



HAL
open science

Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ?

Nathalie Berny

► **To cite this version:**

Nathalie Berny. Intégration européenne et environnement : vers une Union verte?. Politique européenne, 2011, L'intégration européenne par l'environnement. Le cas français, 33, pp.7-36. 10.3917/poeu.033.0007 . halshs-00596347

HAL Id: halshs-00596347

<https://shs.hal.science/halshs-00596347v1>

Submitted on 19 Mar 2024

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

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

**INTÉGRATION EUROPÉENNE ET ENVIRONNEMENT :
VERS UNE UNION VERTE ?**

La politique d'environnement de l'Union européenne (UE) représente un terrain privilégié pour analyser le processus d'intégration européenne. Non seulement les actions communautaires ont eu un impact différencié dans les États membres, mais leur degré d'intégration varie d'un enjeu d'environnement à l'autre. Les travaux consacrés au développement de cette politique et, en particulier, sous l'angle de l'europanisation ont mis en évidence ce double constat. Ce volume revient sur la portée de ces politiques et interroge plus fondamentalement le « verdissement » de l'UE et la radicalité des changements en cours, autour de trois thèmes : les logiques d'acteurs, le facteur institutionnel et la structuration des enjeux d'environnement. Un changement de perspective, sur le plan conceptuel et méthodologique, est utile pour renouveler leur appréhension à partir du cas national français. La somme des articles de ce numéro constitue une contribution collective originale à cet égard, la sociologie et l'analyse de l'action publique servant de base commune à des contributions qui offrent des stratégies de recherches alternatives pour examiner la politique environnementale de l'UE.

***European integration and the environment:
how green is the EU?***

The environmental policy of the European Union (EU) is a key domain for the analysis of European integration processes. However, existing studies on the subject, notably those concerned with Europeanization, have stressed differential impacts. Not only has European environmental policy varied in its impacts across member states, but its level of integration differs from one environmental issue to another. This special edition re-examines the scope of the EU environmental policy. It focuses on three themes crucial to debates on the greening of the EU and on the significance of policy developments, namely actor strategies, institutional factors, and the structuring of environmental issues. The articles presented here address the three themes by focusing on the French national case and offer perspectives which are innovative on both conceptual and methodological grounds. Each develops

an original analysis, drawing mainly on public policy studies and/or sociological approaches. Thus the special edition as a whole offers alternative research strategies for the study of environmental policy in the EU.

De leur genèse à aujourd'hui, les différentes étapes de la politique de l'environnement de la Communauté¹ reflètent l'importance grandissante accordée aux problèmes d'environnement. Dans les années 1970, ces questions deviennent un problème d'action publique qui fait l'objet de manière plus systématique des politiques internes, dans les pays développés, et d'accords multilatéraux, au niveau international. La lutte contre les changements climatiques illustre la dimension globale désormais prêtée aux enjeux d'environnement. Développée au départ en marge des traités, la politique de l'environnement doit aujourd'hui, avec le traité de Lisbonne, explicitement renforcer le rôle de l'Union européenne (UE) sur la scène internationale.

L'environnement est-il pour autant un élément important de la construction européenne, voire l'un des axes essentiels de l'intégration européenne? Il s'agit indiscutablement d'un « laboratoire » de l'intégration européenne, pour paraphraser Ernst Haas (1958), mais également des transformations contemporaines de l'action publique revisitée par le thème de « la gouvernance ». L'évolution de cette politique reflète les tensions suscitées par la méthode communautaire ainsi que ses voies de renouvellement. Principale source de contentieux entre la Communauté et les États membres, l'environnement est devenu un terrain privilégié d'innovation instrumentale.

L'engagement de l'UE, en faveur de l'environnement, par les discours et l'action publique, semble aujourd'hui plus que jamais évident. Est-il néanmoins possible de considérer que l'Union européenne est devenue verte? L'anglicisme de verdissement (*greening*) est à associer aux travaux qui, au-delà d'acceptions différentes du terme, partagent un même intérêt pour étudier les modalités dans lesquelles des institutions internationales ou bien les États intègrent les préoccupations environnementales ainsi que l'importance réelle qu'ils leur accordent (Dryzek *et al.*, 2003 ; Kronsell,

¹ Cet article utilise la terminologie valide avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009 qui a fait disparaître le terme de Communauté européenne (CE) au profit de celui désormais unique d'Union européenne (UE). Le traité de Lisbonne modifie le traité sur l'Union européenne (TUE), tandis que le traité de la Communauté européenne (TCE) devient le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

1997). *A priori* restrictive, la question du « verdissement » de l'Union permet en réalité d'approfondir l'examen des dynamiques d'intégration européenne en jeu. L'évolution de cette politique montre que la priorité environnementale de l'Union reste incertaine (1). Constatant la variété des finalités et des effets de cette politique, les travaux de recherche les plus récents ont réintroduit la dimension nationale pour analyser l'impact, parfois limité, mais toujours différencié, des dispositifs adoptés par l'UE (2). Le numéro adopte cette perspective nationale en déplaçant le terrain de la comparaison sur différents enjeux d'environnement et sur la France. À partir de lectures empruntées principalement à la sociologie de l'action publique, il s'agit non seulement d'analyser la portée de cette politique mais également les transformations en cours, souvent présentées sous les auspices de la gouvernance de l'environnement (3).

Intégration européenne et environnement : greenwashing ou véritable priorité ?

Le terme de *greenwashing*, qui est habituellement associé aux entreprises soucieuses d'améliorer leur image sociale mais dont les pratiques contredisent leur discours d'engagement pour sauver l'environnement, offre une entrée critique pour questionner la portée des actions développées par l'Union dans ce domaine. Nouvelle priorité poursuivie par la construction européenne ou politique au contenu essentiellement symbolique (Lacasse, 1995) : poser cette alternative simple permet de mettre en perspective le développement de cette politique afin de mieux situer le débat académique. L'état des lieux des actions entreprises par la Communauté offre, en effet, un tableau contrasté.

Une reconnaissance a posteriori par le droit primaire

Bien qu'elle ne soit pas initialement mentionnée dans les traités, l'environnement est l'une des premières politiques de la Communauté. Les chefs d'État et de gouvernement européens adoptent en 1973 un plan d'action pour l'environnement (PAE). Ce texte parachève une consultation amorcée dès 1971 : les services de la Commission, sous l'impulsion de plusieurs de ses membres, Altiero Spinelli, puis Sicco Mansholt, ont préparé une première communication diffusée auprès des

autorités nationales en charge de l'environnement². Les responsables des États membres et adhérents approuvent cette initiative et demandent à la Commission de préparer le plan d'action de 1973, le premier d'une série qui dispensera doctrines et mesures à préparer (Carpentier, 1999). Les programmes d'action pour l'environnement (PAE) ont été particulièrement déterminants dans l'orientation de la politique d'environnement absente des traités jusqu'en 1986, date à laquelle, à l'occasion de la première révision des traités, l'Acte unique européen introduit un titre « Environnement » dans le TCE. Malgré l'absence initiale d'une base juridique formelle pour légiférer, le rythme d'adoption des dispositions a été très soutenu et ce dès l'origine (McCormick, 2011). La production normative de cette politique sectorielle est remarquable avec environ 700 textes en vigueur en 2000³. L'étendue des problèmes couverts – tels, eau, air, bruit, risque industriel, biodiversité – est comparable à ce qui est traité par le droit national, allant même parfois au-delà.

Les objectifs et les fondements de cette politique ont progressivement gagné un rang élevé dans les traités. Le *principe de subsidiarité* ainsi que le *principe d'intégration* de l'environnement dans les autres politiques de l'UE ont été développés dans les PAE successifs, avant de figurer explicitement dans le nouveau titre environnement du traité en 1986. C'est également le cas de ses principes spécifiques (pollueur-payeur, action préventive, de correction par priorité à la source)⁴. Subsidiarité et intégration de l'environnement comptent désormais parmi les principes régissant la Communauté européenne, avec le traité de Maastricht (1992) pour le premier et le traité d'Amsterdam (1997) pour le second. Enfin, le traité d'Amsterdam fait du « niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement » l'une des missions de

² *Première communication de la Commission européenne sur la politique de la Communauté en matière d'environnement*, SEC(71), 2616 final.

