

L'INVENTION DU MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL

PAR THOMAS REVERDY

Maître de Conférences, CRISTO (1)

Le management environnemental connaît, depuis trois ans, un réel engouement auprès des industriels dans les pays d'Europe : les entreprises certifiées selon la norme ISO 14001 de « système de management environnemental » sont de plus en plus nombreuses. Cette adhésion à la norme ISO 14001 dépasse les espérances suscitées par la diffusion du dispositif volontaire Éco-audit qui l'avait précédée. Ces référentiels font maintenant partie de l'actualité des entreprises, mais beaucoup en ignorent l'histoire. Leur rédaction et leur diffusion témoignent d'un jeu d'influence et de concurrence entre institutions publiques, organismes de normalisation, et lobbying industriel pour définir ce que pourrait être une action volontaire des entreprises en faveur de l'environnement, et en quoi cette action volontaire peut s'articuler avec les pratiques de négociation et de réglementation existant par ailleurs.

(1) CRISTO,
Centre de
Recherche
Innovation
Sociotechnique et
Organisation
industrielle
Téléphone :
04.76.82.55.28,
Adresse :
UPMF, BP 47,
38040 Grenoble
Cedex 9,
Mel :
Thomas.Reverdy
@upmf-
grenoble.fr

En 1993, paraissait le Règlement (2) de la Communauté Européenne « permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit », dit Règlement Éco-audit. Sur le même thème, une norme internationale est publiée, en 1996, sous la référence ISO 14001, « système de management environnemental ». Ces deux référentiels de management, auxquels l'adhésion est volontaire, offrent la possibilité d'une validation par tierce partie, attestant aux parties intéressées la bonne gestion par l'entreprise de ses enjeux environnementaux.

Or, ces référentiels connaissent depuis quelques années une diffusion très significative : plusieurs milliers de sites sont certifiés ISO 14001 ou sont enregistrés au titre du Règlement Éco-audit, en Europe. On s'attend à ce que la norme ISO 14001 s'impose bientôt comme passage obligé pour les entreprises industrielles : un signal de bonne performance, tout aussi incontournable que la série des normes ISO 9000 vis-à-vis des clients et des investisseurs.

On peut s'interroger sur les origines d'un tel succès, tout autant que sur sa signification. Que de nombreuses entreprises trouvent un intérêt à adhérer, de façon volontaire, à des dispositifs qui ajoutent de nouvelles contraintes en matière de protection de l'environnement, est assez surprenant. De même, un Règlement Européen (rédigé par la Commission Européenne et approuvé par le Conseil et le Parlement) auquel l'adhésion soit volontaire, voilà qui est inhabituel. Enfin, le fait que ce dernier soit directement concurrencé par une norme, rédigée par une organisation internationale sans légitimité politique, méritait une investigation. Nous avons cherché à retracer le processus qui a conduit à cette situation inédite grâce à divers entretiens et à l'examen des courriers, rapports d'expert, projets intermédiaires et articles rédigés à cette occasion.

De l'origine des référentiels jusqu'à leur mise en œuvre, on est face à une succession de constructions institutionnelles soumises à des ambitions multiples et contradictoires. Il est difficile de rendre compte de ces « trouvailles » de façon univoque. On est tenté de mettre sur le même plan le Règlement Éco-audit et la norme internationale ISO 14001, puisqu'il s'agit de deux dispositifs assimilables l'un à l'autre en termes de contenu, qu'ils supposent tout deux un engagement volontaire et ce, même s'ils proviennent d'institutions très différentes (les institutions européennes, une organisation internationale de normalisation).

Nous avons essayé de reconstituer ici l'histoire imbriquée des deux référentiels, les multiples « traductions » [Callon, 1986, Lascoumes, 1996] de ce projet inédit, d'abord des organisations patronales vers la Commission Européenne, de celle-ci vers les instituts de normalisation, puis vers les organismes de certification ou de validation

par tierce partie et, enfin, au niveau de leur appropriation par les entreprises. Une question traverse cette histoire de bout en bout : s'agit-il d'une affaire privée, qui occupe les seules entreprises ou, au contraire, s'agit-il de démarches hybrides entre action publique et initiatives privées qui participent au renouvellement des « règles du jeu » [Reynaud, 1989] de l'environnement industriel ?

L'ÉMERGENCE DU MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL

L'émergence du management environnemental se situe au carrefour entre des discours managériaux, relayés par les cabinets de consultants et les organisations patronales de l'industrie chimique, et les ambitions de la Commission Européenne. Notre récit du projet Éco-audit, que nous proposons ci-dessous, montre que celui-ci résulte davantage d'un « bricolage » : les solutions précèdent les objectifs ; des acteurs privés, en particulier les lobbies industriels et les grands cabinets de conseil, se rendent indispensables au processus ; des acteurs publics essaient de tirer profit de diverses opportunités [Meny, Thoenig, 1989]. Le fait que la Commission soit arrivée à proposer un dispositif volontaire de management environnemental peut difficilement être expliqué uniquement par une description, à grands traits, du contexte institutionnel. D'ailleurs, le projet a contribué à l'évolution du contexte, puisqu'il a suscité l'ambition d'une nouvelle forme d'action publique dans le champ de l'environnement, ni réglementaire, ni financière, mais néanmoins incitative.

