

# **POLICY DISMANTLING AU SEIN DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES EUROPÉENNES**

LE CAS DE L'APPROCHE PAR OBJECTIFS  
DANS LES DOMAINES DE L'EAU, DE L'AIR  
ET DES SOLS

---

MÉMOIRE DE SYNTHÈSE

RÉALISÉ PAR SÉBASTIEN DE DECKER

PROMOTEUR : DAVID AUBIN

LECTEUR : CLÉMENT FONTAN

---

**2021 - 2022**

Master 120 en Etudes européennes

## **Déclaration de déontologie**

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

## Remerciements

Ce mémoire vient signer l'aboutissement d'un parcours universitaire de cinq années, commencé à Bruxelles par un bachelier en traduction et interprétation, et qui s'achève donc à Louvain-la-Neuve dans un domaine relativement différent avec ce master en études européennes. Ce parcours, entaché par la pandémie de Covid19, n'aurait pas été possible sans le soutien de mes proches.

Pour la réalisation de ce mémoire, je tiens premièrement à remercier mon promoteur David Aubin d'avoir accepté de m'accompagner dans cette entreprise et d'avoir patiemment aiguillé ma réflexion tout au long de la rédaction. Je remercie également mon professeur (et lecteur) Clément Fontan pour ses nombreux conseils partagés en cours mais aussi en dehors des cours à propos de la rédaction d'un travail académique de ce genre.

Merci également à ma famille, et plus particulièrement à ma maman qui a patiemment relu l'entièreté de ce travail et n'a jamais cessé de me soutenir dans chaque étape de ma vie.

Merci à mon frère de cœur Jean-Louis Najm, sans qui ces dernières années n'auraient pas été ce qu'elles ont été.

Merci à ma partenaire de mémoire Constance Rossi, qui a partagé cette expérience (et parfois cette épreuve) avec moi, et dont le soutien moral a été d'une grande aide.

Merci à mon colocataire Phileas Yangandi pour sa bonne humeur et son entrain quotidien.

Et je n'oublie pas de remercier le reste de mes amis proches Maxime, Dirk, Théo, Prevot, Benoit, Simon, Xavier, Chris et Boris pour leur amitié fidèle et inconditionnelle tout au long de ces années.

## Liste des abréviations

AEE – Agence européenne pour l’environnement

DCE – Directive-Cadre sur l’Eau

Directive CAFE – Directive Cleaner Air for Europe

Directive NEC – Directive National Emission Ceilings

OMS – Organisation Mondiale de la Santé

PAC – Politique Agricole Commune

PAE – Programme d’action pour l’environnement

PNLPA – Programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique

UE – Union européenne

## Table des matières

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Déclaration de déontologie .....</b>                                                                                 | <b>2</b>  |
| <b>Remerciements .....</b>                                                                                              | <b>3</b>  |
| <b>Liste des abréviations.....</b>                                                                                      | <b>4</b>  |
| <b>Introduction .....</b>                                                                                               | <b>7</b>  |
| <b>Chapitre 1 : Cadre théorique .....</b>                                                                               | <b>10</b> |
| <b>I. L'objet d'étude .....</b>                                                                                         | <b>10</b> |
| <b>II. Les fondements des politiques environnementales européennes et l'émergence de l'approche par objectifs .....</b> | <b>12</b> |
| 1. Mise en contexte.....                                                                                                | 12        |
| 2. Les politiques environnementales jusqu'aux années 1990.....                                                          | 13        |
| 3. Principes de droit : le principe de précaution .....                                                                 | 16        |
| 4. Autres principes de droit de l'environnement .....                                                                   | 17        |
| 5. Les nouveaux instruments .....                                                                                       | 18        |
| <b>III. Le <i>Policy Dismantling</i> .....</b>                                                                          | <b>20</b> |
| 1. Le concept de <i>Policy Dismantling</i> .....                                                                        | 20        |
| 2. Le <i>Policy Dismantling</i> dans l'Union européenne.....                                                            | 22        |
| 3. Les stratégies déployées malgré un démantèlement peu concret .....                                                   | 23        |
| 4. Quel rôle pour la Commission ? .....                                                                                 | 24        |
| 5. Dans le cadre de cette recherche.....                                                                                | 25        |
| <b>IV. Méthodologie .....</b>                                                                                           | <b>26</b> |
| <b>Chapitre 2 : Analyse de l'approche par objectifs dans le domaine de l'eau.....</b>                                   | <b>28</b> |
| <b>I. L'état de l'approche par objectifs.....</b>                                                                       | <b>28</b> |
| <b>II. L'évaluation des accomplissements de la législation .....</b>                                                    | <b>31</b> |
| <b>III. Les justifications de l'approche par la Commission.....</b>                                                     | <b>35</b> |
| <b>Chapitre 3 : Analyse de l'approche par objectifs dans le domaine de l'air .....</b>                                  | <b>38</b> |
| <b>I. L'état de l'approche par objectifs.....</b>                                                                       | <b>38</b> |
| <b>II. L'évaluation des accomplissements de la législation .....</b>                                                    | <b>42</b> |
| <b>III. Les justifications de l'approche par la Commission.....</b>                                                     | <b>46</b> |
| <b>Chapitre 4 : Analyse de l'approche par objectifs dans le domaine des sols .....</b>                                  | <b>48</b> |
| <b>I. L'état de l'approche par objectifs.....</b>                                                                       | <b>48</b> |
| <b>II. L'évaluation par la Commission de la qualité des sols en Europe .....</b>                                        | <b>52</b> |

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>III. Les justifications de la Commission pour l'adoption de l'approche par objectifs dans le domaine des sols .....</b> | <b>54</b> |
| <b>Chapitre 5 : Comparaison des ressources, mise en commun des observations et analyse .....</b>                           | <b>56</b> |
| <b>I. Un lien évident entre les différentes ressources .....</b>                                                           | <b>56</b> |
| 1. Les ressources sont interconnectées .....                                                                               | 56        |
| 2. La stratégie commune dans le cadre du Green Deal .....                                                                  | 57        |
| 3. L'inclusion des objectifs dans d'autres domaines : l'agriculture comme secteur essentiel.....                           | 59        |
| <b>II. Observations .....</b>                                                                                              | <b>61</b> |
| 1. Eléments de policy dismantling retrouvés dans les directives .....                                                      | 61        |
| 2. Les différentes évaluations .....                                                                                       | 64        |
| 3. La mise en commun des justifications : l'approche promue de la même manière ....                                        | 65        |
| <b>Conclusion.....</b>                                                                                                     | <b>67</b> |
| <b>Bibliographie.....</b>                                                                                                  | <b>71</b> |

## Introduction

Été 2022, la planète est en feu. À l'heure de l'écriture de cette introduction, plus de 500 000 hectares de terres ont déjà brûlé en Europe, alors que la saison des incendies n'est qu'à moitié achevée. Cette année est en voie de devenir la pire en la matière, détrônant ainsi l'année 2017 qui avait vu plus de 900 000 hectares du territoire de l'Union européenne (UE) partir en fumée (Le Figaro, 2022). Les vagues de chaleur, directement liées au réchauffement climatique, sont les principales causes de ces incendies. Aujourd'hui, les réserves d'eau diminuent, la qualité de l'air se dégrade, les sols s'assèchent : les incendies n'en sont qu'une conséquence parmi d'autres.

Alors que la situation climatique se fait de plus en plus alarmante, l'Union européenne assume plus que jamais sa position de leader international en matière de protection de l'environnement, rôle qu'elle a subtilisé aux Etats-Unis il y a plus de 20 ans (Vogel, 2003). L'UE aligne notamment ses ambitions avec celles issues de l'Accord de Paris, à savoir limiter le réchauffement climatique à 2°C, et de préférence à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. L'Accord de Paris s'inscrit dans une démarche à travers laquelle un objectif général est établi, et les membres partis à l'accord (ici les 193 états) s'engagent à le respecter à travers leurs propres ambitions. Au niveau de l'Union européenne, une approche similaire est employée. Cette « approche par objectifs » telle que nous la qualifierons tout au long de cette recherche est un instrument politique utilisé dans la gouvernance environnementale européenne.

Durant la deuxième moitié des années 1990, les politiques environnementales de l'Union européenne font l'objet d'un tournant majeur dans leur mode de gouvernance. Jusqu'alors, la régulation traditionnelle s'apparentait à une régulation directe, stricte et très interventionniste, de type *command and control*, de la part de la Commission européenne sur les états membres. Cette réforme des modes de gouvernance, considérée à l'aube du traité de Nice comme un objectif stratégique pour l'UE, est explicitée dans le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » (Commission européenne, 2001). Celui-ci propose de nouveaux instruments qui prendront dès lors de l'importance dans la gouvernance de l'UE.

Contrairement aux instruments *command and control*, ces nouveaux instruments offrent notamment aux états membres une marge de manœuvre plus importante en matière d'implémentation et de mise en œuvre. Au lieu de fixer des mesures précises à suivre et des résultats substantiels qui doivent être atteints, ces instruments se focalisent plutôt sur la

formulation de procédures administratives pour les états membres (Holzinger et al., 2006). Parmi eux, l'approche que l'on qualifiera donc dans le cadre de cette recherche d'approche par objectifs.

L'approche par objectifs sera dès lors utilisée par la Commission afin de répondre à de nouveaux problèmes environnementaux tout en intégrant le besoin émergeant de nouveaux modes de gouvernance. Cette approche s'observe essentiellement dans l'émergence de textes légaux, généralement au travers de directives (directives-cadres), dans lesquelles la Commission va poser ou rappeler un objectif environnemental pour les états membres. La Commission ne rendra pas obligatoire des mesures à atteindre mais rendra plutôt obligatoire un processus à suivre dans le but d'atteindre cet objectif environnemental.

D'autre part, un nouveau débat émerge quant à un recul du volontarisme en politiques environnementales européennes. Ce recul sera identifié dans cette recherche par la littérature du *policy dismantling* (démantèlement des politiques). Celle-ci constitue une catégorie d'étude du changement politique, mais plus précisément un changement à travers lequel les politiques ou les instruments politiques d'un certain secteur diminuent en nombre ou en intensité (Jordan et al., 2013). Nous verrons qu'il existe quatre dimensions centrales à la littérature du *policy dismantling* : le contexte du démantèlement, ses raisons, les stratégies sous-jacentes, et enfin ses effets.

Cela nous amène donc à la problématique de cette recherche : alors que, comme nous le verrons, l'utilisation de l'approche par objectifs a été promue il y a plus de 20 ans comme une avancée politique et un développement efficace pour la protection de l'environnement, ce tournant est ici perçu comme une première étape du *policy dismantling*.