³ 266 directives, 124 règlements et 318 décisions : Direction générale des Études, Parlement européen, *Fiches techniques sur l'UE*, 1999-2002. Ce chiffre correspond aux données actuellement disponibles sur le droit européen de l'environnement, voir le répertoire de la législation de l'UE (<<http://eur-lex.europa.eu/fr/legis/20101001/index.htm>>, consulté le 15 décembre 2010).

⁴ Ces trois principes sont mentionnés par le premier PAE. On y trouve également en filigrane le principe de subsidiarité puisque « doivent être concentrées les actions qui peuvent être les plus efficaces à ce niveau (communautaire) ». Cf. *JOCE* du 20 décembre 1973, n° C 112/6-7.

la Communauté (art. 2 TCE), tout en incluant plusieurs fois la mention de *développement durable*.

Le traité de Lisbonne, sans modifier cette architecture, réaffirme la double priorité d'un « développement durable » associé à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement (art. 3 TUE). Il en fait un objectif du rôle *leader* que l'Union doit jouer dans ses relations avec le reste du monde, que ce soit avec les pays en développement ou dans le cadre de négociations internationales. Cet engagement s'affirme avec la lutte contre le changement climatique, qui est définie comme un enjeu prioritaire pour l'UE au titre à la fois de ses politiques internes et de ses relations extérieures (art. 191.1 TFUE). Les politiques internes de l'UE sont présentées explicitement comme un fer de lance de son action internationale, validant les discours de la Commission qui valorisent les avancées de la législation européenne dans le domaine de l'environnement notamment⁵. Le traité de Lisbonne reconnaît ainsi l'activisme de la Commission européenne sur le plan international : la Communauté a été précocement signataire de plusieurs conventions internationales⁶, grâce à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt ERTA 1971), puis au droit primaire à partir de l'Acte unique. L'UE s'est ainsi progressivement substituée aux États-Unis qui étaient précurseurs et moteurs de mesures de protection de l'environnement dans les années 1970, parce qu'elle a régulièrement promu des mesures plus sévères, aux plans interne ou international, dans les domaines, par exemple, de la gestion des déchets, de la pollution aérienne et de l'exportation des produits chimiques (Krämer, 2004, 64-65).

Une compétence et un droit contestés

Paradoxalement, si le droit dérivé, dont les grands principes sont repris par les traités, manifeste la priorité environnementale de l'UE, il est aussi devenu le vecteur de la remise en cause dans les années 1990

⁵ Communication de la Commission, *Vers un partenariat mondial pour un développement durable*, COM(2002)82 final. Voir également *L'Europe dans le monde*, COM(278)2006, p. 5.

⁶ Par décision du Conseil : conventions de Berne sur la protection du Rhin (1977), de Genève sur la pollution transfrontalière (1981), de Bonn sur les espèces migratrices sauvages (1982).

de l'approche légaliste de la Communauté. Placé sous la thématique de la gouvernance, le changement d'orientation de ces politiques doit assurer, selon la Commission, une meilleure efficacité des politiques de l'environnement : il coïnciderait également avec un mouvement en faveur de la dérégulation, porté par plusieurs États membres et les milieux économiques (Jordan *et al.*, 2003 ; Dezalay, 2007). Ces deux voies d'interprétation partagent le même point de départ : la thématique du « déficit d'application » qui, au cours des années 1990, cristallise les limites imputées à cette politique (Knill, 2006) et justifie les bases de la gouvernance de l'environnement prônée par la Commission.

L'environnement a servi de terrain pour contester la compétence de la Communauté à légiférer : le nombre de litiges, structurellement important dans ce domaine, y est en constante augmentation⁷. L'environnement occupe en 2007 encore le premier rang des secteurs concernés par les plaintes examinées par la Commission, bien que leur part relative ait diminué. Or, dans la période de négociation du traité de Maastricht, les États membres reviennent sur la nécessité des interventions communautaires et leur caractère contraignant. La réglementation européenne, environnementale notamment, est considérée à travers les coûts qu'elle représente pour les entreprises européennes⁸. L'activisme juridique de la Commission, de même que la dimension incrémentale de la méthode communautaire, sont directement mises en cause (Dezalay, 2007, 73). Les services de la Commission se seraient peu préoccupés des problèmes pratiques d'application des mesures en préparation (Knill, 2006), encourageant même les recours (Dezalay, 2007).

La réflexion que la Commission amorce dans le 4^e PAE (1987-1992) pour promouvoir des instruments de politiques publiques reposant sur l'autorégulation et des mécanismes de marché prend un nouveau relief au cours de la décennie suivante, quand l'enjeu d'application devient l'une de ses priorités (Golub, 1996). Il s'agit d'améliorer la qualité des normes communautaires afin de contribuer à une meilleure « applicabilité » du droit de l'environnement. Parallèlement, la Commission réduit le nombre de ses propositions d'actes communautaires (McCormick, 2001, 63) :

⁷ Relevant ces problèmes d'application (COM(96)500 final), la Commission publie depuis régulièrement des rapports sur l'application du droit communautaire de l'environnement.

⁸ Ainsi le rapport Molitor, commandité par l'Allemagne et le Royaume-Uni : European Commission, *Report of the Independent Group of Experts on Legislative and Administrative Simplification, Summary and Proposals*, COM(95) 288 final.

l'importance numérique des mesures environnementales alors en vigueur explique pourquoi la commission Santer cherche avant tout à améliorer la mise en œuvre du droit dérivé, tout en révisant les textes existants. Cette double évolution ne s'est pas démentie depuis et s'observe au-delà des seules questions environnementales⁹. La Commission délaisserait le rôle traditionnel d'entrepreneur de politique publique au profit de celui de médiateur d'idées et de méthodes afin d'emporter l'accord des États membres (Cini, 2002).

Le 5^e PAE, qui est le support de la nouvelle approche « stratégique et transversale » développée par la Commission, illustre ces tendances. Ce plan s'inscrit dans le prolongement du Sommet de la Terre, organisé par les Nations unies à Rio en 1992. Il doit concrétiser le principe de *développement durable* en conciliant les dimensions économique, sociale et environnementale. La Commission se saisit également de cet enjeu pour justifier un changement de perspective favorable à des mécanismes alternatifs à la logique hiérarchique d'une approche réglementaire. Présentés comme des « nouveaux instruments de politique environnementale »¹⁰, les dispositifs proposés visent, non pas à contraindre, mais à influencer le comportement des acteurs soit par des incitatifs économiques positifs ou négatifs (éco-taxes), soit par la diffusion d'information (Éco-Audit) ; ils valident également les démarches de l'auto-régulation (accords volontaires) (Jordan *et al.*, 2003). Souvent associés à des formes de *soft law*, ces instruments contrastent avec l'approche légaliste traditionnelle (*command-and-control approach*) qui consiste à faire appliquer de manière uniforme des dispositifs souvent détaillés et assortis d'objectifs substantiels dans des domaines précis de pollution. Rompant avec une logique standardisée, il s'agit désormais de faire de la mobilisation des publics concernés

⁹ Suite à l'initiative de la Commission, *Mieux légiférer* COM(2002)275, plusieurs textes de droit dérivé ont été fusionnés, tandis que d'autres, encore à l'agenda, ont été supprimés. Par ailleurs, la Commission mène désormais des études d'impact destinées à évaluer les coûts écologiques, sociaux et économiques de ses propositions législatives et ainsi à assurer une meilleure « applicabilité » du droit communautaire.

¹⁰ L'acronyme correspondant de NEPIs a également le sens de « nouveaux instruments économiques de politiques publiques » dans la littérature académique comme pour les acteurs. Cette ambivalence de la notion reflète les lignes de partage du débat sur les conditions d'efficacité des politiques d'environnement. Sur la réflexion que la Commission développe sur le sujet, cf. : *Livre Vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes*, COM(2007)140.

un moyen de mieux intégrer les contingences économiques, sociales et politiques des contextes nationaux (Knill, 2006, 359).

