

La mise en œuvre des directives environnementales dans les Etats membres : quelques leçons d'une étude récente

**Les directives environnementales
sont-elles correctement
mises en œuvre sur le terrain ?
Réponse à travers 4 pays
et 3 exemples qui ne
confirment pas les idées
reçues. Et, loin d'une
philosophie du contrôle,
les leçons à en tirer
sur la manière de fabriquer
et d'appliquer une politique
européenne dans
ce domaine.**

**par Matthieu Glachant (1),
Ecole des Mines de Paris,
et Institut Universitaire
européen, Florence (2)**

Depuis les années 60, plus de 200 directives et règlements ont été adoptés dans le domaine de l'environnement. La politique européenne couvre maintenant la quasi totalité des problèmes environnementaux : gestion des déchets, recyclage, pollution atmosphérique, nui-

sances sonores, qualité de l'eau, etc. Mais, alors que l'Union a montré une grande énergie dans la formulation de nouveaux textes, la question de leur mise en œuvre dans les Etats membres a longtemps été négligée. Cela a changé à la fin des années 80 et l'idée d'un « déficit d'implémentation » est maintenant un thème récurrent du débat.

Il existe de solides raisons de s'intéresser à la phase de mise en œuvre des politiques. Cette

phase est la raison d'être de toute action des pouvoirs publics. C'est le moment où

Parce qu'une politique ne peut être jugée que sur ses effets, le succès du projet d'intégration européenne passe par une application efficace des textes communautaires.

les intentions deviennent ou non réalité. Parce qu'une politique ne peut être jugée que sur ses effets, le succès du projet d'intégration européenne passe par une application efficace des textes communautaires.

Cet article étudie l'impact de quelques politiques environnementales européennes et en déduit une série de leçons sur la manière de fabriquer et d'ap-

pliquer la politique environnementale européenne. Nous nous appuyons sur les résultats d'une étude récente (3) qui a consisté à mesurer les impacts en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni de trois textes communautaires (voir l'encadré pour une présentation des trois politiques étudiées). Il s'agit de la directive 89/429 réglementant les émissions atmosphériques par les incinérateurs de déchets municipaux, de la directive 88/609 réglementant les émissions de SO₂ et de NO_x par les grandes installations thermiques et du règlement communautaire 93/1836 concernant la participation volontaire de l'industrie dans le système de management environnemental Ecoaudit (EMAS en anglais). Ces politiques sont supposées avoir produit leurs effets au cours des années 90.

Le nombre de cas étudiés est restreint et permet surtout une exploration de la question. Ainsi, l'évaluation permet d'affirmer le caractère universel de la thèse du déficit d'implémentation. En fait, un dépassement des objectifs fixés par les directives est même observé dans certains cas. L'évaluation suggère plutôt l'existence généralisée d'interactions de la politique mise en œuvre avec d'autres politiques européennes, nationales voire régionales se développant en

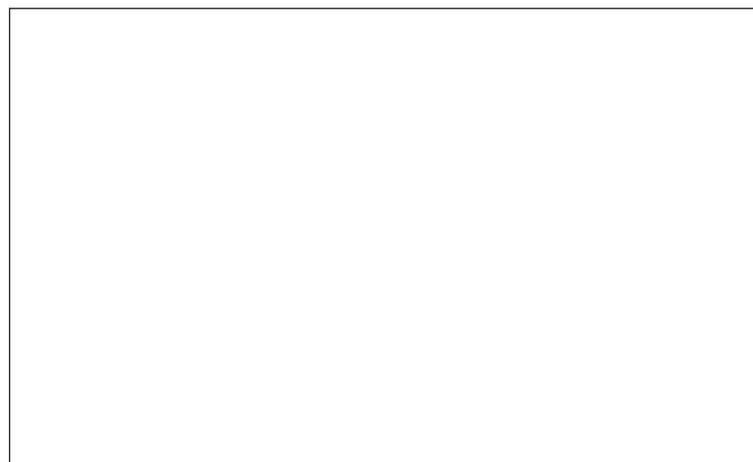
parallèle. Ces interactions entre politiques ont des effets souvent décisifs sur les résultats environnementaux observés qui peuvent être positifs comme négatifs. Sur la base de ce constat, une question importante pour l'efficacité de la politique environnementale européenne est de savoir comment elle peut gérer efficacement ces interactions, c'est-à-dire trouver les moyens de maximiser les synergies potentielles ou, au contraire, de limiter les incohérences avec les autres politiques. Comme ces interactions sont difficiles à prévoir au moment de la formulation initiale des politiques, les ajustements interviennent nécessairement lors de la mise en œuvre. Dans ce contexte, une qualité essentielle des politiques est d'être

adaptables, c'est-à-dire de pouvoir être ajustées au moindre coût lors de leur mise en place.