En effet, les états membres tendent à minimiser les coûts d'adaptation aux différentes politiques européennes (Börzel, 2002). Dans ce contexte, le changement d'approche est vu par leur refus de s'aligner aux coûts des instruments *command and control*. L'approche par objectifs a été mise en place par la Commission européenne comme un instrument plus acceptable car moins contraignant pour les états membres. Elle est donc perçue comme une première étape de *dismantling* au niveau des politiques environnementales européennes, de par sa nature moins intense.

Notre recherche se concentre essentiellement sur le rôle de la Commission : pourquoi utilise-t-elle cette approche ? La recherche étudie les évaluations et les justifications de la part de la Commission pour son utilisation : comment évalue-t-elle ses accomplissements, et quelles sont

ses justifications pour la continuité ou pour la réorientation de celle-ci. A travers cette démarche, nous participerons donc à l'étude des stratégies derrière le *policy dismantling*.

Pour ce faire, notre méthode s'inscrit dans une démarche comparative : nous allons aborder l'approche par objectifs dans trois domaines distincts de politiques environnementales, afin de comparer les stratégies de la Commission dans différents secteurs. Ces trois domaines sont ceux de la protection de l'eau, de l'air et des sols. Ils sont choisis de par leur point commun d'être des ressources naturelles, tous faisant l'objet d'un besoin essentiel de protection de leur qualité et tous les trois sujets à une attention particulière au niveau européen. Pour chacune de ces ressources, il s'agira de dresser l'état de l'approche par objectifs, afin d'ensuite analyser les différentes évaluations par la Commission de ses accomplissements, et enfin d'aborder les justifications pour la continuité ou la réorientation de la législation. En ce qui concerne l'évaluation des accomplissements, le rôle de l'Agence environnementale européenne (AEE) est pris en compte dans l'analyse, à travers les nombreux rapports et analyses que cette agence, dépendante de l'Union européenne, a publiés sur ces sujets environnementaux. Une question sous-jacente à la recherche est de comprendre si la Commission arrive à promouvoir cette même approche dans des domaines distincts.

Le premier chapitre sert de cadre théorique à la recherche : nous allons premièrement aborder l'émergence de l'approche par objectifs au sein des politiques environnementales européennes. Nous abordons ensuite le concept de *policy dismantling* et la manière dont notre recherche s'inscrit dans cette littérature. Enfin, nous rappelons et développons la méthodologie utilisée. Les trois chapitres suivants le cadre théorique font office de cœur de l'analyse : nous abordons l'approche par objectifs respectivement dans les domaines de l'eau, de l'air et des sols à travers notre analyse en trois points de l'approche par objectifs (état, évaluation, justification de la Commission). Le cinquième chapitre sert de mise en commun et différences entre les ressources et les résultats, ainsi que d'élaboration et de comparaison sur les différentes observations. Enfin, nous concluons.

## Chapitre 1 : Cadre théorique

### **I. L'objet d'étude**

Comme nous allons le voir, les politiques environnementales européennes sont marquées par un tournant au début des années 2000. En effet, pour différentes raisons, l'Union européenne a modifié son mode de gouvernance et ses instruments de régulation afin de s'adapter au contexte réel. Parmi ces nouveaux instruments se situe l'approche par objectifs, souvent traduite par l'utilisation accrue de directives-cadre, à travers lesquelles l'Union européenne fixe des objectifs environnementaux à atteindre pour les états-membres tout en leur laissant une marge de manœuvre plus large par rapport aux instruments de gouvernance prescriptive jusqu'alors classiquement mis en avant, de type *command-and-control*.

Dans cette recherche, l'approche par objectifs sera étudiée sous différents angles à la lumière du concept de *policy dismantling* (« démantèlement des politiques »). Nous allons par la suite revenir sur ce concept et sur la littérature existante qui l'accompagne, plus précisément au niveau de l'UE et de ses politiques environnementales. Il convient cependant de déjà le mentionner : selon Jordan, Bauer et Green-Pederson, le *policy dismantling* concerne un changement dans un secteur politique particulier, à travers lequel les politiques ou les instruments politiques utilisés diminuent en nombre et/ou en intensité (2013).

Tandis que l'approche par objectifs est promue parmi d'autres instruments par la Commission européenne (ci-après la Commission) dans le but de résoudre certaines lacunes du mode de gouvernance européen (Commission européenne, 2001), il convient de s'interroger sur cet instrument sous un autre angle. En effet, nous allons voir que l'approche est perçue et annoncée comme une avancée politique, justifiée par un échec du *command and control*, et par un besoin d'instruments plus participatifs et plus adaptés. Alors que ce changement d'approche régulateur constitue un certain désengagement par rapport à l'approche *command and control*, nous allons considérer l'approche par objectifs en elle-même comme une première étape, un premier pas, du *policy dismantling*. Alors que les politiques environnementales se développent dans l'UE, les états membres négocient leurs préférences au niveau européen afin de minimiser les coûts d'adaptation aux différentes politiques (Börzel, 2002). Dans ce contexte où les états membres tiennent à minimiser les coûts, nous considérons que le changement d'approche, au-

delà d'être l'avancée politique annoncée, constitue un désengagement poussé par les états membres afin de minimiser leurs dépenses et traduit à la Commission par cette approche afin de s'adapter aux exigences tout en conservant une stratégie ouvertement favorable à l'intégration européenne. C'est là que se situe donc le début du démantèlement des politiques, et le rôle qu'y joue la Commission à travers la promotion d'une nouvelle approche.

Dans cette recherche, il s'agira notamment d'identifier en pratique le *policy dismantling* à travers l'approche par objectifs et ses directives. En effet, une législation qui offre une marge de manœuvre plus large par rapport à celle qu'elle remplace peut être considérée comme une législation qui diminue en intensité au sens de Jordan (2013). L'Union européenne et plus précisément la Commission européenne, qui sera l'acteur clé étudié dans cette recherche, a pour différentes raisons adapté ses instruments, et l'approche par objectifs est aujourd'hui encore présente dans différents secteurs de politiques environnementales. Les directives-cadres et les éléments qui y sont préconisés sont-ils bel et bien assimilables à une forme ou une stratégie de *dismantling* ? Dans le cadre de cette recherche, nous allons nous intéresser à l'état actuel de l'approche par objectifs, pour ensuite comprendre comment la Commission européenne évalue ses accomplissements au niveau de cette approche, justifie sa politique et (ou) veut la réorienter.

Il conviendra donc de considérer que l'approche par objectifs constitue une forme de *dismantling*. Dans la littérature du *policy dismantling*, quatre dimensions centrales sont identifiées : les préférences politiques (pourquoi démanteler), la structure des opportunités (dans quel contexte), les stratégies (comment), et enfin les effets. En se penchant sur un instrument précis de la Commission européenne, à savoir l'approche par objectifs, en tant que première étape de *dismantling*, cette recherche se focalise principalement sur les stratégies du démantèlement. Il s'agit de comprendre, notamment à travers les publications, les rapports, les communications et autres documents officiels de la Commission, la manière dont celle-ci participe dans une certaine mesure au *dismantling* via cette approche par objectifs : comment s'auto-évalue-t-elle et comment justifie-t-elle l'utilisation, le maintien ou éventuellement la réorientation de cette approche ?

Dans la section suivante, nous allons aborder l'émergence de l'approche par objectifs au sein des politiques environnementales européennes. Nous aborderons ensuite le concept de *policy dismantling*, et principalement son lien avec les politiques environnementales de l'UE et avec le rôle qu'y joue la Commission européenne. Nous finirons par expliquer et justifier la méthodologie utilisée pour la suite de la recherche.

## **II. Les fondements des politiques environnementales européennes et l'émergence de l'approche par objectifs**

### **1. Mise en contexte**

La politique environnementale de l'Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui est le fruit d'une longue évolution, reflétant en partie l'importance grandissante que lui a donné l'opinion publique ainsi qu'une évidence croissante des problèmes climatiques et environnementaux. En 1972, suite à la publication du fameux rapport Meadows qui lance au grand public un avertissement concernant l'épuisement mondial des ressources naturelles et des matières premières, se tient la conférence de Stockholm : il s'agit de la première conférence des Nations Unies consacrée à la question environnementale ; cette question, de manière inédite également, fait donc son apparition au rang des préoccupations mondiales.

Les chefs d'état et de gouvernement des états membres de la Communauté économique européenne (CEE), ancêtre de l'Union européenne, se réunirent la même année lors du sommet de Paris, marquant ainsi l'engagement politique européen par rapport à la question environnementale. De ce sommet naît le premier Programme d'Action pour l'Environnement (PAE), dit « Programme d'action de 1973 », qui a pour objectif de mettre « l'expansion au service de l'homme tout en la réconciliant avec le besoin impératif de préserver notre environnement naturel ». Les PAE se sont par la suite succédés, et nous en sommes aujourd'hui au huitième, qui couvre la période 2021-2030.

Pas mentionnée dans le traité de Rome (1957), la politique environnementale au niveau européen naît donc en 1973 avec le premier Plan d'Action pour l'Environnement. Dès lors, elle fait l'objet d'une expansion importante, qui peut notamment être observée dans le nombre d'actes législatifs de l'UE : alors que seulement 5 lois (régulations, directives et décisions) concernant l'environnement avaient été adoptées entre le traité de Rome et le premier PAE, près de 120 nouvelles lois ont été adoptées entre 1973 et 1986, et plus de 140 entre 1987 et 1995 (McCormick, 1998). Cette expansion est également observable au niveau organisationnel et administratif : par exemple, entre 1987 et 1993, le nombre d'employés permanents de la Direction Générale de l'Environnement (DGXI) de la Commission européenne est passé de 60 à 450 (Weale, 1996).

Au plus les plans d'action se sont multipliés et l'expertise sur les problèmes environnementaux s'est approfondie, au plus la communauté s'est rendue compte des enjeux qui y sont liés. Dans le premier PAE, le réchauffement climatique n'était même pas considéré. Aujourd'hui, il est perçu comme la plus grande menace à long terme à laquelle est confrontée la communauté mondiale (Jordan, 2012). Des enquêtes sur l'opinion publique démontrent sans cesse le soutien du public à ces initiatives qui visent à protéger notre environnement. Dans l'Eurobaromètre 513 de 2021 consacré à la question environnementale, nous constatons en effet que les citoyens de l'Union européenne considèrent actuellement le changement climatique comme « le plus grave problème mondial » (Commission européenne, 2021a).