Le principe de « responsabilité partagée » développé par le 5^e PAE illustre cette orientation. 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, diffuser les résultats de l'évaluation des mesures en vigueur, toutes ces étapes sont constitutives de la « gouvernance de l'environnement » préconisée par la Commission (Lenschow, 2002). Le 5^e PAE énonce des objectifs ambitieux sur le plan environnemental à travers des mesures de nature horizontale et transectorielle (application du principe de pollueur-payeur et études d'impact), tandis que la réforme et la refonte de plusieurs législations – l'eau, les produits chimiques, la qualité de l'air – sont prévues en vue de constituer des corpus plus cohérents. La stratégie de Lisbonne a confirmé depuis l'actualité de cette priorité : les « stratégies thématiques », amorcées par le 6^e PAE (2001-2010), consistent notamment à simplifier le droit existant et à fusionner les dispositifs par grands enjeux environnementaux (changement climatique, nature et biodiversité, environnement et santé, ressources naturelles et déchets).

Ce glissement de l'approche légaliste vers la gouvernance n'est pas seulement le fait de l'Union (Jordan *et al.*, 2005 ; Jordan et Lieferrink, 2004). Il a également été observable en Europe et au sein des États membres au cours des années 1990 : la complexité des questions environnementales et l'interdépendance qui caractérisent les phénomènes en jeu ont entraîné un besoin de coordination accrue entre acteurs et entre secteurs de politique publique, expliquant en partie ce phénomène de convergence (Arts et Leroy, 2006). Ce changement d'orientation coïncide avec un renouvellement des contours du champ de l'intervention publique dont l'innovation instrumentale a été le vecteur, et ce au-delà de l'environnement (Lascoumes et Le Galès, 2005, 26). Promus afin de favoriser une action publique plus efficace et légitime, les (nouveaux) instruments associés à la gouvernance de l'environnement suscitent toujours le débat quant à leurs finalités et à leurs effets (Salles, 2006).

La gouvernance de l'environnement en débat

La longue gestation du 5^e PAE (Golub, 1996) a montré que les objectifs assignés au changement de paradigme de la gouvernance de

l'environnement restaient conflictuels. Les aléas que les mesures les plus contraignantes des nouveaux instruments de cette politique ont rencontrés ultérieurement lors du processus législatif le confirment, que ce soit la très attendue directive sur les émissions de CO₂ ou bien la directive sur la responsabilité environnementale¹¹. Sur le plan quantitatif, les instruments *soft* sont loin d'avoir remplacé les mesures de nature réglementaire (Jordan *et al.*, 2005, 492). Mais c'est plus fondamentalement leur efficacité en termes de mise en œuvre qui se révèle limitée (Jordan et Liefferink, 2004; Knill, 2006), compromettant peut-être encore davantage l'objectif environnemental. Les rapports remis par l'Agence européenne de l'environnement (AEE) signalent une dégradation continue des milieux naturels et de l'environnement des citoyens européens. L'application lacunaire du droit communautaire ne tient probablement qu'une part dans cette évolution : l'AEE l'attribue à la poursuite de modes de vie qui contribuent à un appauvrissement des ressources naturelles et à des externalités négatives¹². Le changement de paradigme destiné à concilier les dimensions environnementale, économique et sociale, laisse donc sceptiques les spécialistes de cette politique (Pallemarts, 1999; Lenschow, 2003; Jordan *et al.*, 2003; Knill et Liefferink, 2007).

Cet état des lieux montre que la portée de la politique environnementale de l'UE fait encore largement débat, malgré plusieurs constats indiscutables. C'est une cause initialement populaire auprès des citoyens européens (Vogel, 1993)¹³. Cette politique constitue un terrain privilégié d'innovation instrumentale en vue d'une meilleure gouvernance. Si les mesures communautaires sont souvent inspirées par des dispositifs nationaux (Halpern, 2010), l'environnement se décide à Bruxelles. Le fait que l'UE, à l'échelle de ses 27 États membres, soit à l'avant-garde de la cause environnementale ne relève pourtant pas d'une simple évidence. La réponse à l'alternative *greenwashing* ou nouvelle priorité ne peut être univoque.

¹¹ La première envisagée dès 1992, sera adoptée avec la directive 2003/96 sur la taxation de l'énergie. La seconde (directive 2004/35/EC) fera l'objet d'un conflit entre Commission et Conseil sur la procédure de décision.

¹² Cf. *L'environnement en Europe* : 3^e édition (2005) et 4^e édition (2007). La dernière édition, publiée en novembre 2010, montre que malgré des progrès enregistrés dans certains domaines comme la pollution de l'air, l'Union ne parvient pas à réaliser les objectifs environnementaux fixés par le 6^e PAE.

¹³ Pour ce qui est des données Eurobaromètre plus récentes, cf. Eurobaromètre Spécial 295, *Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement*, mars 2008.

Qualifier l'Union européenne de « verte », c'est, d'une certaine manière, reconsidérer la portée de ses actions dans le domaine de l'environnement. Deux questions distinctes permettent d'aborder cette problématique sans trancher entre les finalités multiples dont cette politique est investie : quelles sont les dynamiques de l'intégration européenne dans la politique environnementale de l'UE ; quel est l'impact de celle-ci dans les États membres ? Ces deux thématiques de recherche ont marqué les travaux consacrés à la politique environnementale de l'UE. C'est à l'issue de cet état de la littérature que se dégagera le parti pris adopté dans ce numéro thématique : cibler le cas français.

L'environnement, une politique européenne exemplaire

Les questions de recherche et les orientations théoriques des travaux qui ont abordé l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement reflètent l'évolution de cette politique. La recherche s'est développée, dans un premier temps, afin d'expliquer sa trajectoire et son contenu, avant de centrer l'analyse sur la réception des mesures communautaires par les États membres. L'étude des dynamiques d'intégration européenne a donc précédé et préparé celles de l'eupéanisation des politiques d'environnement des États de l'UE.

Ce changement dans les problématiques de recherche correspond plus largement à la structuration théorique du champ des études européennes. Dès la seconde moitié des années 1980, le débat classique entre intergouvernementalisme libéral et néofonctionnalisme a été progressivement délaissé au profit d'études consacrées aux réalisations concrètes de l'UE (Lequesne et Smith, 1997 ; Hassenteufel et Surel, 2008). Avec un décalage dans le temps, les actions de l'UE dans le domaine de l'environnement ont commencé à mobiliser les chercheurs au début des années 1990 (Vogler, 1993), tandis que des *opus* plus systématiques sont publiés au tournant de la décennie suivante (Zito 2000 ; Grant *et al.*, 2000 ; McCormick, 2001 ; Weale *et al.*, 2003). Depuis, l'environnement est devenu un terrain privilégié, sinon majoritaire, d'étude des phénomènes d'eupéanisation (Börzel, 2007, 227).

De l'intégration par l'environnement...

Le processus d'intégration européenne occupe une place centrale dans les premiers travaux qui abordent cette politique et cherchent à resituer ses objectifs ainsi que les facteurs qui les ont infléchis.

Initialement, l'action de la Communauté dans ce domaine est subordonnée à l'objectif de réalisation du marché commun et d'harmonisation économique. Elle est justifiée dans ce sens par les premiers PAE des années 1970: le recours à l'article 100 du traité (art. 95 TCE/art. 114 TFUE), destiné à l'adoption de mesures en faveur de l'harmonisation du marché intérieur, concrétise cette option¹⁴. La Commission poursuivra cette pratique après l'adoption de l'acte unique: le nouvel article 100, désormais associé à l'obligation « d'un niveau élevé de protection de l'environnement », lui permet de recourir à la majorité qualifiée, alors que les dispositions qui sont spécifiquement destinées à une politique d'environnement font l'objet d'un vote à l'unanimité. Le traité de Maastricht résout cette situation en introduisant la procédure à majorité qualifiée pour les matières environnementales à l'exception des questions relevant de la fiscalité et de l'aménagement du territoire (Zito, 2000). Cette situation à l'origine explique que si l'intégration par le marché a contribué à des dispositions de standardisation dans les années 1980, les actions communautaires correspondantes ne sont pas réduites à une intervention supplétive accompagnant la libéralisation des échanges (Weale, 1996; Knill et Liefferink, 2007). L'acquis communautaire ne coïncide pas avec le plus petit dénominateur commun des États membres (Eichener, 1997; Pollack, 1997), plusieurs auteurs soulignant au contraire son caractère ambitieux (Jordan *et al.*, 2003).

