire que l'actualité tant bruxelloise qu'européenne en ce début des années 90 est chargée sur la thématique des déchets. En 1990, la Commission européenne propose une révision d'une directive de 1984, proposant d'étendre à tous les déchets (et plus seulement aux déchets dangereux) la réglementation européenne, et en 1992 une proposition sur les déchets d'emballage est publiée par la Commission. Pour la région de Bruxelles-Capitale, se pose la question du financement d'un 4^{ème} incinérateur, solution à laquelle est préférée en 1991 via un « plan déchets » la mise en place d'une collecte sélective et d'une usine de tri-recyclage⁷⁵⁰. C'est dans ce contexte mouvant qu'émerge le besoin pour cette nouvelle entité qu'est IBGE de réaliser des comparaisons européennes en matière de déchet, à l'initiative de Jean-Pierre H. :

Le défi était simple sur Bruxelles, c'est quand je suis arrivé, on discutait d'un quatrième four d'incinération et c'était l'époque où on pouvait amorcer des développements en matière de collecte sélective de déchets. La collecte sélective passant justement par des décisions au niveau local, de la sensibilisation, de l'incitation, voire de la réglementation. J'ai toujours pensé que c'était intéressant lorsque l'on veut avancer à quelque niveau que ce soit de regarder ce qui se passe ailleurs et ce que font d'autres. Donc j'ai organisé d'emblée pas mal d'activités, sur la comparaison des politiques et la comparaison des actions et activités. Comment d'autres villes et d'autres régions ont-elles fait émerger et à ce moment là c'était essentiellement la collecte sélective des emballages. Et en 1993, à la fin d'une conférence internationale où il y avait une vingtaine de représentants de villes et régions, j'ai eu l'idée : pourquoi pas développer un réseau permanent ?

Cette conférence organisée en octobre 1993 (sous présidence belge du Conseil) est le 2^{ème} congrès international des emballages organisé par IBGE (avec d'autres organisations). Annoncé un mois avant sa tenue par le journal Le Soir, le congrès prévoit « *des exposés sur les expériences urbaines de nos voisins (Pampelune, Cardiff, Barcelone etc) et des débats entre représentants des villes et opérateurs privés (...)* Le plus original de ce congrès devrait être le lancement d'une «charte de l'association des villes pour le recyclage», autrement dit la

⁷⁵⁰ Le Soir, 7 Septembre 1991, Daniel Cuvreur et François Robert, « *L'INCINERATEUR NE PEUT S'ETEINDRE. NEDEROVER- HEEMBEK DECHARGE DE BRUXELLES ?* » (<https://www.lesoir.be/art/l-incinerateur-ne-peut-eteindre-neder-over-heembeek-de-t-19910907-Z04DKQ.html>, consulté en janvier 2019).

*création d'un réseau d'échanges d'informations et d'expérience pratique en matière de collectes sélectives. ».*⁷⁵¹

Et effectivement, lors ce congrès qui a lieu les 23 et 24 octobre 1993 au palais des expositions de Bruxelles, est officialisé le fait que *« Trente-cinq villes européennes (dont Anvers, Namur, Liège et Bruxelles, pour la Belgique) ont décidé de s'associer pour favoriser le recyclage des matériaux d'emballage. Une charte, visant à créer un réseau d'échanges de données pour le traitement des déchets, a été signée hier au Heysel en présence du plus noble des «Verts» belges, le prince Laurent. ».*⁷⁵²

Il faut toutefois encore un an avant que l'association ACR ne voie le jour : c'est seulement en mai 1994 lors d'une conférence à Pampelune qu'est rendue officielle la création de l'Association des Villes pour le Recyclage (en anglais Association of Cities for Recycling, avec pour acronyme ACR-AVR ou ACR), constitué d'un premier noyau de 25 villes européennes. Si les conférences de villes sont très fréquentes en ce début des années 1990 (cf. par exemple la conférence à Aalborg des villes durables en mai 1994 ou les conférences organisées pour la création d'Energie cités), la démarche d'initier ce réseau thématique du recyclage est à l'initiative d'IBGE : *« Sa création est le fruit d'une série de réunions et de visites sur le terrain effectuées par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE) à Bruxelles, lors de l'élaboration de son plan de gestion des déchets. Au cours de ce processus, l'IBGE a choisi de développer un réseau international permanent pour l'échange d'informations et d'expériences entre les autorités locales afin de promouvoir le recyclage plutôt que de construire un nouvel incinérateur pour les déchets municipaux. »* (extrait traduit en français du livre des 20 ans d'ACR+). Parmi les membres fondateurs, on compte les villes de Pampelune, Séville, Odense (Odense waste management) et l'Agence Catalane des Déchets (ARC), dont les représentants sont intéressés par la thématique émergente de la collecte séparée des déchets :

Pourquoi l'association des villes pour le recyclage à Pampelune ? Parce que d'une part il y avait vraiment la volonté de dire il y a des expériences tant dans le nord que dans le sud et à l'est et à l'ouest essayer d'avoir un réseau de comparaison européenne, centré en point de départ sur les villes ; et à Pampelune parce qu'il existait à Pampelune un centre de tri qui était un petit peu sur le modèle de Dunkerque, Dunkerque était en avance si on veut, c'était pas connu, c'était l'amorce d'avoir systématiquement des collectes parallèles entre des déchets tout venant et emballage/papier cartons. C'était un centre de tri qui fonctionnait, avec des problèmes, mais qui illustrait la possibilité de faire quelquechose.

Organisant initialement principalement des conférences annuelles dans différentes villes d'Europe (Pampelune en 1994, Séville en 1995), l'Association des Villes pour le Recyclage (ACR-AVR) se structure en étant centrée sur l'Institut Bruxellois chargé de

⁷⁵¹ Le Soir, Jeudi 23 septembre 1993, « Un congrès européen sur l'emballage - Deux jours pour s'entendre sur la gestion des déchets » (<http://archives.lesoir.be/un-congres-europeen-sur-l-emballage-deux-jours-pour-s-e-t-19930923-Z078M4.html>).

⁷⁵² Le Soir, Mercredi 27 octobre 1993, « Avec l'imprimatur du prince Laurent, trente-cinq villes s'unissent pour recycler » (<http://archives.lesoir.be/avec-l-imprimatur-du-prince-laurent-trente-cinq-villes-t-19931027-Z07E0N.html>).

l'Environnement, l'IBGE. IBGE abrite le réseau. Le Président de l'association est Jean-Pierre H., également directeur général d'IBGE, mais parvenant à consacrer les 2/3 de son temps à ACR :

Le fait que je m'occupe du réseau ACR complémentirement à l'IBGE a été accepté politiquement, j'avais l'appui politique pour faire ça. Et deuxièmement ça a conduit à ce que j'aie une organisation à l'intérieur de l'IBGE basée sur énormément de responsabilisation des chefs de division. Je dirais que mon rôle principal a été d'impulser une certaine dynamique dans cette administration en modifiant l'organigramme tous les ans diront certains, en faisant des ajustements assez fréquemment pour justement essayer de maintenir une administration un peu dynamique, branchée sur les thématiques d'actualité plus que sur le passé, mais ça m'a permis en pratique d'être disons 2 jours par semaine dans les problématiques politiques déchet d'ACR et 3 jours dans les problématiques gestion budgétaires/RH de l'administration. Administration qui partant de 60 personnes est arrivée à 900 personnes

Les liens avec la politique européenne des déchets et la Commission européenne sont initialement assez limités. Si l'impulsion donnée par le Livre vert sur l'environnement urbain a sans doute développé les appétits pour les conférences européennes de villes⁷⁵³, l'ACR n'a initialement que peu de relations avec la Commission européenne (y compris l'unité déchets de la direction générale en charge de l'environnement, la DG XI). L'association se veut en effet un lieu d'échange d'information indépendant entre villes. C'est également en réaction aux associations de villes généralistes que se construit le réseau.

16.2. ACR : un contournement des réseaux généralistes

La naissance de l'ACR comme organisation spécialisée est le résultat d'un processus d'investigation des autres réseaux existants. Impliqué dans les mouvements environnementaux sur la ville durable, Jean-Pierre H. se rapproche de réseaux généralistes comme Eurocities et le CCRE, mais les trouve inadaptés pour des échanges approfondis car trop « superficiels ». Il trouve son inspiration chez un autre réseau thématique sur l'énergie, Énergie cités, créé à la même époque par la ville de Besançon (cf. annexe 5) :

Pourquoi avoir officialisé un réseau de ville sur la thématique des déchets ? J'ai fait quand même le tour des autres réseaux, en trouvant que les autres réseaux étaient généralistes (**Eurocities, CCRE ?**) oui. C'était des réseaux thématiques qui permettaient d'avoir certains contacts mais restaient très superficiels.

Il y avait aussi le réseau des villes durables où je me souviens m'être retrouvé avec 1000 personnes au Portugal et, comment trouver des interlocuteurs et des discussions constructives, avec des personnes qui s'intéressent à tout et à rien.

Il y avait juste un réseau thématique qui était Énergie cités, qui me paraissait bien. La thématique de l'énergie touchant à tout et étant suffisamment large mais conduisant à des rencontres entre des gens qui travaillent vraiment sur les mêmes problématiques de l'économie d'énergie ou les énergies renouvelables. C'est un peu la référence Énergie cités qui m'a conduit à dire, ce qui manque c'est un réseau sur les ressources matérielles.

Vous avez rencontré son délégué général (Gérard M.) à l'époque ?

⁷⁵³ Une « conférence de lancement du Livre vert, intitulée "l'avenir européen de l'environnement urbain" se tient en avril 1991 à Madrid, suivie d'autres rencontres-débats organisées dans tous les pays de la Communauté par le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe), chargé de présenter et de susciter un débat autour de son contenu » (<http://base.d-p-h.info/fr/dossiers/dossier-251.html>).

Oui, et discuté avec lui à un moment donné sur pourquoi se centrer uniquement sur des ressources énergétique et pas les ressources matérielles ? Au départ et c'est ma conviction et c'est devenu la thématique de l'économie circulaire, c'est d'abord les ressources matérielles dont on a besoin, qu'on consomme, qui génèrent un modèle, qui contient toujours de l'énergie mais c'est le choix sur les ressources matérielles qui est primordial à côté de la politique énergétique.

Ainsi le réseau ACR des villes pour le recyclage se constitue au début des années 1990 comme un réseau européen de villes piloté par l'institut bruxellois de l'environnement – IBGE de la Région de Bruxelles Capitale, sous l'impulsion de son directeur général, Jean-Pierre H. Les protagonistes initiaux du réseau sont les villes sollicitées par IBGE dans le cadre des réflexions préalable à l'adoption de son « plan déchets ». IBGE doit toutefois durant les premières années assurer la consolidation du réseau.

17. Les 15 premières années d'ACR+ (1994 – 2008) : consolidation et montée en puissance via une coopération grandissante avec les associations généralistes

17.1. La douloureuse consolidation de l'association et les premiers contacts (timides) avec la DG ENV (1994-2000)

Une fois la charte signée par les villes présentes à la conférence de Pampelune en 1994, ACR commence ses premières activités, initialement centrées sur les échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Concrètement, les villes membres organisent des conférences thématiques qui sont des occasions d'échanges, et sur la base desquelles (ou pour lesquelles) sont éditées des « publications techniques »⁷⁵⁴. Les publications du réseau sont principalement les actes des conférences organisées par des membres⁷⁵⁵.

