

Penser l'écologie politique 2

Économie, changement social et dynamique des écosystèmes
15-16 juin 2015 – Université Paris 7 Diderot, Bâtiment Buffon
LCSP Paris 7 Diderot / MNHN / Ladyss / CEPN / AgroParisTech / Télécom EM (Mines-Télécom)

Titre de l'acte : Que font les associations environnementales auprès de l'Union Européenne ? De la déconstruction de l'entrée « lobbying » au concept d'« agir communicationnel stratégique »

Auteur : Adrien Jahier / doctorant en sciences de l'information et de la communication / CERTOP / Université Toulouse III Paul Sabatier
adrien.jahier@iut-tlse3.fr

INTRODUCTION

En termes d'action, l'écologie politique connaît actuellement en France et en Europe une grande hétérogénéité : alors que les « zone à défendre » se multiplient – les exemples les plus emblématiques étant ceux autour du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou du barrage de Sivens – une autre facette de l'écologie s'éloigne des mouvements sociaux dont elles étaient, pour certaines, issues afin de se rapprocher des couloirs feutrés des institutions politiques. Le « lobbying » est devenu ce mot-valise pour qualifier une activité qui, appréhendée de manière journalistique, renvoie à différents mythes (Miruna Balosin, 2010, p. 1181) : les législateurs sont dominés par les lobbyistes, l'argent est la clé pour faire du lobbying, les industries détruisent les associations et la corruption s'aggrave à cause du lobbying.

De façon plus problématique, cette entrée « lobbying » est largement utilisée en sciences sociales et renvoie, dans certains travaux, tout autant à l'activité des associations environnementales que celle des entreprises (voir, par exemple, Miruna Balosin, 2010 ou Greenwood, 2011).

Ainsi, une approche tout aussi journalistique qu'académique participe à une confusion conceptuelle qui nécessite d'être dissipée.

La question est alors la suivante : comment qualifier la pression des associations environnementales auprès des institutions politiques ? Est-elle assimilable à celle des entreprises ?

De part notre ancrage en Sciences de l'Information et de la Communication, notre démarche consiste à comprendre et analyser la spécificité communicationnelle des associations environnementales lorsqu'elles se structurent par rapport au pouvoir. Pour ce faire, nous soutiendrons la thèse suivante : les associations environnementales ne font pas de « lobbying » mais *communiquent* autour de « positions désintéressées » comme la protection environnementale.

Ainsi, dans un cadre conceptuel inspiré par l'oeuvre d'Habermas (1987, 1992), nous montrerons que même si, en apparence, les associations environnementales peuvent utiliser des leviers de nature économique fournis par certaines entreprises pour mieux faire pression auprès des décideurs européens, cet usage ne remet pas en cause leur nature communicationnel. L'utilisation d'un levier de type économique est avant tout un moyen stratégique pour contre-carrer une frange du sous-système économique et mieux faire pression auprès de celui politico-administratif.

Avant de démontrer notre thèse, nous allons, tout d'abord, donner quelques éléments sur notre axe de recherche – les associations environnementales autour de l'Union Européenne – et, en termes plus précis, présenter les enjeux et forces en présence autour d'un règlement particulier qui constitue notre cas d'étude – celui No 517/2014 sur l'utilisation des gaz fluorés à effet de serre.

L'UNION EUROPÉENNE : UN TERRAIN DE PRÉDILECTION POUR COMPRENDRE LE TRAVAIL DES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES

L'Union Européenne bénéficie d'une politique environnementale des plus avancées au monde (Greenwood, 2011, p. 145). Un tournant dans l'histoire communautaire reste incontestablement l'Acte unique européen qui inclut un chapitre en matière environnemental. Entré en vigueur en 1987, il inclut le principe de précaution, par exemple, ou encore celui du pollueur-payeur. La conséquence directe de ces nouvelles dispositions législatives est l'arrivée d'une première vague d'associations environnementales à Bruxelles. Ainsi, les Amis de la Terre, Greenpeace et World Wide Fund (WWF) for Nature rejoignent à la fin des années quatre-vingt le Bureau Européen de l'Environnement installé depuis 1974.