A partir du premier PAE, la politique environnementale de l'UE n'a cessé d'évoluer. En Europe, le contexte institutionnel, les acteurs et les dynamiques impliquées ne sont pas toutes les mêmes qu'il y a 50 ans. Retracer l'entièreté de ce développement n'est pas le but de cette recherche, mais mentionner les acteurs et institutions importants des politiques environnementales de l'UE d'aujourd'hui s'avère tout de même important. Les acteurs clés des politiques environnementales européennes sont principalement la DG Environnement de la Commission européenne, l'Agence européenne pour l'environnement, la formation « environnement » du Conseil, et la Commission de l'Environnement du Parlement européen, autour desquels gravitent de nombreux autres acteurs, dont des groupes d'intérêts, des organisations scientifiques et des organismes gouvernementaux (Jordan et al, 2021).

## 2. Les politiques environnementales jusqu'aux années 1990

Aujourd'hui, la politique européenne en matière de protection de l'environnement est une politique qui « se veut exemplaire » (Jacquet, 2021). L'Union européenne ne représente en réalité qu'une faible part des émissions mondiales de gaz à effet de serre (environ 8%). Cependant, en tant que pouvoir normatif, elle s'avère être un acteur essentiel dans la lutte contre le réchauffement climatique, et veut confirmer son rôle de leader dans les négociations internationales à travers ses actions, aussi bien internes qu'externes. L'UE est d'ailleurs dotée des objectifs les plus ambitieux au monde en la matière. Elle n'a pourtant pas toujours joui de cette position de leader international environnemental, qui était plutôt attribuable aux Etats-Unis avant 1990 (Vogel, 2003 ; Kelemen, 2010).

Jusqu'à la fin du vingtième siècle, la politique environnementale de l'UE s'apparentait principalement à une politique interventionniste de la Commission sur les états membres. Les instruments utilisés étaient de types *command and control*, auxquels la littérature fait également référence en tant qu'instruments de régulation directes, qui sont un instrument de gouvernance prescriptive (Knill & Lenschow, 2005). Traditionnellement, les objectifs politiques étaient perçus comme pouvant être atteints à travers l'imposition légale de règles et de procédures sur les différents acteurs, ce qui se traduit par un style de politique hiérarchique et par une régulation plus autoritaire envers les états-membres, et donc principalement accompagnée d'instruments *top-down* (Lenschow, 1997). Vers la fin des années 2000, un changement significatif dans le mode de gouvernance ainsi que dans l'utilisation des instruments, notamment en matière de politiques environnementales, est observable au sein de l'Union européenne.

Désormais âgé de plus de 20 ans, ce « *shift* » dans la philosophie régulatrice des politiques environnementales de l'UE ne fait donc pas l'objet d'une analyse en profondeur dans le cadre de cette recherche. Son existence et ses causes méritent cependant d'être mentionnées, étant à l'origine de l'objet d'étude de ce mémoire.

David Vogel (2003) identifie trois principaux facteurs à ce changement d'approche régulatoire dans les politiques et institutions européennes : une série de crises et d'échecs de régulations en Europe, un soutien plus large et plus fort en faveur de politiques régulatrices européennes plus averses aux risques, et une croissance des compétences de régulations de l'Union Européenne.

Le premier facteur fait notamment référence à ce que nous avons cité précédemment, à savoir une multiplication des problèmes environnementaux. A partir de 1986, des crises environnementales telles que l'accident nucléaire de Tchernobyl ou l'incendie d'une usine chimique Sandoz à Bâle intensifient le débat sur la protection de l'environnement. Par la suite, ce sont des problèmes de sécurité alimentaire telle que la maladie de la vache folle qui viennent toucher l'Europe. Les réponses de l'UE à ces crises ont fait l'objet de critiques, et la confiance du public en a été fragilisée.

Le deuxième facteur, lié au premier, fait référence à une convergence des politiques des états membres en la matière. Historiquement, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark sont considérés comme des « pionniers » en ce qui concerne la protection de l'environnement, là où d'autres états comme la Grèce, l'Espagne, le Portugal ou encore l'Irlande sont plutôt à la traine (Liefferink & Andersen, 1998). Les premiers poussent pour une régulation plus stricte et aversive

aux risques, tandis que les autres s'y opposent. Vogel définit la régulation plus averse aux risques comme une régulation s'alignant au principe de précaution (mais aussi aux autres principes de droit environnemental), que nous allons aborder dans le point suivant. L'entrée d'états relativement « verts » dans l'Union européenne en 1995 (Suède, Autriche et Finlande) renforce le poids de ces « pionniers » environnementaux. A partir de cette période, le soutien pour une protection de l'environnement plus rigoureuse s'élargit dans tous les états de l'Union.

Finalement, le dernier facteur fait référence à une base légale plus solide pour les politiques environnementales et à un système de vote plus souple pour l'adoption de directives. L'Acte Unique européen en 1987 crée donc une base légale pour la protection de l'environnement et la place dans les traités à un niveau égal par rapport aux autres objectifs de la Communauté européenne. De plus, il permet d'adopter des directives à la majorité qualifiée et plus à l'unanimité (Hildebrand, 2014).

Ainsi, la fin des années 1980 est marquée par l'émergence d'un nouveau débat : la multiplication des problèmes environnementaux pose la nécessité d'adopter de nouvelles approches et de nouveaux instruments au sein des politiques environnementales européennes (Weale, 1996). De plus, à la fin du XXe siècle, l'impact réel des politiques existantes est, selon beaucoup, décevant. Le fait que les politiques européennes soient en réalité peu implémentées dans les états-membres, et que le développement dans d'autres secteurs freine celui des politiques environnementales, montre les limites de celles-ci (Lenschow, 2012). De plus, là où les instruments traditionnels de type *command and control* avaient tendance à négliger un vaste spectre d'acteurs sociétaux dans l'élaboration et l'implémentation des politiques, les différents défauts d'implémentation des politiques font prendre conscience de la nécessité, afin de protéger l'environnement, d'inclure chaque membre de la société dans le changement (Lenschow, 1997). Consciente de ce problème, l'UE cherche donc des solutions notamment à travers de nouveaux modes de gouvernance.

### 3. Principes de droit : le principe de précaution

A la fin des années 1980, de nouveaux problèmes de pollution amènent donc le discours sur un besoin de nouvelles approches, plus innovantes, pour aborder ces nouveaux problèmes. Notamment illustré par le problème d'acidification (Hajer, 1995), le débat sur les causes des problèmes environnementaux mais également sur les conséquences à long-terme poussent les dirigeants politiques à souligner l'importance de la précaution dans le domaine environnemental : en d'autres mots, ne pas attendre que le dommage ait lieu pour agir (Weale, 1996). Le principe de précaution émerge comme une dimension importante dans la transition vers une nouvelle approche européenne de régulation des risques : il souligne la limite de la connaissance scientifique pour fournir la connaissance appropriée en temps voulu (Godard, 1997). Ainsi, ce principe, en excluant l'action partant uniquement de relations cause-effet confirmées par la science, empêche les politiques de se baser sur une incertitude scientifique afin de justifier une non-action ou de faire retarder la mise en place de mesures protectrices plus strictes (O'riordan & Jordan, 1995).

Durant cette période de transition, le cadrage juridique des politiques environnementales européennes fait donc également l'objet de différentes évolutions. Considérés comme une évolution majeure du droit, différents principes vont émerger, notamment à partir du domaine de l'environnement. Au cœur de ceux-ci se trouve le principe de précaution. Celui-ci apparaît donc comme une dimension importante dans cette transition et dans ce changement d'approche de régulation des risques. Corrine Lepage, ancienne ministre française de l'environnement, et François Guéry (2001) citent dans leur ouvrage sur le principe de précaution ce que de nombreux environnementalistes considèrent comme étant au cœur du principe : « le principe de précaution répond au besoin de prudence face aux conséquences des progrès technologiques, dont les répercussions sont exponentielles et inconnues ». En soulignant les limites de la connaissance scientifique sur les conséquences à long-terme de la technologie sur l'environnement, le principe de précaution invite à agir dans des situations d'incertitudes scientifiques. Il invite les décideurs à gérer les risques potentiellement graves sans attendre les résultats d'expertises scientifiques et les dommages réels (Ewald et al., 2001). Ainsi, il exclut l'action uniquement basée sur les risques actuels et il exclut la tentation de se reposer sur le futur développement de la science pour trouver des solutions, en d'autres mots de laisser le problème aux générations futures.

Dans un contexte où l'opinion publique se conscientise quant aux risques potentiels auxquels la population et l'environnement sont exposés, le Conseil invite la Commission européenne, par une résolution datant du 13 avril 1999, à intégrer et à appliquer le principe de précaution dans ses propositions et dans ses activités. En réponse, la Commission européenne publie le 2 février 2000 sa Communication sur le principe de précaution, affirmant la valeur juridique du principe ainsi que sa portée et son utilisation. La Commission précise notamment que bien qu'apparu dans le droit de l'environnement, le principe a une portée générale dans tous les domaines qui concernent la santé (Boy et al., 2001).

#### 4. Autres principes de droit de l'environnement

En parallèle, d'autres principes juridiques se développent, sur lesquelles reposent aujourd'hui encore la politique environnementale européenne. Il s'agit notamment des principes de la prévention, de la correction de la pollution à la source et du pollueur – payeur.

Contrairement au principe de précaution qui s'adresse à des risques relativement incertains, le principe de prévention concerne une situation de risques avérés. Ce principe s'applique donc afin de lutter contre un risque dont l'existence est connue, un risque qui peut être identifié, afin de se prémunir de ses conséquences. Son application se traduit notamment à travers des obligations d'évaluations d'impact environnemental d'une activité ou l'obligation d'autorisations préalables (Dogaru, 2018).

Le principe du pollueur – payeur, contrairement aux deux derniers principes qui sont donc plutôt de type « *ex-ante* », s'adresse à une situation postérieure au dégât environnemental (« *ex-post* »). Comme son nom l'indique, ce principe a pour but d'attribuer à l'agent pollueur les coûts liés à la pollution engendrée. Dans cette configuration, les dépenses liées à la lutte contre la pollution sont prises en charge par le pollueur. Le principe découle d'une interprétation de la théorie économique des externalités d'Arthur Pigou, indiquant dans ce cas-ci que les coûts de pollution doivent être pris en compte dans les coûts de production de l'agent économique (ibid). Un instrument mis en œuvre par l'UE dans le cadre de la ratification du Protocole de Kyoto illustre notamment ce principe : le système d'échange de quotas d'émission.

Ces différents principes de droit de l'environnement sont mentionnés dans cette recherche car leur développement est concomitant à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et

instruments du début des années 2000, dont l'émergence de l'approche par objectifs. L'approche par objectifs est donc promue dans un contexte plus large de changement du mode de gouvernance mais également de changement du cadrage juridique des politiques environnementales européennes.