Dans une première partie, l'article présente brièvement le débat autour de la notion de « déficit d'implémentation ». Ensuite, les résultats principaux de l'évaluation sont exposés successivement. Une partie finale suggère des leçons à tirer.

Présentation du problème : le déficit d'implémentation et ses causes

A-t-on une idée objective de l'importance de ce déficit dont



Si l'existence d'un déficit d'implémentation est difficile à établir formellement, quelques arguments plus théoriques suggèrent que la mise en place d'une politique communautaire est plus difficile que celle d'une politique strictement nationale. Les directives, élaborées à Bruxelles, sont mises en pratique dans des lieux aussi divers que Malmö, Porto, Londres ou Athènes.

Cartier-Bresson H./Magnum photos

Les trois politiques européennes étudiées

Le règlement communautaire 93/1836 dit « Eco-audit »

Adopté en 1993, ce règlement définit une norme s'appliquant aux systèmes de management environnemental de sites industriels. L'originalité du dispositif est que l'adoption de la norme est volontaire pour l'industriel. La norme définit un ensemble de procédures qu'un système de management environnemental doit respecter pour être homologué par un organisme *ad hoc* : évaluation de l'impact environnemental du site industriel, définition d'un programme d'action d'amélioration des performances, publication d'une déclaration environnementale, etc. L'entreprise peut alors exploiter cette homologation à des fins de communication interne ou externe. A l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche, le succès en termes de participation des industriels est très mitigé (en France, 36 sites homologués en avril 2000). Un système concurrent, Iso 14001, est promu par l'association internationale ISO.

La directive 88/609

dite « Grandes installations thermiques »

Cette directive adoptée en 1989 réglemente les émissions de SO₂, de NO_x et de poussières des grandes installations thermiques (> 50MWth). Concrètement, cela concerne au premier chef les centrales thermiques de production d'électricité, les raffineries et les centrales de chauffage

urbain. Les obligations sont très différentes selon que les installations sont existantes ou nouvelles (c'est-à-dire autorisées après le 1^{er} juillet 1987). Ce sont des normes d'émission s'appliquant aux installations individuelles quand elles sont nouvelles avec des échéances en 1993, 1998 et 2003. Pour les installations existantes, les objectifs prennent la forme de plafonds nationaux d'émission avec l'obligation pour les pays de mettre en place des programmes d'action pour les respecter. Notre étude s'est plus particulièrement concentrée sur le cas des émissions de SO₂ par les centrales thermiques existantes.

La directive 89/429/EEC

dite « Incinérateurs de déchets municipaux »

Cette directive réglemente les émissions atmosphériques des incinérateurs de déchets municipaux existants (c'est-à-dire autorisés avant le 1^{er} décembre 1990). Une directive jumelle (89/369) concerne les nouveaux incinérateurs. La gamme de polluants concernés est large même si les dioxines ne sont pas directement réglementées: poussières, Pb+Cr+Cu+Mn, Ni+As, Cd+Hg, acide chlorhydrique, HF, SO₂, monoxyde de carbone, composés organiques. Les normes sont différenciées selon la capacité des incinérateurs et des échéances sont prévues en 1995, 1996 et 2000. L'application de cette directive pose de grandes difficultés à la France.

on admet communément l'existence ? En fait, les données nécessaires pour conclure en toute rigueur ne sont pas disponibles. Depuis 1984, des informations exhaustives sont apparemment produites dans un rapport annuel de la Commission sur l'application du droit de l'environnement communautaire dans les Etats membres. Ces rapports

montrent, par exemple, que seulement 91 % des directives environnementales étaient transposées dans tous les Etats membres en 1995 et que le nombre de procédures d'infraction ne cesse d'augmenter depuis vingt ans. Les observateurs ont souvent critiqué la qualité et surtout l'utilité de ces données [2], [3], [4]. Le problème est que les rapports

présentent pour l'essentiel des indicateurs formels de mesure de la mise en œuvre. En l'occurrence, ils mesurent le processus strictement juridique de transposition et d'application et pas ses effets sur les comportements des cibles des politiques. Par exemple, l'inflation du nombre de procédures d'infraction ne permet pas de conclure quant à la réalité d'un