Prendre au mot les discours managériaux

Quelques éléments du contexte permettent de situer l'engagement du projet Éco-audit. Les années 80 ont connu une très forte intensification de l'action publique en matière de protection de l'environnement et en direction des entreprises. Cette action publique s'est présentée, essentiellement, sous la forme de réglementations techniques préconisant des niveaux de rejets ou des technologies plus respectueuses de l'environnement. À la fin de la décennie, quelques grands groupes industriels font le bilan : ils ont réalisé des investissements lourds en dépollution, mais ils n'ont pas réussi,

(2) Règlement CEE/1836/93 du Conseil, du 29 Juin 1993

pour autant, à restaurer leur image auprès du public. Ils ont donc pris l'initiative de multiplier les démarches et les engagements volontaires : l'objectif principal était de restaurer la confiance du public, quitte à décrire des actions entreprises sous la contrainte réglementaire. Des pratiques de management interne (contrôle, formalisation, formation) se développent pour améliorer les performances, limiter les accidents environnementaux, dans le même esprit que ce qu'a connu la sécurité. Différents guides, engagements et chartes sont rédigés par des organisations d'industriels. Le *Guide d'audit environnemental*, publié par la Chambre de Commerce Internationale, est l'un des plus diffusés.

En 1989, le Guide d'audit environnemental rédigé par la Commission Environnement de la Chambre de Commerce Internationale (un groupe de pression constitué de grandes entreprises internationales) préconise la réalisation d'audits internes (le recueil des données des rejets et l'évaluation des dispositifs de contrôle interne) avec, pour objectif, le contrôle par la hiérarchie de la bonne application de la politique environnementale de l'entreprise. Ce guide est recommandé par un grand nombre d'organisations internationales (dont la Commission Européenne). Il plaide en faveur d'une limitation des réglementations et d'une autorégulation de l'environnement par les industriels, grâce à la généralisation des pratiques d'audit environnemental.

La Direction Générale XI (chargée de l'environnement à la Commission Européenne) s'intéresse à ces diverses pratiques volontaires. Cette direction est chargée d'une harmonisation des réglementations européennes dans une orientation globalement régalienne, à la différence des autres Directions Générales, plus libérales. La DG XI se demande si les « bonnes pratiques », présentées dans le guide d'audit environnemental, ne pourraient pas être réglementées. Elle rédige, en septembre 1990, un projet de Directive qui prévoit l'obligation d'audits réguliers pour certaines activités industrielles sur le modèle du guide de la CCI : si des industriels vantent les mérites de l'audit environnemental, pourquoi ne pas le rendre obligatoire ?

Les rédacteurs de la DG XI reprennent donc les préconisations du guide et y ajoutent leurs préoccupations : ils prévoient la vérification des audits internes par des organismes indépendants notifiés et l'information du public sur les résultats des audits. L'idée d'un rapport public et d'une vérification est d'ailleurs inspirée par une autre démarche volontaire, celle de l'entreprise Norsk

Hydro, qui souhaitait rétablir son image après un accident important. Cette idée plaît aux représentants des administrations nationales qui constatent une forte érosion de la confiance du public en leur capacité à contrôler les installations : une plus grande transparence est un objectif partagé. D'ailleurs, en l'absence de réelle transparence, les engagements volontaires pris par les industriels n'avaient pas eu les effets escomptés auprès du public [Simmons & Wynne, 1993].

Ainsi, la première orientation du projet est représentative de la volonté de généraliser et diffuser, par l'action réglementaire, des pratiques de gestion développées par les entreprises industrielles les plus en avance. C'est là une pratique courante en matière de contrôle des activités industrielles polluantes.

Expérimenter des instruments de marché

Cependant, le premier projet Éco-audit ne fait l'unanimité ni au sein de la DG XI, ni au sein de la Commission, qui lui reprochent la lourdeur de sa mise en œuvre, surtout lorsqu'il s'agit de toucher des entreprises peu contrôlées jusqu'à présent. S'organise aussi une forte opposition des lobbies industriels (la Confédération Européenne des Fédérations des Industries Chimiques a été très active) qui contestent la légitimité de la Commission Européenne à « légiférer les pratiques de management ». De plus, au sein de la Commission, la stratégie du tout réglementaire « command-and-control », en matière d'environnement, est contestée.

La DG XI envisage alors un dispositif, non plus obligatoire mais volontaire, tout en conservant les mêmes dispositions : bien entendu, l'objectif n'est plus du tout le même, mais c'est une façon élégante de « recycler » [Lascoumes, 1996] un projet sur lequel les membres de la DG XI ont investi. Pourquoi ne pas expérimenter de nouvelles incitations fondées sur les démarches volontaires et les mécanismes du marché [Lévêque, 1996], des incitations alternatives à la réglementation traditionnelle (seuils d'émission, procédures d'autorisation) ? D'autant plus qu'il existe déjà des labels environnementaux sur les produits, dans plusieurs pays européens. Les industriels peuvent avoir intérêt à adhérer à ces dispositifs volontaires pour satisfaire l'attente de leurs clients en matière d'environnement.

Le projet Éco-audit se retrouve donc à la marge de la mission de la DG XI : il n'y a pas eu préalablement de cadre prévoyant un dispositif de ce type. Il s'agit autant de saisir l'opportunité politique de développer un discours et des outils en

matière de management que de recycler un projet contesté. C'est seulement après son lancement que le projet a acquis une légitimité institutionnelle, avec une Résolution du Conseil (3) qui valide cette nouvelle orientation en faveur des « accords volontaires » et « instruments de marché », c'est-à-dire les certifications d'entreprises et de produits. Le projet Éco-audit, en tant qu'instrument d'action publique novateur, a été probablement l'amorce d'une nouvelle orientation de la politique européenne en faveur de nouvelles modalités de régulation de l'environnement qui, en faisant appel à l'action volontaire, mobilisent la contractualisation et essaient de tirer profit du jeu concurrentiel.

Satisfaire les critiques

La DG XI s'aventure donc dans la délicate mise au point d'un dispositif auquel l'adhésion est volontaire, un dispositif qui soit à la fois attrayant pour les industriels et crédible aux yeux des parties intéressées, avec un niveau d'exigence équilibré. C'est pourquoi les rédacteurs du règlement sont attentifs aux diverses réactions que suscite leur projet. L'idée d'un rapport d'audit rendu public est vivement contestée par la CEFIC et la Chambre de Commerce Internationale (CCI). La CCI demande à la DG XI de séparer le rapport d'audit – une disposition gestionnaire et interne – de l'information du public, plus politique. Elle propose de remplacer la publication du rapport d'audit par celle d'une « déclaration », ce qui permet d'introduire de la distance entre les pratiques gestionnaires internes et ce qui doit pouvoir être diffusé à l'extérieur.

