



Project no. CIT1-CT-2004-506392

NEWGOV

New Modes of Governance

Integrated Project
Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society

Research report on the europeanisation of Environmental Policy Instruments: The limited effects of instrumental innovation in the case of France
reference number: 09/D04

Due date of deliverable: February 2007
Actual submission date: 31 August 2007

Start date of project: 1 September 2004

Duration: 48 months

Organisation name of lead contractor for this deliverable:
FNSP, Patrick Le Galès
Author of the paper: **Charlotte Halpern (FNSP/PACTE)**

Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006)		
Dissemination Level		
PU	Public	X
PP	Restricted to other programme participants (including the Commission Services)	
RE	Restricted to a group specified by the consortium (including the Commission Services)	
CO	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)	

Summary

Since the late 1980s, "new" policy instruments, based on non-hierarchical steering modes, have been introduced in most policy areas at the EU level and in its member States. They aim at improving both policy effectiveness (input legitimacy) and democratic accountability (output legitimacy). However, the development of "new" policy instruments such as benchmarking, mainstreaming or the open method of coordination, to name a few, raises the issue of coordination and integration in existing sets of instruments repertoires at the EU level. It also raises the issue of policy change as a possible result of their implementation.

In this article, we aim at critically examine the development of "new" policy instruments in the environmental policy field. We argue that policy instruments are not neutral, they are related to politization processes and have impacts of their own (like institutions) which structure the implementation process and policy outcomes. By developing a longitudinal and sociological analysis of the elaboration, selection and integration of the French environmental policy's instruments since the early 1970s, we will critically examine the link between policy instruments and policy change. This detailed analysis of evolving forms of instrumentation in the environmental policy field should contribute to the understanding of restructuring forms of governance at the EU level along two principal vectors: adjustment and innovation.

RÉSUMÉ:

La politique de l'environnement: comparaison et transferts. Les effets limités de l'innovation instrumentale pour analyser le changement de l'action publique en France et dans l'Union européenne.

L'objectif de cette communication est de développer une approche microsociologique et longitudinale de l'évolution des instruments de la politique environnementale en France depuis les années 1970s. Plus précisément, il s'agira de montrer en quoi les instruments de la politique environnementale (leur élaboration, leur sélection, leur évolution, leurs effets directs et indirects) structurent cette politique publique et participent de la légitimation d'un certain rapport Gouvernement / société civile. Cette opération de déconstruction de l'action publique permet d'interroger le lien entre évolution des instruments d'action publique et changement de politique publique. L'hypothèse privilégiée est qu'une partie des changements de la politique environnementale peut être expliquée par l'évolution du répertoire des instruments d'action publique et non par les seuls objectifs fixés au départ.

Cet article montre que le développement de formes spécifiques de représentation des intérêts environnementaux n'a que partiellement affaibli le poids de sous-systèmes sectoriels ou territorialisés sur l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique publique. Cette situation peut en partie être expliquée par l'analyse de l'évolution des instruments de cette politique publique, et non par les seuls objectifs fixés au départ. Cette approche diachronique et sociologique des instruments et de leur évolution permettra en outre de relativiser les discours en termes d'innovation et de mettre en évidence les conflits en termes de représentations et d'intérêts survenus au cours du processus d'élaboration, de sélection puis d'intégration de ces instruments dans les répertoires d'instruments préexistants.

Contents

SHORT SUMMARY OF THE PAPER	4
I. L'INTRODUCTION	7
II. UNE ANALYSE LONGITUDINALE DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE: QUELQUES ELEMENTS DE METHODE.....	9
III. L'EVOLUTION DES FORMES D'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE DEPUIS 1971.....	10
III.1 L'ÉMERGENCE DE FORMES D'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE SOUS FORME DE REPRISES PAR EXTENSION D'ÉLÉMENTS PRÉEXISTANTS (1971-1977).....	11
III.1.1 <i>Le poids des instruments de type réglementaire.....</i>	11
III.1.2 <i>Des tentatives d'ajustements limitées par l'institutionnalisation d'un système de négociation à deux niveaux: l'exemple des autorisations administratives pour les établissements industriels.</i>	12
III.2 LA CONSOLIDATION DE FORMES SPECIFIQUES D'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE (1978-1990).	13
III.2.1 <i>Une période marquée par le ralentissement de la politique de l'environnement.</i>	14
III.2.2 <i>La diversification des instruments de la politique de l'environnement: les effets à moyen terme d'instruments dotés d'une dimension procédurale marquée.</i>	14
III.2.3 <i>La diversification des formes de représentation des intérêts environnementaux.</i>	15
III.2.4 <i>Les effets limités de la politique européenne de l'environnement sur l'évolution des instruments de la politique française de l'environnement.</i>	16
III.3 INNOVATION INSTRUMENTALE OU AJUSTEMENTS A DES INSTRUMENTS EXISTANTS ? LES RESSORTS DE LA RECOMPOSITION DES FORMES D'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE (1991 - 2005).	17
III.3.1 <i>Les ajustements aux instruments existants: le produit d'un lent processus d'intégration du principe de protection de l'environnement.....</i>	18
III.3.2 <i>L'innovation instrumentale: un vecteur aux facettes multiples.</i>	19
IV. CONCLUSION	21
V. BIBLIOGRAPHIE.....	23
VI. ANNEXE: LISTE DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1971 CLASSÉS EN FONCTION DES TYPES D'INSTRUMENTS IDENTIFIÉS PAR LASCOUMES ET LE GALÈS (2004: 361).....	26

Short summary of the paper

This paper is organised around the following general assumption: policy change in the environmental policy field can partly be explained by the evolution of its instruments. Unlike what had been suggested in rather functionalist approaches to the development of “new policy instruments” in the environmental policy field (Knill, Lenschow, 2000; Jordan, 2002; Lenschow, 2002; Jordan, Wurzel, Zito, 2003; Jordan, Liefferink, 2004), which links their choice and combination to the evolution of policy objectives (Howlett, 1991: 2), this paper critically examines the link between policy instruments and policy change. By focussing on « new » policy instruments and on policy outputs in a short-term perspective, most of the studies devoted to the evolution of policy instruments in the environmental policy field implicitly assume that they improve the efficiency and the openness of decision-making processes, and that they have the capacity to promote major policy changes.

In this paper, and drawing on an earlier phase of our project (Lascoumes, Le Galès, 2007), I argue that policy instruments are *firstly* a particular type of institutions and have impacts of their own: some of them result from their generic dimension, others from constraints that are specific to the political system and the policy field in which they develop. *Secondly*, The elaboration, the selection and the integration of policy instruments has a major political dimension, as shown in the work by Salamon (1998), Baumol & Oates (1998) and Weitzmann (1974). In order to “politicize” the analysis of policy instruments, I suggest to focus more specifically on evolving forms of instrumentation, defined as « *the set of problems posed by the choice and use of instruments that allow government policy to be made material and operational* » (Lascoumes, Le Galès, op.cit.). By developing a longitudinal and sociological analysis of the elaboration, selection and integration of the French environmental policy's instruments since the early 1970s, this research design enables to critically examine the link between policy instruments and policy change and contributes to the understanding of restructuring forms of governance at the EU level along two principal vectors: adjustment and innovation.

The evolution of forms of policy instrumentation in the French environmental policy field between 1971 and 2006 can be analysed around three main phases. These have been identified on the basis of two main variables: 1) the decision-making structure (within the environmental policy field) that characterized the elaboration and the selection of policy instruments, and 2) the decision-making form (between the environmental policy field and the wider polity) that characterizes the integration of policy instruments.

Phase 1 (1971-1977) shows the emergence of a specific set policy instruments in the French environmental policy field. Most of the 17 policy instruments, which have been identified, are of the regulatory type. More precisely, these policy instruments are developed in the pollution control field, but are progressively adapted to water and waste policies. None of them are new, but they all draw on pre-existing policy instruments, which aimed at tackling health issues: the elements specifically devoted to environmental protection are marginal. Finally, the decision-making structure is dominated by non-environmental actors and interests (Grossman, Saurugger, 2006: 142): the elaboration, selection and integration of these policy instruments is submitted to a two-tiers negotiation system (Larrue, Chabason, 1998: 74), at the national level between the Environment Ministry and the representatives of various industrial sectors, and at the local level between industrials, local public authorities (prefects) and local representatives of national administrations. The example of the authorization procedure for industrial plants is developed as a case study in the paper in order to exemplify this broader trend.

The second phase (1978-1990) shows the consolidation of a specific set of policy instruments,

while very few policy instruments appear during this period (only 1). This situation can partly be explained by broader political, social and institutional factors. However, the slow process of integration of the policy instruments, which had appeared in the former phase and had been dominated by environmental actors and interests, allows identifying specific mechanisms of diffusion and hybridisation. Two case studies are presented in the paper: the environmental impact assessment procedure and the approval procedure of the public enquiry procedure. *Firstly*, their institutionalization results principally from these instruments' procedural dimension, which allows the judiciary power to sanction State actors during the implementation process on the basis of the information gathered by citizen committees at the local level and by the Ministry of the environment (Lascoumes, 1994). *Secondly*, by contributing to the diversification of forms of environmental interests' representation in the implementation process, this procedural dimension also creates numerous conflicts, which indirectly contributes to strengthen environmental actors and their resources (opportunities for political alliances, expertise, information, etc.).

Although this period is also characterized by the development of the European environmental policy, the analysis of evolving forms of policy instrumentation shows limited effects on French environmental policy instruments. In fact, no explicit reference to the EU or to its environmental policy instruments is acknowledged by any actors involved in the process of elaboration, selection and integration of policy instruments in order to justify their choices and strategies. Its influence can nevertheless be assessed by the emergence of a third negotiation tier at EU level, which changes forms of interests' representation and mobilisation of non-environmental actors (Balme et al., 2001). Finally, this result can also be explained by the logic of instrumentation favoured in 1976 by environmental actors, namely policy instruments with a strong procedural dimension. In fact, the analysis of EU environmental policy instruments over this period allows identifying some mechanisms of diffusion of these particular instruments from France towards the EU (Lambrechts, 1996).