## 5. Les nouveaux instruments

En 1996, la Commission européenne annonce la mise en place d'instruments environnementaux efficaces et acceptables, en plus des réglementations traditionnelles, afin de répondre à ce déficit dans le secteur des politiques environnementales. Nous assistons donc à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et de nouveaux instruments, « moins autoritaires, moins interventionnistes et plus participatifs » (Knill & Lenschow, 2003), dans une optique où des résultats positifs ne peuvent être atteints qu'à travers une certaine décentralisation du mode de gouvernance, grâce à l'implication, l'acceptation et la responsabilisation de tous les acteurs (publics et privés, économiques et sociétaux) dans un style d'élaboration des politiques « plus consensuel, plus inclusif et plus coopératif » (Lenschow, 1997).

Le Livre blanc sur la gouvernance propose donc de nouveaux modes de gouvernance et encourage l'utilisation de la « *soft-law* », afin de remédier à la méfiance et au désintérêt face au système politique européen (Commission européenne, 2001).

Les nouveaux modes de gouvernance et instruments mis en avant par la Commission sont notamment les suivants :

- La co-régulation : ce mode de gouvernance consiste en mesures prises entre la Commission et les parties prenantes, sous la forme d'actes législatifs ou réglementaires, dans le but d'établir ensemble des objectifs et procédures. La consultation des acteurs privés est donc mise en avant dans le processus décisionnel, tirant ainsi parti de leur expérience pratique et conduisant à un plus grand respect des législations (Commission européennes, 2001). L'auto-régulation est également suggérée : elle met également en avant la participation des acteurs privés, cette fois sans la présence d'acte législatif. Ces accords avec la Commission reposent sur un principe de collaboration, d'évaluation et de surveillance (Usui, 2006). L'auto-oil programme en est le premier exemple concret, avec l'implication du secteur automobile.

- La méthode ouverte de coordination : employée au cas par cas, la méthode ouverte de coordination permet d'encourager la coopération et l'échange de bonnes pratiques, et de convenir entre états-membres d'orientations communes (Commission européenne, 2001).
- L'usage accru des « directives-cadres », qui sont des instruments offrant une plus large flexibilité dans la mise en œuvre et qui peuvent être adoptés rapidement par le Conseil et le Parlement (Commission européenne, 2001). Ainsi, la Commission, à travers ces directives, inscrit un (des) objectif(s) en matière de protection de l'environnement, et encourage un processus pour atteindre ces objectifs : les états membres, après diagnostic du problème et de ses causes, soumettent à la Commission plan de gestion et programme de mesures, que cette dernière approuve. La marge de manœuvre est donc plus large dans l'implémentation de ces mesures.

Dans ce dernier instrument s'inscrit donc l'approche par objectifs, élément central de l'analyse de la présente recherche. Cette approche par objectifs, dans les différentes directives et les différents actes législatifs dans lesquels elle s'inscrit, est donc analysée sous un cadre théorique et dans le cadre d'un débat plus récent que nous allons désormais aborder.

### III. Le Policy Dismantling

Comme nous venons de le voir, le début des années 2000 est marqué par une activité croissante au sein des politiques environnementales européennes, caractérisée par une implication croissante des institutions, un changement de mode de gouvernance et de nouveaux instruments. Selon une étude de Delreux et Happaerts (2016), les politiques environnementales de l'UE sont caractérisées par une forte expansion, et ce jusqu'à la fin des années 2000. Plus récemment, la discussion émerge quant à un certain recul du volontarisme en politiques environnementales européennes. Par exemple, selon cette même étude, les propositions ont significativement diminué dans la deuxième décennie du siècle.

#### 1. Le concept de Policy Dismantling

Pour rappel, la fin des années 2000 est marquée par une crise économique mondiale. Suite à cette crise, l'Europe est entrée dans une période d'austérité économique, une politique visant à maîtriser et réduire les dépenses publiques. Ces intenses pressions d'austérité ont conduit à l'atténuation, la diminution voire même la suppression de certaines politiques publiques, dans le but d'économiser de l'argent et de se redresser face à la crise. Ces différents retraits de certaines politiques publiques existantes sont regroupés par Jordan & al. (2013) sous la bannière du « *Policy dismantling* » (« démantèlement des politiques »). Cette tendance est pourtant, au niveau de l'Union européenne, contraire à l'essence même de celle-ci, là où l'intégration européenne a vocation à indéniablement se poursuivre. Albert Weale et al. (2002) parlent même d'une « union écologique sans cesse plus étroite » (« *an ever closer ecological union* »), là où la gouvernance européenne en matière de politiques environnementales ne cesse de s'accroître, aussi bien dans sa portée que dans son niveau d'institutionnalisation. Plus récemment donc, une discussion émerge concernant les limites de cette union écologique sans cesse plus étroite.

De manière générale, la littérature portant sur les politiques publiques a eu tendance à comprendre et analyser l'expansion des politiques, plutôt que leur démantèlement. Reprenant le terme ainsi que certaines littératures ayant auparavant abordé ce type particulier de « *Policy change* » (« Changement des politiques »), les auteurs proposent (dans un contexte d'après-crise où les mesures d'austérité et les retraits de politiques publiques sont encore vivement

présents dans les discours politiques) un outil synthétique et analytique, sous la bannière du *Policy Dismantling*. Ils identifient quatre dimensions centrales à leur cadre analytique : les préférences politiques (pourquoi démanteler), la structure des opportunités (dans quel contexte), les stratégies (comment), et enfin les effets.

Le *policy dismantling* tel que proposé dans cet article repose sur différentes littératures existantes, qu'il regroupe dans un cadre théorique afin de stimuler la recherche scientifique portant sur le démantèlement/retranchement des politiques, en identifiant notamment différentes dimensions analytiques possibles, dans le but de mieux comprendre certaines dynamiques politiques (Jordan et al., 2013). Ainsi, le *policy dismantling* s'appuie sur différentes littératures analytiques existantes qui se focalisent sur des domaines et sur des éléments spécifiques afin d'en retirer un concept synthétique, pouvant s'appliquer plus généralement et fournir des enseignements plus larges. Parmi ces littératures, nous retrouvons notamment :

- La « *Policy termination* » : il s'agit d'une des premières littératures à analyser le démantèlement des politiques, en se concentrant sur la suppression totale de celles-ci. Outre ses apports sur la dimension des effets, la contribution empirique et conceptuelle de cette littérature reste faible, étant principalement restreinte au système américain et à des études de cas peu comparatives.
- La « *Deregulation* » : cette littérature a poussé plus loin les questions sur le retranchement des politiques en adressant les préférences, les stratégies et surtout les effets, et définit notamment différents degrés de changement en se concentrant principalement sur les instruments politiques.
- Le « *Welfare state dismantling* » : portant principalement sur les réformes sociales, cette littérature est probablement la plus aboutie et ayant le plus d'apport pour les quatre dimensions centrales au *Policy dismantling*.

Le *policy dismantling* est donc être perçu comme un changement dans un secteur politique particulier, à travers lequel les politiques ou les instruments politiques utilisés diminuent en nombre et/ou en intensité (Jordan et al., 2013). Un nouveau puzzle analytique est donc présenté, appelant de futurs chercheurs à se concentrer sur cet aspect comme une sous-catégorie du changement politique, indissociable des autres types de changement, afin de comprendre les différentes dynamiques sous-jacentes aux retranchements politiques.

## 2. Le Policy Dismantling dans l'Union européenne

De manière générale, peu d'études ont été réalisées sur le *policy dismantling* au niveau de l'UE, encore moins en matière de politiques environnementales. Celui-ci a plutôt été l'objet de recherches au niveau national.

Alors que l'Union européenne se veut être une union sans cesse plus étroite entre les peuples, nous pourrions croire que ce concept de *policy dismantling* n'y trouve pas sa place. En 2003, alors que de nouveaux modes de gouvernance émergent et que l'UE prend la place des Etats-Unis en tant que leader international en matière de protection de l'environnement, David Vogel anticipait que la politique environnementale européenne se retrouverait dans une impasse, tout comme l'homologue américain, avec une expansion des politiques qui se trouverait tout aussi limitée que son démantèlement. Lorsqu'Andrew Jordan synthétise le démantèlement des politiques en 2013, il ne l'applique à aucun niveau de politique ni à aucun secteur en particulier. Il convient dès lors de faire le lien avec l'Union européenne, et plus précisément dans le cadre de cette recherche avec ses politiques environnementales.

Reprenant la perche analytique décrite précédemment, Gravey et Jordan (2016) appliquent le concept de *policy dismantling* à l'Union européenne, de manière à observer son existence au niveau européen à travers une recherche empirique qui étudie les directions de changements de politiques européennes entre 1992 et 2014. Dans cette recherche, le démantèlement des politiques est perçu comme une des trois directions possibles de changement politique, avec l'expansion et le statu quo, qui doivent être étudiés simultanément, constituant « les différentes faces d'une même pièce » (Jordan & al., 2013).

La recherche empirique se limite, pour être réalisable, à un secteur en particulier, à savoir la politique environnementale. Après analyse des changements politiques lors de ces 22 années, la recherche démontre que la politique environnementale de l'Union européenne fait bel et bien l'objet d'un certain degré de *policy dismantling*, bien qu'inférieur au degré d'expansion et de statu quo. Dans l'ensemble, cette contribution ouvre ainsi la porte à de futures recherches afin de comprendre le démantèlement des politiques (leurs raisons, leur étendue, ...) au niveau de l'Union européenne. D'autres recherches récentes montrent que le *policy dismantling* est bel et bien observable dans les politiques environnementales européennes (Steinebach & Knill, 2017 ; Burns et al., 2019).

Ces résultats rejoignent les propos de Vogel (2003), qui prévoyait qu'un démantèlement n'aurait pas lieu à grande échelle, mais qu'en parallèle, l'expansion des politiques serait également bloquée : un ralentissement après 2010 est en effet observable (Delreux & Happaerts, 2016).

### 3. Les stratégies déployées malgré un démantèlement peu concret

Malgré que le *policy dismantling* soit limité en politiques environnementales européennes, les discours concernant le démantèlement des politiques sont bien présents. Gravey et Jordan (2020) étudient en quoi l'absence d'un démantèlement significatif au sein des politiques environnementales européennes s'explique au travers des différentes stratégies de démantèlement déployées.

En effet, ils observent qu'entre 1992 et 2016, de nombreux discours et débats parmi de plus en plus d'acteurs ont lieu concernant le « quand, le comment et le pourquoi » démanteler les politiques environnementales. Ils observent que ces discours évoluent : jusqu'à la fin des années 1990, les stratégies reflétaient un démantèlement symbolique, c'est-à-dire un discours ouvert de démantèlement qui n'est en pratique pas suivi par les décideurs (par exemple à travers une activité symbolique de *relabeling*). Par après, les stratégies de démantèlement se feront plus actives, mais l'absence d'un véritable démantèlement des politiques est plutôt attribuable à un échec de ces stratégies. Deux explications sont possibles pour expliquer l'échec malgré une volonté active de démanteler : soit une incapacité à réunir une coalition suffisamment large dans ce but, soit un échec dû à une opposition au démantèlement trop forte de la part de groupes d'intérêts ou de la population. D'après cette recherche, l'incapacité à réunir une coalition explique principalement ce phénomène : convaincre un nombre suffisant d'états-membres de démanteler une politique en particulier s'avère difficile, malgré un contexte de plus en plus favorable au démantèlement (notamment suite à la crise de la zone euro, les barrières institutionnelles au démantèlement sont reconsidérées).