Pour la DG XI, ne pas prendre en compte ces critiques, c'est prendre le risque d'un boycott du dispositif par les grands groupes industriels. L'équilibre est fragile, la DG XI n'a pas l'expérience de ce genre de dispositif. La DG XI cède, finalement, face aux remarques et aux critiques.

Imaginer une régulation à la fois plus souple et plus transparente

Aux yeux de la DG XI, il ne s'agit pas seulement de définir un bon instrument de marché, mais aussi de donner une ambition au nouveau dispositif : quelles pratiques, quelles stratégies, quels comportements veut-on encourager [Chaugny,

(3) Résolution du Conseil (92/C 331/03), du 3 décembre 1992, concernant le rapport entre la compétitivité industrielle et la protection de l'environnement.

1991] ? Une expérience de mise en place d'un « système interne de protection de l'environnement » sur une base volontaire, menée aux Pays-Bas, va donner à la DG XI un projet politique pour son dispositif Éco-audit. Cette expérience relève des accords volontaires, considérés dans ce pays comme des instruments de politique publique alternatifs à une réglementation « command-and-control », mais que l'on peut articuler à celle-ci, par exemple, en offrant la possibilité de négocier les mises en conformité.

L'expérience hollandaise de système interne de protection de l'environnement volontaire (Internal Company Environmental Management, ICEM) a sa propre histoire, indépendante du projet de Règlement Européen [Aalders, 1993]. Un guide de gestion de l'environnement a été publié, en Octobre 1987, par les deux grandes organisations patronales hollandaises, la Fédération des Industries Hollandaises (VNO) et la Fédération du Patronat Chrétien (NCW), en collaboration avec l'Agence de l'Environnement des Pays-Bas. Ce guide propose des spécifications assez précises : intégration de l'environnement à l'ensemble des activités, programmes environnementaux, rapports périodiques pour les autorités, contrôles internes. Il donne aussi de nombreuses illustrations, assez convaincantes, de la démarche. À partir de 1989, le Ministère de l'Environnement hollandais encourage les entreprises à mettre en œuvre, de façon volontaire, un ICEM et il propose d'associer celui-ci à la procédure d'autorisation. L'accord convenu entre les organisations patronales et les autorités publiques en Hollande donne une véritable légitimité à cette disposition.

La nouvelle version du Règlement de mai 1991 reprend telles quelles les règles de « système de protection de l'environnement » proposées par le dispositif hollandais. Le texte du Règlement Éco-audit insiste aussi, beaucoup, sur ce qui est devenu la « déclaration environnementale » : celle-ci doit contenir principalement une description du système technique, un résumé des chiffres de la pollution et les objectifs de la politique affichée. Elle doit particulièrement souligner les améliorations qui ont été réalisées depuis la dernière déclaration et les améliorations à venir. L'ambition principale du Règlement Éco-audit est donc d'inviter les industriels à s'engager dans une amélioration continue de leur performance environnementale. La principale garantie de leur engagement tient à la déclaration publique des résultats et des objectifs d'amélioration : il s'agit de tenir l'entreprise par une publicité de ses promesses. Ce projet répond aux

intuitions initiales : rendre crédible, grâce à la validation par un organisme indépendant, l'engagement « proactif » des entreprises volontaires. Pourquoi ne pas imaginer que cet engagement crédible puisse faciliter l'établissement d'une relation de confiance avec l'Administration ? Certains imaginent que les entreprises pourraient devenir des forces de proposition pour des améliorations à venir plutôt que d'attendre que de nouvelles réglementations leur soient imposées.

Ce projet satisfait aussi les associations écologistes comme le montre la participation au dispositif *France Nature Environnement* et *Amis de la Terre*.

L'exemple des Pays-Bas a donné une réelle ambition au projet et permet à ses promoteurs d'imaginer ce que pourra donner sa diffusion : il devrait permettre tout à la fois la transparence,

l'établissement de relations de confiance, un engagement de progrès des performances environnementales et une amélioration de l'organisation interne. Sa légitimité semble acquise.

Se soumettre aux modes managériales

Encore faut-il que le projet Éco-audit plaise aux industriels. Pour consolider le dispositif par des règles plus détaillées, la D.G. XI s'adresse alors à des consultants, spécialistes à la fois de l'action publique et de la gestion de l'entreprise. Dépendantes de l'expertise des grands cabinets de consultant, les institutions publiques se font aussi parfois le relais de leur offre de conseil. La DG XI

Le projet de dispositif volontaire de management environnemental proposé par la Commission a contribué à l'évolution du contexte institutionnel, en suscitant l'ambition d'une nouvelle forme d'action publique dans le champ de l'environnement, ni réglementaire, ni financière, mais néanmoins incitative.

résiste peu à la séduction d'une « mode managériale » [Midler,1986] qui étend progressivement son champ d'application : l'assurance qualité. Ainsi, en juin 1991, dans un rapport pour le compte de la D.G. XI, le cabinet Arthur D'Little essaie de faire passer l'idée que les principes de l'assurance qualité, devenue « système de management », peuvent être étendus à l'environnement : il parle alors de « système de management environnemental ».

