

Journée d'études de la SEE
Les enjeux des politiques environnementales de l'Union en France

15 mai 2008, Sciences Po Bordeaux, Pessac

Compte rendu

L'appel à proposition de la journée d'études sur les politiques environnementales de l'Union européenne (UE) et leur portée en France était délibérément ouvert. Il visait à susciter des perspectives théoriques et des questionnements différents sur les enjeux de ces politiques. Les contributions et discussions de la journée ont confirmé que ce thème n'était pas aussi restrictif qu'il pouvait apparaître de prime abord, comme l'indique leur synthèse.

L'objectif de **pluralité des approches** et des objets a été tenu par le programme. Pour ce qui est du premier aspect, la plupart des contributions se situaient certes dans l'analyse des politiques publiques, mais elles mobilisaient des cadres conceptuels variés : les récits de politiques publiques (Ansaloni), les arrangements institutionnels (Notte), les instruments de politiques publiques (Halpern et Notte), les usages de l'Europe (Bourblanc). Les approches convoquées en sociologie (Salles), dans les *gouvernementality studies* (Rumpala) et en sciences de l'information et de la communication (Comby), ont par ailleurs apporté des éclairages sur l'action publique dans le domaine de l'environnement.

Les contributions ont couvert des **terrains et problématiques variés**. **Charlotte Halpern** a questionné la part de l'Europe dans le renouvellement des instruments de politiques publiques en France, concluant à un faible impact, avéré dans les années 1990. L'analyse longitudinale des instruments de politiques d'environnement en France évoque plutôt une recomposition. Le volontarisme politique est déterminant dans l'ajustement des dispositifs existants. Il joue également dans des processus d'innovation qui répondent, par des instruments de nature variée, à des enjeux globaux d'environnement.

Pour aborder le facteur européen, **Denis Salles** a souligné que le déficit d'application des normes communautaires et la diffusion des recettes du *new public management* ont justifié la promotion par l'UE de nouveaux instruments de politiques. L'injonction à la responsabilisation est souvent le dénominateur commun de ces instruments. Or, ce mouvement est aussi à replacer dans un processus plus large d'individualisation des sociétés contemporaines. Aborder l'environnement par les attitudes et les pratiques, c'est aussi mettre en évidence les tensions qui se manifestent au niveau individuel. Quand l'environnement devient la responsabilité de tous, sa protection engage les valeurs et les intérêts de chacun.

À partir d'une perspective symétriquement opposée, **Yannick Rumpala** a interrogé la capacité des sociétés à gérer le changement d'ordre systémique que requiert l'enjeu de développement durable. Tel qu'il est discuté, justifié au niveau international, européen et français, ce changement engage des transformations d'ampleur affectant les systèmes sociaux, économiques et naturels. Les discours et publications en termes de « stratégie » confirment la portée du changement tel qu'il est pensé. Yannick Rumpala a complété leur analyse en examinant la restructuration de l'action publique sur le plan organisationnel.

Le propos d'**Olivier Notte** a placé cette discussion sur le terrain d'une directive emblématique de l'approche stratégique et transversale que la Commission a souhaité développer : la directive cadre sur l'eau (2001). Olivier Notte a examiné les instruments sélectionnés pour rencontrer les obligations de la Directive dans le domaine de la participation du public. En France comme aux Pays-Bas, la comparaison révèle le maintien des dispositifs déjà en vigueur, ce qui valide les choix passés de gestion de la ressource eau.

Sur un terrain également sectoriel, **Matthieu Ansaloni** a abordé l'une des mesures de la réforme de la politique agricole commune en 1999 : l'adoption d'un règlement de développement rural destiné à promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. La politique agro-environnementale française a décliné la grammaire de ce dispositif communautaire. Elle a également

été adaptée et modifiée suite aux évaluations menées par le ministère de l'Agriculture pour remplir les obligations européennes.

Magalie Bourblanc a relié le thème de l'environnement à l'activité agricole en revisitant la mise en oeuvre contrariée de la directive Nitrates en Bretagne à partir de l'analyse du dernier épisode de ce processus : une décision de la Commission de 2007 qui témoigne d'une sévérité particulière à l'égard la France. Cette décision conforte l'influence de l'association environnementale bretonne qui a fourni l'argumentation de la procédure contentieuse.

Jean-Baptiste Comby a envisagé le traitement national d'un enjeu global d'environnement à travers la problématique de la construction des problèmes publics. La publicisation des changements climatiques est l'une des composantes de la politique menée par les autorités françaises. Elle leur permet de mettre en avant les responsabilités individuelles dans ce domaine et de s'affranchir d'un débat sur les causes du problème.

Au-delà de ces différents éléments d'interprétation, **trois questions transversales** ont émergé dans les contributions présentées et dans les discussions de la journée :

- comment analyser l'articulation entre le niveau communautaire et le niveau national ;
- comment constater et expliquer le changement dans les politiques publiques ;
- les solutions publiques répondent-elles aux problèmes d'environnement ?