Finally, Phase 3 (1991-2006) shows the restructuring of instrumentation forms in the French environmental policy field through two different mechanisms: adjustment of pre-existing policy instruments and instrumental innovation. Unlike the situation observed during both previous phases, the third phase is characterised by the transformation of the relationship between national states and non-environmental interest groups. This evolution offers new opportunities to environmental actors in France to reaffirm their capacity to steer processes of elaboration, selection and integration of environmental policy instruments. Moreover, the emergence of new issues characterised by a high level of technological and scientific uncertainty, such as climate change or GMO's, challenges existing forms of policy instrumentation.

The first mechanism of restructuring is the adjustment capacity of pre-existing instruments through their tools and techniques, which accelerates the process of institutionalisation that had been observed during Phase 2. These adjustments are fostered by the institutionalisation of judiciary decisions and by the transposition of EU regulation. The example of the Authorisation procedure for industrial plants illustrates this process. Although this instrument had known numerous changes since 1976, aiming at increasing the level of environmental protection in industrial activities, its tools and techniques remained unchanged: 1) a classification technique stressing risks for public health, and 2) technical standards, submitted to the two-tier system previously mentioned. These main features led to a major unwanted effect or the so-called "adjustment-to-technology" approach. In 1993, drawing on the example of EU regulation, the Environment Ministry attempted to replace the latter by an alternative tool, namely emissions standards, that promoted a "best available technology" approach. This attempt failed due to the strategy chosen by the Ministry in order to promote this change, but on

the long run, the “best available technology approach” has progressively been adopted with the support of non-environmental actors.

The second mechanism of restructuring is instrumental innovation: it led to the introduction of 19 instruments during the third period. Most of them can be described as “new” policy instruments, as they rely on non-hierarchical steering modes. The analysis of their elaboration, selection and integration in the existing set of policy instruments shows important variations in terms of the role of environmental actors, and more particularly of the Environmental Ministry. In fact, some of them, as the Tax on polluting activities or Emissions trading, relied almost exclusively on environmental actors, namely the Green party or the Environmental Ministry. Their elaboration led to strong resistance by non-environmental actors, which managed to successfully block their selection, as shown in the energy sector for example, or, in some cases, their integration, as exemplified by the agricultural sector. However, some of the policy instruments, which were introduced during the third phase, were developed in order to tackle emerging issues, such as GMO’s and climate change. These issues are characterised by a high level of uncertainty and their global dimension. They rely on specific combinations between: 1) regulatory instruments, which draw on existing regulation on chemicals at EU level, 2) communication-based instruments (consensus conferences, consultative committees), which draw on experiences developed in the health and the social policy fields, and 3) information-based instruments (logos, labels), which aim at associating civil society. This mixed form of policy instrumentation offers few opportunities to environmental actors to influence the elaboration, the selection and the integration process. *Firstly*, it is characterised by the key dimension of expertise, information and knowledge. *Secondly*, it contributes to the further closure of decision-making processes on a sectoral basis, which is nevertheless characterised by the growing role of experts. In this context, environmental issues are still addressed on a sectoral and a technical basis, but forms of legitimation have changed and tend to include a wider range of actors.

This longitudinal and sociological analysis of evolving forms of policy instrumentation in the environmental field leads to several results. Firstly, it shows that, as suggested in the early phase of the project, policy changes can partly be explained by the evolution of policy instruments. One major mechanism of change, namely restructuring of forms of instrumentation, and two vectors of change, ie. adjustment or innovation, have been identified. Moreover, sectoral, political and institutional elements can be considered as intermediary variables, a conclusion that remains to be tested in the urban policy field and in other member states. Secondly, policy instruments have long-term structuring effects on their own, which differ from policy goals. Thirdly, instrumental innovations produce limited effects, as they present barely new features: they either reorganize pre-existing instruments or are borrowed from other sectors or political and institutional contexts. This result contradicts our results in the urban policy field. Fourthly, The main novelty lies in the emergence of original forms of policy instrumentation that combine old and new policy instruments.

I. L'introduction

L'introduction dans la politique environnementale française de "nouveaux" instruments de politiques publiques constituerait un vecteur de changement de cette politique publique. Cette évolution, survenue depuis la fin des années 1980, se traduit par la multiplication de modes de régulation de nature non-hiérarchique, principalement basés sur la communication et la concertation. La multiplication des accords volontaires, des labels et des instruments de nature économique et fiscale, comme les éco-taxes par exemple dans le domaine environnemental, est justifiée au nom de l'échec des "vieux" instruments de politiques publiques, mesuré en terme d'efficacité et de transparence des processus décisionnels. Ce phénomène n'est pas spécifique à la France, mais il a été observé dans l'ensemble des pays de l'OCDE (OCDE, 1994). Selon une étude réalisée par la Commission européenne, ces "nouveaux" instruments de politiques publiques constituent désormais une part substantielle des instruments de la politique environnementale des Etats européens et de l'Union européenne (CEC, 2000: 2). Ce phénomène a alimenté les débats en cours sur l'évolution des formes de gouvernance dans les Etats européens et l'Union européenne (Rhodes, Cini, 2007). Il a donné lieu à des travaux comparatifs sur l'introduction de "nouveaux" instruments de politiques publiques dans les Etats européens (Bailey, 1993 ; Jordan, Wurzel, Zito, 2003) ou sur la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement (Jordan, 2002 ; Knill, Lenschow, 2000 ; Lenschow, 2002 ; Jordan, Liefferink, 2004). Dans cette perspective de comparaison européenne, l'introduction de "nouveaux" instruments de politiques publiques n'aurait pas donné lieu à un changement de la politique française de l'environnement. Leur diffusion serait moins rapide, leur institutionnalisation plus faible et leurs effets sur les formes de production de l'action publique seraient limités (Szarka, 2003).

L'approche privilégiée par ces auteurs explique que leur analyse, qui surdimensionne le caractère novateur de ces instruments et s'inscrit dans une perspective de court terme, ne rend que partiellement compte des phénomènes observés empiriquement (Schäfer, 2004). Leurs travaux se basent sur la définition proposée par Michael Howlett des instruments de politiques publiques: "*la myriade de techniques dont le gouvernement dispose pour mettre en œuvre leurs objectifs de politiques publiques*" (1991: 2 - Traduction de l'auteur). Ils privilégient une analyse en termes de légitimité par les *outputs* à une légitimité par les *inputs*, qui tend à surestimer le caractère démocratique des "nouveaux" instruments et à négliger le rôle des conflits auxquels donnent lieu les processus d'élaboration, de sélection puis d'intégration de ces instruments dans les répertoires déjà en vigueur. Enfin, leur analyse introduit un lien de causalité entre les échecs observés dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de l'environnement et le type d'instruments privilégiés. De ce point de vue, ces auteurs s'inscrivent dans une approche fonctionnaliste des instruments de politiques publiques. Enfin, ils souscrivent implicitement à l'idée selon laquelle l'introduction de "nouveaux" instruments constitue un vecteur de changement des politiques publiques, mesuré à l'aune de deux éléments: l'efficacité des mesures destinées à la protection de l'environnement et la démocratisation des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'environnement.

Les phénomènes observés empiriquement dans la politique française de l'environnement incitent à rompre avec cette approche fonctionnaliste qui soumet le choix des instruments à l'évolution des objectifs des politiques publiques. Ils montrent au contraire l'évolution progressive des formes d'instrumentation de l'action publique, définie comme "*l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale*" (Le Galès, 2004: 238). Ce processus s'opère sur la base de mécanismes originaux de combinaison entre des instruments anciens et nouveaux, qui peuvent être identifiés à partir d'une approche mi-

rosociologique du choix des instruments de la politique environnementale et de leur évolution dans le temps¹. Dans cette perspective, les instruments constituent un type particulier d'*institution* au sens défini par l'économiste D. North, c'est-à-dire un ensemble de règles et de procédures qui contraignent l'évolution des comportements et des représentations des acteurs, et produisent des effets structurants à long terme (1996: 344). Une partie de ces effets résultent de la portée générique de ces instruments, c'est-à-dire indépendamment des objectifs poursuivis et en raison de leur capacité à être affecté au traitement de différents problèmes sectoriels. D'autres proviennent en revanche des contraintes propres au contexte politique et institutionnel national, une partie d'entre elles étant spécifiques au secteur considéré.

La dimension politique du choix des instruments de politiques publiques peut ainsi être appréhendée à travers l'analyse des registres de justification développés (Salamon, 1989, 2000), de considérations propres à la faisabilité politique des mesures envisagées (Baumol et Oates, 1998), et enfin de la nature des relations entre l'Etat et les groupes-cibles de la politique publique. De ce point de vue, Weitzmann a plus particulièrement montré le rôle central de l'information et de l'expertise dans ces relations (1974). Les groupes-cibles ont ainsi tendance à sous-estimer l'impact environnemental de leurs activités pour prévenir l'introduction de mesures contraignantes assorties de sanctions en cas de manquements et basées sur des modes de régulation de nature hiérarchique comme la Loi ou l'impôt. Pour contourner cette situation, principalement due à un défaut d'information et d'expertise, les pouvoirs publics ont tendance à combiner différents types d'instruments. Ces éléments incitent à "politiser" l'analyse des formes d'instrumentation de l'action publique et de leur évolution. Ils portent en effet à croire que le choix d'un instrument n'est ni neutre ni systématique, et qu'il ne peut être analysé qu'à travers la prise en compte du contexte politique et institutionnel national et propre à chaque secteur d'action publique. L'analyse des conflits survenus lors de l'élaboration, de la sélection puis de l'intégration d'un instrument permet d'identifier l'existence de tensions au sein d'un secteur d'action publique, et plus largement dans les relations entre l'Etat et la société civile. D'autre part, nombre de ces soi-disant "nouveaux" instruments sont le produit d'opérations de reformulation, de reprise et d'hybridation.