Le rôle joué par les acteurs supranationaux et étatiques est important pour expliquer les développements de cette politique. Du côté communautaire, la Commission européenne a joué un rôle d'entrepreneur politique, par une spécialisation relativement précoce d'un service environnement, devenu Direction générale en 1981. Les ouvrages de synthèse soulignent tous l'importance de la communauté des organisations non gouvernementales (ONG) internationales d'environnement qui s'est progressivement

¹⁴ Avant 1986, l'article 235 (308 TCE), qui permet au Conseil de statuer sur proposition de la Commission dans des domaines non prévus par les traités, a également été utilisé. La directive Oiseaux (1979), qui prévoit la protection des espèces migratrices, sera adoptée sur cette base.

étouffée à Bruxelles depuis la fin des années 1980, encouragées, parfois explicitement, par les initiatives législatives de la Commission (Grant et Newell, 2000; McCormick, 2001; Weale *et al.*, 2003). Le Parlement européen et, en particulier, la Commission ENVY SANCO, apparue dans les années 1970, se sont également engagés pour faire progresser les dispositions en faveur de l'environnement. La logique d'engrenage, induite par ces développements qui suscitent à leur tour de nouveaux domaines de coopération, n'exclut pas le facteur intergouvernemental. Elle a incité au contraire les États à promouvoir leur législation nationale au niveau européen afin de ne pas être pénalisés ultérieurement par les normes communautaires (Weale *et al.*, 2003; Knill et Liefferink, 2007). L'Allemagne a influencé l'approche juridique marquant les premières actions de la Communauté alors qu'elle venait de se doter d'une politique dans ce domaine (Dezalay, 2007). De même le Royaume-Uni, confronté à un déficit d'application des normes communautaires d'environnement, a contribué dans les années 1990 à l'orientation contractuelle de cette politique (Jordan *et al.*, 2003).

Les analyses des négociations entre États qui portent, soit sur les dispositions des traités pendant les conférences intergouvernementales, soit sur l'adoption de dispositifs de droit dérivé, montrent que les intérêts des États, variant d'un enjeu à l'autre, ont favorisé le développement de cette politique (Grant et Newell, 2000). Mais il est plus difficile de juger de manière définitive de la priorité que chaque État membre accorde aux questions environnementales. De plus, les études de cas sur l'adoption de textes, de directives ou de règlements soulignent l'importance déterminante des « constellations » d'acteurs, spécifiques à chaque enjeu, pour expliquer l'issue du processus décisionnel (Pollack, 1997; Lenschow, 2002). Elles apportent des éléments d'interprétation sur le poids relatif des groupes d'intérêt économique et des ONG d'environnement basés à Bruxelles. Les conclusions à ce sujet restent cependant difficiles à généraliser à l'échelle de cette politique. L'intégration européenne s'est effectivement réalisée par l'environnement, mais de manière variable et inégale d'un problème à un autre. L'image du *patchwork* employé dans les années 1980 (Rehbinder et Stewart, 1985) est encore pertinente pour décrire cette politique (Börzel, 2007).

L'étude de la mise en œuvre du principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques de l'UE¹⁵, comptant parmi les principes régissant la Communauté européenne (et repris dans l'article 11 du TFUE), complète les conclusions des travaux consacrés à l'évolution du corpus normatif de l'environnement. Les chefs d'État et de gouvernement ont mis cette priorité à l'agenda au sommet de Cardiff en 1998. Les mesures prises pour concrétiser l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques de l'UE, que ce soit par des consultations interservices au sein de la Commission européenne ou bien à travers la méthode ouverte de coordination (Lenschow, 2003 ; Schout *et al.*, 2010), ont eu jusqu'ici des résultats limités, la capacité autant que la volonté des acteurs concernés étant principalement en cause. La priorité environnementale de la construction européenne, attestée par une production normative conséquente, s'effacerait-elle finalement devant les impératifs de l'intégration économique ? Pour en juger, la problématique de l'eupéanisation invite à un changement de perspective heuristique.

... à l'eupéanisation des États membres

La thématique de l'eupéanisation offre en effet une alternative à la problématique de l'intégration européenne et notamment pour évaluer la portée des actions de l'UE, invitant à considérer ses effets au sein des États membres sur les « *policy, politics, and polity* » (Radaelli, 2001). Les changements potentiels affectant les propriétés des politiques publiques, les systèmes politiques, ainsi que les systèmes d'intermédiation des intérêts ont été au cœur de ces travaux. Pour rendre compte d'une aussi vaste littérature, considérons d'abord les choix théoriques qui déterminent les phénomènes observés, avant de souligner les résultats auxquels ont donné lieu ces recherches.

En termes de construction théorique, deux principales questions clivent les travaux : comment mesurer le changement ? Comment conceptualiser l'articulation entre UE et États membres ou adhérents ? Pour mesurer le changement, une première démarche consiste à définir les phénomènes à

¹⁵ Le principe d'intégration apparaît dans les PAE antérieurement à l'Acte unique. L'environnement est donc précurseur de ce que Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot qualifient de « gouvernance par intégration ». Celle-ci s'applique à un certain nombre de problèmes de politique publique considérés comme transversaux et énumérés par le traité de Lisbonne (2009, 416-417).

étudier. Sur le plan conceptuel, des catégories, d'abord élaborées dans un cadre national et destinées à étudier les groupes d'intérêt ou les politiques publiques, sont mobilisées afin de caractériser et distinguer une situation nationale/ et ou européenne. Celle-ci constitue la base d'observation de mesure du changement et donc d'une éventuelle influence du niveau de décision européen. Une telle conceptualisation est souvent préalable à une comparaison entre plusieurs pays. Ainsi, la thématique de l'euro-péanisation, phénomène à circonscrire ou concept à définir selon les auteurs (Olsen, 2002 *vs* Radaelli, 2001), marque un réinvestissement dans l'analyse comparée. Sur le plan théorique, l'approche néo-institutionnaliste est devenue majoritaire. Le comportement des acteurs, individuels ou collectifs, est largement attribué au facteur institutionnel national et/ ou européen. Les deux principales variantes du néo-institutionnalisme, sociologique ou de choix rationnel, sont présentes, parfois de manière concomitante (Falkner *et al.*, 1999 ; Börzel et Risse, 2000), pour expliquer comment et dans quelle mesure les acteurs, dans une logique de conformité ou de calcul (Olsen, 2002), s'ajustent à la donne européenne.

S'il est important pour constater une situation, de la qualifier, puis d'observer son évolution ou non sous l'influence des normes européennes, la perspective dans laquelle est considérée l'articulation entre UE et États membres est également essentielle afin d'appréhender ce qui est européenisé. Deux logiques sont souvent soulignées pour penser les interactions entre les institutions européennes et les États membres. La logique *top-down*/descendante (le facteur européen jouant sur les processus domestiques, *ie* nationaux et infranationaux) et la logique *bottom-up*/ascendante (les facteurs domestiques jouant sur le processus européen). Le choix des unités d'analyse se calque en général sur cette partition. Dans le cas de figure *top-down*, après avoir défini un modèle européen et un modèle national, il est postulé que leur éventuelle congruence facilite, par exemple, l'application des normes communautaires au niveau national. Un décalage rendra l'euro-péanisation plus flagrante. C'est l'argument du *badness/goodness of fit* qui prévaut alors (Cowles *et al.*, 2001 ; Börzel, 2003, 2007). La perspective *bottom-up* est davantage adaptée aux dispositifs peu contraignants, par exemple, une directive assortie d'objectifs généraux qui laisse libre la définition des moyens pour les atteindre. Elle est également pertinente lorsqu'elle est appliquée aux politiques destinées à supprimer les entraves à la libre concurrence et aux échanges. L'intégration négative facilite l'harmonisation entre les

États membres, en suscitant un phénomène de compétition entre les systèmes de régulation du marché (Radaelli, 2001).