En 1995, c'est Séville qui accueille la conférence annuelle, puis en 1996 Saarbrücken. Les années suivantes, les conférences se multiplient, dédiées à chaque fois à une thématique différente, souvent en lien avec la politique européenne : 2 conférences ont lieu en 1997 à Nantes (sur la collecte sélective) et Porto (sur la compétitivité du recyclage), 2 conférences en 1998 à Jerez (sur les déchets organiques) et Namur (sur les piles et batteries et autres déchets spéciaux des ménages), 3 conférences en 1999 à San Sebastian (sur les filières de Responsabilité Élargie du Producteur), Porto (sur les implications de la directive européenne sur les décharges) et Vienne (sur les modèles financiers de gestion des déchets

⁷⁵⁴ <https://web.archive.org/web/20021120183622/http://www.acrr.org/publications/tech-reports.htm>, consulté en novembre 2018.

⁷⁵⁵ <https://web.archive.org/web/20021120182740/http://www.acrr.org:80/publications/conf-pro.htm>, consulté en novembre 2018.

municipaux)⁷⁵⁶. Ces échanges d'expérience consolident le réseau, permettant aux membres les plus actifs de se retrouver.

Jusqu'en 2000, l'activité d'ACR se confond quasiment avec celle d'IBGE. Le financement du réseau repose en grande partie sur les ressources fournies par IBGE, qui abrite l'association et le petit secrétariat (qui passe progressivement de 1 à 3 personnes). Les premiers membres du secrétariat sont employés par l'IBGE, et se succèdent : Thomas B., jeune diplômé de l'Université de Londres, reste à IBGE pendant 3 ans comme secrétaire exécutif de novembre 1995 à janvier 1998, puis Christopher A. l'est de 1999⁷⁵⁷ à 2001.

Même si les ventes de publications contribuent à assurer des revenus complémentaires et à attirer des membres (les membres ayant accès gratuitement aux publications), la question des cotisations et plus généralement de la consolidation de la base de membres du réseau est épineuse durant les premières années :

Quand j'ai créé avec 25 personnes l'ACR, je me suis dit chaque année on va progresser de 10 à 15 membres, et donc on va arriver à un réseau de 100 à 200 membres qui cotisent... et il s'est produit ce phénomène-là... c'est d'abord beaucoup de membres intéressés mais des difficultés d'obtenir la cotisation parce que par exemple ça passe par une décision du conseil municipal, il faut mettre ça dans le budget, et on dit que le budget de l'année a déjà été voté ou bien il faut attendre et c'est difficile de convaincre le responsable budgétaire etc. On a des difficultés à trouver des membres suffisamment intéressés pour cotiser et se battre.
Et deuxième phénomène : un certain nombre des membres après élections n'ont plus le même degré de participation ou le même d'intérêt et donc il y a un problème de renouvellement des membres actifs et participatifs.

De fait, si l'association attire régulièrement de nouveaux membres (par exemple les villes de Madrid et Barcelone et Nantes-Métropole en 1995, l'agglomération de Barcelone en 1996, la Communauté urbaine de Lille et le Grand Porto en 1997), elle se heurte à des difficultés pratiques de financement et de désengagement. Certains des membres initialement très actifs se mettent en retrait ou créent des structures nationales qui conduisent à questionner l'organisation :

Les membres actifs initiaux étaient tellement actifs que la plupart du temps ils se sont sentis le besoin d'un réseau national dans leur pays. Après 2 ans de participation à l'ACR, Paul Deffontaine a fait le CNR (NDLR : Cercle National du Recyclage, créé en France en 1995). Camille Durand il avait son réseau qui préexistait (NDLR : AMORCE, créé en 1987 par un élu de Villefranche sur Saône, André Poutissou) mais qui était drôlement important. En Espagne, ils ont créé une association espagnole des villes pour le recyclage etc. Et donc il y a eu le débat : est-ce qu'on évolue vers une fédération d'associations nationales ? Un petit peu comme ISWA (NDLR : International solid waste association). Moi j'ai toujours milité contre en disant que à l'intérieur de la structure ISWA on ne s'y retrouvait pas parce qu'il y a des membres actifs et représentatifs et il y a des membres qui ne représentent rien ; et les représentants des associations nationales sont parfois un frein à créer un intérêt auprès d'autres membres... Et que finalement l'intérêt de l'échange d'informations ou d'expérience, ça ne passe pas par des structures fédératives, ça passe par une possibilité pour une ville d'1 million d'habitants de trouver une autre ville à peu près d'1 million d'habitants qui a des problèmes similaires et de

⁷⁵⁶ <https://web.archive.org/web/20021120182740/http://www.acrr.org/publications/conf-pro.htm>, consulté en novembre 2018.

⁷⁵⁷ <https://web.archive.org/web/20020927100227/http://www.acrr.org:80/publications/summaries/conference/summary8.htm>, consulté en novembre 2018.

discuter en ligne directe. Donc l'option de transformer ACR en réseau fédération d'associations nationales, j'étais personnellement contre. Mais il y eu cette difficulté, c'est à dire que par exemple en Espagne il y a eu pendant 5 ans une association espagnole qui freinait le membership et CNR freinait aussi.

Cette question de la base de membres est au cœur de la constitution du réseau dans les premières années. C'est également pour assurer une meilleure attractivité auprès des membres qu'ACR s'élargit aux régions pour devenir l'ACRR (Association of cities and Regions for Recycling) aux alentours des années 2000⁷⁵⁸ : *« À 5 ans - La première étape du développement de l'association a été d'élargir le réseau aux autorités régionales et locales en lui donnant le nom d'ACRR (Association des villes et des régions pour le recyclage). Dans un environnement international, la répartition des responsabilités en matière de déchets varie entre les différents niveaux de gouvernement décentralisés, le niveau régional jouant invariablement un rôle clé dans la planification des infrastructures de recyclage. »* (extrait traduit en français du livre des 20 ans d'ACR+, 2014).

Les retards de cotisation et la rotation des membres sont d'autant plus critiques pour ACR qui cherche à s'autofinancer et a pour politique (portée par son Président-fondateur Jean-Pierre H.) d'éviter initialement le financement sur des fonds européens :

Moi je défendais l'idée que l'ACR devait rester un réseau associatif indépendant et que pour maintenir cette indépendance de parole et de thématique et de réflexion etc., il était indispensable que le secrétariat fonctionne avant tout sur base sur les cotisations des membres. Et que la part de financement qui venait de projet devait être inférieure au moment total des cotisations. Autrement dit si on avait 200keuros de cotisations, il fallait prendre des projets et des financements européens si possible qui ne dépassaient pas 200keuros ce qui donne un budget de 400keurost qui permettait d'avoir 2-3 personnes au niveau du secrétariat.

Les contraintes de financements expliquent sans doute en partie qu'ACR commence à se rapprocher de la Commission européenne : en 1998, ACR publie un guide sur le recyclage des déchets ménagers⁷⁵⁹ qui reçoit un financement de la Commission⁷⁶⁰.

Si l'ACR ne participe pas à des projets européens jusqu'en 1999, IBGE en revanche participe à des projets, comme le projet LIFE mené par l'ADEME pour caractériser les déchets ménagers dénommé « REMECOM » de 1995 à 1999. C'est par ce projet que l'ACR va participer en 1999 à son premier projet intitulé MEDIACOM, coordonné par Énergie cités⁷⁶¹, qui consiste à valoriser la méthode de caractérisation développée par REMECOM⁷⁶². Ce projet qui associe 18 villes européennes est financé via une convention avec la

⁷⁵⁸ Une autre raison réside dans le fait que la Commission européenne fait de la planification des déchets un thème de travail à compter de 1999, voir paragraphes suivants.

⁷⁵⁹ Guide du recyclage des déchets d'emballages ménagers, 91 p., 1 100 FB, ACR (relayé notamment en septembre 1998 par Environnement Magazine).

⁷⁶⁰ <https://web.archive.org/web/19981212022507/http://www.acr.be/>, consulté en novembre 2018.

⁷⁶¹ <https://web.archive.org/web/20020920022310/http://www.acrr.org:80/projects/mediacom.htm>, consulté en novembre 2018.

⁷⁶² <https://web.archive.org/web/20030427010123if/http://www.acrr.org:80/projects/pdf/mediacomuk.pdf>, consulté en novembre 2018.

Commission européenne (Direction générale à l'environnement : DG ENV.).

L'ACR est également associée à un consultant, ARGUS, pour un rapport réalisé pour le compte de la DG ENV en 1999-2000.

Toutefois les premiers contacts avec la Commission européenne ne se limitent pas à la recherche de financements. Lors des conférences organisées par les membres du réseau, la Commission européenne est invitée et est fréquemment présente : c'est ainsi le chef de l'unité « gestion des déchets » de la direction générale en charge de l'environnement, Ludwig Kramer qui participe en juin 1997 à la conférence sur le rôle des autorités locales organisée à Nantes⁷⁶³. D'autres membres de la Commission participent lors de conférences thématiques sur les déchets organiques (mai 1998, conférence de Jerez), ou sur la directive décharge⁷⁶⁴ (22-23 juin 1999, Porto). Une prise de position est même publiée par le réseau sur les mesures nécessaires pour la compétitivité du recyclage : cette position est adoptée pour la première partie de la conférence de Porto le 21 juin 1999, à laquelle participe un représentant de la DG III (industrie)⁷⁶⁵.

Néanmoins, il ne faudrait pas en déduire qu'à la fin des années 1990, la Commission voit en ACR un interlocuteur privilégié sur les questions de déchets. Tout en étant spécialisé sur cette question, l'ACR n'est pas identifiée par la Commission pour représenter les collectivités, ce qui apparaît par exemple dans le fait que la grande conférence sur la planification de la gestion des déchets tenue en juin 1999 par la DG XI, et qui a pour ambition d'associer le niveau infranational, est co-organisée avec un autre réseau, le réseau de villes Eurocities⁷⁶⁶.

Il faut en réalité attendre le tournant des années 2000 pour qu'ACR+ se rapproche des associations généralistes (comme Eurocities) et de la Commission.

17.2. Devenue mature, ACR+ se rapproche des autres réseaux de collectivités et de la Commission, qui l'amène à une forte activité de lobbying (2000-2009)

ACRR devient ACR+

Au début des années 2000, ACR devenue ACRR gagne en maturité tout en restant très liée à IBGE (qui continue à héberger le secrétariat physiquement dans ses locaux, mais

⁷⁶³ <https://web.archive.org/web/20020927085254/http://www.acrr.org/publications/summaries/conference/summary2.htm>, consulté en novembre 2018.

⁷⁶⁴ <https://web.archive.org/web/20020927100742/http://www.acrr.org:80/publications/summaries/conference/summary7.htm>, consulté en novembre 2018.

⁷⁶⁵ <https://web.archive.org/web/20030921235913/http://www.acrr.org:80/publications/summaries/conference/summary6a.htm>, consulté en novembre 2018.

⁷⁶⁶ <http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/plans/conference.htm>, consultée en mars 2019. Eurocities travaille avec la DG ENV dans le cadre d'autres activités que les déchets.

aussi virtuellement avec des adresses Email de contact au nom d'IBGE jusqu'en 2006). Le secrétariat compte 3-4 personnes (dont Francis R., présent de 2000 à 2005, et qui devient secrétaire exécutif en 2006) et les membres se montent en 2002 à plus de 70 membres⁷⁶⁷.