Une deuxième vague d'installation a lieu, dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, avec l'ouverture de bureaux d'associations plus spécialisées comme le Réseau Action Climat, Birdlife International ou encore l'Association Transports et Environnement. Le but pour toutes ces associations est de faire pression auprès du sous-système politico-administratif de l'Union Européenne, dont la politique est de plus en plus prégnante en matière environnementale. Certaines d'entre elles forment dorénavant le groupe des dix associations environnementales les plus

importantes (« Green 10 »).

Ces différentes vagues correspondent alors à l'« européanisation » des associations environnementales : elle se définit comme le rôle grandissant de ces associations au niveau de l'Union Européenne et leur adoption d'une dimension explicitement européenne plutôt que nationale (Alex Warleigh, 2001, p. 620).

En conséquence, le domaine de l'environnement compte dorénavant, avec celui de l'économie, le plus grand nombre de groupes d'intérêts à Bruxelles (Cohen, 2007, p. 336).

Bruxelles constitue donc un terrain de prédilection pour comprendre et analyser le travail des associations environnementales car la capitale européenne accueille, en son sein, une multitude d'entre elles qui coexiste avec un grand nombre de représentants du « sous-système économique » ; cette coexistence peut alors être propice – c'est ce que nous allons voir – à un rapprochement, tout au moins une relation, entre associations et entreprises pour mieux peser auprès du sous-système politico-administratif de l'Union Européenne.

MÉTHODOLOGIE : UNE APPROCHE ESSENTIELLEMENT QUALITATIVE

Notre approche est essentiellement qualitative et se base donc sur des entretiens semi-directifs, au nombre d'une soixantaine. Ils ont été menés avec des employés d'associations environnementales, d'autres de regroupements industriels, des parlementaires, leurs assistants, des employés de la Commission européenne, d'autres de ministères nationaux d'États-membres de l'Union Européenne. Les dispositions du règlement No 1049/2001 au sujet du droit d'accéder pour tout citoyen européen aux documents envoyés par des tiers aux trois institutions européennes ont également été utilisées pour analyser différents documents envoyés dans un objectif de pression auprès de l'Union Européenne.

LES RAPPORTS DE FORCE AUTOUR DU RÈGLEMENT No 517/2014 SUR L'UTILISATION DES GAZ FLUORÉS À EFFET DE SERRE : ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES ET ENTREPRISES « PROGRESSISTES » VERSUS ENTREPRISES « CONSERVATRICES »

Nous avons sélectionné le règlement n°517/2014 sur l'utilisation des gaz fluorés à effet de serre. La consommation des HFC, qui sont les gaz fluorés les plus courants, a augmenté de 60 % depuis 1990 de par leur utilisation généralisée dans la climatisation, ainsi que la réfrigération commerciale et industrielle. Ainsi, nous les retrouvons dans un grand nombre d'applications utilisées quotidiennement : du climatiseur à domicile au réfrigérateur commercial en supermarché en passant par les distributeurs automatiques de boissons, ils ont envahi la vie des consommateurs européens et internationaux. Or, par rapport à 1 kg de CO₂, les HFC ont un Potentiel de Réchauffement Global (PRG) de 9400 à 12 000 fois plus important. L'enjeu pour l'Union Européenne est donc de réglementer leur usage grâce au règlement susmentionné : rentré en vigueur le 1er janvier 2015, il impose une réduction progressive des HFC de 79% d'ici 2030.

Avant que la procédure législative ordinaire pour ce règlement soit finalisée, les différents groupes d'intérêt ont tenté d'influencer entre 2010 et 2014 le sous-système politico-administratif de l'Union Européenne. Trois secteurs se sont relayés auprès des décideurs européens et ont déclaré, via le Registre de la Transparence de l'Union Européenne, les budgets suivants pour leur activité d'« influence » :

- celui fluoré avec un budget de 23 ML 900 000 Euros¹ : nous le qualifions de « conservateur » au sein du « sous-système économique » car il souhaite continuer à produire et consommer des gaz fluorés. Il est essentiellement représenté par des grandes multinationales nord-américains et japonaises ;
- celui des alternatives naturelles aux gaz fluorés (900 000 EUR²) : nous lui donnons le qualificatif de « progressiste » car il propose des alternatives aux gaz fluorés comme le dioxyde de carbone, l'ammoniac ou encore le butane. Ce secteur se constitue d'un certain nombre de petites et moyennes entreprises européennes³ ;
- celui de la société civile (2 ML 200 000 EUR⁴) figuré par certaines associations environnementales : il constitue le focus de notre travail de recherche et est composé d'associations comme le Bureau Fédéral Européen et certains de ses membres comme ECODES en Espagne ou LEGAMBIENTE en Italie, ainsi que l'Agence d'Investigation Environnementale qui a joué un rôle moteur au sein de la coalition.