#### 4. Quel rôle pour la Commission ?

D'autres études soulignent le rôle de la Commission européenne dans l'élaboration (mais ici aussi le démantèlement) des politiques environnementales européennes. C'est le cas de Steinebach et Knill (2017), qui, après avoir également observé un certain niveau de démantèlement des politiques environnementales européennes après 2010, découvrent dans le chef de la Commission un rôle significatif pour ce changement. Le démantèlement trouverait donc plutôt ses causes dans un manque ou une diminution d'initiatives de la part de la Commission, notamment dans des secteurs liés à l'économie, plutôt que dans d'éventuels blocages au Conseil ou au Parlement. D'après ces résultats, une diminution de l'activisme de la part de la Commission serait donc en partie responsable de ce changement, mais ce phénomène pointe plutôt vers une stagnation que vers un démantèlement actif. Cette recherche remet donc en question le rôle de la Commission, classiquement perçue comme l'institution entreprenante et supportrice de l'intégration parmi les institutions européennes.

Cependant, la recherche de Gravey et Jordan (2020) indique plutôt que la Commission est entrée dans une optique de support à un démantèlement actif. Ainsi, contrairement à l'idée que la politique environnementale européenne stagne ou est passivement démantelée (Steinebach et Knill, 2017), le démantèlement des politiques trouverait ses sources dans un changement d'approche au sein même de la Commission, qui s'engage désormais à limiter de nouvelles politiques ou à se retrancher dans celles existantes, dans une stratégie qui reste cependant ouvertement favorable à l'intégration européenne. C'est dans ce contexte précis que s'inscrit l'approche par objectifs : le changement d'approche de la Commission du *command and control* vers les objectifs s'inscrit dans une stratégie publiquement favorable à l'intégration européenne et à la protection de l'environnement au niveau européen, mais il consiste tout de même en un désengagement et à une diminution de l'intensité des politiques au sens d'Andrew Jordan (2013), et donc à une première étape de *policy dismantling*.

Cette conclusion pose question : si la Commission elle-même, en tant qu'initiatrice des propositions, s'engage dans le démantèlement, les dynamiques politiques ne se retrouveraient-elles pas profondément affectées ? Si le blocage vient de la phase pré-législative, les autres acteurs et institutions auront du mal à l'éviter. Alors que la Commission était classiquement dans le camp opposé au démantèlement, un changement d'optique de la part de cette institution aurait des conséquences notables dans l'élaboration des politiques dans l'UE.

## 5. Dans le cadre de cette recherche

La littérature concernant le démantèlement des politiques au niveau de l'Union européenne est encore récente et en développement. Elle mérite cependant une attention grandissante. Les causes et les explications du démantèlement, l'impact de la crise économique sur la politique environnementale européenne ainsi que le rôle de la Commission dans les stratégies du *dismantling* font l'objet de peu de recherches et dans l'ensemble n'ont amené que peu d'éléments de compréhension en comparaison à d'autres secteurs de recherche.

Alors que nous avons vu que les politiques environnementales européennes sont caractérisées par une activité croissante jusqu'à la fin des années 2000, nous avons également vu que les stratégies de *dismantling* sont présentes depuis le début des années 1990 dans les discours. Dans cette recherche, nous situons l'approche par objectifs promue par la Commission par rapport au *policy dismantling*. Le changement d'instruments est ici perçu comme une première forme de démantèlement au vu du désengagement par rapport à l'approche *command and control* : les états membres ont une influence sur les politiques européennes, et cette influence s'est traduite par une diminution de l'intensité des politiques environnementales afin de minimiser certaines dépenses. Cette diminution d'intensité se traduit par une flexibilité et une marge de manœuvre plus large pour les états membres via l'approche par objectifs. Bien que ce changement apparaisse comme nécessaire et efficace, il convient de s'interroger sur les dynamiques assimilables au *policy dismantling* se cachant derrière l'approche par objectifs : pour être plus précis, il s'agit ici de s'interroger sur les stratégies concernant l'approche, les stratégies étant une des quatre dimensions centrales à la littérature du *policy dismantling*.

Dans cette recherche, nous analysons donc les stratégies de la Commission pour l'utilisation de l'approche par objectifs, perçue comme une forme et une première étape de *dismantling*, dans différents domaines de politiques environnementales européennes. La section suivante va développer la méthodologie employée.

#### IV. Méthodologie

La présente recherche s'inscrit donc dans la littérature du *policy dismantling*, plus précisément dans l'étude du rôle et des stratégies de la Commission dans cette discussion. Alors qu'un certain degré de démantèlement des politiques environnementales est observable, il s'agit de comprendre les motivations de la Commission européenne au niveau de l'approche par objectifs : comment la Commission évalue ses accomplissements, justifie sa politique et/ou veut la réorienter. Ceci constitue donc la question de recherche de ce travail. Le rôle et l'influence de l'Agence européenne pour l'environnement, acteur important de l'élaboration des politiques environnementales européennes et relativement dépendant de la Commission, est également pris en compte et analysé dans la discussion, principalement dans l'auto-évaluation des accomplissements de l'approche par objectifs.

Afin de répondre à notre question de recherche, nous nous engageons dans une démarche comparative. L'état de l'approche par objectifs, l'évaluation par la Commission de ses accomplissements et les justifications pour la continuité ou pour la réorientation sont analysés dans trois domaines de politiques environnementales européennes : l'eau, l'air et le sol. Ces trois domaines concernent la protection de ressources naturelles, et font aujourd'hui tous les trois l'objet d'une attention particulière au niveau européen.

Cette recherche poursuit donc une démarche inductive, et suit un processus d'élaboration progressive au cours des différentes observations et analyses (Van Campenhoudt et al., 2017). La comparaison permet d'élaborer des observations communes ou dissidentes afin d'en tirer des hypothèses plus larges, ici sur l'utilisation de l'approche par objectifs en tant qu'étape du démantèlement.

L'étude de l'approche par objectifs et des justifications de la Commission dans les différents domaines est suivie par une mise en commun et comparaison entre les différents blocs d'observation. A travers cette comparaison, il s'agit également de comprendre les différences de l'approche, de son utilisation et de ses justifications dans les différents domaines. Les ressources étant de nature différente, il s'agit de comprendre si la Commission arrive ou non à promouvoir la même approche et à en tirer les mêmes évaluations et justifications. L'utilisation d'une même gouvernance convient-elle à toutes les ressources ? Existe-t-il des nuances entre celles-ci dans l'évaluation et la justification de l'approche, sachant que leur nature et leur cadre juridique varie ?

Les trois prochains chapitres sont dédiés à l'analyse de l'approche par objectifs, respectivement dans les domaines de protection de l'eau, de l'air et des sols. Chacun de ces chapitres est divisé en trois sous-chapitres, qui concernent premièrement l'état actuel de l'approche par objectifs pour la ressource concernée, suivi de l'évaluation par la Commission et par l'AEE des accomplissements de l'approche, et enfin les justifications. Le dernier chapitre sert de mise en commun et comparaison des différentes observations et d'élaboration sur les résultats de l'analyse.

## **Chapitre 2 : Analyse de l'approche par objectifs dans le domaine de l'eau**

### **I. L'état de l'approche par objectifs**

L'eau est sans l'ombre d'un doute la ressource la plus abondante de notre planète, couvrant plus de 70% de sa surface. Cependant, seulement 2,5% de cette eau est potable pour l'Homme, et seulement 0,3% de cette eau potable se trouve en surface (De Sadeleer, 2020). L'eau est pour nous une ressource essentielle : elle contribue directement à notre santé (notre corps en étant majoritairement composé), à la santé de toutes autres vies sur Terre, au développement économique, à l'environnement, au climat et à la majorité de l'activité humaine (Hossain, 2015). Pourtant, comme beaucoup de ressources, elle est épuisable. La protection de l'eau est considérée comme un enjeu essentiel dans le cadre de la protection de l'environnement et de notre santé : alors que la demande et les besoins en eau augmentent dans le monde, sa qualité et sa quantité se dégradent. En ce sens, la dégradation des eaux doit être combattue à tous les niveaux de son utilisation.

Au sein de l'Union européenne, la Directive 2000/60/CE (J.O. 22 décembre 2000), communément appelée la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE), s'avère être l'outil par excellence de protection des eaux au niveau communautaire. La DCE établit un cadre pour la préservation et la restauration de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines. Pour ce faire, elle fixe des objectifs environnementaux, qui visent au « bon état des eaux [...] dans toute la Communauté et à éviter une détérioration de l'état des eaux au niveau communautaire ». En 1995, l'AEE soulignait la nécessité d'agir afin de protéger les eaux de la Communauté européenne dans son rapport « L'Environnement dans l'Union européenne – 1995 » (Agence européenne pour l'environnement, 1995). Cette nécessité se reflète dans les différentes résolutions du Conseil pendant les années 1990, qui ont demandé à la Commission de soumettre des propositions d'action commune et de révision des directives existantes. La Commission propose donc une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau à travers sa directive-cadre.

La DCE constitue donc le cadre juridique de la protection et de la gestion des eaux, qui est complété par des législations plus spécifiques (ses directives filles), par exemple par la directive

98/83/CE sur l'eau potable (J.O. 3 novembre 1998, certaines directives existaient donc avant le cadrage de la DCE) ou par la directive 2006/7/CE sur les eaux de baignade (J.O. 4 mars 2006). Alors que la DCE constitue principalement le cadre pour la protection des eaux douces, un autre cadre juridique vient en parallèle s'occuper de la protection des ressources marines : la directive-cadre 2008/56/CE « stratégie pour le milieu marin » (J.O. 25 juin 2008). Cependant, la DCE assure également un objectif de protection de la qualité de l'eau dans l'environnement marin.