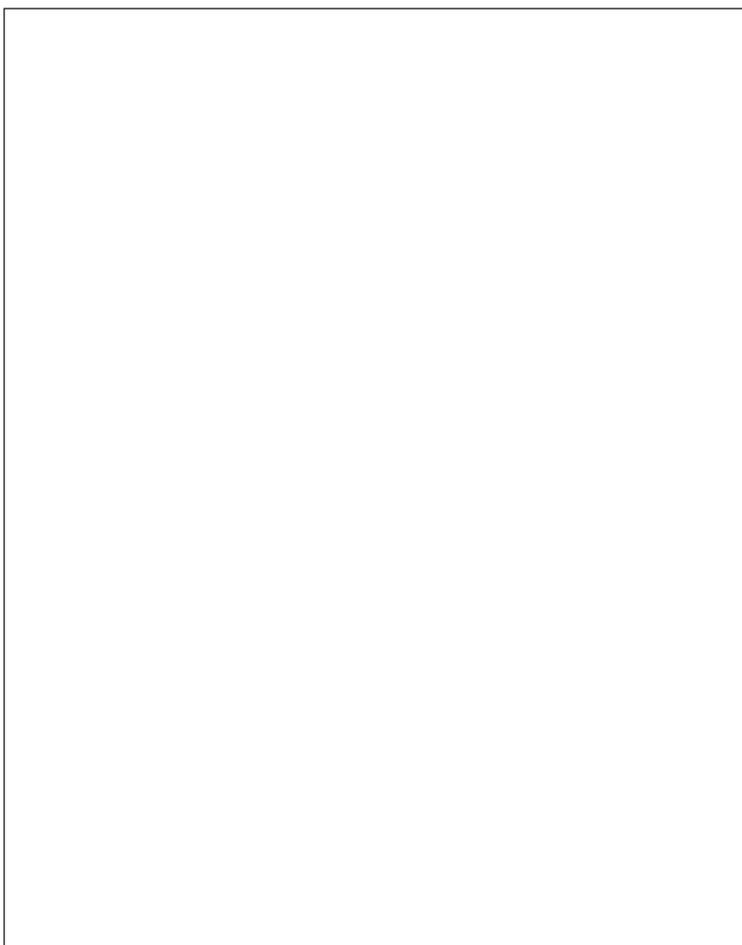
déficit sur le terrain. L'augmentation indubitable du nombre d'infractions peut parfaitement résulter d'une évolution du comportement de la Commission en la matière. De fait, de nombreux éléments suggèrent l'intérêt croissant qu'elle porte à son rôle de garant de l'application de la loi communautaire [3].

Si l'existence d'un déficit d'implémentation est difficile à établir formellement, quelques arguments plus théoriques suggèrent que la mise en place d'une politique communautaire est plus difficile que celle d'une politique strictement nationale. De premiers arguments mettent en avant l'hétérogénéité de l'espace réglementé. Les directives, élaborées à Bruxelles, sont mises en pratique dans des lieux aussi divers que Malmö, Porto, Londres ou Athènes. En la matière, l'hétérogénéité des structures administratives nationales a une importance particulière. La politique européenne doit s'accommoder de traditions administratives très différentes [5].

Un autre argument met l'accent sur le caractère international de la politique communautaire. A la différence d'une politique strictement nationale, la mise en œuvre d'un texte communautaire comporte deux étapes. Une directive est d'abord transposée dans la législation nationale

puis appliquée par les administrations à travers leurs activités classiques de contrôle, de suivi des autorisations administratives, etc. Le respect des obligations se trouve ainsi doublement menacé. Au risque classique de non respect par les pollueurs, cibles finales des réglementations, s'ajoute celui de voir les administrations nationales ne pas trans-

poser correctement la directive ou ne pas appliquer ses dispositions. Ce dernier risque n'est parfois pas considéré comme moins problématique étant donné le rapport de forces *a priori* déséquilibré entre les Etats et les institutions communautaires concernées (essentiellement la Commission et la Cour européenne de Justice). Ce déséquilibre s'incarne



Dans le cas des directives « Grandes installations thermiques » et « Incinérateurs de déchets municipaux », dans sept cas sur huit, les objectifs ont été dépassés et ce parfois très largement. Ainsi les incinérateurs allemands n'émettent qu'un peu plus de 3 % des émissions prescrites par la directive.

Tavernier/Rea

d'ailleurs dans la faiblesse des outils juridiques dont dispose la Commission contre les Etats en infraction. Ainsi, un jugement de la Cour européenne de Justice contre un Etat membre n'impliquait aucune sanction jusque très récemment. Il n'avait qu'un effet déclaratoire. Le traité de Maastricht prévoit maintenant la possibilité de sanctions financières. Pour l'instant, cette possibilité n'a été utilisée qu'une fois contre la Grèce, en juillet 2000, et pour des infractions concernant deux directives sur les déchets adoptées dans les années 70 !