La première question renvoie à la problématique de **l'europanisation**. L'opposition classique *top-down/ bottom-up* (descendant/ ascendant) qui a clivé nombre de travaux montre ses limites pour étudier la politique environnementale de l'UE. Le tableau est beaucoup plus tranché. La Commission européenne développe désormais des prescriptions générales et de nature procédurale afin d'assurer une forme de régulation par le bas. Ce mouvement correspond à une forme de renationalisation des politiques communes, par ailleurs observables dans d'autres domaines (Costa). Il s'inscrit également dans une tendance des politiques publiques en général : il s'agit de favoriser le consensus autour d'objectifs, en laissant des modalités concrètes d'application aux parties prenantes, aux territoires. La Commission européenne a aussi, par le passé, établi des relations avec les acteurs des territoires afin de s'assurer d'informations plus fiables que celles fournies par les Etats membres (Bourblanc). Les niveaux infranationaux, disposant d'une relative autonomie, jouent un rôle essentiel dans la gestion de l'environnement comme l'illustrent récemment, en Amérique du Nord, les initiatives des Etats fédérés pour répondre au défi du changement climatique (LePage).

L'évaluation du **changement dans les politiques publiques** prolonge cette première série de constats. Depuis les années 1990, le double défi de légitimité et d'efficacité justifie des dispositions nouvelles afin de surmonter les difficultés, à l'application, d'une approche legaliste de l'action publique, tout en répondant aux attentes des publics concernés en termes de participation (Salles). Le principe de responsabilité concrétise cette orientation à travers la directive cadre sur l'eau, les mesures agro-environnementales de la PAC, ou encore les stratégies de développement durable de l'UE et des Etats (Notte, Ansaloni, Rumpala). Il s'agit d'associer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de normes collectives les acteurs concrets et impliqués par les problèmes d'environnement. C'est le choix de l'incitation plus que de la contrainte, de l'autorégulation plus que de l'approche *command-and-control*. L'évaluation est la contrepartie de la responsabilisation (Salles, Ansaloni, Rumpala). Fixer des objectifs en laissant ouvert le choix des options pour les atteindre, mesurer les progrès réalisés, favoriser l'apprentissage collectif par la délibération des acteurs concernés, toutes ces étapes sont constitutives de la gouvernance de l'environnement.

Entre les principes affichés et les pratiques, les contributions ont souligné plusieurs décalages. Le changement en faveur de l'autorégulation est à relativiser. La Commission, par exemple, continue d'exercer sa fonction traditionnelle de contrôle de l'application du droit communautaire (Bourblanc, Ansaloni). L'usage instrumental des normes européennes reste également de mise pour des acteurs périphériques (Halpern, Bourblanc). En France, le *statut quo* et les traits corporatistes de gestion de l'environnement sont certes bousculés par les procédures participatives et l'évaluation, mais ils se maintiennent dans ce qui est parfois labellisé comme étant des questions techniques (Notte, Halpern). L'examen des opérations discursives et les justifications avancées par les acteurs de ses politiques permettent également d'évaluer le changement (Rumpala, Halpern). Les négociations internationales

fournissent enfin une part de l'explication dans la formulation de nombreux dispositifs publics dans le domaine (Compagnon).

Ce sont finalement les conséquences de l'évaluation elle-même qui ont été interrogées. Les arbitrages plus politiques que techniques l'emportent parfois dans le choix des mesures destinées à la profession agricole (Ansaloni). Les procédures d'évaluation présentent à la fois des limites et des résultats positifs. Le constat de Matthieu Ansaloni fait écho à plusieurs communications : l'évaluation contribue à expliciter ce qui relève d'arrangements politiques et ouvre ainsi le débat sur la légitimité de ces choix (Salles, Rumpala). C'est finalement l'évaluation elle-même qui est à évaluer : favorise-t-elle la réflexivité des décideurs sur les actions engagées ainsi que la capacité collective à résoudre les problèmes d'environnement ?

Cette question permet de rejoindre le constat de **l'urgence environnementale** qui, du point de vue des participants, s'impose aujourd'hui avec force. Les solutions discutées, mises en oeuvre, sont-elles efficaces sur le plan environnemental ? Pour schématiser, des réponses de deux ordres différents sont possibles. Tout d'abord, les conditions de la gouvernance de l'environnement par la responsabilité ne sont pas systématiquement remplies. Les jeux coopératifs ne sont pas toujours de mise, car l'environnement reste une question conflictuelle, ce qui pèse sur les conditions d'évaluation des mesures et de participation du public. La mise en place précaire d'une évaluation indépendante et dotée de moyens suffisants en France comme au niveau communautaire (Le Seigneur) en est une illustration. Le droit à l'information, qui est l'un des vecteurs de mobilisation de contre-pouvoirs, tels que les citoyens et les associations, est dans ce contexte difficile à concrétiser.

La discussion collective a, d'autre part, revisité les postulats sur lesquels reposent les nouveaux dispositifs des politiques publiques environnementales. L'approche par le marché marque désormais ces politiques, reflétant l'importance accordée au principe de responsabilité. Dans cette perspective, l'environnement est un bien public à protéger des externalités négatives du marché. Les mesures qui en découlent, reposant sur des modèles économiques, sont parfois inapplicables ou même sans effets sur le terrain (Barraqué). D'un autre côté, le recours à la responsabilité individuelle pour gérer l'environnement est loin d'être une condition automatique de succès (Barraqué, Salles, Comby). Le ressort individuel de l'action collective est à considérer : les comportements individuels sont souvent contraints par des choix collectifs, à l'image des déplacements individuels urbains qui dépendent des choix d'aménagement, tandis que les dispositifs participatifs sont parfois confrontés à la passivité de leurs publics.

Nathalie Berny (Sciences Po Bordeaux, SPIRIT)