Ces questionnements seront appliqués à l'analyse des choix des instruments de la politique française de l'environnement et de leur évolution depuis 1971. Cet article montre que le développement de formes spécifiques de représentation des intérêts environnementaux n'a que partiellement affaibli le poids de sous-systèmes sectoriels ou territorialisés sur l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique publique. Cette situation peut en partie être expliquée par l'analyse de l'évolution des instruments de cette politique publique, et non par les seuls objectifs fixés au départ. Cette approche diachronique et sociologique des instruments et de leur évolution permettra en outre de relativiser les discours en termes d'innovation et de mettre en évidence les conflits en termes de représentations et d'intérêts survenus au cours du processus d'élaboration, de sélection puis d'intégration de ces instruments dans les répertoires d'instruments préexistants. Cette contribution sera organisée en trois temps: 1) une brève présentation de la méthode privilégiée pour identifier les instruments de la politique française de l'environnement et rendre compte de leur évolution depuis 1971, 2) l'analyse de l'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale autour de trois grandes étapes, en tenant compte notamment des effets propres à l'intégration européenne, et enfin, 3) un retour critique sur le cadre d'analyse et la démarche de recherche choisis sera proposé en conclusion.

¹ Une version antérieure de cet article a été présentée dans le cadre du Deuxième Congrès international des associations francophones de science politique (Université Laval, Québec, 25-26 mai 2007), dans l'atelier "Les instruments de l'action publique: histoire et effets". L'auteur remercie les organisateurs de l'atelier pour leurs remarques critiques sur les hypothèses développées dans cet article.

II. Une analyse longitudinale des instruments d'action publique: quelques éléments de méthode

L'opérationnalisation de l'hypothèse autour de laquelle s'organise cet article - une partie des changements de politique publique peut être expliquée par les instruments et non par les seuls objectifs de cette politique publique - entraîne plusieurs conséquences en termes de démarche de recherche et de méthode. Les éléments relatifs à notre démarche de recherche ont été présentés en introduction. Nous nous contenterons donc de les rappeler brièvement ici: une perspective diachronique pour observer l'évolution des instruments de la politique française de l'environnement depuis 1971 ; une approche microsociologique des instruments pour identifier leur dimension politique et cognitive².

Un premier élément de méthode concerne le choix de la politique de l'environnement et de la période considérée. Les phénomènes décrits précédemment se présentent en effet de façon exacerbée dans ce secteur d'action publique, en raison de la grande complexité des enjeux traités, mais aussi du degré élevé de fragmentation des intérêts concernés. L'analyse des choix des instruments de cette politique et de leur combinaison permet d'appréhender sous un éclairage distinct l'évolution de cette politique publique dont les frontières ont longtemps été contestées. Pour ces mêmes raisons, le choix de cette politique publique pose un problème de définition des frontières du secteur considéré. L'option privilégiée ici consiste à lier cette réflexion sur les instruments à l'émergence puis au développement d'une politique de l'environnement dont l'autonomie est garantie par la création d'un ministère spécialisé en 1971 et par l'ouverture d'une ligne budgétaire spécifique.

Malgré la remise en cause permanente de cette autonomie administrative et budgétaire jusqu'à la fin des années 1980 (Lavoux, 1999), et la situation de dépendance de ce ministère du fait de l'absence de "corps de l'environnement" (Kessler, 1999), la création du Ministère de l'environnement constitue un vecteur de délimitation du secteur de la politique de l'environnement. L'analyse développée ici permettra d'ailleurs d'identifier les apports d'une approche de l'évolution de la politique de l'environnement par ses instruments, par rapport à une approche par l'évolution des compétences strictes et partagées attribuées au Ministère de l'environnement, et à une approche par l'évolution de son budget³. D'autre part, ce découpage permet d'identifier le développement d'instruments spécifiques, consacrés à la coordination des activités consacrées à la protection de l'environnement, mais développés en dehors de ce ministère par des acteurs porteurs d'intérêts non environnementaux. Enfin, ce découpage permet de mieux circonscrire le terrain empirique considéré pour envisager une analyse comparée avec d'autres secteurs d'action publique ou d'autres contextes politiques et institutionnels.

Le second élément de méthode concerne les modalités d'opérationnalisation de l'approche longitudinale des instruments de politique publique. A partir de la typologie proposée par

² Une approche comparative est en cours (voir supra), pour identifier les "dépendance au sentier institutionnel" qui contraignent l'élaboration, la sélection et l'intégration d'un instrument dans un secteur d'action publique et dans un système politique et institutionnel, ainsi que les phénomènes de diffusion, d'hybridation et de convergence des instruments d'un secteur et d'un Etat à l'autre, indépendamment des objectifs de la politique publique.

³ Contrairement à la situation observée en Allemagne, il est difficile dans le cas français de disposer de données relatives aux dépenses consacrées à la protection de l'environnement pour l'ensemble de la période considérée en raison de la présentation de la Loi de finance et de la création tardive (1991) de l'Institut français de l'environnement (IFEN), l'organisme chargé de la collecte de données statistiques sur l'environnement.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004: 359-363)⁴, un repérage systématique des instruments de l'action publique environnementale a été opéré. Chacun des 37 instruments identifiés à cette occasion a fait l'objet d'une fiche de renseignements personnalisée, qui offre une présentation fine et détaillée des origines de chaque instrument, de ses caractéristiques principales et des différentes étapes qui ont jalonné sa carrière⁵. Une attention particulière a été apportée à l'analyse des techniques et outils sur lesquels ces instruments sont basés et dont la prise en compte permet d'affiner le niveau d'observation⁶. Ces fiches de renseignements ont été compilées sur la base de sources primaires et secondaires⁷. Le type de données répertoriées permet de distinguer la portée générique des instruments de leur dimension politique et normative, d'identifier des mécanismes de diffusion, d'hybridation et de convergence des instruments au sein de la politique de l'environnement, indépendamment des sources de pollution visées, et de rendre compte de leurs effets sur la logique propre de l'instrument, sur les objectifs de la politique de l'environnement, et sur les formes de production et de légitimation de l'action publique environnementale. Ces éléments ont ensuite été codés dans une base de données, ce qui permet d'envisager un traitement quantitatif pour une partie d'entre eux.

III. L'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale en France depuis 1971.

L'analyse de l'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale permet d'identifier trois étapes dans l'évolution de la politique de l'environnement depuis 1971: une phase d'émergence (1971-1977), une phase de consolidation (1978-1990) et une phase de recomposition (1991-2005). Le choix et la combinaison d'instruments spécifiques reflètent le rapport de force entre des sous-systèmes sectoriels caractérisés par des arrangements néo-corporatistes et les instances de représentation des intérêts environnementaux (Grossman, Saurruger, 2006: 142). L'évolution des instruments est rythmée de ce point de vue par des bras de fer successifs avec différents groupes d'intérêt, comme les chasseurs, les industriels et les agriculteurs, et s'inscrit dans les tentatives d'élaboration de modes de gouvernance négociée à tous les échelons de gouvernement (Le Galès, 2004: 238). A ces contraintes sectorielles s'ajoutent les effets structurants propres aux formes d'instrumentation privilégiées lors du développement de la politique de l'environnement, caractérisées par le rôle central des contrats de branche. L'approche par les instruments, et plus particulièrement les niveaux d'observation supplémentaires qu'offre la distinction entre instruments, techniques et outils, permet de rendre compte d'ajustements progressifs, de tâtonnements, d'avancées et de retours en arrière qui contribuent progressivement à la recomposition des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale autour des acteurs environnementaux. La présentation des étapes qui ont jalonné l'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale sera illustrée par des exemples tirés de la base de données.

⁴ A partir des types de rapport politique et de légitimité qu'ils supposent, ces deux auteurs identifient cinq grands modèles d'instruments.

⁵ Une liste des 37 instruments identifiés est jointe en annexe.

⁶ Sur la distinction opérée entre instruments, techniques et outils, voir Lascoumes et Le Galès (2004: 14-15).

⁷ Il est envisagé dans une phase ultérieure du projet de procéder à une vague d'entretiens semi-directifs centrés, qui permettront notamment d'affiner les données relatives aux conflits qui ont rythmé l'élaboration, la sélection et l'évolution des instruments sur la période considérée.

III.1 L'émergence de formes d'instrumentation de l'action publique environnementale sous forme de reprises par extension d'éléments préexistants (1971-1977).

La première étape identifiée correspond à l'émergence de formes d'instrumentation spécifiques dans le domaine environnemental dont le pilotage est confié au Ministère de l'environnement, soit sous forme de compétences strictes, soit sous forme de compétences partagées avec des acteurs aux intérêts non environnementaux. Leur émergence est liée à un contexte spécifique de diffusion des questions environnementales, qui se manifeste à travers la multiplication des mobilisations environnementales, l'apparition d'associations dédiées à la protection de l'environnement, la vitalité de la presse écologiste et le vote écologiste (Boy, 1999: 214). A ceci s'ajoutent les craintes liées au développement très rapide des activités industrielles depuis 1945 et aux évolutions technologiques qui accompagnent cette croissance. La catastrophe de la raffinerie de Feyzin, en région lyonnaise en 1966, montre de ce point de vue les limites des mesures encadrant le développement des activités industrielles. Au cours de cette période, les formes d'instrumentation privilégiées sont dominées par des instruments de type réglementaire, qui offrent une marge de manœuvre importante à la stabilisation d'un système de négociation à deux niveaux lors de l'élaboration puis de la mise en œuvre des instruments de la politique de l'environnement.