D'autres analystes avancent enfin que des caractéristiques institutionnelles du système communautaire génèreraient structurellement une « pathologie du non respect » [6]. En particulier, l'architecture de l'Union établit une séparation très nette entre les organisations en charge de la formulation des politiques et celles en charge de leur mise en œuvre. Cela peut générer des incitations pour les institutions supranationales impliquées dans la formulation (essentiellement la Commission et le Parlement européen) à promouvoir des réglementations très ambitieuses qui imposent des coûts et des efforts à d'autres, les Etats membres, en charge de leur application [3].

Ces arguments viennent ainsi soutenir une vision s'articulant autour de la notion de déficit d'implémentation. Si cette vision a d'abord le statut d'un constat sur les effets de la politique environnementale européenne, elle suggère également un certain type de solutions pour traiter le problème. Elle conduit à plaider pour des solutions consistant à augmenter les ressources humaines, juridiques, ou financières dédiées au contrôle et au suivi des obligations. La logique générale est de donner aux organismes en charge de la mise en œuvre les moyens de s'approcher au plus près des objectifs fixés. Cette philosophie du contrôle est centrale, par exemple, dans la Résolution du Conseil d'octobre 1997 sur la rédaction, l'application et le contrôle de la politique environnementale communautaire qui met d'abord l'accent sur les modalités de sanction et d'inspection [10].

Les résultats de l'évaluation ex post de trois politiques européennes

Que suggèrent nos résultats sur le déficit d'implémenta-

tion et sur ses causes ? Le nombre de processus considérés (3 politiques mises en œuvre dans 4 pays) ne permet qu'une exploration du problème. En outre, l'échantillon de pays n'est pas représentatif de l'ensemble de l'Union européenne. Il n'inclut pas l'Italie, l'Espagne, la Grèce ou le Portugal où les problèmes de mise en œuvre sont sans doute plus aiguës. En revanche, il est représentatif des états centraux très influents sur la politique de l'Union européenne.

Le dépassement des objectifs environnementaux est possible

Le tableau 1 résume les résultats finalement obtenus. Dans le cas des directives « Grandes installations thermiques » et « Incinérateurs de déchets municipaux », l'existence d'objectifs quantitatifs dans les directives nous a permis de quantifier le degré de réalisation des objectifs. Dans le tableau, il est exprimé par le pourcentage du niveau d'émission de polluant effectivement atteint par rapport à ce qui était prescrit. Dans sept cas sur huit, les objectifs ont été dépassés et ce, parfois très largement. Ainsi les incinérateurs allemands n'émettent qu'un peu plus de 3 % des

émissions prescrites par la directive. Pour le règlement « Eco-audit », nous avons retenu comme indicateur le taux de participation entendu comme le nombre de sites homologués divisé par le nombre d'entreprises industrielles de plus de 20 employés. A part le cas de l'Allemagne, le succès semble beaucoup plus mitigé.

Le dépassement des objectifs observé dans certains cas suggère que les directives n'ont été que l'un des facteurs de modification des comportements. En fait, dans de nombreux cas, cela tient simple-

Le dépassement des objectifs observé dans certains cas suggère que les directives n'ont été que l'un des facteurs de modification des comportements. En fait, dans de nombreux cas, cela tient simplement au fait que préexistaient des politiques nationales plus ambitieuses que la politique européenne.

ment au fait que préexistaient des politiques nationales plus ambitieuses que la politique européenne. Sont concernés au premier chef l'Allemagne et les Pays-Bas qui avaient adopté, dans les années 80, des réglementations pour les grandes installations thermiques et les incinérateurs. Cela reflète le leadership de certains pays en matière d'environnement et le rôle de l'Union dans la diffusion des politiques environnementales. La dynamique générale est la suivante : les pays plus avancés mettent en place des politiques pour répondre à de nouveaux pro-

blèmes puis font pression sur l'Union européenne afin que soit adoptée une directive sur le sujet pour des raisons qui peuvent mêler considérations environnementales et soucis de compétitivité économique. A l'issue du cycle, la politique initialement adoptée dans les pays les plus avancés est diffusée dans le reste des Etats membres.