Les membres d'ACRR en 2002

COUNTRY	ORGANISATION	City / Region / Area of Activity
AUSTRIA	Magistrat der Stadt Wien	Wien
BELGIUM	Stad Antwerpen	ANTWERPEN
	Institut Bruxellois de la Gestion de l'Environnement	BRUSSELS-CAPITAL (Region)
	OVAM - Vlaamse Gewest	Flanders (Region)
	Stad Hasselt	HASSELT
	Ville de Liège	LIEGE
	Ville de Namur	NAMUR
	Région wallone	Wallonia (Region)
CANADA	Association of Municipal Recycling Coordinators	Canada
CROATIA	ZGOS d.o.o.	ZAGREB
CYPRUS	Nicosia Municipality	NICOSIA
DENMARK	Aalborg Kommune	AALBORG
	Odense	ODENSE
ESTONIA	Tallinna Jäätmeeskuse AS	TALLINN
FRANCE	APCEDE - Agence de l'Energie et de l'Environnement en Poitou-Charentes	POITOU-CHARENTES
	Communauté Urbaine de Bordeaux	BORDEAUX
	Communauté Urbaine de Dunkerque	Dunkerque
	Lille Métropole Communauté Urbaine	LILLE
	Amorce	France
	CNR - Cercle nationale du Recyclage	FRANCE
	Pro-Tech - Nett	France
	Communauté Urbaine de Lyon	LYON
	Ville de Marseille	MARSEILLE
	District de l'Agglomération Nantaise	NANTES
	Mairie de Paris	PARIS

⁷⁶⁷ <https://web.archive.org/web/20020602184008/http://www.acrr.org/about-us/members/index.htm>, consulté en novembre 2018.

GERMANY	A.S.S. Abfallwirtschaftsgesellschaft Saarbrücken mbH	SAARBRÜCKEN
GREECE	Central Union of Local Authorities of Greece (KEDKE)	Greece
	Ecological Recycling Society	Greece
IRELAND	Fingal County Council	Fingal County
	Dublin Corporation	DUBLIN 8
	South Dublin County Council	DUBLIN 24
ITALY	Provincia di Ancona	Ancona (Province)
	Comune di Bolzano	BOLZANO
	AIMAG	CARPI
	Provincia di Catanzaro	CATANZARO (Province)
	ERICA soc. coop. arl.	Italy
	FEDERAMBIENTE	Italy
	CISPEL Lombardia (Confed.Ital. Serv. Pubblici Locali)	LOMBARDIA
	Regione Marche	MARCHE (Region)
	Provincia di Milano	Milano (Province)
	GESENU Sp.A	PERUGIA
	Provincia di Reggio Emilia	REGGIO EMILIA (Province)
	C.A.T.N.	SETTIMO TORINESE
	AMIAT Azienda Multiservizi Igiene Ambientale S.p.A.	TORINO
LUXEMBOURG	Ville de Luxembourg	LUXEMBOURG
POLAND	Biuro Zarzadu M. ST. Warszawy	WARSZAWA
PORTUGAL	APESU (Assoc. Port. de Ecologia Social e Urbana)	Portugal
	Lipor	PORTO
	GIR (Grupo Intersectorial da Reciclagem)	Portugal
	Valorlis	LEIRIA
	Municipality of Lisbon	LISBOA
	Camara Municipal de Oeiras	OEIRAS
RUSSIA	Moscow City Government	MOSCOW
SPAIN	Ayuntamiento de Barcelona	BARCELONA
	Entitat Metr. de Serveis Hidràulics Tract. de Residus	BARCELONA
	Diputación Foral de Bizkaia	BILBAO
	Junta de Residuos	Catalunya
	Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera	CHICLANA DE LA FRONTERA
	Ayuntamiento de CÓRDOBA	CÓRDOBA
	Aguas de Jerez	Jerez de la Frontera

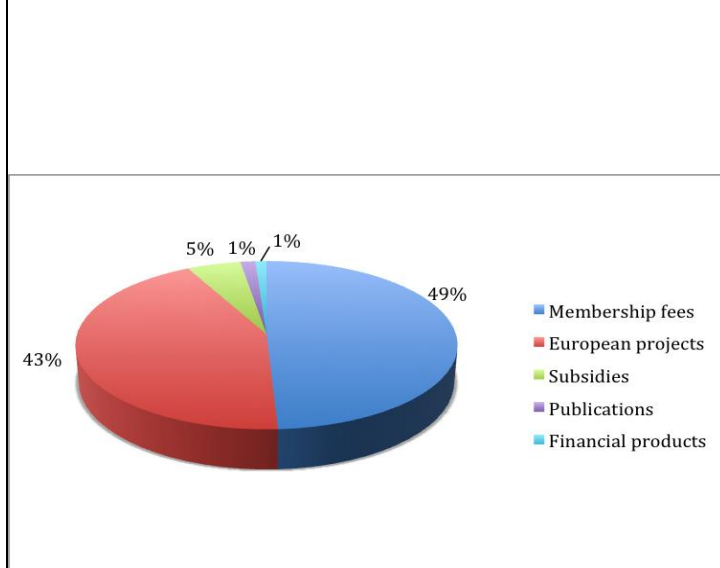
	Ayuntamiento de Madrid	MADRID
	Club Espanol de los Residuos	Spain
	Consell de Mallorca	Mallorca
	Mancomunidad de la Comarca de Pamplona	PAMPLONA
	Diputación Foral de Gipuzdoa	SAN SEBASTIAN
SWEDEN	North West Scania Solid Waste Company	HELSINGBORG
SWITZERLAND	Basel Municipality	Basel
	Ville de Lausanne	LAUSANNE
TURKEY	Bursa Metropolitan Municipality	BURSA
UNITED KINGDOM	Waste Watch	United-Kingdom
	Milton Keynes Council	MILTON KEYNES
	Resource Recovery Forum	United-Kingdom

Toutefois, alors que l'association fête ses 10 ans d'existence en 2004, plusieurs changements importants sont introduits et validés à l'Assemblée Générale de Turku en octobre 2004.

En premier lieu, le réseau décide de changer de nom, traduisant une volonté de refléter l'élargissement de ses activités à la prévention et à la conception des produits, et plus seulement au recyclage⁷⁶⁸. ACRR devient ainsi « ACR+ » (« *Association of Cities and Regions for Recycling and Sustainable Resource Management* », soit l'association des villes et régions pour le recyclage et la gestion soutenable des ressources).

En second lieu, la décision est prise d'ouvrir le réseau à des entreprises privées, en tant que « membres associés », tout en conservant le statut de membre officiel pour les autorités locales et régionales. Cette décision reflète l'objectif de l'association de constituer un centre d'expertise ouvert sur tous les acteurs de la gestion des déchets (vision de Jean-Pierre H. notamment), mais elle est également sans doute motivée par des considérations économiques. (voir graphique ci-joint sur les revenus de l'association en 2004).

⁷⁶⁸ Extrait du nouveau site Internet mis en ligne mi 2006 : « *the Association's name evolved from Association of Cities for Recycling (ACR-AVR) to current "Association of Cities and Regions for Recycling and for sustainable Resource management (ACR+)" reflecting the evolution:*
- from waste to products and resources, by encouraging prevention, reuse and recycling
- from EU-15 to Eastern countries and South-Mediterranean countries
- from public partnerships to multi stakeholders partnerships »



Origine des revenus de l'ACRR en 2004
(source: archives ACR+)

Avec le recours à un nombre grandissant de projets européens entre 2000 et 2004⁷⁶⁹, l'association se retrouve en effet dans une situation en 2004 où les revenus des projets égalent quasiment les ressources issues des cotisations des membres (49% des revenus issus de cotisations contre 43% pour les projets européens). Souhaitant toujours privilégier l'indépendance de l'association, le Président Jean-Pierre H. encourage le recrutement de nouveaux membres plutôt que le recours à des projets européens. Cette recherche passe par l'ouverture vers les Pays du centre et de l'est de l'Europe (favorisée par l'élargissement de l'UE de 2004) ou en Méditerranée, mais aussi vers d'autres catégories de membres.

⁷⁶⁹ En 2004, ACRR est engagé dans 5 projets recevant un financement de la Commission européenne :

- un projet LIFE coordonné par ACRR, dénommé APPRICOT (« Assessing the Potential of Plastics Recycling in the Construction and Demolition Activities ») sur le recyclage des déchets issus de la construction et de la démolition, réalisé de 2003 à 2006 avec des représentants de l'industrie (fédérations professionnelles) et des membres du réseau; (<https://web.archive.org/web/20081203155950/http://www.acrplus.org/project-APPRICOD>);
- un projet sur fonds de la DG Recherche VERC (Virtual European Recycling Center) sur l'application des Nouvelles Technologies de la Communication et d'Informations au recyclage des déchets, réalisé de 2002 à 2005 (<http://www.acrplus.org/images/pdf/document71.pdf>); le coordinateur du projet est un institut de recherche.
- Un projet Europaid du programme URB-AL (coopération décentralisée avec l'Amérique Latine) intitulé « RqueR » pour « Recurso-Residuo-Recurso. Entre todos es posible un ciclo sostenible (R que R) » (« Ressources-Déchets Ressources. Rendre possible un système circulaire durable »). Le projet est réalisé de 2003 à 2005 avec pour coordinateur une ville de l'agglomération de Barcelone (Sant Boi de Llobregat) ;
- ELISEE (Encouraging Local Initiatives For Sustainable Lifestyles in Enlarged Europe) est un projet d'un an réalisé à compter d'avril 2004 dont le coordinateur est ACRR ; mené avec Union of Baltic cities, il vise à promouvoir les modes de vie durables dans les nouveaux États membres qui rejoignent l'UE en 2004 (www.acrplus.org/fr/nos-activites/projets-anterieurs/2-content/278-elisee consulté en janvier 2019)
- MED'ACT est un projet financé par la Commission européenne en 2004-2005 de coopération avec des pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie), consistant en des réunions organisées par ACRR (<https://web.archive.org/web/20061006231012/http://www.acrplus.org/project-MEDACT>).

Enfin, et même si c'est encore à ce stade symbolique, l'association commence timidement à s'autonomiser d'IBGE : tout en restant hébergés à IBGE, les membres du secrétariat se voient dotés en 2005 pour la première fois d'une adresse électronique spécifique « @acrplus.org »⁷⁷⁰. En outre, l'association déménage début 2007 dans des locaux séparés, dans le quartier européen (IBGE ayant entamé des réflexions pour un déménagement dans un « bâtiment exemplaire » dont le principe sera officiellement approuvé en décembre 2007 par la Région). Le secrétaire exécutif, Francis R. est épaulé en 2006 par un secrétaire général basé à Londres, Kit S. (ayant travaillé de longue date avec le réseau, et ayant représenté plus récemment une association britannique membre d'ACR+⁷⁷¹). Kit S. reste secrétaire général depuis Londres jusqu'en 2010.

Néanmoins, l'influence d'IBGE et de son directeur général Jean-Pierre H., qui reste président de l'association, continue d'être forte.

Le rapprochement avec les réseaux généralistes et la Commission européenne

Deux événements vont conduire à asseoir la position d'ACR aux alentours de 2002-2004 : la participation au comité de pilotage de la Campagne des villes durables et la mise en place d'un groupe d'expert sur la gestion des déchets interne à la DG environnement associant les autorités locales.

ACRR rejoint la campagne des villes durables au même moment que d'autres réseaux spécialisés, début 2002. Francis R. est présent au comité de pilotage de la campagne⁷⁷², où ACRR retrouve notamment Energie cités, le CCRE, Eurocities et ICLEI. Cette participation se traduit par une coopération avec le CCRE pour un livrable sur les ressources et les déchets (« Integrated Thematic Working Session on Resources, Products and Waste Policy »), qui est présenté lors de la Semaine Verte (« Green Week » de la DG ENV) en juin 2003. Néanmoins, ACRR ne s'investit plus à partir de 2004 dans les groupes d'expert sur l'environnement urbain (pour lesquels il est vrai que les déchets ne figurent pas à l'ordre du jour⁷⁷³).