Les propositions d'Arthur D'Little, intégrées dans le projet de Règlement, en déplacent le centre de gravité. L'enjeu managérial a progressivement envahi le document avec des règles de plus en plus précises. Des règles de management plus systématisées remplacent peu à peu une pluralité de « bonnes pratiques » : l'usage de technologies propres, le recyclage, la limitation du transport de marchandises, la prévention des risques... Ces « bonnes pratiques », largement étayées dans les premières versions, ont été progressivement résumées sous la forme d'une liste d'items. Ce qui ne devait être, au départ, qu'un complément, devient l'élément central du projet.

L'OFFENSIVE DE LA NORMALISATION

Le glissement progressif du projet Éco-audit vers les questions de management interne encourage la participation des instituts de normalisation et des organismes de certification. En effet, les instituts de normalisation ont pour raison d'être de produire des documents de référence, que les industriels choisissent d'utiliser librement, dans le cadre de leur gestion interne et de leurs relations avec leurs partenaires économiques. Le management environnemental intéresse donc les instituts de normalisation. Ils sauront tirer profit de leurs relations étroites avec la Commission Européenne pour proposer des référentiels sur ce thème. Ces organisations achèveront le déplacement de l'« Éco-audit » vers le « Management Environnemental », en transposant non seulement les règles, mais aussi les dispositifs et pratiques de l'assurance qualité et de la certification.

Une légitimité fondée sur l'adoption des « rationalités » du moment...

La normalisation bénéficie d'une importante légitimité auprès des industriels qui lui confient, depuis le début du siècle, la mission de définir les standards techniques. Elle a su s'adapter aux évolutions de la culture industrielle et aux

développement des questions de management industriel et de qualité. Le succès des normes ISO 9000 a d'ailleurs consacré la normalisation comme dispositif de rédaction et de validation des référentiels de management. Cette capacité à accueillir, organiser les « rationalisations » du moment [Osghan, 1993] contribue à la légitimité des organisations et à l'autorité de leurs référentiels volontaires. Ainsi, une norme sur le thème du management environnemental est rédigée rapidement par le British Standard Institute, en 1991. L'Association Française de Normalisation publie une norme sur le même thème, l'année suivante.

... autant que sur une proximité avec les institutions publiques

Les organismes de normalisation européens ont toujours été à la frontière entre la sphère publique et la sphère privée et ils entretiennent avec les institutions publiques des liens étroits qui garantissent aussi une certaine forme de légitimité. Par exemple, dans un cadre juridique assez rigoureux, désigné « Nouvelle Approche », la Commission Européenne a confié aux organismes de normalisation européens la mission d'harmoniser une large part des réglementations et normes techniques des pays de l'Union. Les organismes de normalisation anglais et français s'estiment d'autant plus légitimes pour participer au projet Éco-audit qu'ils participent largement à la « Nouvelle Approche ». Ils obtiennent de la Commission que le Règlement Européen invite les instituts de normalisation à proposer des normes qui puissent devenir des éléments d'application du Règlement.

Cependant, malgré des liens plus ou moins institutionnalisés, les organismes de normalisation se font davantage le relais des grands industriels et surtout des consultants que des autres parties intéressées. Ainsi, la déclaration environnementale – clef de voûte du Règlement Éco-audit – ne figure dans aucune des deux normes. Les membres des commissions de normalisation ne sont pas favorables à cette déclaration publique : les représentants industriels s'en méfient et les consultants les suivent.

La DG XI accepte alors que ces normes puissent être des éléments d'application du Règlement Éco-audit à condition que les industriels fassent, par ailleurs, une déclaration. Cependant, en acceptant l'existence de normes nationales où ne figure pas la déclaration, la DG XI ouvre la possibilité d'une mise en concurrence du Règlement Éco-audit par des dispositifs de certification s'appuyant sur ces seules normes, donc la possibilité d'un signal moins exigeant et moins risqué pour les industriels.

S'accorder sur des exigences consensuelles...

L'organisation internationale de normalisation (ISO), où siègent des représentants des divers organismes nationaux, s'intéresse aussi au management environnemental. En septembre 1991, l'ISO constitue un comité, le SAGE (4), pour faire des propositions sur le thème du management de l'environnement. On est en pleine préparation du sommet de Rio où les grandes organisations internationales d'industriels (par exemple, la Chambre de Commerce Internationale) veulent montrer leur engagement dans le « développement durable ».

Un comité technique – T.C. 207 – est créé, chargé du projet de norme. De même que pour les normes nationales, le travail s'engage à partir des normes ISO 9000. Le comité réorganise la structure selon un plan qui reprend la Roue de Deming, ce que proposait déjà le rapport d'Arthur D'Little, et il transpose les règles de l'assurance-qualité à la gestion de l'environnement.

Les représentants des industriels et les consultants voient dans le thème du management environnemental une formidable opportunité de développer les pratiques de management, et les responsabilités transversales et les activités de conseil qui vont avec. Il s'agit aussi de renouveler l'offre face à une certaine saturation du conseil en matière de management de la qualité. L'ISO est une des meilleures caisses de résonance pour les théories managériales [Tamm Hallström, 1996] : il arrive à les transformer en standards de gestion incontournables, avec une légitimité internationale qui séduit des industriels en quête de globalisation.

Cependant l'ISO n'est pas complètement libre dans son projet de normaliser le management environnemental. Du fait d'un certain nombre d'accords entre organismes de normalisation, il est tenu, par des considérations tant institutionnelles que pragmatique, de tenir compte de l'avis du Comité Européen de Normalisation. Or, celui-ci a été mandaté par la Commission Européenne pour produire une norme européenne qui puisse remplacer les normes expérimentales françaises et anglaises et devenir un élément d'application du Règlement Éco-audit. Autrement dit, l'ISO était contraint de fournir une norme conforme au mandat de la Commission.

(4) Strategic Advisory Group on Environment.

(5) En effet, un projet, tout-à-fait comparable, de norme de système de management de la sécurité a connu des déboires bien plus importants : les promoteurs de cette seconde norme n'avaient pas sous la main l'argument décisif qu'ils avaient su mobiliser pour la norme ISO 14001 : le fait que les pouvoirs publics étaient favorables à ces nouveaux instruments.