III.1.1 Le poids des instruments de type réglementaire

Cet ensemble de pressions conduisent en 1971 à la création du Ministère de l'environnement, qui ne dispose ni des compétences ni des ressources suffisantes pour procéder à la refonte des dispositifs préexistants qui intègrent un objectif de protection de l'environnement⁸. Aucun des instruments choisis au cours de cette période ne présente un caractère novateur. La majorité d'entre eux sont développés dans le sous-secteur de la pollution industrielle, mais sont adaptés aux politiques de l'eau et de gestion des déchets. Ils constituent une reprise d'instruments préexistants, conçus pour intégrer les préoccupations de santé publique à la liberté d'entreprendre. Les éléments spécifiquement dédiés à la protection de l'environnement restent marginaux. Les redevances, les autorisations administratives sur les établissements industriels et les contrats de branche sont particulièrement représentatifs de cette première série d'instruments. Il s'agit principalement d'instruments de type réglementaire, dont l'élaboration et les modalités d'opérationnalisation sont dominées par deux séries de négociations (Brénac, 1988): au niveau national, entre le Ministère de l'environnement et les représentants industriels des branches d'activités concernés, et au niveau local, entre les industriels, les autorités publiques locales (préfet) et les administrations spécialisées déconcentrées. Le faible degré de contrôle politique externe et cette double négociation expliquent "*l'omniprésence de conduites adaptatives*" lors de la mise en œuvre des mesures prévues, pour reprendre l'expression employée par Jean Padioleau dans son analyse de l'élaboration d'un Circulaire sur les cimenteries en 1971 (1982: 135).

L'élection présidentielle de 1974, au cours de laquelle René Dumont, figure historique du mouvement environnemental français, est candidat, accélère véritablement le traitement des questions environnementales malgré les limites à l'autonomie du Ministère de l'environnement (Hayes, 2002: 12). L'affirmation par le législateur du principe de protection de l'environnement⁹ donne lieu à la création d'instruments spécifiques, comme l'agrément, l'enquête

⁸ Les années 1960 ont été marquées par l'adoption de deux Lois marquantes, alors en cours de mise en œuvre: Loi sur les parcs nationaux (1960), la Loi sur la pollution de l'eau (1964). Pour un récapitulatif des principales lois environnementales françaises, voir Larrue (1999: 186).

⁹ Ce principe a été affirmé par la Loi du 10/07/1976 relative à la protection de la nature.

publique, l'étude d'impact environnemental ou encore l'étude de dangers. Ces instruments de types variés s'appuient sur un ensemble de règles et de procédures inspirées d'autres secteurs d'action publique pour promouvoir l'intégration de ce principe dans les dispositifs existants. Ils contribuent à la diversification des acteurs (associations, élus locaux, simples citoyens) susceptibles de participer à l'intégration du principe de protection de l'environnement, en ouvrant notamment des possibilités accrues de recours en justice. De ce point de vue, la jurisprudence administrative a permis de combler progressivement l'écart introduit entre les objectifs définis par le législateur et les modalités d'opérationnalisation prévues par les textes réglementaires d'application. Ils sont intégrés dans le répertoire d'instruments existants sous formes de techniques et d'outils, qui contribuent progressivement, par leurs effets propres, à contraindre les stratégies d'accommodation préalablement évoquées. L'analyse de leur intégration en fonction de la démarche de recherche privilégiée ici se heurte à un double écueil. Le premier concerne les difficultés rencontrées lors de la constitution de la base de données pour rendre compte de l'apparition de ces instruments - gigognes, composés d'éléments contradictoires et renvoyant à différents types d'instruments. Ils permettent cependant de mettre en évidence la pluralité des logiques d'instrumentation de l'action publique dont l'articulation avec les éléments propres au secteur environnemental et au contexte politique et institutionnel structure la constitution de formes spécifiques d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Le second écueil concerne la fragilité de la distinction opérée entre instruments, techniques et outils lors de leur repérage empirique.

III.1.2 Des tentatives d'ajustements limitées par l'institutionnalisation d'un système de négociation à deux niveaux: l'exemple des autorisations administratives pour les établissements industriels.

L'analyse des 17 instruments choisis dans le cadre du développement d'une politique autonome de l'environnement montre le caractère dominant des instruments de type réglementaire. Malgré le caractère contraignant des techniques et des outils qui leur sont associés, comme, par exemple, l'introduction ou la reprise de dispositifs de suivi, de contrôle et d'évaluation, ou de sanctions financières et administratives, les stratégies d'accommodation observées à l'occasion de leur élaboration puis de leur mise en œuvre explique que la politique de l'environnement est "*basée sur le consensus plus que sur l'imposition de contraintes*" (Larrue, Chabason, 1998: 74).

L'exemple des autorisations administratives pour les établissements industriels permet d'illustrer ce dernier élément. Ce régime de police administrative spéciale constitue une reprise par extension des mesures introduites en 1810 puis en 1917 pour encadrer les activités des établissements industriels dangereux (Lascoumes, 2003). Tout d'abord une extension des objectifs assignés par le législateur à cet instrument par intégration du principe de protection de l'environnement. Plus concrètement, le dispositif de suivi de cet instrument est renforcé avec la refonte de l'Inspection des installations classées, dont la tutelle est transférée au Ministère de l'environnement, et la diversification de l'arsenal de sanctions (financières, pénales, administratives) prévues en cas de manquements. Le manque d'effectifs (Romi, 2004: 432), la complexité des procédures en cas d'infraction (Szarka, 2001: 152), et enfin leur rattachement statutaire aux préfets au niveau local expliquent le nombre peu élevé de poursuites effectives (IFEN, 1994: 323)¹⁰. L'ouverture d'une période de récession économique après 1974 a par ailleurs justifié une approche flexible de l'application des normes techniques, en jouant notamment sur les calendriers (Szarka, 2001: 154). D'une façon plus générale, cet instrument a aussi

¹⁰ En 1984, 282 poursuites effectives pour manquements ont été engagées (Ibid.).

exercé des effets structurants sur les formes de production de l'action publique environnementale. La technique ayant conduit au classement des établissements industriels dangereux institutionnalise la permanence de régimes spéciaux, en fonction de la situation économique locale ou sectorielle par exemple, et exclut toute une série d'établissements industriels dans lesquels sont menées des activités agricoles ou militaires par exemple. Outre le risque accru d'accidents (Lascoumes, 1994: 95-96), cet ensemble d'éléments produit trois effets pervers qui structurent le développement de la politique publique de l'environnement. Tout d'abord, ils conduisent à l'instauration d'un système de "*delegated self-enforcement*" (Cawson, 1986: 38), dans lequel les industriels disposent d'un rapport de force favorable lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la procédure d'autorisation qui repose essentiellement sur la maîtrise des accès à l'information¹¹. D'autre part, le dispositif de sanctions en cas de manquements contribue à l'émergence d'un "droit de polluer institutionnalisé" (Szarka, 2001: 151), un effet pervers apparu dès l'entrée en vigueur du décret de 1810. Enfin, ce régime d'autorisation fondé sur la technique dite de "*adjustment-to-technology*" ne prévoit aucune obligation d'adaptation aux changements technologiques (Padioleau, op.cit.).

La présentation des formes d'instrumentation qui ont accompagné l'émergence de la politique de l'environnement entre 1971 et 1977 montre le caractère dominant des instruments réglementaires sur les formes d'instrumentation de l'action publique environnementale. L'analyse des techniques et des outils choisis pour opérationnaliser l'objectif, défini par le législateur en 1976, d'intégration du principe de protection de l'environnement permet cependant d'identifier les effets structurants à long terme d'un système de négociation à deux niveaux. Du fait des ressources limitées dont il dispose, les activités du Ministère de l'environnement ont pour objet de construire progressivement son rôle de pilote des activités liées à la protection de l'environnement. En revanche, les effets propres aux instruments développés en 1976 et 1977 dans l'objectif d'opérationnaliser ce principe ne peuvent être appréhendés à court terme.

III.2 La consolidation de formes spécifiques d'instrumentation de l'action publique environnementale (1978-1990).

Contrairement à ce que laisseraient supposer une approche centrée sur l'évolution des compétences du Ministère ou une approche centrée sur l'évolution de son budget, cette seconde période se caractérise par la consolidation des logiques instrumentales visant à favoriser l'intégration du principe de protection de l'environnement. L'approche par les instruments permet ainsi d'identifier l'apparition entre 1978 et 1990 de mécanismes de diffusion et d'hybridation entre les logiques des instruments choisis lors de l'émergence de la politique de l'environnement. L'intégration des instruments destinés à opérationnaliser le principe de protection de l'environnement s'opère sur un mode incrémental, par ajustements successifs, par une succession d'avancées et de retours en arrière en fonction des conflits apparus entre les acteurs environnementaux et les acteurs non environnementaux¹². L'analyse des stratégies développées par les associations spécialisées dans la protection de l'environnement et par le Ministère de l'environnement en fonction des opportunités offertes par le pouvoir judiciaire et par le développement de la politique européenne de l'environnement permettent d'appréhender ce processus, comme le montre l'exemple de la procédure d'impact environnemental. Ce processus d'hybridation entre différentes logiques instrumentales permet de combler en partie l'écart in-

¹¹ Trois types d'informations sont concernés: l'information sur les procédés utilisés, sur les coûts associés à leurs activités, et sur les conséquences des changements de procédés en vue d'une meilleure performance environnementale.