D'autres facteurs expliquant le dépassement des objectifs relèvent de l'impact de politiques non environnementales mises en œuvre en parallèle. Ces politiques peuvent avoir des effets indirects mais très importants sur le problème environnemental traité par la directive. Par exemple, le Royaume-Uni a lancé à la fin des années 80 un processus de privatisation et

	France	Allemagne	Pays-Bas	Royaume-Uni
Directive « Grandes installations thermiques » Emissions globales en pourcentage des plafonds nationaux d'émission de SO ₂ (objectif pour 1993)	37 %	67 %	50 %	75 %
Directive « Incinérateurs de déchets municipaux » Emissions moyennes (indicateur synthétique) en pourcentage des seuils de la directive (seuils de 1995)**	>150 % (estimé)	3,2 %	15,4 %	< 100 % (estimé)
Règlement « Eco-audit » Nombre de sites homologués en avril 2000 Taux de participation (nb sites / nb d'entreprises industrielles de plus de 20 employés)***	36 0,15 %	2432 6,5 %	26 0,41 %	73 0,25 %
<i>Sources : *[7], **[8], **[9]</i>				

Tableau 1. Les résultats environnementaux de la mise en œuvre de deux directives exprimés en pourcentage de l'objectif fixé

de libéralisation des marchés de l'énergie qui a eu pour conséquence la fermeture de nombreuses centrales thermiques à charbon non rentables au profit de turbines à gaz émettant beaucoup moins de SO₂ [7]. Nous reviendrons sur ce cas plus loin. De manière similaire, la France n'a eu aucune difficulté à atteindre les objectifs apparemment ambitieux de réduction de SO₂ par ses grandes installations thermiques du fait de l'essor du nucléaire dans les années 80.

D'autres facteurs relèvent enfin de l'anticipation de futures exigences réglementaires ou d'une forte pression de l'opinion publique (comme l'impact médiatique du dépérissement des forêts en Allemagne, le « Waldsterben », sous l'effet des pluies acides dont le SO₂ est l'un des gaz supposés responsables).

La réponse environnementale à la législation communautaire est fortement affectée par des interactions avec d'autres politiques

Les principales causes de dépassements des objectifs que nous venons de développer sont politiques, à savoir d'autres politiques mises en œuvre en parallèle. En fait, ce type d'interactions n'a pas toujours un effet positif. Dans d'autres cas, notre étude a identifié des effets négatifs sur l'atteinte des objectifs. En voici quelques exemples.

Pendant la mise en place de la directive 89/429 sur les incinérateurs de déchets municipaux, la France a profondément révisé sa politique en matière de déchets ménagers en promouvant le recyclage et l'incinération avec récupération d'énergie. Ces changements ont généré, tout au long des années 90, de fortes incertitudes au niveau des exploitants d'incinérateurs et des municipalités sur la place devant être laissée à l'incinération dans les politiques locales de traitement et d'élimination des déchets ménagers. C'est l'une des raisons à l'origine du retard pris par les grands incinérateurs pour se mettre en conformité avec la directive [8].

Les interactions entre politiques ont également fortement troublé la mise en place du règlement Eco-Audit. En effet, le règlement a été adopté juste avant que n'apparaisse un standard de

rateurs de déchets municipaux, la France a profondément révisé sa politique en matière de déchets ménagers en promouvant le recyclage et l'incinération avec récupération d'énergie. Ces changements ont généré, tout au long des années 90, de fortes incertitudes au niveau des exploitants d'incinérateurs et des municipalités sur la place devant être laissée à l'incinération dans les politiques locales de traitement et d'élimination des déchets ménagers. C'est l'une des raisons à l'origine du retard pris par les grands incinérateurs pour se mettre en conformité avec la directive [8].

Les directives	Interactions avec :
Directive « Grandes installations thermiques » n° 88/809/EEC	- Privatisation et libéralisation des marchés de l'énergie (RU, PB) - Programme nucléaire (F) - Réforme réglementaire (RU) - Accord international UNECE (tous les pays) - Politiques nationales préexistantes (A, PB)
Directive « Incinérateurs de déchets municipaux » n° 89/429/EEC	- Politique de recyclage (tous les pays) - Politique sur la mise en décharge (presque tous les pays) - Politique énergétique (RU) - Politiques nationales préexistantes (A, PB)
Règlement Eco-Audit n°1863/93/EEC	- ISO 14001 (tous les pays) - Réforme réglementaire (PB)

Tableau 2. Les interactions lors des processus de mise en œuvre

management environnemental concurrent, la norme Iso 14 001, promue par l'International Standardization Organization. Comme la participation des entreprises dans Eco-Audit est volontaire, l'irruption d'Iso 14001 a *de facto* créé une situation de compétition entre les deux normes dans le but d'attirer le plus de participants possibles. Il est rapidement apparu que Iso 14001 était beaucoup plus attractif pour les entreprises. Cela a conduit la Commission et les autorités nationales en charge d'Eco-Audit à ajuster le dispositif. En particulier, la question des règles de compatibilité des deux normes a été soulevée puis tranchée. Une autre question a été de savoir si les autorités nationales devaient également assurer la promotion sélective d'Eco-Audit ou l'étendre à celle de

Iso 14001. Sur ce point, des stratégies nationales très contrastées ont eu des impacts très différents sur le niveau de participation des industriels dans Eco-Audit [9]. Par exemple, l'Allemagne, qui a très sélectivement soutenu Eco-Audit, a le taux de participation le plus élevé d'Europe.