Afin de remettre en bon état et de préserver toutes les eaux européennes, la DCE, adoptée en 2000, va fixer un calendrier précis ainsi que des objectifs à atteindre pour l'année 2015. En ce sens, elle adopte une approche assez novatrice, qui s'inscrit dans l'approche par objectifs abordée dans cette recherche. L'approche de la DCE est également novatrice dans le sens où la protection de l'eau partira d'une identification géographique (par les états membres) des espaces naturels à protéger, que la directive qualifie de bassins hydrographiques. Un autre élément important de cette directive concerne la participation et la consultation accrue du public et de tous les acteurs concernés, améliorant ainsi la transparence dans le domaine de l'eau. Pour rappel, l'inclusion du public et des parties prenantes dans la gouvernance était un argument important avancé dans la recherche de nouveaux modes de gouvernance dans l'UE, en défaveur des instruments *command and control*. La directive établit donc un cadre pour la protection des eaux (de surface, côtières, de transition<sup>1</sup> et souterraines), et les classe en parallèle en trois catégories : les eaux naturelles, les eaux lourdement modifiées et les eaux artificielles.

Concrètement, la DCE est mise en œuvre de la manière suivante : premièrement, les états-membres doivent élaborer un état des lieux afin d'identifier les différents bassins et les différents problèmes. Celui-ci est suivi d'un plan de gestion qui définit les grandes orientations de l'action en fonction du bassin. Afin d'atteindre les objectifs, un programme de mesures est rédigé, et un programme de surveillance assure le suivi et l'avancée par rapport aux objectifs (Rousseau & Guyard, 2014). Le plan de gestion est l'instrument principal de mise en œuvre de la directive, et est un instrument dont la rédaction s'accompagne de consultations étendues du public. D'après le calendrier précis, les différentes identifications et les états des lieux doivent être formulés pour 2006, et le premier programme de mesures pour 2009, afin de les mettre en œuvre et de remplir les objectifs 6 ans plus tard. L'état des lieux, le plan de gestion et les programmes de mesures peuvent par la suite être renouvelés pour des périodes de 6 ans en cas

---

<sup>1</sup> Les eaux de transition concernent les masses d'eaux situées aux embouchures de rivières et de fleuves, proches des eaux côtières mais qui restent essentiellement des masses d'eau douce.

de besoin. Le premier tour de mise en œuvre des programmes de mesures de la directive s'étendait donc de 2009 à 2015.

Les objectifs environnementaux à atteindre pour l'an 2015 en matière de qualité de l'eau sont définis à l'article 4 de la DCE, qui fait une distinction dans la protection des masses d'eau entre les eaux de surface et les eaux souterraines. Cet article fixe également les conditions pour une éventuelle dérogation aux objectifs ou report de l'échéance en cas par exemple de masse d'eau qui ne peut atteindre un bon état dans un délai raisonnable. De plus, il établit ce qui constitue ou non une infraction à la directive et à ses objectifs de la part des états membres. Finalement, dans son annexe V, la directive émet des dispositions précises pour évaluer la qualité des eaux et définit les différents états écologiques (« très bon état », « bon état » et « moyen état ») entendus dans les objectifs pour les différentes catégories à protéger.

Dans une stratégie d'implémentation cohérente de la directive, les états membres (ainsi que la Norvège) et la Commission ont publié des documents d'orientation (*Guidance documents*) non-contraignants, afin d'aider sur les aspects techniques les différents acteurs directement ou indirectement impliqués dans la mise en œuvre de cette directive.

En résumé, le bon état des eaux promu par la DCE doit être atteint par les objectifs suivants : limiter la détérioration des eaux et améliorer le statut de l'eau, promouvoir son utilisation de manière durable, protéger les environnements aquatiques en limitant le rejet, les émissions et la perte de substances dangereuses, réduire et limiter la pollution des eaux souterraines, et enfin atténuer les effets d'inondations et de sécheresses (Tsakiris, 2015). En pratique, la mise en œuvre des différentes directives et des documents qui y sont liés varie dans le territoire de l'Union européenne. En effet, bien que certaines méthodologies générales aient été adoptées, les conditions naturelles varient fortement entre les différents états-membres, ce qui rend les outils employés et l'application de la directive disparates (ibid).

Initialement, la DCE fixait des objectifs environnementaux à atteindre pour l'année 2015. Cependant, elle n'a, pour différentes raisons que nous allons aborder, pas été révisée par la suite et est donc actuellement encore d'application. Un nouveau cycle de 6 ans a d'ailleurs débuté cette année, couvrant la période 2022 – 2027 : de nouvelles consultations du public ont donc débuté dans les états membres, dans le but d'élaborer les troisièmes plans de gestion ainsi que les programmes de mesures qui en font parties intégrantes dans le cadre de la directive.

En 2012, la Commission a publié une communication sur le « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau en Europe » (ci-après Plan d'action), qui inclut certaines révisions de la

DCE. Principalement, le plan d'action soutient que les objectifs environnementaux en matière d'eau doivent être intégrés et implémentés dans d'autres secteurs et mécanismes européens, en soulignant que la protection de l'eau concerne non seulement la protection de l'environnement et de la santé, mais également le développement économique et la prospérité. Le plan d'action vient donc soutenir les objectifs de la DCE pour 2015, mais s'étend sur une période plus longue et est attendu comme la ligne directrice de la gouvernance de l'eau sur le long terme. En plus de l'intégration des objectifs existants dans d'autres domaines liés plus ou moins directement à l'eau (la pêche, l'agriculture, le transport, ...), le plan d'action vient fixer pour les états membres des objectifs concernant la comptabilité de l'eau et son utilisation rationnelle (Commission européenne, 2012a).

Maintenant que nous avons établi l'état de l'approche par objectifs dans le domaine de la protection de l'eau, qui est donc principalement guidé par la DCE, nous allons aborder l'évaluation par la Commission des accomplissements en la matière.

## **II. L'évaluation des accomplissements de la législation**

En 2012, alors que le Plan d'action pour la sauvegarde des eaux en Europe est publié, un rapport de l'AEE<sup>2</sup> intitulé « Les eaux européennes – état actuel et futurs challenges » (Agence européenne pour l'environnement, 2012) vient appuyer le Plan d'action en dressant un bilan général de l'état des eaux européennes, des avancées effectuées, des lacunes de la législation en vigueur ainsi que des différents challenges à considérer dans la gouvernance de l'eau. L'année 2012 a d'ailleurs été déclarée « année européenne de l'eau » en Europe, la protection de l'eau a donc cette année-là ouvertement pris une place importante dans l'agenda politique européen, ce que traduit notamment le Plan d'action de 2012, par lequel l'Europe évalue la politique dans le domaine et suggère de nouvelles améliorations. De plus, depuis 2010, la Commission a décidé de mettre en place des « bilans de qualité » (« *Fitness checks* »), à savoir des rapports qui ont pour but de revoir l'efficacité du cadre législatif existant dans plusieurs domaines d'action (dont celui de l'environnement avec l'eau comme secteur pilote) afin de le mettre à jour en cas de nécessité (Commission européenne, s.d.a). Ces bilans de qualité sont notamment accompagnés d'une consultation étendue des parties prenantes, c'est-à-dire du

---

<sup>2</sup> Rapport qui synthétise une série de 9 autres rapports publiés par l'AEE sur les analyses et observations du premier cycle de plan de gestion des états membres.

secteur privé, du secteur public et de la société civile. La participation du public au sens large est également mise en avant.

Tsarikis (2015) résume dans sa recherche ces rapports officiels de l'avancée en matière de bon état des eaux européennes en 2012. D'après les rapports de l'AEE, un progrès non-négligeable marque les 25 dernières années (avant 2012) en termes de pollution des eaux, ce qui est principalement dû à un meilleur traitement des eaux usées et à une diminution de l'utilisation de produits trop polluants. En ce sens, la qualité des masses d'eau en Europe s'est améliorée à la fin de la première décennie des années 2000. La directive 91/676/CEE (directive nitrates de 1991), intégrée à la DCE, en est la raison principale. Cependant, malgré quelques améliorations, l'état des eaux n'était d'après l'AEE, pas encourageant quelques années avant la date limite initiale de la directive, et ses objectifs ne seront probablement pas tous atteints.

En effet, en 2012, la pollution provenant de l'agriculture était encore problématique pour 40% des rivières et des eaux côtières et pour 33% des lacs et des eaux de transition, tandis que la pollution provenant de l'industrie et des eaux usées était encore significative pour 22% des masses d'eau de surface. De plus, les modifications humaines (canalisations, barrages, ...) des années précédentes ont affecté de manière durable l'hydromorphologie de nombreuses masses d'eau européennes (la morphologie des cours d'eau qui se dégrade, des changements problématiques dans les voies d'écoulement), ce qui affecte considérablement les écosystèmes aquatiques. Pour rappel, la DCE prévoyait que toutes les masses d'eau en Europe auraient atteint un bon état pour 2015. Cependant, l'état écologique, qui est par excellence l'indicateur de santé générale des masses d'eau, indiquait un mauvais état pour plus de la moitié des masses d'eau de surface au sein de l'UE.

La Commission a également publié en 2012 un rapport en deux volumes qui offre une vue d'ensemble sur l'état de la mise en œuvre de la DCE et de l'avancée par rapport aux objectifs. D'après ce document, les résultats sont globalement peu satisfaisants et ne rempliront pas les objectifs prévus pour l'année 2015 (Commission européenne, 2012b). De plus, les reports d'échéances mentionnés précédemment avaient déjà été octroyés à de nombreux états membres, avec des dates limites pour remplir les objectifs déjà repoussées à 2021 et à 2027. Le Plan d'action de 2012 confirme d'ailleurs ce bilan plus que mitigé, avec en première page un titre qui mentionne que « l'état des eaux de l'UE laisse à désirer », ce qui constitue la « raison d'être du plan d'action ». A travers ce Plan d'action, la Commission reconnaît donc les lacunes existantes dans la gouvernance de l'eau et dans l'avancée vers les objectifs de la DCE, et propose des instruments complémentaires afin d'y remédier (Commission européenne, 2012a).

D'après Tsakiris (2015), plusieurs raisons expliquent ces résultats très modestes en matière d'amélioration de qualité de l'eau : la DCE s'avère être une directive ambitieuse qui demande de nombreuses études et actions de la part des états membres, coûteuses en temps et en ressources. En effet, des modèles précis sont nécessaires afin de réunir les données de qualité des eaux que demande la directive. Certains modèles préexistaient, mais étaient peu adaptés à la nouvelle législation. Un manque de coordination avec d'autres secteurs concernés serait également problématique afin d'atteindre les échéances et les objectifs (ce que le Plan d'action de la Commission tentera de résoudre). De plus, la plupart des programmes de mesures adressait bien le problème de pollution, mais certains points non-négligeables étaient mis de côté dans d'autres : c'est par exemple le cas de l'hydromorphologie, essentielle pour la faune sauvage, peu adressée à cause des travaux et coûts impliqués. Des facteurs importants tels que le changement climatique ou d'autres facteurs socio-économiques seraient également trop peu pris en compte dans la mise en œuvre de la directive.