Parmi les recherches sur l'eupéanisation dans le domaine de l'environnement, les travaux portant sur la mise en œuvre des politiques publiques occupent une place prépondérante. Outre le fait que l'application du droit de l'environnement soit devenue un enjeu politique déterminant pour le devenir de cette politique, les résultats empiriques des études de l'eupéanisation ont également induit le recentrage des recherches sur la mise en œuvre. L'eupéanisation affecterait, en effet, davantage le contenu des politiques publiques, leurs normes et leurs instruments, que les structures politico-administratives ou de représentation d'intérêts (Jordan et Liefferink, 2004; Börzel, 2007). Cette conclusion recoupe les résultats des recherches consacrées à l'action des ONG dans le champ spécifique de l'environnement. Les facteurs qui limitent l'eupéanisation des stratégies des organisations représentant des intérêts (Balme *et al.*, 2002) – entre autres, le caractère incertain des processus politiques européens et les ressources importantes à y mobiliser – se vérifient *a fortiori* pour les ONG. S'il n'est pas possible de parler d'eupéanisation du mouvement environnemental en Europe (Rootes, 2002), des études plus ciblées montrent comment certaines d'entre elles parviennent, mieux que d'autres, à se saisir de l'opportunité européenne. Au Royaume-Uni, les groupes environnementaux sont à l'origine d'un contentieux important à l'encontre des gouvernements conservateurs (Lowe et Ward, 1998); en France, certains sont parvenus à développer une véritable expertise sur les politiques publiques européennes (McCauley, 2008; Berny, 2009).

Une revue sélective des études consacrées à la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE illustre bien les enjeux soulevés par les choix conceptuels et théoriques relatifs à la qualification du changement et à l'interaction entre UE et États membres. La plupart d'entre elles concentrent l'analyse sur l'application formelle – la transposition légale – et concrète – les moyens mis en œuvre – du droit européen (Knull, 2006). Ce faisant, ils privilégient l'étude de « l'impact » au détriment de celle des « résultats » en vue d'atteindre un objectif environnemental: tels, le maintien de la biodiversité ou l'amélioration de la qualité de l'air. Les dispositifs normatifs communautaires sont pris comme étalon pour mesurer l'eupéanisation dans une logique *top-down*. Cette démarche s'oppose à une perspective *bottom-up* qui considère les politiques d'environnement comme coconstruites

au cours d'un processus politique national marqué par des phases d'opposition, d'adaptation et de renégociation entre les acteurs concernés. Pour Christoph Knill (2006), cette dernière approche, consacrée à l'étude de processus, rend difficile l'analyse des facteurs relevant du niveau national de ceux européens, parce qu'elle écarte *de facto* la question de la mesure du changement. Elle élude ainsi les dynamiques d'appropriation par les acteurs nationaux des normes communautaires, et inversement la diffusion des dispositifs nationaux sur la scène communautaire.

Les hypothèses et les résultats des analyses des processus d'eupéanisation et, en particulier celles centrées sur la mise en œuvre, dépendent des objets choisis : à la fois des dispositifs publics (détaillant ou non un modèle européen) et des pays étudiés (selon leurs propriétés géographiques, leur date d'entrée dans l'UE, etc.). Ces travaux ont éclairé des situations nationales très différentes, démontrant que le processus d'eupéanisation était loin d'être univoque, y compris au sein d'un même pays. Ils rejoignent finalement la conclusion des recherches portant sur le développement de la politique environnementale de la Communauté : les constellations d'acteurs impliqués par la mise en œuvre des normes communautaires contribuent à la complexité de cette politique patchwork.

Le fait que les politiques d'environnement soient coconstruites par différents acteurs – autorités nationales, décideurs européens, groupes d'intérêts, experts, etc. – explique un processus d'eupéanisation à géométrie variable dont les résultats vont, par conséquent, au-delà des effets prêtés aux instruments de politiques publiques, qu'ils s'inscrivent dans les approches légaliste traditionnelle ou de *soft governance* développées par l'UE. L'éclairage par des processus de coconstruction des politiques publiques interdit-il pour autant l'analyse du changement, de sa portée et de son origine, comme le conclut Knill (2006) ? Cette question du changement reste déterminante pour explorer un processus éventuel « d'intégration européenne par l'environnement ». Tanja A. Börzel (2007, 231) propose d'y répondre en combinant les logiques *top-down/bottom-up* pour déterminer les rôles alternatifs de *shapers* et de *takers* que les États jouent, *ie* quand ils influencent les dispositifs nationaux ou bien s'y conforment¹⁶.

¹⁶ La vague d'élargissement de 2004 donne un relief particulier à cette problématique. Lors de la phase d'adhésion, les nouveaux États membres ont dans l'ensemble bien souscrit à l'obligation d'application formelle du droit communautaire (VanDeveer et Carmin, 2005).

La perspective choisie par ce numéro est différente : elle consiste à déplacer le terrain de la comparaison sur différents enjeux d'environnement à partir d'un cas national, la France. Cette option présente plusieurs avantages pour explorer le poids relatif de l'Europe dans les politiques publiques. Le prisme national est heuristique pour souligner les logiques à la fois territoriales et sectorielles de l'action publique qui déterminent la réception des normes communautaires en France (Hassenteufel et Surel, 2008, et pour l'environnement Szarka, 2002 ; Busca et Salles, 2005). La déclinaison de différents enjeux d'environnement permet également de reconsidérer l'effet des innovations instrumentales adoptées au niveau européen, mais également, leur réelle nouveauté. Afin de traiter cette pluralité de sujets, la dominante du numéro est centrée sur des processus de mise en œuvre, non au sens où l'entend l'analyse séquentielle des politiques publiques, mais plutôt dans la perspective d'une « européanisation en interaction » (Palier et Surel, 2007) sur la mise en opération ou la traduction des normes communautaires. Les contributions éclairent *de facto* les différentes modalités de la décision européenne, puisque se trouvent abordées l'application d'objectifs ou de dispositifs directement reliés à l'UE, ainsi que des formes plus coopératives de décision dans le cadre de la diplomatie européenne ou la méthode de coordination ouverte. En réunissant des articles originaux de recherche, ce numéro a également vocation à compléter les travaux comparatifs de l'européanisation centrés sur un groupe de pays (Europe du Sud *vs* Europe du Nord ; Europe de l'Est) aussi bien que les travaux existants sur la France où la science économique a longtemps dominé sur le plan de la recherche (Lascoumes, 2008).

Étudier l'intégration européenne de l'environnement dans les politiques publiques

Ces contributions coïncident avec l'intérêt renouvelé des études européennes pour le contenu des politiques publiques, ainsi que pour leurs effets dans les États membres. La conceptualisation de l'interaction entre un ordre politique européen et un ordre politique national constitue, indiscutablement, l'une des plus-values des recherches sur l'européanisation. Elle n'est cependant pas sans limites pour approfondir l'analyse des facteurs qui engagent directement la portée de la politique

environnementale de la Communauté et le « verdissement » de l'Union : c'est ce que nous développerons d'abord pour bien situer la valeur ajoutée collective de ce numéro. Les contributions abordent des phénomènes clefs identifiés par les travaux *mainstream* sur l'europanisation, tout en surmontant certaines de leurs limites. L'analyse de l'action publique constitue le dénominateur commun des articles qui s'inscrivent dans la « normalisation » de la recherche sur le sujet (Hassenteufel et Surel, 2008), normalisation qui se manifeste par le recours à des concepts classiques de sociologie et de science politique (Baisné et Pasquier, 2007).

Les angles morts des analyses mainstream de l'europanisation

Souvent reprise pour exposer les limites heuristiques de toute théorie, la métaphore de Sorokin qui évoque un lampadaire n'éclairant qu'une partie de la rue correspond bien au paradoxe des travaux sur l'europanisation. Pensée pour délimiter un phénomène et ce sur quoi porte le changement, la conceptualisation incite le plus souvent à faire du niveau européen une variable exogène qui influence ou non des processus nationaux.