¹² La distinction opérée entre acteurs environnementaux et non environnementaux renvoie aux intérêts qui motivent leur mobilisation dans le cadre du processus décisionnel.

troduit entre les objectifs définis par le législateur et les modalités d'opérationnalisation prévues par les textes réglementaires d'application. Sa mise en évidence met en exergue la spécificité de l'approche par les instruments.

III.2.1 Une période marquée par le ralentissement de la politique de l'environnement.

Cette seconde étape correspond à une période de ralentissement de la politique de l'environnement, voir même à un certain recul, si l'on considère l'évolution des compétences du Ministère de l'environnement et de son statut au sein du gouvernement. Des éléments propres au contexte politique expliquent tout d'abord l'affaiblissement des structures de représentation des intérêts environnementalistes. L'arrivée tardive de la gauche au pouvoir en 1981, par comparaison avec la situation observée en Allemagne ou en Grande-Bretagne par exemple, freine la structuration du mouvement environnemental français (Duyvendak, 1995) et l'apparition d'une formation politique écologiste unique (Rihoux, 2001). D'autre part, dans le contexte de récession économique qui caractérise cette période, les préoccupations environnementales connaissent un certain recul. Celui-ci se traduit par le ralentissement des mobilisations environnementales (Rucht, 1989) et par le recul du vote écologiste (Cole, Doherty, 1995: 46-48). Ce recul s'explique aussi en raison des priorités des partis politiques de gauche. Bien que les formations socialiste (PS) et communiste (PCF) aient intégré une partie des valeurs post-matérialistes qui caractérisent les nouveaux mouvements sociaux, ils se cantonnent dans l'ensemble à un débat en termes de lutte des classes (Duyvendak, 1995: 166).

Du point de vue du statut du Ministère de l'environnement au sein du gouvernement et de l'évolution de ses compétences, la période considérée se caractérise aussi par un certain ralentissement (Lavoux, 1999: 91-92). Les Lois de décentralisation institutionnalisent le caractère décentralisé de la structure de mise en œuvre de la politique de l'environnement et contribuent à l'accroissement des compétences des collectivités locales en matière de gestion des politiques de l'eau, des déchets et de protection de la nature. La part du budget de l'Etat consacrée au Ministère de l'environnement reste stable sur toute la période considérée (0,1% du budget total) (Prieur, 1996: 34)¹³. Enfin, du point de vue des instruments de la politique de l'environnement, seul un ajout a été recensé au cours de cette période: la procédure administrative sur la prévention des risques majeurs¹⁴.

III.2.2 La diversification des instruments de la politique de l'environnement: les effets à moyen terme d'instruments dotés d'une dimension procédurale marquée.

L'affirmation par le législateur du principe de protection de l'environnement en 1976 avait donné lieu à la création d'instruments spécifiques, comme l'agrément, l'enquête publique, l'étude d'impact environnemental ou encore l'étude de dangers. Ces instruments de types variés, en référence à la typologie adoptée dans cette démarche de recherche, s'appuient sur un ensemble de règles et de procédures inspirées d'autres secteurs d'action publique pour promouvoir l'intégration de ce principe dans les dispositifs existants. Ils sont intégrés dans le répertoire d'instruments existants sous formes de techniques et d'outils, qui contribuent progressivement, par leurs effets propres, à contraindre les stratégies d'accommodation préalablement évoquées. Ils contribuent aussi à l'émergence de formes d'instrumentation mixtes, dont la to-

¹³ Il est dommage de ce point de vue que les sources relatives à l'évolution des dépenses consacrées à la protection de l'environnement par rapport à l'évolution du PIB ne soient disponibles qu'à partir de 1990. Sur ce point, voir supra.

¹⁴ Les modalités d'opérationnalisation de trois lois marquantes au cours de cette période - Loi montagne (1985), Loi Littoral (1986) et Loi sur la prévention des risques majeurs (1987) - se caractérisent par la reprise d'instruments recensés au cours de la période précédente.

nalité principale varie en fonction du rapport de force qui caractérise les rapports de force entre les acteurs associés à leur élaboration puis à leur intégration.

L'exemple de la diffusion de l'étude d'impact environnemental permet de rendre compte de ce processus. Cet instrument de type "normes et standards, best practices", apparu suite à la Loi de 1976, a été pensé dans l'objectif de favoriser l'intégration du principe de protection de l'environnement à l'occasion de toute action ou décision publique ou privée risquant d'avoir un impact sur l'environnement. Il repose sur un ensemble de règles et de procédures de portée préventive, qui contraignent l'administration et les promoteurs à mener une première étude sur l'état initial du site choisi, puis une seconde étude sur l'incidence du projet. Elle prévoit par ailleurs des possibilités accrûes de contrôle externe, par la voie de l'enquête publique et par la voie judiciaire. Sa sélection, institutionnalisée par la Loi de 1976, est due aux pressions exercées par les parlementaires sur le pouvoir exécutif, qui avait envisagé la reprise d'un instrument préexistant: la notice d'impact. Les limites de cette dernière, dénoncées à plusieurs reprises dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (Romi, 2004: 72), justifient le choix de l'étude d'impact. Le caractère contesté de ce choix explique que les modalités de son opérationnalisation constituent une lecture restrictive de la Loi. D'importantes restrictions encadrent en effet sa portée générale: d'une part la reprise des techniques propres à la notice d'impact (critères financiers et des critères de taille) conduisent à l'exclusion de nombreux projets, d'autre part d'importantes limites sont apposées au pouvoir d'autosaisine par le Ministère de l'environnement.

L'analyse à moyen terme de l'évolution de cet instrument pendant les années 1980 permet cependant d'identifier des mécanismes à travers lesquels cet écart initial a été progressivement réduit. D'une part, la jurisprudence administrative a contribué à l'affirmation de la spécificité de l'étude d'impact par rapport à la notice, à travers le contrôle exercé sur le respect des règles et des procédures. D'autre part, le Ministère de l'environnement s'est appuyé sur les réseaux extrêmement denses d'associations spécialisées dans la protection de l'environnement au niveau local (Lascoumes, 1994) pour exercer son droit d'autosaisine. Ce dernier élément a constitué une ressource importante pour ce ministère dans sa stratégie d'institutionnalisation de son droit de regard puis de participation à l'élaboration de grands projets d'infrastructures de transport, d'énergie, de télécommunication¹⁵. Enfin, malgré les limites apposées à la portée générale de cet instrument du fait des critères de taille et financiers, celles-ci facilitent sa diffusion progressive à l'ensemble des sous-secteurs de la politique de l'environnement, et notamment la gestion des déchets, la pollution de l'eau et les installations classées. Ce processus ne met pas un terme à la capacité de mobilisation d'intérêts non environnementaux lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des normes techniques et des seuils de pollution fixés par la voie réglementaire, mais il constitue une contrainte supplémentaire à leur capacité d'action du fait de sa dimension cognitive et procédurale.

III.2.3 La diversification des formes de représentation des intérêts environnementaux.

L'évolution des formes d'instrumentation résulte aussi de la diversification au cours de cette période des formes de représentation des intérêts environnementaux, du fait des effets combinés de deux instruments de type "informatif et communicationnel": la procédure d'agrément pour les associations spécialisées dans la protection de l'environnement et l'enquête publique. Ces deux instruments ont été introduits en 1976 dans le domaine environnemental. Ils s'inspi-

¹⁵ Sur ce point, et plus particulièrement sur le bras de fer qui a opposé le Ministère de l'environnement à son homologue des transports au cours de cette période, voir par exemple Lolive (1997: 244-246) et Hayes (2002).

rent de dispositifs préexistants qui garantissent et encadrent le droit à agir des groupes issus de la société civile dès lors qu'elles défendent un intérêt collectif - en l'occurrence la défense de l'environnement - et le droit d'information et de participation des publics reconnus d'un droit à agir. La procédure d'enquête publique a connu un certain nombre d'ajustements formels au cours de cette période, dans un objectif de mise en conformité avec les principes de droit international. Leur mise en œuvre reste cependant contrainte par les effets propres à cet instrument dont la création remonte à 1810, principalement du fait d'une représentation spécifique du "débat public à la française" (Boy, Bourg, 2005). L'ajustement de la procédure d'autorisation administrative pour les établissements industriels par obligation d'enquête publique par une Loi de 1985 a pour objet de pallier les limites à l'exercice du contrôle administratif, juridique et politique sur les activités industrielles. L'obligation faite aux industriels renforce les possibilités de recours devant le juge, mais il contribue à terme à exacerber les effets pervers liés à l'approche dite de "*adjustment-to-technology*". Plus concrètement, dans la mesure où tout investissement ayant pour objet d'intégrer des innovations technologiques aux activités de production oblige l'exploitant à en notifier les pouvoirs publics et à se soumettre, en cas de nouvelle autorisation, à l'enquête publique, cet ajustement freine indirectement la modernisation des installations industrielles et accroît le potentiel de risques liés à ces activités. L'augmentation, par la même occasion, des degrés de sanctions encourus ne permet pas de pallier cette tendance, dans la mesure où elle ne s'accompagne pas d'une augmentation des moyens alloués aux inspecteurs.