Ainsi, le premier tour de la mise en œuvre des différentes directives n'a en grande partie pas rempli les objectifs ambitieux fixés 15 ans plus tôt. Le calendrier de la DCE et de ses directives filles est donc par la suite renouvelé pour une nouvelle période de 6 ans (2015 – 2021), avec donc la publication par chaque état membre d'un deuxième programme de mesures, actualisant le premier. Une coordination plus accrue entre les directives mais aussi avec d'autres secteurs est donc attendue, afin d'atteindre des résultats plus satisfaisants.

En 2019, la Commission européenne a publié un *Fitness check* afin d'évaluer l'état de la législation européenne sur l'eau. De manière similaire aux évaluations des années précédentes, il en ressort de ce bilan que malgré certains progrès, des améliorations sont encore nécessaires en ce qui concerne la protection des masses d'eau. La législation sur la protection de l'eau a en effet permis d'établir un cadre commun de gouvernance et de ralentir la détérioration de la qualité des masses d'eau. Cependant, un échec est principalement mis en avant : la faible et trop lente mise en œuvre des mesures. D'après le bilan, d'autres améliorations dans la gouvernance de l'eau sont encore nécessaires concernant les investissements, la coordination avec d'autres secteurs, la pollution chimique, la simplification administrative et la digitalisation dans l'implémentation des instruments (Commission européenne, 2021b). A l'heure de ce nouveau bilan, moins de la moitié des masses d'eau en Europe avait atteint le statut de « bon état » prévu par la DCE, alors que la date d'échéance pour le bon état de toutes les masses d'eau était fixée à 2015.

Ce processus d'évaluation est accompagné par un rapport de l'AEE de 2018 sur les résultats en matière de qualité des eaux en Europe au cours du deuxième cycle des programmes de mesures (2015 – 2021). Le rapport met en avant les avancées en matière de bon état des eaux, surtout les avancées concernant les masses d'eau souterraine (environ 75% ayant atteint un bon état), et les efforts des états membres dans l'implémentation de mesures. Il nuance cependant ces analyses : le deuxième cycle d'implémentation montre des résultats limités en matière de bon état général des eaux, surtout sur l'état chimique et les substances dangereuses (principalement le mercure). L'AEE souligne en conclusion de ce rapport que les améliorations sont surtout observables à l'échelle d'éléments individuels de la qualité des eaux, mais que ceux-ci ne se traduisent pas spécialement dans l'évaluation globale de l'état des masses d'eau en Europe (Agence européenne pour l'environnement, 2018).

La Commission reconnaît différents facteurs ayant limité et ralenti l'accomplissement des objectifs de la DCE. D'abord, une difficulté inattendue a été rencontrée dans l'établissement d'un cadre de gouvernance commun qui prend en compte les spécificités, les conditions et les contextes différents entre les états membres. La Commission ajoute que l'atteinte des objectifs dépend non seulement de mesures qui adressent les pressions actuelles sur le bon état des eaux mais également de mesures qui s'attaquent aux pressions du passé, ce que la législation actuelle ne capture pas de manière optimale. De plus, malgré l'objectif principal du plan d'action de 2012, l'analyse du *fitness check* de la Commission montre que les objectifs en matière d'eau ne sont toujours pas assez intégrés dans d'autres domaines politiques importants et plus ou moins directement liés à l'eau, comme l'énergie, le transport ou l'agriculture (Commission européenne, 2021c).

Malgré cette décennie de bilans mitigés, le cadre juridique de l'eau (principalement la DCE) apparu au début des années 2000 est jusqu'alors resté d'application. Alors qu'un troisième tour du calendrier législatif a débuté en 2022, les facteurs problématiques semblent s'accumuler et peu d'éléments laisse envisager que les objectifs de 2015 seront entièrement remplis à la fin de ce nouveau cycle, en 2027.

Nous allons voir dans la prochaine section comment la Commission européenne justifie le maintien de cette approche, et si une éventuelle réorientation est envisagée à travers ses différentes stratégies. Il s'agit donc de comprendre, à l'aube de notre postulat de départ indiquant que l'approche par objectifs est une première étape de *policy dismantling*, les stratégies de la Commission concernant cette approche : pourquoi la Commission continue-t-elle dans cette direction malgré la non-atteinte de nombreux objectifs ?

### III. Les justifications de l'approche par la Commission

En conclusion du *fitness check* de 2019 concernant la législation de l'eau, la Commission estime que le cadre législatif est adapté et doit rester d'application, mais que les améliorations doivent être effectuées principalement dans l'application par les états membres de la législation. La DCE n'a dès lors pas fait l'objet d'une révision. Dans un contexte où l'urgence climatique et la dégradation environnementale se font de plus en plus ressentir, l'efficacité réelle de la DCE et des directives associées parait de plus en plus importante.

D'après le commissaire européen à l'environnement Virginijus Sinkevičius<sup>3</sup>, le cadre législatif est solide et parfaitement apte à remplir sa fonction, à savoir protéger les eaux de manière qualitative et quantitative dans toute l'Europe, et ce malgré les nouveaux challenges qu'amène notamment le réchauffement climatique (Commission européenne, 2019a). Si nous en croyons les conclusions tirées du dernier bilan sur la législation de l'eau ainsi que les propos du commissaire, la DCE serait un instrument adéquat pour remplir les objectifs européens de bon état des eaux, qui devaient pourtant, sauf exception, être atteints pour 2015. Ainsi, il semble qu'actuellement, aucune révision ni réorientation de la législation sur la qualité de l'eau ne soit envisagée.

A première vue, la Commission semble justifier le maintien de son approche en incombant principalement la faute à la faible mise en œuvre des mesures de la part des états membres. La non-atteinte des différents objectifs environnementaux de la DCE concernant la qualité de l'eau trouverait donc ses causes principalement dans une application trop faible de la législation européenne de leur part. Le commissaire à l'environnement ajoute dans ce même discours que l'impulsion qu'apporte le Green Deal européen devra servir de tremplin pour implémenter plus rapidement la législation, les accords et les mesures convenus (ibid). Les problèmes de financement et d'intégration des objectifs dans d'autres secteurs, étant également des causes d'échecs à la réalisation des objectifs, pourraient également être abordés sans une modification substantielle de la législation.

La Commission reconnaît également un compromis important auquel elle est confrontée. D'un côté, la législation se veut flexible, ce qui est estimé le plus approprié pour permettre aux états membres d'adopter les mesures les plus optimales en termes de coût/efficacité. D'un autre côté,

---

<sup>3</sup> Qui est en plus commissaire aux océans et à la pêche, son poste étant donc étroitement lié au domaine de l'eau.

cette flexibilité crée une certaine complexité, qui forme un obstacle à l'obtention de meilleurs résultats et à l'applicabilité de la législation (Commission européenne, 2021c). Notons que cette flexibilité reconnue par la Commission dans la législation actuelle de l'eau confirme notre postulat de départ : une législation flexible met par définition moins de pression sur les états membres que la législation *command and control*. Etant donné que le *policy dismantling* concerne notamment une diminution en intensité des instruments politiques (Jordan, 2013), nous pouvons en conclure que le changement de l'approche *command and control* à l'approche actuelle est bel et bien une forme de *dismantling*.

Ainsi, la Commission admet que le progrès vers la réalisation des objectifs est et sera lent, mais qu'il sera pour le moins régulier et constant. Elle justifie également ce rythme modéré par des facteurs naturels : la nature réagit aux mesures prises par des délais relativement longs. De plus, les progrès sont sur papier peu visibles à cause du principe « *one-out-all-out* », selon lequel le statut de bon état n'est pas accordé si au moins un paramètre d'évaluation n'est pas rempli (Commission européenne, 2021c). Là où l'AEE soulignait que les améliorations sont principalement observables à l'échelle de facteurs individuels (Agence européenne pour l'environnement, 2018), la Commission avance ici que les progrès généraux sont justement atténués par ces facteurs individuels.

En ce qui concerne le futur de l'action, le maintien du cadre législatif actuel se justifie de la manière suivante : la DCE s'avère être assez prescriptive pour aborder les différentes menaces pesant sur les masses d'eau en Europe, mais également suffisamment souple pour s'adapter aux nouveaux facteurs problématiques qui grandissent, tels que le changement climatique, la pénurie d'eau et l'apparition de nouveaux polluants préoccupants (Commission européenne, 2021c).

En résumé, la législation européenne sur la qualité de l'eau, en vigueur depuis le début des années 2000, a fait l'objet de différentes évaluations au cours des 20 dernières années. Malgré de nombreux reports d'échéance et des réalisations d'objectifs plutôt mitigées, les dernières communications de la Commission semblent indiquer qu'une révision de la DCE n'est pour l'instant pas envisagée. La Commission justifie ce maintien à travers ses dernières évaluations : la directive-cadre sur l'eau, ainsi que ses directives-filles, sont selon elle adaptées aux besoins actuels. Les progrès sont lents mais existent, et il ne s'avère pas nécessaire de réviser la législation pour les accélérer : si les états membres mettent en œuvre entièrement et plus efficacement les directives, et si ces dernières sont mieux intégrées à d'autres secteurs comme l'agriculture ou le transport, les objectifs pourraient être atteints plus rapidement.

Après avoir étudié l'approche par objectifs dans le domaine de l'eau, et plus précisément son état, l'évaluation par la Commission et l'AEE des accomplissements de cette législation et la justification pour son maintien, nous pouvons désormais nous tourner vers l'analyse, suivant les mêmes étapes, de la deuxième ressource naturelle : l'air.

## **Chapitre 3 : Analyse de l'approche par objectifs dans le domaine de l'air**

### **I. L'état de l'approche par objectifs**

Un autre domaine sur lequel les politiques environnementales européennes se sont penchées avec attention est celui de la protection de l'air et de sa qualité. En effet, disposer d'un air propre est un élément essentiel pour notre bonne santé ainsi que pour celle de notre environnement. La pollution de l'air serait notamment la cause de nombreux décès prématurés, au moins 400 000, et de nombreuses maladies chaque année sur notre continent. Elle aurait en plus des conséquences sur la faune, sur la flore, et sur d'autres facteurs environnementaux tels que la qualité des masses d'eau et le réchauffement climatique (Daniel, 2020). Sans l'ombre d'un doute, l'activité humaine est une cause majeure de dégradation de l'air : différents secteurs comme l'industrie, l'énergie et le transport sont liés à la pollution qui augmente la concentration en particules polluantes dans l'atmosphère, en d'autres termes qui dégrade la qualité de l'air. Comme le mentionne l'AEE, concevoir des politiques concernant la qualité de l'air est complexe : les polluants proviennent de sources très diverses, et une fois dans l'atmosphère se dispersent et se transforment (Agence européenne pour l'environnement, 2013).