Au-delà de la campagne des villes durables, d'autres activités liées spécifiquement

⁷⁷⁰ <https://web.archive.org/web/20061006231411/http://www.acrplus.org/index.asp?page=160>

⁷⁷¹ Il intervient par exemple dans des conférences d'ACR dès 1998-1999 pour le compte de la World Resource Foundation, puis représente le Resource Recovery Forum, membre d'ACRR depuis au moins 2002

(<https://web.archive.org/web/20020903192459/http://www.acrr.org/publications/summaries/conference/summary4.htm> et

<https://web.archive.org/web/20020602184008/http://www.acrr.org/about-us/members/index.htm>).

⁷⁷² <https://web.archive.org/web/20020614035541/http://www.sustainable-cities.org:80/networks.html> et

<https://web.archive.org/web/20021006031221/http://www.sustainable-cities.org:80/cocom.htm>

⁷⁷³ https://web.archive.org/web/20060102230121/http://europa.eu.int:80/comm/environment/urban/expert_group_urban_env.htm et

https://web.archive.org/web/20060102230121/http://europa.eu.int:80/comm/environment/urban/pdf/minutes_04_09_24.pdf

aux déchets associant la Commission européenne et les réseaux de collectivités vont jouer un rôle de rapprochement à partir de 2000. Dans le cadre d'EXPO 2000 et de conférences organisées à Hanovre entre juin et octobre 2000, une conférence « european environmental day » est organisée par la Commission européenne le 28 juillet 2000 avec le CCRE sur la question des déchets en milieu rural⁷⁷⁴. Lors de cette conférence, le chef de l'unité « gestion des déchets » de la DG environnement, Ludwig Kramer, annonce la **mise en place d'une commission ad hoc** (« *Environment - Ad hoc Commission - Local government waste management Committee* »), qui doit réunir les autorités locales 2 fois par an⁷⁷⁵. Le CCRE est chargé de la coordination de ce groupe.

En novembre 2000, la Commission (unité « gestion des déchets » de la DG ENV) réunit pour la 1^{ère} fois ce groupe⁷⁷⁶. Une 2^{ème} réunion est programmée le 14 mai 2001⁷⁷⁷.

ACRR participe à ce « Ad hoc waste management committee » mis en place par la DG ENV à partir de 2002, avec d'autres représentants d'autorités locales et régionales : « *L'ACRR est membre du 'comité ad hoc sur la gestion des déchets' ouvert aux représentants des autorités locales et régionales, créé récemment par la DG Environnement de la Commission européenne. Cela permet à ACRR de suivre au plus près l'actualité européenne. Les autres acteurs de ce comité sont des associations représentant tous les aspects des collectivités locales et régionales telles que le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe), l'ARE (Assemblée des régions d'Europe), le Conseil de l'Europe, le Centre européen des entreprises publiques, Eurocities.*

*Les points à l'ordre du jour comprennent les points inscrits au programme de travail de la DG Environnement, tels que les déchets biodégradables, les boues d'épuration, le PVC, les piles et les huiles usagées, en plus des éléments demandés qui présentent un intérêt pour les autorités locales. Parmi ceux-ci: prévention, achats publics écologiques, réduction des déchets, échange d'expériences en matière de planification en général et création d'emplois dans le domaine de la gestion des déchets. »*⁷⁷⁸.

⁷⁷⁴ <https://web.archive.org/web/20001008024214/http://europa.eu.int:80/comm/environment/expo2000/index.htm>

⁷⁷⁵ <https://web.archive.org/web/20010414195032fw/http://www.ccre.org:80/bxl-info/265.html>

⁷⁷⁶ <https://web.archive.org/web/20010414190101fw/http://www.ccre.org:80/bxl-info/269.html>

⁷⁷⁷ https://web.archive.org/web/20010415063801/http://www.ccre.org:80/cal_an.html

⁷⁷⁸ <https://web.archive.org/web/2005110224308/http://www.acrr.org/projects/ad-hoc.htm>

(traduit de l'anglais : « *The ACRR is a member of the ad hoc waste management Committee opened to representatives from local and regional authorities, which was recently created by DG Environment of the European Commission. This allows ACRR to further follow the European current affairs. Other actors of this committee are associations representing all aspects concerning local & regional authorities as the CEMR (Council of European municipalities and regions), the AER (Assembly of European Regions), the Council of Europe, the European Centre of Public Enterprises, Eurocities. Agenda items include the issues on the working programme of DG Environment, such as biodegradable waste, sewage sludge, PVC, batteries and used oils further to items requested representing an interest to local authorities. Among these prevention, green procurement, waste minimization, exchange of planning experience in general and job creation in waste management* »

La proximité d'ACR avec la Commission est sans doute favorisée par le fait qu'à partir de 2001, un ancien secrétaire général d'ACR est recruté à la DG ENV pour s'occuper de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets, et qu'un autre ancien secrétaire général est également recruté par la DG ENV en 2003 pour travailler sur les études d'impact (donc celles sur les déchets).

Cette période est d'ailleurs celle où Jean-Pierre H. considère qu'il est le plus proche de la Commission européenne :

Il y a eu des contacts avec un certain nombre de fonctionnaires. La plupart des fonctionnaires qui ont été responsables de la question des déchets au niveau de la Commission, j'ai été en relation..., plus ou moins... avec quand même des discussions relativement libres, sans prétendre influencer... en...

Par exemple ils vous appelaient quand ils avaient une question ? ou c'est ce genre ?

Non c'est plutôt moi qui prenais rendez-vous à un moment donné en disant : *« je voudrais vous présenter un petit peu ce que fait l'ACR et parler, est-ce que oui ou non vous allez défendre telle ou telle orientation »*. Ma proximité avec les fonctionnaires de la Commission était plus grande il y a 15 ans (NDLR : en 2001-2002) que les dernières années.

Les travaux en commun dans le cadre des villes durables et le groupe d'expert mis en place par la DG ENV permettent à ACR+ de se faire reconnaître comme centre d'expertise, par les institutions européennes et par ses pairs des autres réseaux de collectivité :

A partir du moment où on échange correctement de l'information, à partir du moment où on organise des conférences et on publie des rapports, quelque part, par ce qu'ils disent et par leur contenu, on exerce une sorte de lobbying. Si je mets en avant le fait qu'on peut arriver à un certain niveau de performance en matière de collecte de déchets d'emballage et qu'on peut viser des objectifs qui dépassent 60%, quelque part évidemment il n'y a pas une communication directe qui dit *« nous trouvons que la Commission doit proposer 60 ou 70% de taux de recyclage »* mais indirectement il y a quand même une influence. Néanmoins j'ai évité pendant je pense les 10 premières années de faire des Policy statements ou des communiqués de prise de position d'ACR par rapport à des propositions de directive ou par rapport à des initiatives à quelque niveau que ce soit.

Justement après 10 ans de fonctionnement, l'expertise accumulée au niveau du réseau fait que le réseau est invité à participer à différentes activités, à différentes conférences, qu'elles soient organisées par des acteurs privés ou publics, mais y compris par les institutions européennes. Donc on est amené à participer à la Green Week, on est amené à participer à des auditions du Parlement Européen, du Comité des Régions, du Comité Economique et Social Européen.

(...)

Vous voulez dire qu'il y a un effet d'engrenage en terme d'expertise ? oui.

ACR+ s'engage ainsi sur la voie d'un lobbying indirect, qui s'affirme progressivement jusqu'à devenir un lobbying explicite de 2006 à 2009.

2006-2009 : une période placée sous le signe de la coopération entre réseaux d'autorités locales et du lobbying

La Commission européenne publie sa proposition de directive-cadre sur les déchets en décembre 2005. Cette directive, appréhendée par la Commission sous l'angle « Mieux légiférer », vise à rationaliser l'ensemble de l'acquis communautaire en matière de déchets (voir chapitre précédent sur la proposition législative déchet de 2014 et son origine). La

portée de cette proposition sur la politique européenne des déchets, et le fait qu'ACR+ ait été associée aux réflexions préalables via le « Ad hoc waste management committee », expliquent sans doute que ce soit à cette occasion qu'ACR+ se positionne et mette en place des actions pour valoriser ses positions pour la première fois.

Il semble toutefois que la vocation de lobbying d'ACR+ n'ait pas été vécue sous le signe de l'évidence. ACR ne prend pas position initialement par un "position paper", mais élabore un "compendium" en 2005, qui recense les différences positions. La première prise de position officielle d'ACR+ est seulement publiée en 2006, et validée par l'Assemblée générale, sous le titre « *Motion voted by ACR+ General Assembly on 18th May 2006 in Dublin concerning the proposal for a new Waste Framework Directive and the Better Regulation process in the field of waste management* ». Elle définit les 6 priorités d'ACR+ (votées par l'AG)⁷⁷⁹ pour la future directive-cadre sur les déchets et est accompagnée d'un document proposant des amendements⁷⁸⁰. Ce document est rendu public à l'occasion d'une grande conférence internationale co-organisée avec d'autres réseaux.

Le rapprochement avec les réseaux généralistes (et singulièrement le CCRE) favorisé notamment par la campagne des villes durables conduit à des collaborations pour défendre la position des autorités locales et régionales sur les propositions de la directive-cadre déchet mises sur la table par la Commission.

Point d'orgue de visibilité pour les autorités locales, deux conférences sont co-organisées en 2006 et 2007 par ACR+ et le CCRE (avec d'autres acteurs) sur la proposition de directive-cadre sur les déchets.

La première conférence est organisée à Bruxelles les 19-20 juin 2006 par ACR+ et plusieurs de ses membres (IBGE et 2 autres membres : les anglais du WRAP et les espagnols d'ISR) en partenariat avec le CCRE et 2 ONG (l'association en faveur de la réutilisation RREUSE et le Bureau européen de l'environnement) : *International Conference "How to Better Regulate Waste Prevention, Reuse, Recycling and Composting at the European Level ?" »*⁷⁸¹. Ouverte par la ministre de l'environnement de la région Bruxelles Capitale, Evelyne Huytebroeck (Parti des Verts), cette conférence fait intervenir des représentants des 3 institutions européennes en procédure législative ordinaire : le Commissaire à l'environnement de la Commission européenne⁷⁸², un représentant du Parlement Européen (qui n'est toutefois pas rapporteur ou rapporteur fictif sur la directive-cadre, mais est spécialisé sur les déchets)⁷⁸³ et un représentant de la Présidence du Conseil (détenue par

⁷⁷⁹ <https://web.archive.org/web/20061006214122/http://www.betterregwaste.org/acr.htm>

⁷⁸⁰ <https://web.archive.org/web/20061006214122/http://www.betterregwaste.org/acr.htm>

⁷⁸¹ <https://web.archive.org/web/20071011122759/http://betterregwaste.org/>

⁷⁸² <https://web.archive.org/web/20061006215142fw/http://www.betterregwaste.org/Minutes%20of%20the%20Conference.pdf>

⁷⁸³ Le néerlandais Johannes Blokland qui est l'eurodéputé présent lors de cette conférence internationale est le rapporteur pour le rapport sur la stratégie thématique sur le recyclage des déchets ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/2175\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/2175(INI))); il était rapporteur en outre de 2 textes importants dont les négociations

l'Autriche)⁷⁸⁴. Cette conférence, qui rassemble plus de 220 participants, bénéficie d'une large exposition. Toutefois, si le Commissaire DIMAS fait l'ouverture, aucun fonctionnaire de la DG ENV n'intervient lors des tables-rondes (l'ancien chef d'unité Lüdwig Kramer devenu consultant est l'un des intervenants).