L'importance accordée à l'UE comme source de droit communautaire minimise *de facto* l'impact d'autres facteurs qui influencent, également, le contenu des actions de la Communauté et des États membres. La dimension internationale des problématiques environnementales est ainsi rarement prise en compte. Dans le domaine de l'environnement en particulier, la nature transnationale de nombreux phénomènes impliqués¹⁷ ainsi que les coopérations internationales auxquelles ils ont donné lieu sont pourtant essentielles pour cerner les facteurs d'évolution de ces politiques, à la fois en ordre communautaire et interne. Les études européennes se sont peu intéressées à l'imbrication entre les régimes internationaux d'environnement et les dispositions communautaires, si ce n'est sous l'angle d'une comparaison d'aires régionales. L'action de l'UE sur la scène internationale, comme objet de recherche, constitue davantage le point de convergence des analyses : que ce soit en soulignant la géométrie variable des compétences accordées à la Commission (Vogler, 2005) ou bien les phénomènes de compétition par la régulation que la

¹⁷ Outre l'exemple classique de la pollution atmosphérique où les facteurs physiques déterminent qui sont les perdants et les gagnants parmi les États affectés, citons la protection des espèces migratrices ou encore l'exploitation des forêts primaires destinée principalement aux marchés occidentaux.

Communauté amorce avec d'autres puissances internationales (Falkner, 2007; Kelemen, 2010).

Marqué par la donne internationale, le modèle européen se dilue, en outre, à l'examen des influences respectives entre UE et États membres. La politique environnementale de l'UE n'est ni nationale, ni européenne. Par cette assertion polémique, Andrew Jordan (2002, xviii) résume le défi pour l'analyse: « Si la recherche sur l'eupéanisation considère l'intégration européenne comme un donné, elle ne pourra que se méprendre fondamentalement sur la nature étroite de la coévolution des politiques publiques nationales et de l'UE » (*If Europeanization research treats European integration as a given, it will fundamentally misunderstand the intimate co-evolution of national and EU policy in Europe*). C'est toute la difficulté qui consiste à étudier des processus parallèles et en partie intégrés, d'élaboration, de négociation et d'évaluation de normes dont le degré de contrainte est par ailleurs très variable. Les métaphores d'ordre spatial (*bottom-up/top-down*), certes utiles afin de cerner les variables en jeu à différents niveaux de décision/gouvernement, simplifient des processus qui relèvent plutôt d'une dynamique « dialectique » (Buller *et al.*, 1993).

Le principal attrait et, en même temps, la principale limite d'une partie des recherches sur l'eupéanisation réside dans le degré élevé de formalisation des variables à observer sur le plan européen et sur le plan national. Une telle démarche entretient une vision dichotomique des processus politiques européens dans laquelle ce qui relève du niveau communautaire est une variable exogène, affectant ou non les États et des acteurs nationaux (Hassenteufel et Surel, 2008, 81). Cette perspective se révèle problématique pour examiner la nature réelle des changements en cours et annoncés par la thématique de la gouvernance (environnementale), et ce au moins sur deux plans: les jeux d'acteurs et le contexte institutionnel.

La démarche de modélisation du type de politique publique/de structure administrative/du modèle de représentation des intérêts est censée permettre une comparaison des niveaux européen et nationaux. C'est pourtant la variable des dynamiques d'acteurs, considérée comme résiduelle par ces modèles, qui se révèle le plus souvent déterminante pour expliquer exhaustivement le processus observé. Les stratégies des acteurs sont en effet qualifiées de « facteurs intermédiaires » (*mediating factors*), ce qui est tout à fait significatif de ce statut résiduel et néanmoins essentiel à l'explication (Börzel, 2007, 230-231), puisque le résultat du jeu entre

les acteurs est souvent mobilisé en dernier recours dans l'analyse (par exemple, Knill et Lenschow, 1998). Une multiplicité d'acteurs intervient dans des processus qui sont partiellement intégrés à l'ordre communautaire ; ce qui génère une incertitude que des modèles visant une capacité prédictive peuvent difficilement prendre en compte. Il apparaît en effet difficile de définir *a priori* la configuration prise par ces interactions pour les faire accéder au statut de variable explicative. De plus, ces analyses ont tendance à sous-estimer la capacité des acteurs à instrumentaliser, voire à ignorer les normes communautaires (par exemple dans les politiques agro-environnementales, Busca et Salles, 2005).

La diffusion des normes et son analyse sont pourtant au cœur du processus d'eupéanisation, comme l'illustre une lecture en termes de « pression à l'adaptation institutionnelle » (Börzel, 2003 ; Knill et Lenschow, 1998) ou bien le recours au concept de transfert institutionnel (Saurugger et Surel, 2006). Les changements induits par le niveau européen sont d'ordre structurel, car ils véhiculent des objectifs et des mesures pouvant aller jusqu'à un changement organisationnel¹⁸. Ils seront éventuellement d'ordre cognitif, car les manières de faire impliquent des manières de penser (Börzel, 2007). Une hypothèse souvent implicite de similitude fait équivaloir un changement de comportement à un changement de norme. Les processus d'apprentissage ou de socialisation des acteurs impliqués par la négociation ou l'application des dispositifs communautaires sont *de facto* déduits et la détermination du facteur institutionnel – comme règle ouvrant un espace de jeu stratégique ou bien norme à intérioriser – n'est pas systématiquement clarifiée.

Ces questionnements sont néanmoins importants à considérer afin d'apprécier les nouvelles orientations de la politique environnementale de la Communauté. Il ne s'agit plus seulement d'interroger l'influence des dispositifs communautaires, mais également d'explorer les finalités dont ils se trouvent investis par leurs publics et destinataires, ainsi que par les autorités nationales et locales. L'analyse des effets des instruments prévus par les textes communautaires se justifie au vu de « l'approche stratégique » que défend la Commission européenne en vue d'améliorer la capacité à résoudre collectivement les problèmes d'environnement. Ce dernier aspect trouve finalement sa place au sein des analyses.

¹⁸ Parmi les nouveaux entrants, les pays d'Europe de l'Est ont dû mettre en place des agences de régulation (VanDeever et Carmin, 2005).

Les propriétés des enjeux traités sont en effet visées par la formulation de nouveaux dispositifs ou bien leur évaluation. L'analyse en termes de construction des problèmes publics permet d'éclairer les logiques de mise à l'agenda et les choix politiques qui sont à l'origine des mesures d'action publique à l'œuvre dans l'espace européen (Campana *et al.*, 2007). Cette thématique est utile pour saisir les problèmes d'environnement dans toute leur complexité, en évitant une lecture exclusivement sociologique. Si les problèmes d'environnement sont socialement construits, ils ont également des propriétés qui relèvent de faits physiques déterminants dans les intérêts et les attentes des acteurs concernés, notamment lorsque la question des dommages à l'environnement est considérée (Le Prestre, 2005, 4-9).

Institutions, acteurs et problèmes d'environnement

Les contributions développent ici des analyses originales qui ne préjugent pas de l'importance du facteur européen. Ce dernier est resitué parmi trois ordres de variables – logiques d'acteurs, institutions et propriétés des problèmes d'environnement – dont le statut, l'importance et la combinaison varient selon la perspective théorique adoptée par chaque auteur. Par la diversité des thèmes traités, la somme collective constituée par les articles apporte une lecture *via* le cas français de la réalité des changements induits par l'UE. La présentation des contributions permet de souligner des éléments convergents d'interprétation à ce sujet.

• L'exemplarité française

L'étude de ce cas, qui compte parmi les États fondateurs des Communautés, se prête bien à l'exploration des trois dimensions mentionnées : institutions, logiques d'acteurs et propriétés des problèmes d'environnement. Le droit national a inspiré des mesures communautaires telles les études d'impact et la gestion de l'eau par bassin versant. La France a également été à l'origine de plusieurs contentieux marquants, par exemple au titre de la directive Nitrates (1972) ou de la directive Oiseaux (1979) limitant les périodes de chasse. Notons d'ailleurs que c'est la mise en œuvre d'une directive environnementale, la directive Habitats (1992) qui a mené, en 1995, à la décision par le gouvernement Juppé, inédite dans l'Hexagone, de geler temporairement le processus de transposition de l'ensemble des textes européens à intégrer par la France

dans son droit national. Enfin, les problèmes d'environnement sont parties prenantes de son exemplarité, en raison de sa richesse en termes de biodiversité (mise en évidence par le processus de sélection de sites à protéger au titre de la directive Habitats), de la place du nucléaire dans ses choix énergétiques et de son intérêt historique pour une politique agricole commune.