La procédure d'agrément semble de ce point de vue avoir contribué d'une façon plus marquée à l'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale, une hypothèse que confirme l'analyse comparée en Europe des voies d'accès au système décisionnel pour ces groupes issus de la société civile (Lambrechts, 1996: 100). Cette procédure permet de contourner les problèmes liés à la mise en œuvre de la réglementation environnementale du fait des tensions entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les élites locales. Les associations agréées jouent un rôle local d'interface entre les systèmes d'action locaux et le Ministère de l'environnement (Lascoumes, 1994: 193). Elles contribuent aussi à augmenter les ressources de ce ministère en matière d'information et d'expertise. Bien qu'elle aient aussi affaibli la capacité des associations à développer des activités de protestation pour faire pression sur les pouvoirs publics, notamment en raison de l'octroi de fonds publics, cette procédure a permis aux associations de dénoncer systématiquement les décisions portant atteinte à l'environnement à travers le recours au droit ou au pouvoir d'autosaisine du Ministère de l'environnement¹⁶. A ce répertoire de la juridicisation s'ajoute par ailleurs le développement du recours à l'expertise, qui contribuent tous deux au renforcement des structures organisationnelles de ces associations (Micoud, 1999: 156).

III.2.4 Les effets limités de la politique européenne de l'environnement sur l'évolution des instruments de la politique française de l'environnement.

Au cours de cette période, le registre des instruments de la politique française de l'environnement n'a connu aucun ajout qui fasse explicitement référence aux instruments de la politique européenne de l'environnement alors en cours de consolidation. Une première explication tient au niveau d'observation impliqué par l'approche par les instruments: des mécanismes de diffusion, d'hybridation ou de convergence ont peut-être eu lieu au niveau des techniques et des outils, sans contribuer, au cours de la période considérée ici, à la recomposition de la dimension cognitive des instruments. Dans cette perspective, l'influence de la politique euro-

¹⁶ En 1991, 1.434 associations agréées dans le domaine environnemental étaient recensées (IFEN, 1996: 99).

péenne de l'environnement a opéré au niveau des normes d'émission élaborées au niveau européen, comme le montre l'exemple des véhicules automobiles (Larrue, 1999: 189), où la capacité d'influence des représentants sectoriels ne s'exerçait pas de la même façon qu'au niveau national (Balme et al., 2001).

Une seconde explication tient aux effets structurants des logiques propres aux instruments choisis en France en 1971 et à la stabilité des relations entre l'Etat et groupes d'intérêt sectoriels: celles-ci ont été contraintes par le biais d'instruments introduits en 1976 et dotés d'une forte dimension procédurale. L'analyse en cours de l'évolution des instruments de la politique européenne de l'environnement montre d'ailleurs un mécanisme de diffusion de la France vers l'Union européenne au cours de cette période (Lambrechts, op.cit.). Ces deux éléments rejoignent les conclusions de Corinne Larrue sur les effets limités de la politique européenne de l'environnement sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique française de l'environnement¹⁷, qui "*ne modifie ni les règles du jeu ni la composition des arrangements politico-administratifs de mise en œuvre*" (1999: 193). En revanche, l'un des objets de la troisième partie sera de réinterroger cette hypothèse au vu de l'évolution des instruments de la politique française de l'environnement.

La portée cognitive des instruments choisis pour opérationnaliser le droit à l'information en matière environnementale a produit des effets contraignants sur les mécanismes de participation des publics à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique environnementale. Leurs effets combinés avec ceux de la procédure d'impact environnemental a néanmoins contribué au renforcement des contraintes sur la capacité d'action des acteurs non-environnementaux à travers l'instauration de règles et de procédures spécifiques. D'autre part, elle a ouvert de nouvelles opportunités pour les acteurs environnementaux en accélérant la diversification des formes de représentation de ces intérêts, en contribuant à l'accroissement de leurs ressources internes (organisation, information, expertise), sociales et politiques, et en augmentant le nombre de canaux d'accès au processus décisionnel.

III.3 Innovation instrumentale ou ajustements à des instruments existants ? Les ressorts de la recomposition des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale (1991 - 2005).

La troisième étape identifiée dans l'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale se caractérise par l'intensification du processus de recomposition amorcé au cours de la période précédente, et par la diversification du registre des instruments de la politique de l'environnement. L'institutionnalisation des formes de représentation des intérêts environnementaux et du rôle du Ministère de l'environnement accroît la dimension politique des opérations d'élaboration et de sélection des instruments. Les effets combinés des processus d'intégration européenne, de décentralisation et de libéralisation des économies nationales contribuent à la fragilisation des relations entre l'Etat et les groupes d'intérêt sectoriels. Ils offrent des opportunités accrues aux acteurs environnementaux d'affirmer leur vocation, au nom du principe d'intégration de l'objectif de protection de l'environnement, à participer à l'élaboration et au pilotage de l'action publique. Malgré les limites internes et externes identifiées à leur capacité d'action au cours des sections précédentes, ces acteurs disposent en outre d'opportunités accrues d'alliances au niveau européen ou infranational avec des acteurs qui contestent aussi la centralité de ces arrangements institutionnels sur une base sectorielle.

¹⁷ Sur ce point, voir aussi les analyses consacrées à la France dans une perspective comparée de la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement (Jordan, 2002 ; Knill, Lenschow, 2000 ; Lenschow, 2002 ; Jordan, Liefferink, 2004).

La transposition de la réglementation européenne, les discussions sur les lois d'orientation en matière de transport, d'énergie et d'aménagement du territoire, l'apparition de nouveaux enjeux et enfin l'adaptation du corpus législatif en vigueur constituent autant d'opportunités pour les acteurs environnementaux de promouvoir des ajustements aux instruments existants, ou la sélection de nouveaux. Cette situation est source de conflits, dont l'analyse permet d'appréhender la recomposition des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale. Deux vecteurs de recomposition des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale peuvent être identifiés au cours de cette période: des ajustements aux instruments existants et l'innovation instrumentale.

III.3.1 Les ajustements aux instruments existants: le produit d'un lent processus d'intégration du principe de protection de l'environnement.

Le premier se caractérise par les transformations apportées aux instruments existants, et notamment aux instruments de type réglementaire apparus au début des années 1970: redéfinition de leurs objectifs suite à l'évolution du corpus législatif et réglementaire national ou européen, modification des dispositifs de suivi et d'évaluation, modification ou ajout de techniques et d'outils. Ces ajustements permettent de procéder à l'institutionnalisation, partielle, de la jurisprudence administrative en ce qui concerne leur dimension procédurale et de tenir compte des évolutions technologiques en ce qui concerne les normes techniques et d'émission. D'autre part, dans le cas où le rapport de force entre le Ministère de l'environnement et les sous-systèmes sectoriels est défavorable au premier, la mise en conformité avec le corpus réglementaire européen et international s'effectue par voie d'ajustement. La reprise des exemples d'instruments développés au cours des paragraphes précédents permet d'illustrer ce processus.

L'analyse des évolutions apportées à l'autorisation administrative pour les établissements industriels permet de mettre en évidence ce processus de recomposition. Malgré les évolutions apportées à cet instrument depuis 1976, celui-ci était resté basé sur une technique de classification des activités industrielles en fonction du danger représenté pour la sécurité et la santé publique, et sur le respect de normes techniques, fixées sur une base sectorielle et non pas en fonction d'une valeur limite de rejets industriels occasionnés par ces activités. Les effets propres à cet outil constituent le principal fondement de la stabilité du système de négociation à deux niveaux préalablement décrit. En 1993, fort des ressources accumulées au cours de la décennie précédente, le Ministère de l'environnement procède à la publication de l'Arrêté dit "rejets intégrés" (01/03/1993) qui modifie l'autorisation administrative pour les établissements industriels par la voie de son principal outil. Cet outil constitue un emprunt direct à la réglementation européenne. Il repose sur l'élaboration de valeurs limites identiques pour tous les types d'effluents, dont le seuil dépend d'obligations de résultats préalablement définies. Il s'accompagne aussi de la mise en place d'un dispositif de suivi, à travers l'obligation de bilan annuel faite à l'exploitant. En revanche, contrairement à l'outil "norme technique" en vigueur en France, l'exploitant reste libre des moyens mis en œuvre, dans le respect de la législation en vigueur. Cet outil "valeurs limites" repose par ailleurs sur la technique dite de "*best available technology*" qui met les avancées technologiques au service de la protection de l'environnement. Trois registres de justification sont mobilisés par le Ministère de l'environnement à propos de cette importation: anticiper sur l'introduction au niveau européen d'un système inté-

gré de normalisation des rejets¹⁸, réduire le risque d'accidents liés aux activités industrielles, et enfin, rationaliser le système français qui fait état de multiples régimes juridiques.

Cette initiative unilatérale du Ministère de l'environnement est vouée à l'échec du fait de sa base légale insuffisante: cet arrêté sera annulé par le Conseil d'Etat. Elle peut aussi être perçue comme un passage en force dans le contexte de refonte en cours de l'autorisation administrative pour les établissements industriels. Les tentatives de ce Ministère en faveur de l'articulation entre la lutte contre la pollution de l'eau, la gestion des déchets, et l'utilisation des OGM se heurtent en effet à la mobilisation des sous-secteurs sectoriels et territorialisés concernés. Certains éléments constitutifs des mesures introduites par l'Arrêté de 1993 seront adjointes à l'instrument existant (Décret de 1994): l'intégration de la technique dite de "*best available technology*". En revanche, l'outil "norme technique" et la classification en vigueur des activités industrielles ne sont pas modifiés: plus concrètement, ceci conduit au maintien de régimes variés pour la pollution de l'eau et le traitement des déchets, ainsi qu'à une innovation instrumentale en ce qui concerne l'utilisation des OGM. Les évolutions apportées en 1998 puis en 2000 à l'autorisation administrative pour les établissements industriels donnent lieu à une série d'ajustements par le biais des outils et des techniques qui contraignent les négociations menées sur une base sectorielle sans les remplacer.

Des évolutions similaires en termes de processus peuvent être identifiés pour l'ensemble des instruments apparus au début des années 1970, comme le montrent les exemples de l'étude d'impact environnemental, de la procédure d'agrément et de l'enquête publique. Les ajustements consentis surviennent à la suite de la mobilisation des acteurs environnementaux et s'inspirent d'un ensemble de règles et de procédures importées principalement de la politique européenne de l'environnement. Chacun de ces exemples montre les effets propres aux logiques de chaque instrument, qui freinent leur recombinaison par ajustement des outils et des techniques qui les composent.