Lors de la conférence, des propositions d'amendements sont exposées, à la fois lors de présentations orales ou par écrit⁷⁸⁵. Le discours de clôture de Jean-Pierre H. demande clairement la prise en compte des propositions d'amendements proposées par ACR+, notamment l'accent à mettre sur la prévention et les mesures de responsabilité des producteurs⁷⁸⁶. Néanmoins, les positions des différents réseaux font l'objet en 2006 de productions séparées⁷⁸⁷.

La 2ème conférence en 2007 est une nouvelle fois proposée par ACR-IBGE avec le soutien de la ministre à l'environnement de Bruxelles-Capitale, Evelyne Huytebroeck, en coopération avec CCRE. Tenue le 9 octobre 2007, cette conférence fait intervenir cette fois la rapporteure de la directive-cadre, la britannique Caroline Jackson, les directeur et chef d'unité "gestion des déchets" de la DG ENV, et la présidence Portugaise du Conseil. Outre ACR+ et le CCRE (Jacques O., représentant Waste Denmark), Eurocities intervient également par la voix du président du groupe de travail déchet d'Eurocities depuis l'automne 2006 (Pentti R., représentant l'entreprise publique de gestion des déchets municipaux solides de la province de Tampere en Finlande⁷⁸⁸).

En 2007-2008, ACR+ fait du lobby sur la directive-cadre l'une de ses lignes directrices. Le programme de travail 2008⁷⁸⁹ adopté en avril 2007 en Assemblée Générale place l'influence comme le premier grand thème de l'année : « 1) *Influencer la politique*

arrivent à leur terme au moment de la conférence : la proposition sur les transferts de déchets ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2003/0139\(COD\)\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2003/0139(COD))), et pour la proposition sur les piles et batteries ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2003/0282\(COD\)\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2003/0282(COD))).

⁷⁸⁴ Un représentant du ministère de l'environnement autrichien est présent lors de la conférence.

⁷⁸⁵ Cf. documents « Projects of amendments to the Commission's proposal for a new Waste Framework Directive [COM(2005)667final], Juin 2006, (https://web.archive.org/web/20061006214629fw/http://www.betterregwaste.org/WFD_amendments_ACR+_EN.pdf) et <https://web.archive.org/web/20061006215120fw/http://www.betterregwaste.org/BR%20in%20the%20field%20of%20prevention.pdf> (pour la prévention).

⁷⁸⁶ https://web.archive.org/web/20061006214936fw/http://www.betterregwaste.org/Discours_cloture.pdf

⁷⁸⁷ La liste des « position papers » des organisateurs et autres parties prenantes est mise en ligne sur le site de la conférence (<https://web.archive.org/web/20070520211425fw/http://www.betterregwaste.org:80/stakes.htm>). A noter en particulier celui du CCRE (<https://web.archive.org/web/20070205160641fw/http://www.betterregwaste.org/cemr.htm>)

⁷⁸⁸ Voir le rapport d'activité 2006 de la société Pirkanmaan Jätehuolto Oy, gestionnaire des déchets de la région de Tampere en Finlande ([http://pihoy.fi/dev/AKPMedia.nsf/Resources/Vuosikatsaus2006/\\$file/Vuosikatsaus_2006.pdf](http://pihoy.fi/dev/AKPMedia.nsf/Resources/Vuosikatsaus2006/$file/Vuosikatsaus_2006.pdf), consulté en mars 2019).

⁷⁸⁹ https://web.archive.org/web/20090714011751/http://www.acrplus.org/work_programme

européenne des déchets et des ressources : l'année 2008 sera cruciale au niveau européen, avec l'approbation finale de la nouvelle directive-cadre sur les déchets et le lancement du processus de révision de la directive DEEE. » Un des groupes de travail (appelé « cluster ») d'ACR+ est chargé spécifiquement du « suivi du processus de meilleure réglementation et de la révision de la directive-cadre sur les déchets » (mené par les espagnols ISR-ES). Des communiqués de presse sont régulièrement publiés pour faire part de la position d'ACR+ sur la révision de la directive-cadre sur les déchets, notamment du côté du Parlement européen.

Le communiqué de presse du 17 avril 2008⁷⁹⁰ soutient le vote de la commission ENVI du 8 avril 2008, notamment la référence aux plans et programmes de déchets, les objectifs de prévention, la distinction entre valorisation matière (recyclage) et énergétique (incinération), un objectif de 50% de recyclage des déchets ménagers, la collecte séparée de nombreux flux (papier, métal, plastiques, verre, etc.), les clarifications apportées aux filières REP (mais regrette l'absence de références aux coûts réels). Le communiqué de presse du 3 juin 2008 soutient les objectifs mis sur la table par le Parlement en montrant qu'ils sont atteints dans certaines villes de leur benchmark.⁷⁹¹

Enfin le document « *Focus on EU waste legislation- Agreement reached on a new Framework Directive* »⁷⁹² d'ACR+ daté de juin 2008 donne la position d'ACR+ sur chacun des compromis finaux entre le Parlement et le Conseil sur la nouvelle directive négociés le 17 juin 2008. ACR+ accueille favorablement les programmes de prévention tout en regrettant l'absence d'objectif à ce niveau, se félicite des objectifs de recyclage/réutilisation pour les déchets municipaux (tout en regrettant qu'ils soient peu ambitieux), est satisfaite de la référence à la hiérarchie des déchets, regrette l'absence de directive spécifique sur les biodéchets, accepte le compromis sur l'incinération « efficace » des déchets mais souligne que cela n'encourage pas le recyclage, et les nouvelles définitions.

ACR+ réagit aussi en décembre 2008 aux questions du livre vert sur les biodéchets.

Le travail coopératif de lobby avec le CCRE en 2006-2007 ouvre la voie à des rapprochements additionnels entre réseaux. En avril 2007, un représentant de l'association des municipalités flamandes VVSG – Interafval, Christophe D., entre au Conseil d'administration d'ACR+ pour la période 2007-2009, alors qu'il est également membre du groupe de travail déchet du CCRE. Il met en place avec le président de l'association française AMORCE, tous deux membres d'ACR+, un groupe de travail d'autorités publiques transversal sur les déchets d'équipements électriques et électroniques, dénommé WEEE-Pin⁷⁹³ (la Commission européenne ayant annoncé son intention de réviser la directive sur le sujet). Ce groupe établi en février 2007 constitue un vecteur de travail avec les autres réseaux

⁷⁹⁰ <https://web.archive.org/web/20090714024649/http://www.acrplus.org/index.asp?page=45>

⁷⁹¹ http://www.acrplus.org/images/archived_news/document441.pdf

⁷⁹² <https://web.archive.org/web/20090714024649/http://www.acrplus.org/index.asp?page=45>

⁷⁹³ <https://web.archive.org/web/20090106145937/http://www.acrplus.org/WEEE-PIN> et <https://web.archive.org/web/20081203154646/http://www.acrplus.org/WEEE-pin%20explanation>

: dès la première réunion, Christophe D. propose d'associer notamment le CCRE et Eurocities à la rencontre avec la Commission européenne organisée par ce groupe de travail⁷⁹⁴. Cette participation du CCRE est avalisée et concrétisée dès la 2ème réunion du réseau en avril 2017, avec la présence du secrétaire du groupe de travail déchet du CCRE. De fait, participent ensuite au WEEE-Pin des représentants d'autorités locales de différents réseaux (dont particulièrement le président du groupe déchet d'Eurocities, Pentti R., et d'autres représentants du groupe de travail "déchets" du CCRE). Ce groupe suit pas à pas la proposition de révision de la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques, qui est finalement mise sur la table par la Commission en décembre 2008. La position du CCRE sur la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques publiée en novembre 2009 fait référence et soutient la position du WEEE-Pin⁷⁹⁵, qui est mise en annexe du document.

En février 2009, lors de la 5ème réunion du WEEE-Pin apparaît dans le groupe une participante qui représente une nouvelle association, alors encore non formalisée : "Municipal waste Europe". L'arrivée de cette association va en réalité marquer un tournant pour ACR+. Après une période de coopération forte avec les autres réseaux d'autorités locales généralistes, dont le succès se concrétise par exemple dans des actions de lobby communes comme le groupe de travail WEEE-Pin, une fracture va s'opérer entre les réseaux. A partir de 2009, le paysage des associations de collectivités locales européennes sur les déchets va ainsi se recomposer.

18. La période récente d'ACR+ (2009-2015) : avec l'arrivée de Municipal Waste Europe et le départ de la figure tutélaire du réseau, le réseau entame une refondation centrée sur les projets européens

Alors qu'ACR+ fête en 2009 ses 15 ans d'existence avec ses 92 membres⁷⁹⁶ et occupe, par son expertise reconnue, une place de tête de pont parmi les associations de

⁷⁹⁴ Extrait du compte-rendu de la réunion du premier WEEE-Pin (http://www.acrplus.org/images/pdf/pdf_previous_metting/document155.pdf) : "Christof has also already managed to organize a meeting of the WEEE-PIN with (l'administrateur en charge du dossier à la Commission) in order to present a report on the revision process of the WEEE Directive and on the Commission's activities in that field. This meeting will take place on 25th April (2007) in IBGE's premises. Further details will be sent to participants in due course. It is decided that CEMR and Eurocities (main European networks of LRAs) and RREUSE (European federation of social economy enterprises) will be invited to this meeting in order to develop common and stronger positions with them. "

⁷⁹⁵ http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/waste_weene_fr.pdf

⁷⁹⁶ <https://web.archive.org/web/20090106220626/http://www.acrplus.org/index.asp?page=173>

collectivités locales de déchets, une nouvelle association apparaît dans le paysage bruxellois. Venue des pays scandinaves, son développement va fragiliser ACR+ et conduire à un repositionnement des différentes associations européennes d'autorités locales sur la question des déchets.

18.1. L'arrivée de Municipal Waste Europe dans le jeu bruxellois bouscule ACR+ (2009-2012)

18.1.1. Municipal Waste Europe : une association d'origine scandinave qui se développe rapidement

Municipal Waste Europe naît en 2008. L'origine de l'association est à lier à des préoccupations communes de libéralisation des activités de gestion des déchets dans les pays nordiques dans les années 2007-2008⁷⁹⁷ : un arrêt d'une Cour suprême en Suède (arrêt SYSAV de mars 2008, pris en application de la jurisprudence de la Cour de justice européenne) inquiète en effet les associations nordiques publiques de gestion de déchets lors de la réunion du Conseil Nordique des Déchets en mai 2008, car il précise que toutes les activités de gestion de déchets doivent désormais être incluses dans un appel d'offre (remettant en cause de fait les services publics locaux en monopole). Quatre associations nationales de gestion publique des déchets (par ailleurs adhérentes à la fédération professionnelle européenne de traitement des déchets FEAD) décident alors de créer une association européenne pour défendre le statut public de la gestion des déchets : ainsi naît Municipal Waste Europe, rassemblant à l'origine 4 membres fondateurs nordiques, basés en Suède (Avfall Sverige⁷⁹⁸), en Norvège (Avfall Norge), au Danemark (Renosam), et en Finlande (Finnish Solid Waste Association – JLY).

L'association commence ses activités européennes en juin 2008 (c'est-à-dire à la fin de la négociation de la directive-cadre sur les déchets). Une secrétaire générale est engagée à Malmö en Suède, qui est également le siège d'implantation de Avfall Sverige, le membre suédois. Dans l'attente d'une formalisation de l'association, est initialement identifié à ses côtés comme personne de contact un représentant du membre danois, Renosam⁷⁹⁹.