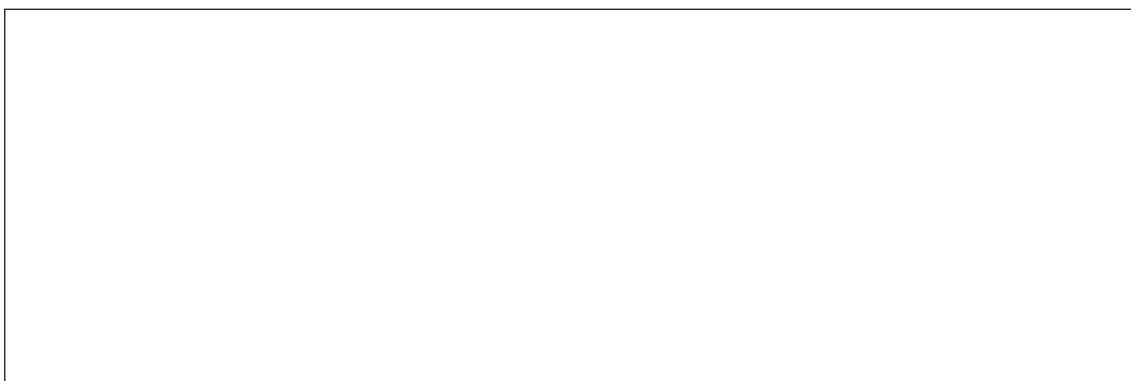
L'effet, positif ou négatif, des interactions entre politiques est donc général. Le tableau 2 résume ces interactions dans les cas étudiés. Ces interactions peuvent survenir avec des politiques nationales plus ambitieuses couvrant les mêmes problèmes environnementaux mais, aussi, avec des politiques environnementales ou non environnementales émergeant au niveau européen, national voire régional. Ce constat a une conséquence importante sur la façon de

concevoir la mise en œuvre d'une politique environnementale européenne. Ce n'est pas un processus « *top down* » initié par une décision au niveau européen qui serait progressivement transférée jusqu'aux acteurs concernés par son application. En fait, la mise en œuvre d'une politique particulière doit plutôt être conçue comme intervenant dans un ensemble complexe d'interactions dynamiques entre politiques.

Les surprises au stade de la mise en œuvre sont possibles

Ce point est lié au précédent : il peut être difficile pour le régulateur environnemental d'anticiper les effets d'interaction entre politiques, particulièrement quand elles impliquent des politiques non

Josef Koudelka/Magnum photos



La privatisation du secteur de l'électricité au Royaume-Uni a provoqué une croissance très rapide de la part d'électricité produite à partir de gaz et la fermeture de nombreuses centrales à charbon. En 1998, les objectifs imposés par la directive étaient largement dépassés : les émissions de SO₂ avaient été réduites de 40 % en 1993, puis de 69 % en 1998 à comparer aux réductions de 20 % et 60 % requises par la directive.

environnementales. La directive « Grandes installations thermiques » en fournit une bonne illustration. Le Royaume-Uni était l'opposant majeur à son adoption. Cette opposition était fondée sur l'anticipation que la mise en conformité serait très coûteuse pour le Royaume-Uni en raison du poids important de centrales thermiques à charbon fortement émettrices de SO₂. Il était prévu d'investir dans les très coûteux équipements de désulfuration des fumées pour une capacité de production de 12 GW, soit environ 17 % de la production d'électricité britannique. Peu de temps après l'adoption de la directive, le contexte avait totalement changé avec la décision prise, en 1989, de privatiser le secteur de l'électricité [7]. La libéralisation du marché a alors vu une croissance très rapide de la part d'électricité produite à partir de gaz, en utilisant des turbines à gaz à cycle combiné, et la fermeture de nombreuses centrales à charbon. Le changement a été très rapide. En 1989, la contribution respective du charbon et du gaz à la production d'électricité étaient respectivement de 64,6 % et 0,7 %. En 1996, ces chiffres étaient de 43 % et 21,5 % ! En conséquence, l'investissement massif prévu dans la désulfuration de

fumée devint inutile. En 1998, seulement 6 GW avaient fait l'objet d'investissements et les objectifs imposés par la directive étaient largement dépassés : les émissions de SO₂ avaient été réduites de 40 % en 1993, puis de 69 % en 1998 à comparer aux réductions de 20 % et 60 % requises par la directive.