Or les entretiens semi-directifs menés sur place attestent de la puissance de pression des entreprises productrices et consommatrices de gaz fluorés. Ainsi, un assistant parlementaire, qui a travaillé auprès de l'un des rapporteurs fictifs du règlement, a dressé ce constat :

1 Arthur Neslen Euractiv, L'UE envisage d'interdire les gaz à effet de serre fluorés dans les frigos domestiques, 3 octobre 2012, <http://www.euractiv.fr/sections/climat-environnement/lue-envisage-dinterdire-les-gaz-effet-de-serre-fluores-dans-les-frigos>

2 *Ibid.*

3 A noter que certaines entreprises sont consommatrices à la fois de gaz fluorés et d'alternatives naturelles

4 Arthur Neslen Euractiv, L'UE envisage d'interdire les gaz à effet de serre fluorés dans les frigos domestiques, 3 octobre 2012, <http://www.euractiv.fr/sections/climat-environnement/lue-envisage-dinterdire-les-gaz-effet-de-serre-fluores-dans-les-frigos>

« En cinq années passées à Bruxelles, j'ai vu deux sessions de lobbying très intenses et l'une d'entre était au sujet du dossier des gaz fluorés⁵. »

Plusieurs autres interlocuteurs du sous-système politico-administratif, et plus exactement de ministères nationaux des États-membres de l'Union Européenne ou de leur représentation permanente à Bruxelles, ont eu d'ailleurs cette même et unique phrase au sujet des entreprises productrices et consommatrices de gaz fluorés : « trop de lobbying tue le lobbying »⁶. La pression de la part du secteur fluoré est tellement intense qu'il en devient même contre-productif pour ceux qui en sont les récipiendaires.

Comme l'a souligné l'employé d'une association environnementale, le rapport de force est démesuré entre :

« D'un côté, l'industrie, son réseau, ses lettres, sa pression à faire des choses. Et ensuite, vous avez quelques ONGs et quelques entreprises. C'était totalement disproportionné⁷. »

Face à la puissance de la frange conservatrice du sous-système économique, l'enjeu pour les associations environnementales et les entreprises de celle progressiste va être de délivrer le même message aux décideurs européens. Celui-ci pourrait se résumer ainsi : les alternatives naturelles aux gaz fluorés existent et il est dès lors possible de demander, en plus d'une réduction progressive ambitieuse des HFC d'ici 2030, un maximum d'interdictions supplémentaires pour chaque secteur ou/et sous-secteur concerné par le projet de règlement. Pour ce faire, entreprises de la frange progressiste et associations vont avoir une argumentation similaire pour contre-carrer l'influence de celle conservatrice du sous-système économique.

EN APPARENCE : DES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES FAISANT LA PROMOTION DES ALTERNATIVES NATURELLES AUX GAZ FLUORÉS

L'employé d'une association environnementale reconnaît, avec ce dossier des gaz fluorés, la nouveauté à utiliser, pour lui, des arguments économiques dans son travail quotidien de pression⁸. A titre d'illustration, il s'appuie, pour chaque rencontre avec un parlementaire européen, sur une liste présentant les entreprises productrices et consommatrices d'alternatives naturelles aux gaz fluorés de leur pays respectif⁹. Le message est alors le suivant : en votant pour un projet de règlement aussi restrictif que possible sur l'utilisation des gaz fluorés, le parlementaire pourra stimuler une nouvelle frange de l'économie européenne, celle que nous qualifions de « progressiste ».