La formalisation de l'association, sa croissance et son entrée sur la scène bruxelloise vont alors se faire très vite. Un premier « position paper » est publié sur la directive-cadre déchet dès le 20 octobre 2008⁸⁰⁰, faisant état de 7 membres pour l'association (soit en plus

⁷⁹⁷ cf. rapport activité de l'association danoise DAKOFA 2007-2008 https://dakofa.dk/fileadmin/user_upload/documents/Footer/Foreningen/AAarsberetninger/Aarsberetning_2007_2008.pdf

⁷⁹⁸ D'après son rapport d'activité 2013, p.8 : http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Arbete/Nyhetsbrev/annualreport_2013.pdf

⁷⁹⁹ <https://web.archive.org/web/20090318002230/http://www.municipalwasteurope.eu:80/contact.html>

⁸⁰⁰ Position paper du 20 octobre 2008 : <http://www.municipalwasteurope.eu/position/position-paper-municipal-waste-europe-comments-directive-waste-20-october-2008>

des 4 membres fondateurs : l'Islande, la Belgique et les Pays-Bas). Municipal Waste Europe s'implante en 2008-2009 à Bruxelles, dans les locaux de CEEP (Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics), en envisageant une coopération avec le CCRE et d'autres⁸⁰¹. L'association est constituée officiellement en juillet 2009, et est enregistrée sur le Moniteur Belge comme comportant 8 membres initiaux : Renosam (DK), the Finnish Solid Waste Association FSWA (« Jätelaitosyhdistys », FI), VVSG (BE), Samband Islenskra Sveitarfelaga(Iceland), Federambiente (IT), NVRD (NL), Avfall Norge (NO) et Avfall Sverige (SE).⁸⁰² Le premier Conseil d'Administration est présidé par un représentant néerlandais (NVRD), associé à deux vice-présidents italien et suédois. Dès octobre 2009, lors d'une conférence à Reykjavik, la secrétaire générale mentionne un autre membre (Autriche) et l'arrivée imminente de l'Allemagne⁸⁰³.

Sur les 8 membres nationaux de Municipal Waste Europe en 2009, la moitié sont des membres d'ACR+ : l'association néerlandaise NVRD, l'association italienne Federambiente, l'association flamande Interafval, l'association finlandaise Finnish Solid Waste Association - JLY sont toutes les 4 membres d'ACR+ en 2009⁸⁰⁴. Si le positionnement en faveur d'une gestion publique des déchets est sans doute attractif pour ces associations nationales, la possibilité d'occuper des places de pouvoir au sein de cette nouvelle association européenne est également vraisemblablement plus grande qu'à ACR+ (où Jean-Pierre H. est toujours président après 15 ans et ne manifeste pas d'intention de quitter ses fonctions, et est entouré d'un conseil d'administration formé de fidèles comme les catalans d'ARC, les portugais du LIPOR ou la région wallonne). Les 4 associations restent membres d'ACR+, mais un certain désengagement s'opère à mesure que MWE monte en puissance : Christof D. d'Interafval quitte le Conseil d'administration d'ACR+ en 2009 par exemple. Les activités du WEEE-Pin ne reflètent plus aussi clairement à partir de 2009 l'implication des autres réseaux qu'ACR+ (voir notamment les « position papers » d'ACR+ de février 2010 et 2011).

Municipal Waste Europe se positionne comme le lobby défendant le service public des déchets. Ce positionnement est porteur : l'association compte 12 associations nationales adhérentes en septembre 2010⁸⁰⁵, 14 en mars 2012 (adhésion de l'association portugaise EGSRA et de l'association française AMORCE⁸⁰⁶). Cette attractivité s'explique à deux niveaux.

D'une part, se présentant comme un groupe d'intérêt spécialisé dans les déchets, MWE est une source d'information précieuse pour ses membres sur les développements

⁸⁰¹ http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Umhverfisv_GK.pdf, diapositive 2.

⁸⁰² http://www.ejustice.just.fgov.be/tsv_pdf/2009/07/22/09104200.pdf

⁸⁰³ http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Umhverfisv_GK.pdf, diapositive 2.

⁸⁰⁴ <https://web.archive.org/web/20090106220626/http://www.acrplus.org/index.asp?page=173>

⁸⁰⁵ Italie, Portugal, Royaume-Uni, Autriche, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Islande, Norvège, Danemark, Suède, Finlande (source : https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Gunnel_Klingberg_EPSU_conference_sept_2_010.pdf

⁸⁰⁶ <https://web.archive.org/web/20120920133022/http://www.municipalwasteeurope.eu:80/>

législatifs. Sa secrétaire générale suit ainsi attentivement (et rapporte à ses membres) les activités de la Commission européenne sur les déchets (biodéchets, filières REP), et les négociations en cours, par exemple de la directive déchets d'équipements électriques et électroniques (jusqu'au dernier trilogue en décembre 2011).

D'autre part, fortement liée au CEEP dont elle partage les locaux, et dont elle est associée au groupe de travail environnement⁸⁰⁷, l'association s'intéresse également aux dossiers ne relevant pas directement de la politique sectorielle des déchets mais qui peuvent avoir un impact sur le service public des déchets. C'est le cas en particulier des travaux relatifs aux lignes directrices sur les services d'intérêt général (économiques) et à la directive concession, en préparation à la Commission en 2010-2011. Cette dernière directive va ainsi jouer un rôle clé dans la façon dont vont se réassembler les réseaux.

Si le positionnement de lobby est revendiqué par MWE, l'association est néanmoins encore jeune et n'a pas vraiment les ressources pour s'engager dans un lobbying direct durant ses premières années d'existence. De 2008 à 2011, la première secrétaire générale est ainsi davantage tournée vers le recrutement de nouveaux membres, la consolidation des membres existants, la recherche d'informations sur les développements politiques institutionnels, et plus généralement la découverte des autres réseaux (elle rencontre ACR+, le CCRE, Eurocities en 2011). Les choses vont évoluer à partir de 2012 : fin 2011, Municipal Waste Europe engage le recrutement d'une nouvelle secrétaire générale. La personne sélectionnée est une experte en lobbying : ancienne secrétaire générale de la fédération des entreprises de déchet (FEAD), ayant 20 ans d'expérience dans le domaine des déchets, elle dispose également d'une excellente connaissance du fonctionnement des institutions bruxelloises et des autres acteurs européens des déchets. A partir de 2012, MWE va atteindre un stade de maturité lui permettant de s'engager clairement dans des activités de lobby.

A contrario, dans le même temps, ACR+ va fortement limiter son activité de lobby pour se consacrer à divers projets européens.

18.1.2. L'engagement dans des projets européens change peu à peu le profil d'ACR+

Si 2007 et 2008 sont des années marquées par un important travail de lobbying d'ACR+ (sur la directive-cadre notamment) et peu de projets (2007 est une année où ACR+ ne participe qu'à un seul projet mené par Union of Baltic cities⁸⁰⁸), l'association va au tournant des années 2010 focaliser son activité, initialement de manière fortuite, sur la réalisation de projets européens.

Le changement de direction trouve ses racines dans une « campagne européenne

⁸⁰⁷ C'est le cas par exemple mi 2011 comme précisé dans une lettre interne de 2011 (http://www.samband.is/media/mweuppfaerslur/INTERNAL_update_27_2011.pdf).

⁸⁰⁸ <https://web.archive.org/web/20061006231050/http://www.acrplus.org/project-MUE25>

pour la réduction des déchets » (initialement appelée -100kg sur le modèle d'une initiative bruxelloise). Cette campagne engagée en 2007 est soutenue dès 2008 par un certain nombre de figures européennes⁸⁰⁹, dont les eurodéputés Caroline Jackson et Johannes Blokland, mais également des maires de villes européennes ou représentants de régions européennes (dont Evelyne Huytebroek pour Bruxelles-Capitale, Camille Durand pour Nantes Métropole, Martine Aubry pour Lille, Mercedes Bresso pour la région du Piémont, ou Ken Livingstone pour Londres). L'une des actions de cette campagne (action 4) est la création d'une Semaine Européenne de la Prévention des déchets, dont l'édition pilote est programmée en novembre 2008, sur inspiration de la semaine française de réduction des déchets (mise en place depuis 2006 sous l'égide de l'ADEME)⁸¹⁰.

La première édition européenne est organisée officiellement en novembre 2009 dans le cadre d'un projet LIFE+ mené par l'ADEME⁸¹¹ (2009-2011). Le projet conduit ACR+ à organiser de multiples manifestations en 2010 et 2011, dont notamment des cérémonies de remise de trophées, soutenues par la Commission européenne (l'édition 2010 le 28 mars 2011 se fait par exemple avec la participation d'un représentant du cabinet du Commissaire Potocnik, et un fonctionnaire de la DG ENV est membre du jury⁸¹²). Ce projet est reconduit comme projet LIFE+ de 2013 à 2017, avec cette fois ACR+ comme coordinateur⁸¹³. Il offre à ACR+ une visibilité politique grandissante, notamment auprès de la Commission (cf. édition 2014 lors de laquelle ACR+ reçoit le prix du meilleur projet LIFE durant la Green Week).

En parallèle de ce projet phare, plusieurs membres d'ACR+ candidatent pour des projets en associant le réseau : c'est ainsi qu'ACR+ se retrouve en 2010 partie prenante à 6 projets en même temps, certains étant gérés par des réseaux partenaires comme ICLEI⁸¹⁴.

⁸⁰⁹ <https://web.archive.org/web/20090530060039/http://www.acrplus.org/index.asp?page=313>

⁸¹⁰ <https://web.archive.org/web/20090920124328if/http://www.acrplus.org:80/upload/documents/document488.pdf>

⁸¹¹ <https://web.archive.org/web/20090529191827/http://www.wastereductionweek-pilotedition.eu/index.php?lang=fr>

⁸¹² <https://web.archive.org/web/20120825014059/http://www.ewwr.eu/2010-awards>

⁸¹³ www.ewwr.eu/en/project/recognition

⁸¹⁴ Les 5 projets sont les suivants :

- Le projet Life+ MINI-WASTE (2010-2013) piloté par Rennes-Métropole vise à l'élaboration d'un outil de gestion de la réduction des déchets et des actions de démonstration en matière de réduction des déchets organiques.
- Le Projet PREWASTE (2010-2012) est un projet INTERREG IVC piloté par la Région Marche (Italie), avec pour partenaires plusieurs membres d'ACR+ (IBGE, ORDIF, Tampere solid waste management Ltd). Il vise à mettre en place des politiques de prévention au niveau régional et des bonnes pratiques.
- Le projet GODEM (Gestion Optimisée des Déchets En Méditerranée) est un projet Europaid/CIUDAD (cooperation in Urban development and dialogue) piloté par la région Bruxelles capitale, qui vise à créer un réseau de villes actives sur les déchets dans les pays méditerranéens.
- Le projet « Horizon2020capacitybuilding » (2010-2012) est un projet Europaid pour mettre en place des formations et conférences dans les pays méditerranéens. Ce projet est piloté par l'université d'Athènes (« National and Kapodistrian University of Athens »)
- Le projet Green Commerce est un projet Life+ piloté par la Generalitat de Valencia

A côté de ces projets européens, ACR+ développe également des projets en interne, avec l'idée de suivre la mise en œuvre de la directive-cadre sur les déchets : un observatoire européen des déchets municipaux (inauguré lors d'une conférence à Paris avec l'ORDIF en septembre 2010) et un club sur les filières REP (« EPR club »), inauguré en juin 2012.