... accepter des exigences affaiblies

C'est pourquoi on retrouve dans la norme ISO 14001 un certain nombre de principes issus du Règlement Éco-audit. Cependant, les formulations choisies laissent à chaque fois une certaine ambiguïté, conséquence d'une recherche difficile de compromis. L'ambiguïté est la meilleure façon d'obtenir la reconnaissance de la norme, tout en autorisant des interprétations plus souples des exigences. Ainsi, le Règlement Éco-audit était-il entièrement organisé autour du principe de l'amélioration permanente des résultats en matière d'environnement. Ce principe est repris dans la norme ISO 14001, mais sous une forme alambiquée : il s'agit d'une « amélioration continue du système en vue de l'amélioration des résultats ». La déclaration environnementale qui est la clef de voûte du Règlement Éco-audit est abandonnée. Il est d'autant plus facile de ne pas la reprendre que les normes anglaise et française n'y faisaient pas référence. De nombreux délégués n'en veulent pas, sauf ceux des pays nordiques.

L'ISO n'a pas rencontré de difficulté pour faire valider cette norme par les divers organismes de normalisation nationaux (ce qui a été fait en 1996) et pour obtenir sa reconnaissance comme élément d'application du Règlement Éco-audit. La norme ISO 14001 a hérité de la légitimité du Règlement Éco-audit et en particulier du fait qu'il puisse exister des dispositifs volontaires et marchands dans le champ de l'environnement (5). Cependant, entre le Règlement Éco-audit et la norme ISO 14001, il y a une différence de taille : le Règlement Éco-audit répond à une demande de transparence [Salomon, 1994] grâce à la déclaration environnementale, alors que la norme ISO 14001 ne prévoit rien de tel.

LE DÉPLOIEMENT DES DISPOSITIFS DE VALIDATION : UNE ÉTAPE DÉCISIVE

L'effort déployé pour séduire les industriels et donner sens aux dispositifs ne se limitent pas à leur écriture, mais il se prolonge dans la mise au point de dispositifs de validation par tierce partie dans chaque pays européen. L'existence de deux référentiels a eu pour conséquence la création de dispositifs concurrents, d'un côté la vérification au titre de l'Éco-audit, et de l'autre la certification ISO 14001. La constitution de réseaux d'acteurs qui mêlent industriels, représentants de l'administration, consultants et militants des associations écologistes autour de chaque référentiel, a donc pro-

gressivement consolidé leurs interprétations. Il est utile d'examiner le cas de la France, où les deux dispositifs se sont progressivement démarqués l'un de l'autre.

La dénonciation du mélange des genres

Un premier réseau se constitue autour du Service de l'Environnement Industriel du Ministère de l'Environnement, à l'occasion d'une première expérimentation de l'Éco-audit (1993). Le comité de pilotage de l'expérimentation est constitué de représentants des industriels, parties intéressées et auditeurs. Les représentants des industriels appartiennent aux grands groupes de l'industrie chimique et pétrolière et sont, pour certains d'entre eux, membres de la Commission Environnement du CNPF, membres de diverses organisations internationales déjà évoquées (délégués à l'ISO...). Ils font autorité sur le sujet auprès des autres industriels, consultants et relais divers.

Très vite, les industriels présents dénoncent le mélange des genres. Ils s'étonnent que les auditeurs mobilisés pour l'expérimentation se permettent de rechercher des non-conformités réglementaires. Après l'expérimentation, ils s'opposent au choix de « l'autorité compétente » pour l'encadrement de l'Éco-audit : le Ministère de l'Environnement avait confié le dispositif au Service de l'Environnement Industriel du même ministère. Ils estiment que ce service n'a pas la neutralité requise sur le sujet. Auprès de qui veut les entendre, ils avancent que les inspecteurs des installations classées seront mobilisés dans la vérification des sites, ou qu'ils réutiliseront les informations issues de la vérification. Leurs prises de position répétées ont entravé la diffusion du Règlement Éco-audit. La responsabilité du pilotage et de la promotion de l'Éco-audit est cédée par le Ministère de l'Environnement à l'Association Française des Chambres de Commerce et d'Industrie (6) en avril 1999.

La dénonciation de la confusion des compétences, entretenue par les « prescripteurs » industriels est aussi une façon d'imposer une certaine répartition des rôles et donc, d'obtenir le contrôle du dispositif et sa signification – la « *privatisation* » progressive des dispositifs volontaires – apparaît irréversible.

(6) La France rejoint ainsi l'Allemagne qui avait confié le dispositif aux Chambres de Commerce, et s'éloigne des pays du nord de l'Europe, qui l'ont confié aux services des Ministères de l'Environnement.

Une transparence redoutée par beaucoup mais... pas par tous

Une des raisons de la disqualification du Règlement Éco-audit tient au fait que les grands groupes industriels français ne veulent pas de la déclaration environnementale. Ils craignent qu'une grande transparence sur les performances environnementales des entreprises n'introduise de la confusion, que le public ne compare des performances que les industriels estiment « incomparables » parce que liées à des technologies différentes. Les effets d'une telle communication seraient imprévisibles : le public pourrait considérer contradictoires une communication institutionnelle sur des progrès très importants et l'annonce de rejets de quantités non négligeables de métaux lourds ou de produits toxiques.