III.3.2 L'innovation instrumentale: un vecteur aux facettes multiples.

Le second vecteur de recombinaison des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale se caractérise par des innovations instrumentales, soit par reprise d'instruments anciens, soit par emprunt à d'autres secteurs d'action publique, et notamment celui de la santé ou du social, soit par importation partielle d'éléments propres aux instruments de la politique européenne de l'environnement. La majorité des 19 instruments apparus au cours de cette période correspondent aux "nouveaux" instruments de politique publique, tels qu'ils ont été définis dans l'introduction. L'analyse des processus ayant conduit à leur élaboration, à leur sélection puis à leur intégration montre des degrés importants de variation quant au rôle des acteurs environnementaux, et plus particulièrement du Ministère de l'environnement.

Certains, au même titre que l'Arrêté de 1993, constituent une initiative unilatérale ou reposant exclusivement sur des acteurs environnementaux (Szarka, 2003): l'exemple de la Taxe générale sur les activités polluantes en est particulièrement représentatif, comme celui des permis de polluer. La sélection de ces instruments a été favorisée dans chacun de ces cas par l'arrivée au pouvoir du Parti des Verts dans un gouvernement de coalition (1997-2001) et par la proximité de Dominique Voynet, Ministre de l'environnement, avec le Directeur de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie (ADEME)¹⁹. Elle s'intègre dans le processus de

¹⁸ Celui-ci sera adopté sous le nom de "Integrated Pollution Prevention and Control" (IPPC) dans la Directive européenne du même nom du 24/09/1996.

¹⁹ Cette agence a été créée en 1991. Elle est placée sous la tutelle conjointe du Ministère de l'environnement et des ministères de l'industrie et de la recherche. Elle dispose d'un budget considérable jusqu'en 1999, constitué

refonte de la structure du Ministère de l'environnement et de son budget amorcé en 1990, qu'aurait parachevé une réforme fiscale. Les processus d'élaboration et de sélection de ces instruments a offert peu d'opportunités à la mobilisation d'acteurs non environnementaux, ce qui explique en grande partie que leur intégration ait débouché sur un échec (TGAP - volet énergie) ou sur une intégration partielle (TGAP - volet eau).

D'autres ont en revanche été élaborés et sélectionnés suite à l'émergence de nouveaux enjeux (OGM, changement climatique) qui se caractérisent par leur grande complexité, par un degré élevé d'incertitudes scientifiques et techniques, et par leur nature globale. Ces éléments ont suscité la reprise de mobilisations en faveur d'une extension des modalités d'opérationnalisation des principes d'information et de participation du public. Les réponses privilégiées par les pouvoirs publics se basent sur l'articulation entre des instruments de type réglementaire, inspirés de la réglementation nationale et européenne sur les produits chimiques (autorisation de mise sur le marché, agrément), et sur des instruments de type informatif et communicationnel, inspirés des initiatives menées dans les domaines de la santé et du social. Cette forme d'instrumentation se caractérise par la position marginale du Ministère de l'environnement, et par la mobilisation d'une expertise scientifique et technique spécialisée lors de l'élaboration, de la sélection et de l'intégration de ces instruments²⁰. Cette consultation s'organise de façon *ad hoc*, dans le cadre de missions temporaires, ou de façon permanente, à travers la création de commissions consultatives nationales qui bénéficient d'un transfert de compétences dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation. Cet instrument contribue à la fermeture du processus décisionnel pour l'ensemble des acteurs n'ayant pas été invités à y participer. Il constitue une forme distincte d'émergence d'un sous-secteur qui repose sur les représentants des intérêts sectoriels et d'experts. Il constitue la principale technique d'opérationnalisation des autorisations de mise sur le marché et d'agrément des OGM. L'analyse des commissions créées pour traiter la question des OGM (1993) rend compte de la sur-représentation des experts scientifique (génie génétique) par rapport aux représentants des intérêts environnementaux qui ne disposent que d'une ou deux places en fonction des cas. Leur apparition s'accompagne par ailleurs d'une seconde série d'instruments, relevant aussi du type "informatif et communicationnel", qui opérationnalisent le principe d'information (labels, logos) et de participation (débat public, conférences de citoyens) des publics.

La forme d'instrumentation privilégiée dans le traitement des OGM rend compte de l'articulation entre ces deux types d'instruments. Elle constitue le produit d'un changement dans l'action publique environnementale par recomposition des formes d'instrumentation de l'action publique: les objectifs et modes de faire (outils, techniques) sont été redéfinis tandis que le traitement des questions environnementales se poursuit sur une base technique et sectorielle. Le développement des instruments de type "informatif et communicationnel" apparus au cours de cette troisième période rend compte de l'évolution des formes de légitimation de l'action publique, tandis que les formes de son élaboration restent caractérisées par la permanence de sous-systèmes de type corporatiste au sein desquels on note cependant la montée en puissance du rôle des experts.

du produit des redevances prélevées sur la gestion des déchets domestiques et industriels, la pollution industrielle et le bruit des avions.

²⁰ Sur cette "expertise instituée en activité pré-décisionnelle", voir Lascoumes (2005: 7)

IV. Conclusion

Au terme de cet article, il est possible d'opérer un retour d'expérience sur la démarche privilégiée. Un premier retour d'expérience porte sur la confrontation au terrain de la typologie élaborée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès sur les instruments d'action publique, ainsi que de la distinction opérée entre instruments, techniques et outils. Ces éléments ont été développés dans le corps du texte, nous n'y reviendrons pas. Un second élément concerne la constitution des fiches de renseignements personnalisées. Cette opération a nécessité d'importants ajustements en fonction des sources disponibles. Le passage obligé par les textes juridiques de référence, et par la jurisprudence, constitue un premier ajustement, rendu nécessaire pour identifier dans le détail les ajustements apportés aux instruments, à leurs techniques et à leurs outils. Celui-ci allonge considérablement la durée du travail d'enquête, mais il garantit un processus de recueil des données de façon le plus systématique et détaillé possible. Il permet l'établissement d'un socle à partir duquel les éléments propres à la dimension politique pourront être approfondis.

La mise en évidence des conflits apparus lors de l'élaboration, de la sélection et de l'intégration des instruments paraît difficile sans l'analyse de travaux monographiques et / ou sans la conduite d'entretiens. L'analyse des textes juridiques et la lecture de travaux comparatifs peuvent ainsi ouvrir des pistes, mais l'analyse des conflits et de leurs effets structurants à plus ou moins long terme sur l'instrument nécessite la mobilisation de données plus qualitatives: ceci constitue un second passage obligé. Enfin, la question des effets des instruments sur les objectifs de la politique publique paraît problématique, en l'absence de sources statistiques précises et / ou systématiques. Ce troisième passage obligé présente des difficultés variables, en fonction de la culture propre à chaque système institutionnel et politique en matière de recueil de données statistiques sur la politique de l'environnement. Ceci renseigne d'ailleurs aussi sur la façon dont la mise en œuvre des politiques publiques et des moyens choisis pour les opérationnalisés sont évalués. De ce point de vue, le contraste entre la France et l'Allemagne est saisissant: la lecture des seules données présentées dans le cadre des Lois de finance permet d'appréhender cet écart.

La déconstruction de la politique française de l'environnement par ses instruments montre que l'approche par les instruments explique une partie des changements de cette politique publique. Le principal mécanisme identifié est celui de la recombinaison des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale. Deux vecteurs principaux ont été mis en évidence: un vecteur d'ajustement progressif, sur le long terme et par le biais des techniques et des outils, des instruments sélectionnés lors de l'émergence de cette politique publique ; et un vecteur d'innovations instrumentales. Dans ce contexte, les éléments propres au degré de structuration du secteur de l'action publique environnementale et au système politique et institutionnel national constituent des variables intermédiaires, comme le suggère la comparaison entre les différents instruments de cette politique publique. De ce point de vue, les recherches en cours dans le secteur de la politique urbaine et dans trois autres systèmes politiques et institutionnels permettront de vérifier cette hypothèse.

Le deuxième élément de conclusion concerne les effets structurants à long terme des logiques propres à chaque instrument, indépendamment des objectifs assignés dans le cadre du traitement d'un problème donné. Les exemples de l'enquête publique ou de l'autorisation administrative sur les établissements dangereux, dont l'évolution peut être observée sur le très long terme, montrent particulièrement bien ce rôle structurant de l'instrument pour l'évolution des interactions et des comportements des acteurs. Les représentations qui leur avaient été associées lors de leur élaboration et de leur sélection ont freiné l'intégration d'instruments plus ré-

cents, reposant sur une conception élargie de la notion d'environnement telle que définie par la Loi de 1976.

Le troisième élément de conclusion porte sur le caractère limité des innovations instrumentales. Les 37 instruments de la politique française de l'environnement que nous avons identifiés ont tous été constitués à partir d'éléments préexistants, empruntés à d'autres secteurs d'action publique ou à d'autres systèmes politiques et institutionnels. De ce point de vue, y compris les instruments les plus récents, comme les permis de polluer, ne pourraient être qualifiés de nouveaux. On pourrait arguer du fait que leur caractère novateur se justifie du point de vue du secteur de l'action publique environnementale. Pourtant, dans la majorité des cas observés, mises à part les exceptions que constituent la TGAP et l'Arrêté de 1993 en raison de leur dimension politique marquée, ces innovations instrumentales reposent sur des outils ou des techniques préexistantes qui facilitent leur intégration ou résultent de compromis suite aux conflits apparus lors de leur élaboration et de leur sélection. Si caractère novateur il y a, celui-ci s'applique davantage, semble-t-il, aux formes originales d'instrumentation de l'action publique environnementale que cette analyse sur le long terme permet de mettre en évidence.