Une note envoyée par une association environnementale le 28 mai 2013 – cette fois-ci à la Commission européenne via la Direction Générale Action pour le Climat – fait état de l'échelle de production actuelle des alternatives naturelles au sein de l'Union Européenne¹⁰. Or l'état chiffré de ce marché est directement extrait d'un rapport de Shecco, une plate-forme européenne en relations publiques pour les entreprises de la frange progressiste du sous-système économique¹¹. En donnant ces chiffres, l'enjeu pour l'association est de souligner que le marché des alternatives naturelles existe et pourra répondre à un règlement ambitieux sur les gaz fluorés¹². Mais il permettra surtout de débloquent des investissements pour améliorer l'économie d'échelle et capitaliser sur des opportunités au sein du marché européen, voire international¹³. La transition vers des technologies de remplacement est ainsi présentée comme en adéquation avec les intérêts de l'économie européenne¹⁴. Il est précisé que ce marché naissant est essentiellement composé de petites et moyennes entreprises européennes¹⁵.

La même note s'appuie également sur la croissance actuelle et future du marché mondial de la réfrigération et de la climatisation¹⁶. En s'appuyant sur des données fournies par la frange progressiste du système économique, l'enjeu est, finalement, de montrer qu'un règlement ambitieux en termes de lutte contre les gaz fluorés favorisera la croissance et

5 « In 5 years in Brussels, I've seen two very hardcore lobby sessions and one of them was about the F-gas dossier. », Entretien avec un assistant parlementaire

6 « Too much lobbying kills lobbying », Entretiens avec différents employés de ministères nationaux des États-membres de l'Union Européenne ou de leur représentation permanente à Bruxelles

7 « On one hand, the industry, its network, their contact through their network, their letters, their pressure to do things. And then you have EIA, EEB, Shecco and maybe 1 or 2 others. It was really a gross disbalanced. » Entretien avec l'employé d'une association environnementale

8 Entretien avec l'employé d'une association environnementale

9 Ibid.

10 European Economic Interests at Risk: A Strong F-Gas Regulation Strengthens Europe

11 Site Internet de Shecco : http://www.shecco.com/inside_pages/history.php

12 European Economic Interests at Risk: A Strong F-Gas Regulation Strengthens Europe

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Ibid.

l'emploi au sein de l'Union Européenne.

EN SUBSTANCE : UN MOYEN STRATÉGIQUE POUR LES ASSOCIATIONS D'ATTEINDRE UNE POSITION DÉSINTÉRESSÉE POUR PESER SUR LE SOUS-SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF

Si Habermas traite de l'« agir communicationnel » pour l'espace public (1987), nous pouvons néanmoins découper celui-ci en deux temps : celui « autonome » et celui « stratégique » (Suraud, 2006). L'étude du groupe de travail des associations environnementales est à ce sujet éclairant.

Le groupe de travail sur les gaz fluorés : du déploiement d'un agir communicationnel autonome...

Les associations environnementales appartenant à la coalition « anti-gaz fluorés » et membres du Bureau Environnemental Européen se sont réunies deux à trois fois par an entre 2012 et 2014. Ces réunions marquent pour celles-ci un consensus autour d'une position désintéressée par définition – la protection environnementale – à travers la volonté d'obtenir un règlement sur l'utilisation des gaz fluorés aussi restrictif que possible. Plus exactement – alors que l'élimination progressive des gaz fluorés d'ici 2030 est prise pour acquise, y compris par l'industrie¹⁷ - l'exigence portée par ces associations est d'avoir le plus d'interdictions supplémentaires possibles dans les différentes applications consommatrices de ces gaz. Nous sommes alors dans un « agir communicationnel autonome » (Suraud, 2007). Il s'agit ensuite de mettre en application celui-ci *par rapport* aux institutions européennes.

... à celui stratégique...

Des représentants de la frange « progressiste » du sous-système économique sont présents lors de réunions du groupe de travail sur les gaz fluorés. Ils informent alors les envoyés des associations environnementales au sujet de l'existence d'alternatives naturelles aux gaz fluorés¹⁸.

Ces alternatives deviennent alors progressivement la solution stratégique à la thématique des gaz fluorés. Lors d'un entretien semi-directif, un employé d'une association a alors cette phrase au sujet de la promotion des alternatives naturelles :

« Nous ne faisons pas la promotion d'une alternative technologique particulière. Nous sommes en train de faire la promotion d'un moyen de sortir des gaz fluorés. Manifestement, pour ce qui est de l'industrie alternative, il se pourrait qu'ils fassent la promotion d'une solution technologique, ce qui est plutôt différent¹⁹ »

Cet extrait démontre que la promotion d'alternatives naturelles aux gaz fluorés par ces associations n'est pas un but en soit – l'association ne cherche pas de débouchés économiques pour ces alternatives – mais constitue avant tout un *moyen* de sortir du tout fluoré et du danger que font peser les HFC sur le changement climatique. Le moyen – la promotion d'alternatives naturelles – est subsidiaire : le plus important reste la défense d'une position désintéressée comme la protection environnementale.