Afin d'évaluer la portée de l'action de l'UE et ses dynamiques, des enjeux centraux d'environnement sont traités : la gestion de la ressource eau (Notte et Salles), les rapports entre politiques agricole et environnementale (Ansaloni), les changements climatiques (Szarka), la gestion du risque et des produits chimiques (Jouzel et Lascoumes), la mise en œuvre du développement durable (Rumpala), ou encore l'innovation instrumentale dans le domaine de l'environnement (Halpern). Chaque auteur examine des politiques revisitées par des mesures emblématiques de la gouvernance environnementale de l'UE. La mobilisation d'un principe de responsabilité est significative des dispositions de la directive-cadre sur l'eau (Notte et Salles), des mesures agro-environnementales de la Politique agricole commune (Ansaloni), ainsi que des stratégies de développement durable de l'UE et des États (Rumpala). L'affirmation d'un droit à l'information du public est également une constante présente dans plusieurs de ces politiques, tandis que les plans de développement durable et les mesures agro-environnementales concernent directement la mise en œuvre du principe d'intégration. Enfin, le règlement REACH sur l'enregistrement des produits chimiques (Jouzel et Lascoumes) et la directive-cadre sur l'eau (Notte et Salles) sont le résultat de réformes ambitieuses, destinées à simplifier les législations existantes autour d'objectifs définis et donc évaluable.

Deux principales options sont déclinées pour étudier « l'eupéanisation en interaction » (Palier et Surel, 2007). La réception des instruments de politiques publiques fait l'objet, à partir du cas français, d'un premier ensemble de contributions. Olivier Notte et Denis Salles étudient ainsi la mise en œuvre du volet participatif de la directive-cadre sur l'eau afin de mettre en évidence les processus locaux et spécifiques d'appropriation dont il fait l'objet. Matthieu Ansaloni analyse la portée des mesures agro-environnementales européennes à partir des modalités et effets du contrôle politique européen sur l'action de l'administration agricole. Charlotte Halpern questionne le rôle joué par la Communauté dans l'innovation instrumentale en France, en adoptant une perspective longitudinale qui

reconstitue la politique du ministère de l'Environnement. Son propos se rapproche par la démarche du second ensemble de contributions qui s'attache à considérer les changements d'orientation affectant les priorités politiques et les mesures adoptées de manière parallèle aux niveaux communautaire et français.

Il s'agit d'observer une coévolution pour ensuite analyser les éventuelles influences mutuelles. Yannick Rumpala aborde en ce sens la restructuration de l'action publique sur les plans organisationnel et discursif, en France et au niveau européen pour expliquer la capacité à gérer le changement d'ordre systémique que requiert l'enjeu de développement durable. Joseph Szarka revisite, lui, le cheminement de la politique de changement climatique promue par la France qui est soumise à l'évolution des négociations internationales et à l'activisme de l'UE dans le cadre des discussions de l'ONU sur les changements climatiques. Enfin, Jean-Noël Jouzel et Pierre Lascoumes portent l'analyse de cette coévolution à travers une comparaison Etats-Unis et Union européenne afin de rendre compte des dynamiques de l'innovation instrumentale et de ses conditions politiques de mise en opération.

- Les convergences en termes d'interprétation – le facteur européen

L'importance du facteur européen tend à être relativisée dans les différentes contributions¹⁹. La focale adoptée, un cas national centré sur la question des effets du niveau communautaire, induit-elle une telle conclusion? En fait, les analyses proposées dépassent largement la conception dichotomique d'une européanisation, décomposée en variables relevant du niveau communautaire ou du niveau national, car elles approfondissent l'examen des jeux d'acteurs, des instruments et des filtres que le contexte institutionnel et les représentations des problèmes en jeu, constituent. Sur ces différents points et au-delà de la pluralité des cadres théoriques mobilisés, les analyses convergent dans plusieurs interprétations relatives aux changements induits par la construction européenne.

Si les rapports de force entre acteurs évoluent dans les secteurs de politiques concernés, c'est le plus souvent à la marge. Les différentes formes de corporatisme sectoriel, structurées autour d'experts et/ou des acteurs visés par les mesures, restent très présentes dans la politique

¹⁹ Ce qui rejoint les conclusions de l'ouvrage, basées sur des cas nationaux, de Jordan Andrew et Liefferink Duncan (2004).

énergétique, agricole, ou des installations classées, comme le montrent respectivement J. Szarka, M. Ansaloni et C. Halpern. Les différentiels de ressources entre acteurs évoluent peu, y compris dans le cadre de dispositifs destinés à démocratiser un processus de décision publique, comme le soulignent O. Notte et D. Salles : ils constituent un facteur explicatif essentiel dans les processus d'appropriation des dispositifs ou priorités communautaires. C. Halpern relève cependant que les acteurs associatifs disposent de davantage de moyens d'action : ils sortent renforcés par des mesures de nature procédurale, en termes de participation ou de recours contentieux. Enfin, la capacité organisationnelle des administrations est abordée par C. Halpern, Y. Rumpala et M. Ansaloni qui soulignent son importance dans le « pilotage » dont elles ont en partie la charge.

Envisager les instruments de politique publique, non plus comme objet mais comme concept, éclaire par ailleurs les effets structurants des dispositifs sur l'action publique, que ce soit avec la problématique de la gouvernementalité, développée par Y. Rumpala, ou de l'instrumentation, c'est-à-dire du choix et des effets des instruments, adoptée par C. Halpern. Les effets à long terme des instruments sur les pratiques des acteurs limitent les ressorts de l'innovation instrumentale européenne, ce que montre l'approche longitudinale de C. Halpern. Plaçant également leur propos dans le temps long, J.-N. Jouzel et P. Lascoumes retracent les trajectoires des politiques de gestion des produits chimiques pour isoler les moteurs du changement d'un modèle européen inédit.

Si les effets autonomes des instruments sont avérés dans plusieurs cas étudiés, les auteurs rendent néanmoins compte des propriétés des enjeux d'environnement en examinant les processus de construction des problèmes publics. L'incertitude concernant la nocivité des produits chimiques, les nouvelles données scientifiques sur les changements climatiques ou bien encore la priorité environnementale de la PAC alimentent des controverses où le décalage entre les solutions négociées et les problèmes censés être résolus devient flagrant.

Enfin, les différents sujets développés illustrent un arrière-plan international qui paraît évident en ce qui concerne le développement durable (Rumpala) et les changements climatiques (Szarka), mais qui est également en jeu pour les conventions internationales dont les États membres, et parfois l'UE, sont signataires : c'est le cas de la convention d'Aarhus du comité européen des Nations unies sur la participation du public (Notte et Salles) ou de la convention de Bâle sur les produits

chimiques (Jouzel et Lascoumes). Ces conventions internationales tissent un réseau de prescriptions dépassant la logique communautaire, ce qui permet de relativiser le facteur communautaire (Halpern). La dimension internationale de la diffusion des idées n'emprunte pas toujours les voies du droit comme l'illustre l'influence d'experts internationaux, notamment des économistes de l'OCDE (Ansaloni). L'importance accordée par les différentes contributions, aux logiques d'appropriation ou d'instrumentation, permet finalement de mettre en perspective le facteur international, prolongeant ainsi l'examen du fonctionnement de l'UE, à partir d'un prisme national.