V. Bibliographie

- Balme, Richard, Chabanet, Didier, Wright, Vincent (dir.) (2001), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po
- Bailey, Ian G., (2003), *New environmental policy instruments in the European Union: politics, economics, and the implementation of the packaging waste directive*. Burlington, VT: Ashgate.
- Baumol, William J., Oates, Wallace E. (1995), *The theory of environmental policy*, 2nd ed., Cambridge / NY, Cambridge University Press.
- Bourg, Dominique, Boy, Daniel (2005), *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Ed. Charles Leopold Mayer / Descartes & Cie.
- Boy, Daniel (1999), "L'évolution de la préoccupation environnementale en France dans les vingt-cinq dernières années", in Lascoumes, Pierre (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p.211-20.
- Brénac, E. (1988), "Corporatismes et politiques intersectorielles: la politique de l'environnement", in Colas, Dominique (ed.), *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, p.127-146.
- Cawson, A. (1986), *Corporatism and political theory*, Oxford, Blackwell.
- CEC (Commission of the European Communities) (2000), *Database on environmental taxes in the EU Member States*, consultancy prepared by Forum for the future, July 2001, Brussels, CEC.
- Cini, Manuele, Rhodes, Martin, (2007), *New modes of governance in the EU: Common objectives versus national preferences*, European Governance Papers (EUROGOV) N° N-07-01. Available on: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>.
- Cole, Alistair, Doherty, Brian (1995), "France: *Pas comme les autres* – the French Greens at the crossroads", in Richardson, Dick, Rootes, Chris (eds.), *The Green Challenge*, London, Routledge, p.45-65.
- Duyvendak, Jan-Willem (1995), *The power of politics: new social movements in France*, Boulder (CO), Westview Press.
- Grossman, Emiliano, Saurugger, Sabine (2006), *Les groupes d'intérêt*, Paris, Armand Colin.
- Hayes, Graeme (2002), *Environmental protest and the State in France*, NY, Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher, *The tools of government*, Chatham (N.J.), Chatham house.
- Howlett, Michael (1991), "Policy instruments, policy styles and policy implementations", in *Policy studies journal*, 19 (2), p.1-21.
- IFEN (dir.) (1994), *L'environnement en France 1994 - 1995*, Paris, Dunod.
- IFEN (dir.) (1999), *L'environnement en France - Approche régionale 1996 - 1997*, Paris, IFEN / La découverte.
- Jordan, Andrew (ed.), (2002), *Environmental policy in the European Union*, London, Earthscan.
- Jordan, Andrew, Liefferink, Duncan (ed.) (2004), *Environmental policy in Europe*, London, Routledge.
- Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger K. W., Zito, Anthony R. (2003), *New instruments of environmental governance? National experiences and prospects*, London, Frank Cass.
- Kessler, Marie-Christine (1999), "Pourquoi n'y a-t-il pas de corps de l'environnement ?", in Lascoumes, Pierre (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p.71-84.

- Knill, Christoph, Lenschow, Andrea (ed.) (2000), *Implementing EU environmental policy*, Manchester, Manchester University Press.
- Lambrechts, Claude (1996), "Public participation in environmental decisions", in Winter, Gerd (ed.), *European environmental law: a comparative perspective*, Adlershot, Dartmouth Publishing Company Limited, p.95-108.
- Larrue, Corinne (1999), "Le Ministère de l'environnement et la mise en oeuvre en France de la politique européenne de l'environnement", in Lascoumes, Pierre (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p.179-193.
- Larrue, Corinne, Chabason, Lucien (1998), "France: fragmented policy and consensual implementation", in Hanf, K., Jansen, A.-I. (eds), *Governance and environment in Western Europe*, Harlow, Longman, p.60-81.
- Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes, Pierre (2003), "Gouverner par les instruments: ou comment s'instrumente l'action publique ?", in Lagroye, Jacques (dir.) (2003), *La politisation*, Paris, Belin, p.387-401.
- Lascoumes, Pierre (2005), Avant-propos au Dossier "Expertise et action publique", in *Problèmes politiques et sociaux*, n°912, p.5-8.
- Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre, le Galès, Patrick (eds.) (2007), "Understanfing public policy through its instruments", special issue of *Governance*, 20 (1), p.1-144.
- Lavoux, Thierry (1999), "Evolution des structures et compétences du ministère de l'environnement des origines à nos jours", in Lascoumes, Pierre (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p.85-102.
- Le Galès, Patrick (2004), "Contrôle et ssurveillance: la restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne", in Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p.237-271.
- Lenschow, Andrea (ed.) (2002), *Environmental policy integration*, London, Earthscan Publications.
- Lolive, Jacques (1997), « La montée en généralité pour sortir du NIMBY: la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », in *Politix*, n°39, pp.109-130.
- Micoud, André (1999), "Associations et environnement: une "histoire" pleine d'enjeux", in Lascoumes, Pierre (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p.151-166.
- North Douglass C. (1996), "Epilogue: economic performance through time", in Alston, Lee J., Eggertsson, Thrainn, North, Douglass C., *Empirical studies in institutionnal change*, NY, Cambridge University Press, p.342-55.
- Padioleau, Jean (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Prieur, Michel (1996), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz.
- OCDE (1994), *Managing the environment: the role of economics instruments*, Paris, OCDE.
- Rihoux, Benoît (2001), *Les partis politiques, organisations en changement: le test des écologistes*, Paris, L'Harmattan.
- Romi, Raphaël (2004), *Droit et administration de l'environnement*, 5e éd., Paris, Montchrestien.
- Rucht, Dieter (1989), "Environmental movement organisations in West Germany and France", in Klandermans, Bert (ed.), *Organizing for change*, Greenwich (CT), JAI Press, p.61-94.

- Salamon, L. (1989), *Beyond privatization: the tools of government action*, Washington D.C., Urban Institute.
- Salamon, L. (2002), *The tools of government: a guide to the new governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Schäfer, Armin (2004), "A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD", in *MPIfG Working Paper*, 04/5, Cologne, MPIfG.
- Szarka, Joseph (2001), *The shaping of environmental policy in France*, NY, Berghahn Books.
- Szarka, Joseph (2003), "The politics of bounded innovation: 'New' environmental policy instruments in France", in *Environmental Politics*, vol.12, n°1, p.93-114.
- Weitzman, Martin (1974), "Prices vs. Quantities", in *Review of Economic Studies*.

VI. Annexe: Liste des instruments de la politique française de l'environnement depuis 1971 classés en fonction des types d'instruments identifiés par Lascoumes et Le Galès (2004: 361).

Type d'instrument	Date d'apparition	Nom	Sous-secteur de la politique de l'environnement	Origine
Législatif et réglementaire	1971	Circulaire (co-régulation)	Pollution industrielle	Judiciaire
	1975	Loi	Déchets	Préexistant
	1976	Loi-cadre	Protection de l'environnement	International
	1976	Circulaire (pratiques)	Protection de la nature	Judiciaire
	1976	Agrément (personne)	Protection de l'environnement	Judiciaire
	1977	Décret	Pollution industrielle	Législative
	1977	Autorisation (installation)	Pollution industrielle	Réglementaire et judiciaire
	1977	Notification (installation)	Pollution industrielle	Réglementaire et judiciaire
	1987	Autorisation (risques)	Prévention des risques	Union européenne / Pollution industrielle
	1992	Autorisation (produit)	OGM	Produits chimiques
	1993	Arrêté administratif	Pollution industrielle	Judiciaire
	1993	Agrément (produit)	OGM	Union européenne / Produits chimiques
	2005	Charte	Protection de l'environnement	Législative
Economique et fiscal	1964	Redevance	Eau	Préexistant
	1977	Taxe annuelle	Pollution industrielle	Principe du pollueur - payeur
	1977	Exemption d'impôts	Pollution industrielle	Principe du pollueur - payeur
	1999	Eco-taxe	Protection de l'environnement	International
	2004	Permis de polluer	Changement climatique	Union européenne
Conventionnel et incitatif	1971	Accords de branche (accords volontaires - co-régulation)	Pollution industrielle	Préexistant (informel)
	1997	Accords volontaires (volontariat)	Changement climatique	Union européenne
	1999	Codes de conduite	Bruit	Politique sociale

Type d'instrument	Date d'apparition	Nom	Sous-secteur de la politique de l'environnement	Origine
Informatif et communicationnel	1959	Comité consultatif national	Eau	Politique sociale
	1964	Comité consultatif local	Eau	Politique sociale
	1976	Enquête publique	Protection de l'environnement	Règlementaire / judiciaire
	1991	Labels agricoles	Pollution industrielle	Aliments
	1991	Eco-labels	Protection de l'environnement	Politique agricole / Aliments / Union européenne
	1992	Logo Eco-emballage	Déchets	Union européenne
	1994	Charte environnementale	Protection de l'environnement	International
	1995	Débat public	Protection de l'environnement	Préexistant / Canada
	1997	Conférences de citoyens	OGM	Politique de santé / Danemark
	2002	Débat national	Politique énergétique	Politique sociale
Normes et standards, Best practices	1976	Etude d'impact environnemental	Protection de l'environnement	Préexistant (Notice environnementale)
	1977	Etude de danger	Prévention des risques	Préexistant
	1995	Eco-audits	Prévention des risques	Union européenne
	1996	Standards environnementaux	Protection de l'environnement	Infra-national
	1996	Réseaux de qualité de l'air	Air / Politique énergétique	Union européenne
	2004	Benchmarking	Changement climatique	Union européenne