Toutes ces activités, et notamment le suivi des projets européens, conduisent à consolider le secrétariat : l'assemblée générale de 2010 est l'occasion pour le secrétaire général nouvellement nommé, Olivier D. (recruté en 2005 comme gestionnaire de projets), de présenter la nouvelle organisation du secrétariat désormais composé de 5 permanents et 2 personnes en soutien (les anciens secrétaires exécutifs, à temps partiel). La taille du secrétariat double ainsi par rapport aux 15 premières années : de 2011 à 2013, le secrétariat compte 8 personnes⁸¹⁵.

De 80 en 2006⁸¹⁶, le nombre de membres passe à 94 en 2009 et à 96 en 2010 (source : évolution des membres présentée à l'AG 2010, archives internes d'ACR+). Ce niveau d'environ 90 membres se maintient en 2011-2012 mais n'augmente plus malgré des campagnes de recrutement. Une hausse des cotisations est décidée à l'Assemblée Générale 2011, mais les revenus de l'association reposent désormais plus sur des projets européens que sur les cotisations. Cette montée en puissance de l'activité « projets » ne fait pas l'unanimité au sein d'ACR+, notamment pour les membres souhaitant influencer la politique européenne pour défendre les intérêts des autorités locales et régionales.

18.1.3. Le refus d'ACR+ de s'engager en faveur d'une gestion publique des déchets profite à Municipal Waste Europe

Depuis sa création, l'association ACR+ est le siège d'attentes divergentes de ses membres, certains souhaitant orienter l'activité vers le lobbying, alors que d'autres sont davantage intéressés par le développement d'une expertise et la conduite de projets européens.

De 2006 à 2011, et même si elle ne le revendique pas nécessairement, l'association s'est clairement engagée dans le lobby, d'abord sur la directive-cadre, puis sur la proposition sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (via le WEEE-Pin).

Les tenants d'une demande de lobbying au sein de l'association souhaiteraient

-
- Le projet LG Action (2009-2011) est un projet piloté par ICLEI cofinancé par le programme Intelligent Energy Europe (IEE), qui vise à mettre en réseau et impliquer les gouvernements locaux dans le débat sur l'énergie et le climat au niveau européen et international.

⁸¹⁵ <https://web.archive.org/web/20110921082959/http://www.acrplus.org/Staff>,
<https://web.archive.org/web/20120424092204/http://www.acrplus.org/Staff> et
<https://web.archive.org/web/20120424092204/http://www.acrplus.org/Staff>

⁸¹⁶ Brochure de présentation d'ACR+, 2006
(<https://web.archive.org/web/20061006231317/http://www.acrplus.org/upload/documents/document167.pdf>).

maintenir cette activité, et l'étendre à tous les textes qui peuvent potentiellement porter atteinte aux collectivités réalisant des actions de gestion de déchets. Or l'activité de projets, si elle permet de développer une expertise, prend beaucoup de temps et a tendance à accaparer le secrétariat.

La proposition de directive sur les concessions mise sur la table par la Commission européenne fin 2011 va exacerber les divisions au sein de l'association et conduire à une scission d'une partie des membres.

ACR+ est en effet contraint par certains de ses membres⁸¹⁷ de se positionner sur le fait de défendre ou non un modèle public de gestion des déchets. Sous l'impulsion de Jean-Pierre H., le choix est fait de ne pas faire de lobby sur ce point auprès des institutions européennes, adoptant une position de neutralité sur le caractère public ou privé de la gestion du service public :

J'ai défendu de manière assez forte et catégorique le fait que la gestion des déchets pouvait être une gestion privée ou publique, peu importe, que l'ACR n'allait jamais faire du lobby dans un sens ou dans un autre. Ce qui a généré des conflits un petit peu, ce qui fait que certains ont créé Municipal Waste Europe (MWE). MWE est venu il y a 5 ans ou 6 ans comme le réseau qui regroupe ceux qui regroupent la gestion publique des déchets ménagers.

J'avais compris 2008 ? pour vous c'est après que la divergence s'est faite ?

Dans la politique déchets, notamment avec la question des déchets municipaux, de plus en plus est perçue la question de savoir s'il faut défendre un monopole public ou s'il faut considérer qu'il faut ouvrir ça à la concurrence de tous les acteurs. L'évolution peut-être... il y a eu aussi des règles ou des débats au niveau européen sur justement le service public, est-ce qu'on fait rentrer l'environnement, l'eau...

La directive concession ?

Oui. Je pense que le débat a été perçu de plus en plus clairement et au niveau de l'ACR, on a été amené indirectement de façon de plus en plus évidente, « est-ce que vous allez défendre oui ou non ?... ». Amorce voulait des positionnements nettement plus clairs et plus « autorité publique » face au secteur privé. C'est aussi toute la question dans l'évolution de l'ACR avec le secteur privé. On a dit « l'objectif fondamental est l'expertise » mais il est évident que cette expertise ne peut pas se développer sans information ou si on n'est pas en contact avec le secteur privé. Et donc dès le départ on a admis un membership mais qui n'est pas un membership entier, qui est ... les membres adhérents paient des cotisations pour ceux qui veulent devenir membres, ils participent mais ils ne votent pas pour le Conseil d'Administration, ils ne participent pas au Conseil d'Administration.

Ce positionnement va durablement impacter le profil d'ACR+ et sa relation avec les autres réseaux, amenant à une distanciation avec les autres réseaux généralistes. Les membres d'ACR+ déçus par ce positionnement recentrent leurs activités au sein de Municipal Waste Europe (Amorce adhère à MWE en 2012, et les réseaux nationaux adhérents des deux associations se désengagent progressivement d'ACR+⁸¹⁸). Le CCRE prend clairement position sur la directive concession, et se rapproche ainsi de Municipal Waste Europe (ayant par ailleurs quelques membres communs). A partir de 2013, le groupe de travail « déchets » d'Eurocities est relancé par un représentant de la ville d'Oslo, également actif au sein de

⁸¹⁷ Notamment les réseaux nationaux membres de MWE.

⁸¹⁸ Interafval et Finnish association quittent ACR+ en 2014. En février 2019, sur les 4 réseaux nationaux membres de MWE qui étaient initialement membres d'ACR+, seul le réseau italien Utilitaria (ex-Federambiente) est encore membre d'ACR+.

Municipal Waste Europe (sous la casquette de l'association norvégienne).

Au final, la neutralité d'ACR+ vis à vis d'un modèle public ou privé de gestion des déchets va conduire à distendre les liens avec les autres réseaux d'autorités locales et régionales, et va également contribuer à changer le profil du réseau (augmentant le nombre de membres partenaires par rapport à la base de membres « autorités locales », notamment les ONG).

18.2. ACR+ : la refondation après le départ de la figure tutélaire passe par les projets européens (2012-2015)

Après 18 ans de présidence ininterrompue d'ACR+ depuis la création de l'association en 1994, Jean-Pierre H. annonce officiellement en novembre 2012 vouloir mettre fin à sa présidence d'ACR+, ce qui est concrétisé en 2013. Le nouveau président est le responsable de l'Agence Catalane des Déchets ARC basée à Barcelone, membre fondateur d'ACR+ et présent au Conseil d'administration depuis de longues années. Certes les liens avec IBGE sont maintenus, avec le recrutement d'une nouvelle secrétaire générale fin 2012 issue des rangs de l'institut bruxellois, et le fait que Jean-Pierre H. conserve un rôle dans le Conseil d'Administration. Mais des inflexions dans le positionnement du réseau se font jour assez rapidement.

18.2.1. La refondation d'ACR+ autour des projets européens et l'économie circulaire

L'association s'engage résolument sur la voie des projets européens, et ce faisant, renforce son attention sur les pays de la Méditerranée. En outre, de manière prudente, elle essaie de conserver également une activité de lobby en direction des institutions européennes. Enfin, elle essaie de se positionner comme la plateforme locale de l'« économie circulaire » au niveau européen.

Le changement majeur qui intervient au départ de Jean-Pierre H. est la stratégie, assumée, de développer les projets européens : amorcé de manière accidentelle en 2010, le changement consistant à participer à de plus en plus de projets européens est confirmé en 2015 et démultiplié à partir de 2016. Le nombre de projets auxquels participent ACR+ explose à partir de 2012 (cf tableau ci-après).

Année	Nombre de projets auxquels participe ACR+ (financement européen)	Taille du secrétariat
2005	4	4

2006	2	5
2007	1	6
2008	1	5
2009	2	6
2010	7	?
2011	7	8
2012	7	8
2013	7	8
2014	5	6
2015	8	7
2016	15	11
2017	14	15
2018	16	14
2019	14	13

(source : rapports d'activité d'ACR+, sites internet d'ACR+ sur archive.org)

Cette activité nécessite l'emploi de nouveaux administrateurs, et la montée en puissance du secrétariat, qui dépasse 10 personnes en 2016, et gagne fortement en expertise :

Ce qui s'est passé c'est que (la nouvelle secrétaire générale) elle a monté beaucoup plus de projets ces derniers temps, ce dont elle est responsable ou à moitié responsable. Ce qui s'est passé c'est qu'avec la thématique de l'économie circulaire est arrivé H2020, avec toute une série de sollicitations à rentrer dans les projets, et en général on fait rentrer ACR dans les projets pour diffusion des résultats, pour profiter de la notoriété... et donc dans les projets H2020 sur le papier, le bâtiment, l'optimisation de la gestion des déchets organiques... bref l'ACR est maintenant (fin 2016) dans une dizaine de projets, à la fois parce qu'en terme de stratégie peut-être il y a eu une petite évolution, peut-être aussi surtout parce qu'il y a eu cette sollicitation de toute une série de gens en disant « on monte un projet, est ce que vous êtes intéressés » ? etc. Évidemment pour ACR être dans un projet, c'est une bonne source d'information et ensuite jouer un rôle de diffusion d'information, c'est un bon rôle par rapport aux autorités locales et régionales de leur diffuser l'expertise des résultats d'un projet.

Si on est dans un projet maintenant sur la construction, FISSAC qui va durer 3 ans, ça veut dire qu'il y a quelqu'un dans ACR qui va augmenter son expertise au niveau de cette thématique, et puis quand le projet, si le rôle essentiel de l'ACR dans le projet est de diffuser les résultats du projet, ça correspond en partie à l'objectif de renforcer l'expertise des pouvoirs publics etc..

La nouvelle équipe dirigeante d'ACR+ en 2013 développe davantage le réseau vers les pays Méditerranéens, notamment pour attirer de nouveaux membres. Une modification des statuts entérinée en 2015 prévoit l'ouverture d'une antenne de l'association à Barcelone dans cette optique. Cette concrétisation de l'ancrage du réseau au Sud-Ouest de l'Europe apparaît davantage comme une confirmation d'orientations existant depuis longtemps que comme un réel changement : dès sa naissance, les membres espagnols sont très présents au sein d'ACR+ (cf. les 2 premières conférences annuelles tenues à Pampelune et Séville ou le fait que l'Agence barcelonaise ARC soit un membre fondateur présent au Conseil d'Administration depuis lors) et les 3 langues de travail de l'association jusqu'en 2010 sont le français, l'anglais et l'espagnol. Un certain nombre de projets dès les années 2000 sont tournés vers l'Amérique Latine (URB-AL, dans lequel Jean-Pierre H. est personnellement impliqué) ou le Maghreb (cf. projet MED'ACT en 2004-2005⁸¹⁹). Enfin, une extension du

⁸¹⁹ <https://web.archive.org/web/20081203162523/http://www.acrplus.org/project-MEDACT>

réseau nommé ACR+MED est créée à la suite du projet GODEM⁸²⁰ en 2012. Cette orientation permet à l'association de gagner quelques nouveaux membres⁸²¹. Mais l'élargissement du champ d'investigation hors Union Européenne ne signifie pas pour autant que l'association perd de vue sa vocation européenne.