Références bibliographiques

- Arts Bas et Leroy Pieter (dir.) (2006), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht, Springer, coll. « Environment & policy ».
- Balme Richard, Chabanet Didier et Wright Vincent (2002), « Action collective et gouvernance dans l'Union européenne », in Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright, *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », p. 21-120.
- Berny Nathalie (2009), « Mastering National Contextual Challenges: The Institutionalisation of LPO and Greenpeace France Compared », *Environmental Politics*, vol. 18, n° 3, mai, p. 371-390.
- Baisné Olivier et Pasquier Romain (2007), « L'Europe telle qu'elle se fait », in Olivier Baisné et Romain Pasquier (dir.), *Européanisation des sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, p 7-32.
- Börzel Tanja A. (2007), « Environmental Policy », in Paolo Graziano et Maarten P. Vink (dir.), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan, p. 226-238.
- Börzel Tanja A. et Risse Thomas (2000), « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4, n° 15.
- Boussaguet Laurie et Jacquot Sophie (2009), « Les nouveaux modes de gouvernance : quelle nouveauté pour quelle gouvernance ? » in Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Les manuels », p. 416-417.
- Buller Henry, Lowe Philip D. et Flynn Andrew (1993), « National Responses to the Europeanisation of Environmental Policy: A Selective Review of

- Comparative Research », in Duncan Liefferink, Philip D. Lowe et Philip D. Mol (dir.), *European Integration and Environmental Policy*, Londres, Belhaven Press, p. 175-195.
- Busca Didier et Salles Denis (2005), « Adaptations négociées des dispositifs agri-environnementaux : où est passé l'environnement? », in Yves Luginbühl (dir.), *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe*, Bruxelles, Peter Lang, p. 423-432.
- Campana Aurélie, Henry Emmanuel et Rowel Jay (dir.) (2007), *La Construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne ».
- Carpentier Michel (1999), « La naissance de la politique de l'environnement », *Revue des affaires européennes*, n° 3-4, p. 284-297.
- Cowles Maria G., Caporaso James et Risse-Kappen Thomas (dir.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca (NY)-Londres, Cornell University Press, coll. « Cornell studies in political economy ».
- Cini Michelle (2002), « Reforming the European Commission: Discourse, Culture and Planned Change », in Madeleine O. Hosli, Adrian M. A. van Deemen et Mika Widgrén (dir.) *Institutional Challenges in the European Union*, Londres, Routledge, p. 1-20.
- Dezalay Yves (2007), « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, p. 66-79.
- Dryzek John S., Downs Daid, Hernes Hans-Kristian et Schlosberg David (2003), *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*, Oxford, Oxford University Press.
- Eichener Volker (1997), « Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulations of Occupational Safety and Environmental Protection », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 4, décembre, p. 591-608.
- Falkner Robert (2007), « The Political Economy of "Normative Power" Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 4, juin, p. 507-526.
- Falkner Gerda, Müller Wolfgang C., Eder Martina, Hiller Karin, Steiner Gerhard et Trattnigg Rita (1999), « The Impact of EU Membership on Policy Networks in Austria: Creeping Change Beneath the Surface », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 3, septembre, p. 496-516.
- Golub Jonathan (1996), « Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy », *Political Studies*, vol. 44, n° 4, p. 686-703.

- Grant Wyn P., Duncan Matthews et Newell Peter J. (2000), *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*, Basingstoke-New York, Macmillan-St Martin's Press.
- Haas Ernst (1958), *The Uniting of Europe. 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press.
- Halpern Charlotte (2010), « Governing Despite its Instruments? Instrumentation in EU Environmental Policy », *Western European Politics*, vol. 33, n° 1, janvier, p. 39-57.
- Hassenteufel Patrick et Surel Yves (2008), « Politiques publiques », in Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », p. 81-105.
- Jordan Andrew, Wurzel Rüdiger, Zito Anthony et Brückner Lars (2003), « European Governance and the Transfer of "New" Environmental Policy Instruments (NEPIs) in the European Union », *Public Administration*, vol. 81, n° 3, p. 555-574.
- Jordan Andrew J. (2002), *The Europeanization of British Environmental Policy: A Departmental Perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, coll. « One Europe or several? ».
- Jordan Andrew J. et Duncan J. Liefferink (dir.) (2004), *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of National Environmental Policy*, Londres, Routledge.
- Jordan Andrew, Wurzel Rüdiger et Zito Anthony R. (2005), « The rise of "new" policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? », *Political Studies*, vol. 53, septembre, p. 477-496.
- Kelemen R. Daniel (2010), « Globalizing European Union environmental policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 3, avril, p. 335-349.
- Knill Christoph et Liefferink Duncan (2007), *Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance*, Manchester (UK)-New York, Manchester University Press-Palgrave, coll. « Issues in environmental politics ».
- Knill Christoph (2006) [3^e ed.], « Implementation », in Jeremy J. Richardson (dir.), *European Union, Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, coll. « Routledge research in European public policy », p. 351-375.
- Knill Christoph et Lenschow Andrea (1998), « Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 4, décembre, p. 595-614.

- Krämer Ludwig (2004), « The Roots of Divergence: A European Perspective », in Norman J. Vig et Michael G. Faure (dir.), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge (Mass.), MIT Press, coll. « American and comparative environmental policy », p. 53-72.
- Kronsell Annica (1997), *Greening the EU, Power Practices, Resistances and Agenda Setting*, Lund-Bromley, Lund University Press-Chartwell-Bratt, coll. « Lund political studies ».
- Lacasse François (1995), *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Sociologie ».
- Lascoumes Pierre (2008), « Les politiques environnementales », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de sciences Po, coll. « Académique », p. 29-67.
- Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès (2005), « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », p. 11-44.
- Lenschow Andrea (2002), « Greening the European Union: An Introduction », in Andrea Lenschow (dir.), *Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe*, Londres, Earthscan, p. 3-21.
- Lenschow Andrea (2002), « New Regulatory Approaches in "Greening" EU Policies », *European Law Journal*, vol. 8, n° 1, mars, p. 19-37.
- Le Prestre Philippe G. (2005), *Protection de l'environnement et relations internationales: les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, coll. « U, Sciences politiques ».
- Lequesne Christian et Smith Andy (1997), « Union européenne et science politique: où en est le débat théorique? », *Cultures et conflits*, n° 28, p. 7-31.
- Lowe Philip et Ward Stephen (1998), « Domestic winners and losers », in Philip Lowe et Stephen Ward (dir.), *British Environmental Policy and Europe: Politics and Policy in Transition*, Londres-New York, Routledge, coll. « Global environmental change series », p. 87-104j
- McCauley Darren (2008), « Europeanisation as Resource Empowerment for NGOs », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, n° 3, septembre, p. 265-282.
- McCormick John (2001), *Environmental Policy in the European Union*, New York, Palgrave, coll. « European Union series ».
- Olsen Johan P. (2002), « The Many Faces of Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, p. 921-952.

- Palier Bruno et Surel Yves (2007), « Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », in Bruno Palier, Yves Surel *et al.*, *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », p. 13-85.
- Pallemaerts Marc (1999), « The Decline of Law as an Instrument of Community Environmental Policy », *Revue des affaires européennes*, n° 3-4, p. 338-354.
- Pollack Mark A. (1997), « Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 4, décembre, p. 572-590.
- Radaelli Claudio M. (2001), « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n° 5, p. 105-136.
- Rehbinder Eckard et Richard Stewart (1985), « Legal Integration in Federal Systems: European Community Environmental Law », *The American Journal of Comparative Law*, vol. 33, n° 3, été p. 371-446.
- Rootes Chris (2002), *The Europeanisation of Environmentalism*, Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 377-404.
- Salles Denis (2006), *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse, coll. « Écologie et politique ».
- Saurugger Sabine et Surel Yves (2006), « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, p. 179-211.
- Schout Adriaan, Jordan Andrew et Twena Michelle (2010), « From "Old" to "New" Governance in the EU: Explaining a Diagnosis Deficit », *Western European Politics*, vol. 33, n° 1, janvier, p. 154-170.
- Szarka Joseph (2002), *The Shaping of Environmental Policy in France*, New York-Oxford, Berghahn Books, coll. « Contemporary France », p. 6.
- VanDeveer Stacy D. et Carmin Jo Ann (2005) [2^e ed.], « EU Environmental Policy and the Challenges of Eastern Enlargement », in Andrew Jordan (dir.), *Environmental Policy in the European Union, Actors, Institutions, and Processes*, Londres, Earthscan, p. 279-294.
- Vogel David (1993), « Environmental Policy in the European Community », in Sheldon Kamieniecki (dir.), *Environmental Politics in the International Arena: Movements, Parties, Organizations and Policy*, Albany (NY), State University of New York Press, coll. « SUNY series in environmental public policy », p. 181-197.

- Vogler John (2005), « The European Contribution to Global Environmental Governance », *International Affairs*, vol. 81, n° 4, juillet, p. 835-850.
- Weale Albert (1996), « Environmental Rules and Rule-Making in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 4, décembre, p. 594-611.
- Weale Albert P., Pridham Geoffrey, Cini Michelle *et al.* (2003), *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?*, New York-Oxford, Oxford University Press.
- Zito Anthony R. (2000), *Creating Environmental Policy in the European Union*, Basingstoke-New York, Macmillan-St Martin's Press.