La question du contrôle de la réglementation ne semble pas être l'enjeu central

On identifie souvent la question de la mise en œuvre d'une politique au seul enjeu du contrôle des prescriptions. Selon cette vision, la mise en œuvre consiste fondamentalement à surveiller le comportement individuel des cibles de la politique et à appliquer des sanctions en cas de besoin. Cette vision est très présente à Bruxelles. Par exemple, la récente résolution du Conseil concernant la rédaction, la mise en œuvre et l'application de la loi environnementale de la Communauté [10] met très largement l'accent sur les aspects de sanction et d'inspection. Pourtant, dans notre échantillon, des problèmes de conformité résultant d'un contrôle trop faible n'ont été observés que dans le cas de la directive sur l'incinération

des déchets municipaux en France.

La conformité administrative ne s'identifie pas à la conformité environnementale et réciproquement

Il est utile de remarquer que la conformité strictement légale aux prescriptions peut diverger de la conformité avec les objectifs environnementaux des directives. Par exemple, la transposition de la directive « Grandes installations thermiques » a conduit à des difficultés juridiques aux Pays-Bas, en France et au Royaume-Uni sans que cela n'ait de conséquence sur le plan environnemental.

Dans un autre cas, les Pays-Bas n'ont pas transposé la directive sur les incinérateurs à temps. Ils furent ainsi juridiquement en infraction avec la législation européenne alors même qu'existait une réglementation nationale plus rigoureuse. Le problème était simplement que cette réglementation liait les autorités publiques en charge de délivrer les permis d'exploitation des incinérateurs et pas les incinérateurs. Résoudre ce problème formel, en l'occurrence transformer la réglementation en « loi

matérielle », prit un temps plus long que prévu mais sans conséquence environnementale.

Conclusion : la nécessaire adaptabilité de la politique environnementale européenne

Que retenir de cet exercice d'évaluation et quelles leçons en tirer ? Pour les cas étudiés, notre évaluation ne vient pas confirmer la thèse du « déficit d'implémentation ». S'il est vrai que les résultats environnementaux sont rarement conformes à ce qui était attendu, ils peuvent rester en deçà comme dépasser les espérances. Notre constat général a plutôt trait à l'existence de surprises *a posteriori*, positives ou négatives, lors de la phase de mise en œuvre. En outre, les causes des résultats environnementaux finalement obtenus sont fréquemment influencées par l'existence d'autres politiques. Ces dernières peuvent avoir différentes origines : d'autres directives européennes, des politiques nationales, voire des processus internationaux (par exemple, l'impact de la norme Iso 14001).

L'ubiquité des interactions entre politiques est le produit inévitable de systèmes politico-administratifs fortement différenciés verticalement (différentiation territoriale) et horizontalement (différentiation fonctionnelle). Dans ce type de système, la mise en œuvre d'une politique particulière n'est pas un processus de haut en bas (« *top down* »

disent les anglosaxons) prenant sa source dans une décision prise au niveau européen qui serait ensuite progressivement traduite dans ses conséquences pratiques jusqu'à atteindre le terrain. La mise en œuvre d'une politique est un élément d'un puzzle d'interactions dynamiques entre politiques s'insérant dans un système politique poly-centré.

En conclusion, nous souhaiterions proposer à la réflexion une hypothèse sur les solutions adaptées à cette donne. La vision fondée sur l'idée d'un déficit d'implémentation conduit fondamentalement à militer pour un renforcement du contrôle. En revanche, souligner l'importance des interactions entre politiques sug-

gère un autre type de solution. Comme il est difficile de prévoir les interactions entre politiques au stade de la formulation de la politique, des ajustements se produisent nécessairement au stade de la mise en œuvre. Cela exige des systèmes capables de s'ajuster à coût faible. Nous appelons cette propriété l'adaptabilité. Cela peut signifier :

La mise en œuvre d'une politique particulière n'est pas un processus de haut en bas prenant sa source dans une décision prise au niveau européen qui serait ensuite progressivement traduite dans ses conséquences pratiques jusqu'à atteindre le terrain. La mise en œuvre d'une politique est un élément d'un puzzle d'interactions dynamiques entre politiques s'insérant dans un système politique poly-centré.

✓ Des solutions flexibles face aux changements exogènes. Ceci milite en faveur de l'usage des instruments économiques (taxes, permis négociables, etc.) qui confèrent aux pollueurs une grande liberté quant au choix des mesures environnementales à mettre en place.