L'opposition à la transparence ne fait pas l'unanimité au sein des entreprises françaises intéressées. La participation de certaines d'entre elles – par conviction ou par opportunisme – au comité de suivi de l'Éco-audit, mis en place à la suite de la seconde phase d'expérimentation (1994-1995), les a convaincu de l'intérêt d'une transparence « crédible ». En effet, ce comité de suivi, composé de représentants très divers (industriels, écologistes, administrations...), a offert la possibilité de traiter de questions de fond dans un climat de compréhension mutuelle. Cet échange a contribué à faire comprendre aux industriels présents l'intérêt de la déclaration environnementale – pertinente et

précise – qui présente le détail des non-conformités, les objectifs de réduction des rejets et les délais de réalisation de ces objectifs (et donc les délais de mise en conformité). Il existait un accord, parmi les participants au comité de suivi, pour faire du Règlement Éco-audit un dispositif qui réponde aux attentes du public et des associations écologistes : une information crédible et argumentée sur les performances actuelles et les efforts déployés en vue de leur amélioration. D'ailleurs les vérificateurs s'organisent pour que les vérifications portent immédiatement sur le fond : la crédibilité des résultats et la pertinence des engagements affichés. Les industriels qui ont explicitement rejoint cette position sont des membres des quelques groupes internationaux qui ont choisi d'adhérer à l'Éco-audit dans tous les pays européens où ils sont implantés : ST Microelectronics, IBM, Sony...

L'opposition des grands groupes industriels français à la transparence est d'autant plus surprenante que, depuis plusieurs années, l'Administration rend publique une partie des informations dont elle dispose sur les rejets et risques industriels. Il existe même des palmarès détaillés des plus grands pollueurs, par secteur, par polluant et par région. Le paradoxe veut que cette information publique soit relativement précise quant à la nature des rejets et à leur gravité, mais qu'elle ne fasse l'objet d'aucune explication, ce qui peut provoquer chez le lecteur des interprétations infondées et une suspicion plus grande encore vis-à-vis des entreprises. Si la publication d'informations détaillées devient incontournable, comment se fait-il que les industriels, dans leur majorité, n'aient pas saisi l'occasion offerte par l'Éco-audit de mieux maîtriser une communication externe détaillée et crédible ?

La transposition du dispositif de certification ISO 9001

La mise au point du dispositif de certification des entreprises au titre de la norme ISO 14001 a été moins controversé. Tout d'abord il hérite largement du dispositif de certification selon la norme ISO 9000. Ce qui est vérifié auprès des entreprises est à peu près du même ordre : les méthodes de travail de l'entreprise en matière d'environnement, la formation et les compétences du personnel, la formalisation et le contrôle de la conformité des pratiques à ce qui a été formalisé. À la différence du Règlement Éco-audit, ni la pertinence ni la crédibilité des objectifs d'amélioration ne font l'objet d'une validation. En dehors des aspects strictement managériaux, seule la conformité à la réglementation est vérifiée, mais une non-conformité ne peut pas empêcher la certification, sauf s'il s'agit d'une non-conformité gravissime. Par contre, les audits de certification pour la norme ISO 14001 sont particulièrement exigeants en termes de formalisation de la gestion interne.

Le dispositif de certification est relativement cohérent avec le projet des responsables de la diffusion du management environnemental dans les grands groupes industriels français : proches de la culture qualité, ambitieux en matière de management interne, soucieux d'enrôler les sites industriels dans leur projet managérial. Ils limitent les risques : même si l'engagement dans la démarche ISO 14001 est un investissement lourd pour les

Les représentants des industriels et les consultants voient dans le thème du management environnemental une formidable opportunité de développer les pratiques de management, et les responsabilités transversales et les activités de conseil qui vont avec.

sites industriels, les dirigeants des sites industriels y voient davantage leur intérêt que dans une démarche du type Éco-audit.

L'APPROPRIATION PAR LES ENTREPRISES

Engagée après la parution de la norme ISO 14001, la diffusion de la certification a été rapide. Les « bonnes raisons » d'être certifié se sont clarifiées progressivement : les motivations sont principalement managériales et commerciales. On verra cependant que le management environnemental n'en est pas resté là. En effet, dans sa gestion de l'environnement, l'entreprise reste dépendante d'une Administration dont le rôle est de traduire dans la réalité concrète les exigences réglementaires [Lascoumes, 1994]. L'attrait pour cette nouvelle mode managériale se double d'un mouvement, relativement inattendu, de rapprochement entre entreprises et administration.

Les stratégies managériales et commerciales

L'intérêt de quelques industriels pour la certification l'a rendu crédible, jusqu'à en faire rapidement un point de passage obligé de la démonstration, par les entreprises, de leurs compétences managériales et de leur bonne santé économique tant aux yeux de leurs clients qu'à ceux de leurs actionnaires.

Le discours généralement associé à la norme est le suivant : dans un contexte de réglementation sévère et de rapports de concurrence, une entreprise se doit de gérer l'environnement au mieux, c'est-à-dire réduire ses coûts au minimum tout en respectant les contraintes externes. La présentation de récits de mise en place de la norme et de ses conséquences, de *success story*, a contribué à rendre crédible un tel discours. Dans les comptes-rendus de la presse spécialisée, les principaux gains annoncés par les industriels portent sur les économies diverses qu'ils ont réalisées : réduction de la consommation d'eau, réduction des coûts de traitement, évitement des pollutions des sols... Les articles évoquent d'ailleurs autant les gains économiques que l'amélioration de la performance environnementale.

Par ailleurs, nous avons constaté (Reverdy, 1999, 2000) que la mise en œuvre de la norme pouvait s'inscrire dans une dynamique de réduction des gaspillages, d'innovation technique et

de recherche de pratiques « plus propres » ou « à la source », moins onéreuses que les équipements de traitement, dits « end-of-pipe », mais parfois tout aussi efficaces du point de vue de l'environnement. Un tel déplacement, au cœur de ses procédés, de la frontière de l'entreprise est très gourmand en coordination. Mettre en place la norme est l'occasion de définir les dispositifs de coordination adaptés.