Au final, tout en essayant d'attirer de nouveaux membres, ACR+ devient une association essentiellement financée par les projets européens. En 2014, les financements des projets européens représentent 58% des revenus et en 2017, 82%⁸²². Amenant une certaine sécurité financière, cette évolution permet à ACR+ de développer d'autres activités.

Parmi ces activités, le suivi des évolutions législatives figure en bonne place. A leur arrivée à la tête de l'ACR+ en 2013, la secrétaire générale et le nouveau Président sont intéressés par les développements européens, et notamment les préparatifs de la révision des directives déchets de 2014. L'« EPR Club », forum de débat spécialisé sur la question des filières REP mis en place en 2012, devient à partir de fin 2012 l'un des moyens privilégiés pour garder un contact étroit avec la DG ENV. Plusieurs « position papers » sont produits par l'association en 2013 sur la révision des directives déchets, et l'association répond à plusieurs consultations publiques. Si la nouvelle équipe est plutôt favorable au fait de maintenir des actions d'influence de l'association, elle est consciente du caractère potentiellement clivant du sujet parmi les membres. De fait, les actions de lobbying de l'association sont évoquées mais pas revendiquées. La brochure de présentation de l'association éditée en 2013 et mise en ligne au moins jusqu'en 2016 mentionne pudiquement dans la liste des raisons pour rejoindre le réseau, à côté des objectifs d'expertise et de partage d'information, un objectif de « *pouvoir exprimer les vues des autorités locales et régionales au niveau européen* »⁸²³. Le Programme de travail 2015 évoque très brièvement un objectif de renforcer les contacts avec les parlementaires européens⁸²⁴. Néanmoins, un travail de lobby est réalisé, principalement à l'initiative du secrétariat.

Avec les 20 ans de l'association en 2014, ACR+ adopte une « nouvelle vision » qui consiste à élargir ses activités à l'économie circulaire, au-delà des déchets. Les autorités

⁸²⁰ GODEM – Gestion Optimisée des Déchets en Méditerranée (www.acrplus.org/fr/nos-activites/projets-anterieurs/2-content/271-godem-gestion-optimisee-des-dechets-en-mediterraneeproject).

⁸²¹ La ville de Sousse (Tunisie) est membre du Conseil d'administration en 2013. Plusieurs membres proviennent du pourtour méditerranéen en 2019 (2 membres tunisiens, 1 membre égyptien, 1 membre turc, 1 membre jordanien).

⁸²² <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=302141215278-05#scrollNav-13> (pour le budget 2017, consulté en mars 2019).

⁸²³ « Follow the European policy developments and get the opportunity to express the views of local and regional authorities at European level; » ([http://www.acrplus.org/images/Media Kit/dossier presentation.pdf](http://www.acrplus.org/images/Media%20Kit/dossier%20presentation.pdf) , consulté en septembre 2016)

⁸²⁴ « ACR+ will continue to strengthen its contacts with the various EU institutions. A special focus will be given to the European Parliament and DG Growth (ex DG ENT). » ([http://www.acrplus.org/images/pdf work programme/ACR Work Programme 2015.pdf](http://www.acrplus.org/images/pdf%20work%20programme/ACR%20Work%20Programme%202015.pdf) consulté en septembre 2016)

locales doivent jouer un rôle de facilitateur pour une « approche multi-R » (réduire, réutiliser, recycler) associant l'ensemble des acteurs (publics et privés) et en considérant une circularité de l'économie la plus locale possible (concept de « hiérarchie territoriale »)⁸²⁵. Un nouveau groupe de travail « Circular Economy Network » (CEN : réseau économie circulaire) est mis en place en novembre 2014, et permet de positionner ACR+ sur le sujet, notamment auprès de la Commission européenne, et suscitant l'intérêt de plusieurs eurodéputés⁸²⁶. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, ACR+ essaie aussi de se rapprocher d'autres réseaux au-delà du monde des déchets strictement européen : en 2016, elle devient « structure de soutien » de la Convention des Maires pour le climat et l'énergie, travaille au niveau international avec le CCRE sur l'économie circulaire (« climate chance coalition on circular economy »), et adhère à l'association internationale ISWA qui inclut des prestataires privés de gestion des déchets⁸²⁷. Si cette nouvelle stratégie passe par des nouveaux outils comme le CEN et de nouveaux partenariats, et met en avant des termes un peu différents comme « économie circulaire » ou « new business models », elle est en continuité avec la politique prônée par ACR+ depuis ses débuts (focus sur la prévention des déchets, réutilisation, partenariat avec les entreprises privées etc.).

En somme, au tournant des années 2015, ACR+ est davantage focalisée sur ses projets et a considérablement renforcé son secrétariat. Les développements législatifs sont suivis mais ne conduisent pas à des manifestations de lobbying en partenariat avec d'autres associations de collectivités, et notamment le CCRE, comme cela a pu être le cas dans les années 2006-2008⁸²⁸. En fait, les rapprochements ont lieu entre les autres réseaux : un partenariat se noue progressivement entre Municipal Waste Europe et Eurocities, rejoints par le CCRE.

⁸²⁵ « ACR+ wishes to keep on promoting the "Multi-R" approach (Reduce - Reuse - Recycle) placing this approach in the concept of circular economy. Furthermore, ACR+ advocates for territorial hierarchy where the "short cycle" is chosen as much as possible, for "new business models" and for more partnerships among different stakeholders, whether public or private. » (extrait du communiqué de presse pour l'AG2014 et les 20 ans d'ACR+ : http://www.acrplus.org/images/Media_Kit/Press_Releases/PRESS_RELEASE_-_ACR_conference_General_Assembly.pdf)

⁸²⁶ http://www.acrplus.org/images/Activity_Reports/ACR_Activity_report_2015.pdf, consulté en septembre 2016 : « With regards to other European institutions, ACR+ has also managed to make its presence increasingly felt in the European Parliament thanks to its CEN initiative which has captured the interest of several politicians/MEPs from across the political spectrum. »

⁸²⁷ http://www.acrplus.org/images/Activity_Reports/ACR_Activity_Report_2016.pdf, consulté en février 2017

⁸²⁸ Les conférences sur les déchets organisées par le Comité des Régions associent l'ensemble des réseaux de collectivités, et donc conduisent à des conférences communes entre les 4 réseaux ACR+, MWE, Eurocities et CCRE. C'est le cas par exemple en octobre 2013 lors d'une plate-forme technique (http://ec.europa.eu/environment/legal/platform_en.htm), en 2015 (<http://cor.europa.eu/fr/events/Pages/Closing-the-loop-in-the-Circular-Economy.aspx>, consulté en 2016) ou 2017 (<https://cor.europa.eu/en/events/Pages/Waste-legislation-review-regions-cities-for-a-circular-economy.aspx>), mais elles ne traduisent pas une volonté particulière de coopération entre les réseaux. A noter également que les liens d'ACR+ avec le CCRE perdurent hors lobby européen, comme par exemple dans le cadre de la coalition « économie circulaire » de l'association internationale Climate Chance, ou plus généralement dans le cadre d'échanges (Le président d'ACR+ participe par exemple à la Conférence biennale du CCRE organisée en avril 2016 à Nicosie https://twitter.com/Eva_Banos1/status/723110370345254912)

18.2.2. Les rapprochements entre Municipal Waste Europe, Eurocities et le CCRE pour le travail de lobbying mettent en évidence les divisions entre réseaux

Des liens se forment rapidement entre Eurocities et Municipal Waste Europe lorsque Eurocities relance son groupe de travail « déchets » début 2013 sous l'impulsion d'un représentant de la ville d'Oslo (Hakon J.), avec notamment pour objectif d'influencer les propositions de la Commission sur les directives déchets annoncées pour 2014⁸²⁹. Après une rencontre entre le groupe de travail « déchets » d'Eurocities et MWE en mai 2014⁸³⁰, une grande conférence commune est organisée par les deux réseaux le 3 décembre 2014 sur le « paquet déchets » proposé par la Commission en juin 2014, en présence de la rapporteure Simona Bonafé, du rapporteur fictif Davor Skrlec et du commissaire VELLA⁸³¹. Les liens passent par les membres communs, et notamment la ville d'Oslo. Ce partenariat se poursuit : en janvier 2016, Eurocities et MWE organisent ensemble pour la Commission européenne une grande conférence sur la collecte séparée des déchets⁸³². Le CCRE, via son secrétariat du groupe de travail « déchets », se rapproche ensuite des 2 autres associations (premier document de position en commun en juin 2016⁸³³).

Ces rapprochements pointent en creux la division qui s'est créée entre les réseaux sur ce point précis de l'activité de lobbying, au-delà même des positions tenues, ce qu'exprime ainsi un représentant d'un des secrétariats des réseaux généralistes :

Ca dépend de la proximité qu'on a. ACR+ ne fait pas beaucoup de lobbying... comme nous le faisons (comme le CCRE, Eurocities, Municipal Waste Europe le font). Ils ne se sont pas développés... Ce que nous voulions faire, c'est développer des amendements concrets. ACR+ ne fait pas ça. (...)
ACR+ aurait probablement pu être d'accord avec nous. Par exemple,... Mais ils ne font pas ça en particulier... ils ne sont pas... Ce n'est pas une question d'être avancé ou pas avancé, mais ils ne se concentrent pas sur le *style*, et pour moi, ça n'a de sens que si on suggère des propositions concrètes (d'amendements)... donc voilà.

En outre, la position prise par ACR+ de rester neutre quant au statut public ou privé des gestionnaires de déchets, et la volonté d'ouvrir l'association à des membres invités issus du privé, demeurent mal comprises par les autres associations, et notamment Municipal Waste Europe :

ACR + (...), il ne peut pas s'agir d'un lobby, parce que ses membres sont des régions, des municipalités, des entreprises privées, des consultants... et que, par conséquent, il est

⁸²⁹ http://eciaplatform.eu/wp-content/uploads/2013/02/EUROCITIES-Flash-123_Feb13.pdf

⁸³⁰ <https://twitter.com/ErikAfval/status/464071208162840576> et <https://twitter.com/ErikAfval/status/464054226952654848>

⁸³¹ <http://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/Final%20agenda%203%20Decembre%20event%20MWE%20EUROCITIES.pdf>

⁸³² <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/Municipal%20waste%20Conference%20Final%20Report.pdf>

⁸³³ "Common statement by EUROCITIES, Municipal Waste Europe, and the Council of European Municipalities and Regions on the European Commission's proposal for the revision of the directive on waste and landfill", Juin 2016 (<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Joint%20statement%20on%20Waste%20and%20landfill%20review%20-%20EUROCITIES%20MWE%20CEMR.pdf>).

impossible d'avoir une position commune, parce qu'aucune position commune ne conviendra à tout le monde; chaque membre d'ACR+ appartient à une association différente et si vous examinez les positions de ces associations, elles seront très souvent conflictuelles. Et pourtant, ACR+ fait du lobbying, ils publient des articles avec des positions.

Cette divergence de point de vue entre MWE et ACR+ continue d'empoisonner les relations entre les 2 associations, étant en outre exacerbée par la concurrence qu'elles se livrent pour le recrutement de membres. Au final, le champ des réseaux européens de collectivités actives dans le domaine des déchets se retrouve polarisé entre d'une part, un pôle constitué des réseaux donnant la priorité au lobbying législatif avec une position centrée sur un statut public de la gestion des déchets (MWE, CCRE et Eurocities) et d'autre part, ACR+, réseau valorisant l'expertise et le développement de connaissances via des projets et l'ouverture sur les acteurs privés.

Les réseaux de collectivités locales dans le domaine des déchets, connaissent une évolution générale à la division entre les 4 réseaux de collectivités principaux.