✓ L'intégration entre différentes

politiques environnementales. Ici le message est d'articuler ensemble les différents composants de la politique environnementale afin d'exploiter les synergies ou d'éviter des incohérences. Cet argument s'appuie sur le fait que les surprises *ex post* sont aussi le produit de la fragmentation de la politique environnementale. Au niveau européen, cela

milite en faveur de directives portant sur un champ étendu (par opposition à la formulation de plusieurs directives spécialisées).

✓ La coordination horizontale entre les différentes administrations : ce point s'appuie sur le fait que les interactions non anticipées entre politiques prennent leur source dans la différenciation des structures politico-administratives.

✓ La décentralisation et la subsidiarité. Les systèmes décentralisés ont plus de facilité à s'ajuster quand des changements imprévus se produisent, particulièrement quand les changements ne se produisent pas dans tous les Etats membres en même temps et selon les mêmes modalités. Cela signifie que les directives doivent se concentrer sur la fixation des objectifs environnementaux plutôt que sur la définition des moyens nécessaires pour les atteindre.

✓ L'apprentissage et l'évaluation *a posteriori*. L'existence de surprises *ex post* nous conduit enfin à souligner l'importance : 1) des prescriptions dans les directives ayant trait à la production d'information permettant le suivi de la mise en œuvre (reporting) ; 2) la nécessité de développer l'évaluation *a posteriori* au sein de la Commission et au niveau des Etats membres. La Commission a récemment été très

active dans l'utilisation de l'analyse coût avantage pour évaluer les projets de directive. Quoiqu' assurément très utile, les résultats de ces études doivent être complétés par des évaluations *a posteriori* afin de vérifier si les résultats prévus ont été obtenus.

Notes

(1) Cerna, Ecole des Mines de Paris 60, boulevard St Michel 75272 Paris cedex 06 tel : 01 40 51 90 91 fax : 01 44 07 10 46 E-mail: glachant@cerna.ensmp.fr

(2) Je souhaiterais remercier Malcolm Eames, Marjoleine Hennis, Philippe Jamet et Petr Jehlicka pour leurs remarques sur de précédentes versions de cet article.

(3) Cette étude intitulée *The Implementation of EU Environmental Policies : Efficiency Issues* (IMPOL) a été financée par la Commission européenne (DG RTD) et par l'Ademe. Les résultats du programme IMPOL font l'objet d'un livre à paraître en octobre 2001 [1]. Des rapports peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : www.cerna.ensmp.fr/ProgEuropeens/IMPOL.

Bibliographie

[1] Glachant, M. ed (2001) *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of directives in Member States*, Cheltenham, Edward Elgar, à paraître en octobre.

[2] Macrory, Richard and Ray Purdy (1997) "The enforcement of EC envi-

ronmental law against member states', in Jane Holder (ed), *The Impact of EC Environmental Law in the UK*, Chichester, UK: John Wiley & Sons, pp 27-50.

[3] Jordan, A. (1999) "The implementation of the Environmental policy: a policy problem without a political solution?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, pp 69-90

[4] Boerzel, Tanja A. (1999) "Why there is no southern problem. On environmental leaders and laggards in the European Union", EUI working paper RSC n° 99/16, Florence: Institut Universitaire Européen

[5] Knill, Christoph (1998) "Implementing European policies: the impact of national administrative traditions", *Journal of European Public Policy*, 18(1)

[6] Mendrinou M. (1996) 'Non compliance and the European Commission's role in integration', *Journal of European Public Policy*, 3(1), pp 1-22.

[7] Eames, M. (2001) "The Large Combustion Plant directive (88/609/EEC): an effective instrument for pollution abatement?" dans *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of directives in Member States*, dirigé par Matthieu Glachant, Cheltenham, Edward Elgar, à paraître en octobre.

[8] Lulofs, K. (2001) "Implementing Command and Control directives: the case of directive 89/429/EEC", dans *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of directives in Member States*, dirigé par Matthieu Glachant, Cheltenham, Edward Elgar, à paraître en octobre.

[9] Wätzold, F. and A. Bültmann (2001) *The implementation of EMAS in Europe: a case of competition between standards for environmental management systems*, dans *Implementing European Environmental Policy: The Impacts of directives in Member States*, dirigé par Matthieu Glachant, Cheltenham, Edward Elgar, à paraître en octobre.

[10] CEC (1997) Council Resolution of 7 October 1997 on the drafting, implementation and enforcement of Community environmental law, JO C 321/1 du 22.10.97