L'enjeu managérial dépasse l'enjeu environnemental. Certains dirigeants de sites tiennent le raisonnement suivant : « réduire les incidents, les défaillances, la variabilité de mon process me permettent de réduire mes rejets accidentels, jusqu'à alors tolérés, mais surtout me permet de progresser dans la connaissance et la maîtrise du process. Les retombées en matière de productivité ou de qualité sont évidentes ». La mise en place de la norme est associée à une idée de performance « globale » et non strictement environnementale ou économique.

La certification ISO 14001 joue donc un rôle de signal de bonne performance, un signal additionnel à la certification ISO 9000. D'ailleurs, le dispositif d'audit relève de la même logique : les pratiques d'audit de la norme ISO 9000 (en particulier celles de l'AFAQ) ont été reproduites telles quelles pour la certification ISO 14001. L'audit ISO 14001 porte essentiellement sur la qualité du travail de formalisation des procédures (cohérence des documents, respect des consignes...).

L'articulation avec la réglementation

Comme toute innovation institutionnelle, les référentiels de management environnemental doivent tôt ou tard se situer par rapport aux autres règles et institutions en place. La surprise vient du fait qu'ils introduisent de façon un peu inédite de nouvelles modalités dans les relations entre entreprises et administrations.

Tout d'abord, il faut rappeler que, dans les faits, cette articulation n'est pas évidente. La logique managériale et celle de l'action publique réglementaire peuvent être considérées comme antinomiques. En effet, la régulation publique est de plus en plus fondée sur une succession de textes réglementaires génériques prévoyant un niveau d'exigence pour tel ou tel type de polluant. Son rythme et son contenu sont définis par l'agenda public (découverte des effets d'une substance toxique et disponibilité d'une technologie de traitement), en décalage avec le rythme industriel. La principale conséquence en est que les industriels se trouvent obligés d'adopter des technologies de traitement « end-of-pipe » au prix fort, technologies qui isolent et concentrent les polluants sans les

éviter et donc génèrent un « transfert » des rejets polluants vers les déchets.

L'administration française a longtemps bénéficié d'importantes marges de manœuvre pour adapter les exigences réglementaires aux différentes technologies et situations. Elle s'estimait capable de décider le niveau d'exigence adapté autant que les moyens de l'atteindre. C'est ce que P. Lascoumes [1994] désigne par « transcodage juridico-technique ». Mais jusqu'à présent, l'administration assurait en grande partie ce transcodage, avec une concertation limitée avec les responsables des sites industriels sur les moyens, les uns et les autres étant réticents à s'engager sur des solutions spécifiques et inconnues. De plus, ces pratiques de négociation étaient limitées à quelques grandes entreprises. Avec l'inflation des réglementations européennes et l'extension des exigences à des sites de tailles de plus en plus réduites, les relations entre entreprises et administration risquent de se durcir, les administrations n'ayant pas les moyens de gérer ni le nombre ni la diversité.

L'adoption d'un management environnemental peut éventuellement réintroduire la souplesse nécessaire. L'industriel est tenu de hiérarchiser et de planifier les améliorations, en tenant compte autant de l'évolution des exigences extérieures que de son propre rythme industriel. On peut imaginer que l'administration tienne compte de ses propositions.

Dans les faits, pour beaucoup d'entreprises, la mise en place de la norme ISO 14001, et, a fortiori, celle de l'Éco-audit, est une opportunité de rencontrer les inspecteurs des installations classées en vue de réévaluer de concert les non-conformités du site à l'arrêté préfectoral. En effet, ces référentiels demandent à l'entreprise de se conformer à la réglementation.

Pour l'industriel, ces rencontres sont l'occasion de planifier les mises en conformité possibles, de définir les délais et de s'engager à développer une solution technique moins coûteuse, durable, et qui évite des transferts de pollution. Les propositions faites par l'industriel sont d'autant plus crédibles qu'elle ont été préparées soigneusement, et que l'industriel est engagé par une certification.

Cependant, le fait d'être certifié ne fait l'objet d'aucune reconnaissance officielle et laisse l'administration libre d'adapter son attitude (7) en fonction de la confiance qu'elle peut avoir dans les engagements annoncés et des marges de manœuvre dont elle dispose dans l'application des textes. Enfin, et c'est là le plus regrettable, ces pratiques ne sont pas transparentes, le public n'en a pas connaissance. De ce point de vue, le Règlement Éco-audit présente un réel avantage puisque l'entreprise s'engage, de façon crédible devant le public, sur un certain nombre d'améliorations.

À la différence des Français, les Hollandais, familiers des démarches volontaires et

contractuelles, ont pris le parti d'institutionnaliser l'articulation entre système de management environnemental et application de la réglementation (8). L'aménagement consiste à donner plus de poids à la planification des améliorations : celle-ci doit être proposée par l'industriel avant d'être validée par l'administration. Une unique déclaration environnementale est rédigée en direction du public et de l'administration. Elle contient une information plus riche de sens (explication des résultats, des incidents, présentation des évolutions passées et à venir). Une procédure de permis plus souple fixe des objectifs et des indicateurs de réalisation des objectifs, ce qui laisse à l'entreprise davantage de latitude sur les moyens. Un accord pourra valider cette nouvelle relation : d'un côté, la mise en place d'un système de management environnemental et la démonstration, par des améliorations tangibles, de l'engagement de l'entreprise, de l'autre une garantie légale sur les objectifs d'amélioration pour les quatre années à venir. Ainsi, malgré les vicissitudes des trajectoires des référentiels de management environnemental, les Hollandais ont su institutionnaliser leurs pratiques de négociation, en s'appuyant sur un dispositif « hybride ».

QUELLE CONFIANCE ACCORDER AUX DISPOSITIFS VOLONTAIRES ?