Finalement, le système économique, qui est censé assurer la reproduction de la vie matérielle, vient fournir ici – dans sa frange « progressiste » – un moyen *stratégique* d'appuyer une position désintéressée.

... pour peser sur un sous-système politico-administratif pris en tension entre exigence environnementale et impératif économique.

Notre recherche a pris connaissance de la méfiance de certains représentants du sous-système politico-administratif de l'Union Européenne vis-à-vis de la protection environnementale défendue par les associations environnementales. Premièrement, au sein de la Commission européenne, une tension a émergé entre différentes Directions Générales (DG) : les DG Énergie et Industrie sont plus proches des intérêts du sous-système économique – notamment dans sa frange conservatrice – que celle Action pour le Climat²⁰. Cette tension a conduit à la fuite d'une première version d'un projet de règlement, plus ambitieuse en termes de lutte contre les gaz fluorés, que la version finale²¹. Pour approcher une Direction Générale peu sensible à la protection environnementale, l'enjeu est de mettre en

17 Entretiens avec différents représentants de regroupements industriels du secteur des gaz fluorés

18 Entretiens avec différents représentants d'associations environnementales

19 *«We are not advocating a particular alternative technology solution. We are advocating a way to get out of fluorinated gases. Obviously in the case of the alternative industry, they might be advocating a particular technology solution which is quiet different.»*, Entretien avec l'employé d'une association environnementale

20 Entretiens avec différents représentants d'associations environnementales et de l'industrie

21 Euractiv, Draft EU law slaps F-gas ban on domestic fridges, 03/10/2012, <http://www.euractiv.com/climate-environment/draft-law-proposes-ban-hfc-europ-news-515143>

avant la solution stratégique des alternatives naturelles comme favorable aux intérêts du sous-système économique²². Deuxièmement, au sein du Parlement européen, certains députés sont également réticents pour discuter avec des associations environnementales²³. Ce refus s'explique le plus souvent par leur positionnement politique : étant membres du Parti de l'Alliance des Libéraux et des Démocrates pour l'Europe (ALDE) ou du Parti Populaire Européen (PPE), ils ont tendance à privilégier les intérêts du sous-système économique face aux positions désintéressées des associations. Pour s'adapter à ce type de situation, une association décide d'inviter lors d'une rencontre avec un de ces parlementaires un représentant du secteur des alternatives naturelles²⁴. La stratégie de l'association consiste alors à utiliser la dynamique du système économique progressiste pour convaincre plus facilement des décideurs européens connus pour leur positionnement pro-industrie.

EN CONCLUSION - DÉCONSTRUIRE LE « LOBBYING » : VERS UNE APPROCHE COMMUNICATIONNELLE DE L'AGIR DES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

La similarité entre les arguments des associations environnementales et celle des entreprises autour de ce règlement N°517/2014 n'est qu'apparente : les premières utilisent les deuxièmes pour contre-carrer le sous-système économique conservateur et mieux influencer celui politico-administratif. Le recours fréquent à un levier de nature économique pour ces associations est alors partie intégrante d'un « agir communicationnel stratégique ». Au delà de leur défense d'une position désintéressée comme la protection environnementale et de leur exigence d'obtenir un règlement aussi restrictif que possible comme « agir communicationnel autonome », elles doivent se mettre d'accord sur la conduite à tenir pour faire pression et se structurer par rapport au sous-système politico-administratif. L'« agir communicationnel stratégique » devient alors une entrée conceptuelle plus pertinente que celle du « lobbying » car elle marque l'ancrage et la spécificité communicationnelle des associations par rapport aux entreprises.

22 Entretiens avec différents employés d'associations environnementales

23 Entretiens avec différents employés d'associations environnementales et d'entreprises du système économique progressiste

24 Entretien avec l'employé d'une association environnementale

Document provisoire. Ce texte fera l'objet d'une publication de la Fondation de l'Ecologie Politique