Le projet Eco-audit s'inscrit dans l'ambition de développer des pratiques contractuelles entre Etats et acteurs économiques, qui aient les caractéristiques de la « régulation négociée » [De Munck, Lenoble, 1996], c'est-à-dire qui soient fondées sur la négociation, avec des procédures transparentes et clairement institutionnalisées. Cependant, l'idée d'associer cette ambition à un dispositif volontaire – un instrument de marché – a été moins heureuse : le dispositif a suscité de tels appétits – ceux des consultants, des organismes de normalisation, des responsables environnement de

(7) La Circulaire sur le développement des démarches environnementales des entreprises, du 28 Février 1997, adressée aux préfets, envisage des facilités pour les entreprises certifiées ou enregistrées : les programmes de contrôle peuvent être allégés pour les entreprises soumises à autorisation. Cependant, ces facilités restent soumises à l'appréciation des préfets : le texte ne fait rien d'autre que de rappeler les possibilités d'adaptation, qui existent déjà en matière d'auto-surveillance des rejets.

(8) Dutch Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (1995), « Company environmental management as a basis for a different relationship between companies and governmental authorities, a guide for governmental authorities and companies », *Environment & Companies*, Department for Information and International Relations, The Hague.

grands groupes industriels – que tout a été fait pour faciliter l'accès des entreprises. On a préféré la cohérence avec les modes managériales aux incertitudes de l'expérimentation pour ne pas effrayer les industriels susceptibles de s'engager, jusqu'à favoriser le développement d'un dispositif concurrent, bien moins exigeant. Aujourd'hui les institutions européennes peinent à inventer de nouveaux dispositifs qui soient capables de relayer cette ambition initiale (9)

L'« invention du management environnemental », sorte de « bricolage » normatif et réglementaire, a accouché de dispositifs « privés » (sauf en Hollande), dans le sens où ils ne concernent que le management et la stratégie des entreprises. Mais les effets sont loin d'être négligeables puisqu'ils ont encouragé beaucoup d'entreprises à développer leurs compétences gestionnaires et stratégiques en matière d'environnement. Ce renforcement des compétences devrait permettre le développement de pratiques de négociation plus ouvertes, vers des solutions techniques plus intégrées, plus efficaces et moins coûteuses, à condition que l'on pense l'articulation entre initiatives privées et application de la réglementation. Bien que les dispositifs du « management environnemental relèvent plutôt de l'« autorégulation », ils facilitent la recherche d'un

compromis entre performance environnementale et performance économique et participent donc, déjà de façon significative, à la « régulation » de l'environnement, tout autant que les démarches contractuelles, l'action réglementaire ou les instruments économiques. •

(7) La Circulaire sur le développement des démarches environnementales des entreprises, du 28 Février 1997, adressée aux préfets, envisage des facilités pour les entreprises certifiées ou enregistrées : les programmes de contrôle peuvent être allégés pour les entreprises soumises à autorisation. Cependant, ces facilités restent soumises à l'appréciation des préfets : le texte ne fait rien d'autre que de rappeler les possibilités d'adaptation, qui existent déjà en matière d'auto-surveillance des rejets.

(8) Dutch Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (1995), « Company environmental management as a basis for a different relationship between companies and governmental authorities, a guide for governmental authorities and companies », *Environment & Companies*, Department for Information and International Relations, The Hague.

(9) Une directive récente, qui concerne le contrôle et la prévention intégrée des pollutions, propose de réorienter les pratiques d'application de la réglementation pour que les industriels soient incités à proposer des solutions intégrées le plus en amont possible au niveau des procédés. Mais on ne sait pas encore comment cette directive pourra concrètement être appliquée.

BIBLIOGRAPHIE

AALDERS M. (1993), « Regulation and In-Company Environmental Management in the Netherlands », *Law and Policy*, Vol. 15, No. 2, April.

CHAUGNY M. (1991), « L'éco-audit, une proposition de règlement communautaire », *Préventique*, n°41, Nov.

CALLON M. (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction », *l'Année sociologique*, vol 36, pp. 169 à 208.

De MUNCK J., LENOBLE J (1996), « Droit négocié et procéduralisation », in GÉRARD P., OST F., KERCHOVE M. (Van de) (ed.), *Droit négocié, droit imposé ?*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

LASCOURMES P. (1994), *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, La Découverte, Paris.

LASCOURMES P. (1996), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in C.U.R.A.P.P. (ouvrage collectif), *La gouvernabilité*, P.U.F., Paris.

LÉVÊQUE F. (1996), *Environmental Policy in Europe. Industry, Competition and the Policy Process*, Edward Elgar, London.

MENY J., THOENIG J.-C. (1989), *Politiques publiques*, PUF, Paris.

MIDLER. C. (1986), « Logique de la mode managériale », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, Juin, pp. 74-85.

OSLHAN M.-A. (1993), « Standard-Making Organisations and the Rationalization of American Life », *The Sociological Quarterly*, Volume 34, Number 2, pp. 319 à 335.

REVERDY T. (2000), « Les formats de la gestion des rejets industriels : instrumentation de la coordination et enrôlement dans une gestion transversale », *Sociologie du Travail 2/00*

REVERDY T. (1999), « L'écriture des procédures, le rôle des formats de l'assurance qualité », in VINCK D. (ed.), *Ingénieur au quotidien, Ethnographie de l'activité de conception et d'innovation*, Presses Universitaires de Grenoble.

REYNAUD J.-D. (1989), *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Armand Collin, Paris.

SALOMON J.-J. (1994), « De la transparence », in *Collège de prévention des risques technologiques, Le risque technologique et la démocratie*, la Documentation Française, Paris.

SIMMONS P. & WYNNE B. (1993), « Responsible Care, Trust, Credibility and Environmental Protection », in SCHOT J. (Ed), *Environmental Strategy for Industry, International Perspectives on Research Needs and Policy Implications*, Island Press.

TAMM HALLSTRÖM K. (1996), « The production of management standards », *Revue d'économie industrielle*, n° 75, 1er trimestre, pp. 61 à 76.