La législation sur la qualité de l'air concerne donc principalement une régulation sur les polluants et sur leur usage. Au niveau européen, les politiques sur la qualité de l'air ont fait leur apparition à partir des années 1970, où l'Europe a très tôt fixé des limites pour l'ensemble des états membres sur l'émission de certains polluants dans l'air. La qualité de l'air a désormais une place importante parmi les priorités environnementales de l'UE : un objectif général et à long terme en matière de bonne qualité de l'air figure d'ailleurs dans le 6<sup>e</sup>, dans le 7<sup>e</sup> ainsi que dans le 8<sup>e</sup> PAE (Citepa, 2014).

En novembre 1996, la directive-cadre 96/62/CE concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant est publiée. Celle-ci pose un jalon important de la législation sur la qualité de l'air au niveau européen, en remplaçant les directives existantes sur les particules en suspension (Directives 80/779/CEE, 82/884/CEE, 85/203/CEE et 92/72/CEE). Ainsi, à la fin des années 1990, cette directive ainsi que les directives filles qui vont l'accompagner représentaient le fondement d'une nouvelle politique européenne commune en matière de

qualité de l'air. La directive-cadre fixait ainsi les principes fondamentaux de la stratégie commune et les objectifs généraux, et les directives filles désignaient les normes pour 13 polluants en détaillant ces objectifs, avec notamment des dates d'échéance pour descendre en dessous des valeurs limites de concentration de ces polluants dans l'air. En cas de dépassement des valeurs limites, les états membres devaient obligatoirement élaborer des plans d'action (Sénat de Belgique, 2018).

Le sixième PAE, adopté par le Parlement européen et le Conseil en 2002, exigeait de la part de la Commission l'élaboration d'une stratégie thématique pour différents domaines, qui sera considérée comme le futur de la législation environnementale. La stratégie thématique sur la pollution de l'air et le sixième PAE définissaient donc des objectifs généraux en matière de qualité de l'air.

Dans le cadre de ce PAE et de la stratégie qui l'accompagne, la directive-cadre (ainsi que trois de ses directives filles et une directive sur l'échange d'information) a été remplacée par la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (J.O. 11 juin 2008, ci-après Directive CAFE<sup>4</sup>). Celle-ci maintient la plupart des valeurs limites, des valeurs cibles ainsi que des seuils d'information et des seuils d'alerte. La directive fille 2004/107/CE concernant certains polluants (arsenic, nickel, cadmium et HAP) reste cependant d'application. La directive CAFE est elle-même modifiée par la directive 2015/1480 qui amendera certaines de ses annexes.

Aujourd'hui, ces deux directives représentent donc les principaux actes législatifs européens sur la protection de la qualité de l'air. Les directives ont repris des standards de qualité de l'air de la législation existante dans un nouveau cadre législatif, afin de définir des méthodes communes de surveillance, d'évaluation et d'information sur la qualité de l'air ambiant, mais également d'établir des objectifs en matière de qualité de l'air afin d'éviter, de prévenir et de limiter les effets nocifs sur la santé et sur l'environnement (Commission européenne, s.d.b). Elles gardent donc les objectifs des précédentes directives et y ajoutent et modifient certains points comme la surveillance des tendances et améliorations à long terme, les règles sur la validation des données et les méthodes de référence, ainsi que certaines notions comme les valeurs limites, la marge de dépassement et le niveau critique (Coddeville et al., 2016).

Cette réglementation européenne est mise en œuvre de la manière suivante : les états membres divisent leur territoire en différentes zones de gestion, principalement identifiées sur les grandes

---

<sup>4</sup> Cleaner Air For Europe

viles. Lorsqu'une zone de gestion ne respecte pas les différents standards de qualité de l'air, l'état membre en informe la Commission. L'état membre développe des plans au niveau local et régional afin d'améliorer la qualité de l'air et de contribuer aux objectifs : par exemple, l'état peut encourager des modes de transport moins polluants ou interdire certains véhicules à fortes émissions dans certaines zones. La recherche est un facteur important, afin de développer des connaissances et des technologies qui permettent de mieux comprendre les polluants et de mieux les aborder dans la législation (Agence européenne pour l'environnement, 2013).

Bien que la Directive-cadre de 1996 ait été abrogée, l'approche par objectifs est bel et bien présente dans la Directive CAFE. En effet, celle-ci fixe pour les états membres des objectifs à atteindre en matière de qualité de l'air, notamment des objectifs de réductions d'émissions. Elle le mentionne dès le premier paragraphe de son premier article, où il est spécifié que la directive établit des mesures qui visent « à définir et à fixer des objectifs concernant la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble ». La directive précise ses différents objectifs dans ses annexes.

En plus de ces directives, l'Union européenne a adopté en parallèle une autre approche qui consiste à limiter les émissions de polluants spécifiques individuellement au niveau des états membres. Ceux-ci vont devoir prendre les mesures nécessaires afin de ne pas dépasser le plafond fixé dans la législation pour chaque polluant. Cette approche est mise en œuvre à travers la directive 2001/81/CE sur les Plafonds d'émissions nationaux (J.O. 27 novembre 2001, ci-après directive NEC<sup>5</sup>). Entrée en vigueur en 2001, la directive NEC fixe donc des objectifs plafond d'émissions nationales à ne pas dépasser, que les états membres doivent respecter à partir de 2010. Ces valeurs limites d'émissions concernent à la rédaction de cette directive quatre polluants : l'ammoniac (NH<sub>3</sub>), les oxydes de soufre (SO<sub>x</sub>), les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM). En 2016, la directive NEC a été révisée (directive 2016/2284/CE, ci-après directive NEC2). Les objectifs de limites d'émission de la première version de la directive resteront en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2019, mais de nouvelles limites à ne pas dépasser à partir de 2020 et 2030 seront établies. De plus, des plafonds d'émissions ont été fixés pour un nouveau polluant : les particules fines PM<sub>2,5</sub>. La directive NEC et sa version révisée reprennent notamment les engagements au Protocole de Göteborg, adopté en 1999 par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies :

---

<sup>5</sup> National Emission Ceilings Directive

ce protocole vise également à lutter contre la pollution atmosphérique. L'UE et la plupart de ses états membres l'ont ratifié, l'objectif étant de réduire de 40% les émissions des 4 mêmes polluants que la directive NEC pour 2010, en fixant également des plafonds d'émissions nationales. Il a été amendé en 2012, ajoutant également le PM<sub>2,5</sub> dans la liste des polluants dont les émissions doivent être surveillées. L'approche par objectifs plafond suivie dans les directives NEC suit donc celle de ce protocole international.

Dans le cadre de la législation NEC, les états membres ont l'obligation de remettre chaque année à la Commission des inventaires nationaux d'émissions, ainsi qu'un rapport de projections d'émissions deux fois par an. Sous certaines conditions, la directive révisée apporte également un mécanisme de flexibilité afin d'aider à remplir les objectifs : en plus des inventaires d'émissions, les états membres remettent un « ajustement » de l'inventaire d'émission, à partir duquel les objectifs seront évalués. Dans cet ajustement sont prises en compte les connaissances scientifiques qui étaient disponibles au moment de l'élaboration des objectifs plafond. Par exemple, si de nouvelles sources d'émissions qui n'étaient pas connues au moment de l'élaboration des objectifs sont identifiées, un ajustement pourra être autorisé.

Ainsi, il semble que cette législation de l'air ait un aspect flexible, ce que nous pouvons associer à la flexibilité de la législation de l'eau vue précédemment : elle fait partie intégrante de l'approche par objectifs telle qu'abordée dans cette recherche, et rejoint à nouveau notre postulat de départ stipulant que l'approche par objectifs implique une diminution de l'intensité de la politique, et constitue donc une forme de *policy dismantling*.

Dans le cadre du 6<sup>e</sup> PAE (2002-2012), où la réduction des émissions prend une place centrale, la Commission a publié en 2005 la « Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique (ci-après «la stratégie »). La stratégie va définir des objectifs intermédiaires en matière de qualité de l'air ainsi que différentes mesures pour atteindre ces objectifs, dans un contexte où les améliorations ne sont pas satisfaisantes et où la pollution atmosphérique continue d'avoir de lourdes conséquences. La stratégie précise donc de nouveaux objectifs concernant la santé et l'environnement ainsi que des objectifs de réduction d'émissions pour les polluants les plus problématiques. Ces objectifs doivent être progressivement réalisés à l'horizon 2020. C'est également dans le cadre de cette stratégie qu'une révision de la directive NEC concernant les plafonds d'émissions est annoncée afin de s'aligner à ces objectifs (elle sera donc finalement révisée en 2016).

Plus largement, les différentes valeurs (limites et cibles) visées par la législation européenne s'alignent avec les lignes directrices et les objectifs relatifs à la qualité de l'air de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Les objectifs européens imposés aux états membres sont cependant moins strictes que ceux dictés par l'OMS. Les valeurs limites de la législation européenne sont en fait établis de manière à obtenir optimalement une bonne qualité de l'air dans les états membres en prenant en compte le facteur économique, les coûts liés à ces valeurs indicatives (Sénat de Belgique, 2018).

En résumé, le cadre légal européen est une combinaison de plusieurs grands axes : la stratégie thématique sur la pollution de l'air, des objectifs de qualité de l'air ambiant, notamment des objectifs de réductions d'émissions établis principalement par la directive CAFE (mais aussi la directive 2004/107) pour 13 polluants, ainsi que des plafonds d'émissions au niveau national pour 5 polluants (certains pouvant être couverts par plusieurs éléments de législation, comme les particules fines PM<sub>2,5</sub>) établis par la directive NEC et sa version révisée. De plus, certains instruments abordent également un contrôle de pollution à la source, tels que les Normes Euros ou la directive Ecodesign, mais ces approches s'écartent de l'approche par objectifs et du cadre de cette recherche.

## **II. L'évaluation des accomplissements de la législation**

Tout comme dans le domaine de la protection des masses d'eau, la Commission a à plusieurs reprises publié des rapports et évaluations concernant l'efficacité de sa gouvernance sur la qualité de l'air. Comme dans le chapitre précédent, cette section a pour but d'étudier l'évaluation par la Commission européenne (et par l'AEE) des accomplissements apportés par l'approche par objectifs dans ce domaine.

Commençons par la directive NEC. Sa première version posait des objectifs à respecter à partir de 2010, qui sont restés d'application jusqu'à la fin de l'année 2019. A quel degré ses objectifs plafonds ont-ils été respecté durant ces dix années d'après la Commission ? En 2021, un rapport de l'AEE concernant la mise en œuvre de la directive et ses résultats est publié. D'après cette analyse, en 2019, la plupart des objectifs étaient respectés : les 27 états membres respectaient les plafonds fixés pour trois des polluants, et seul quatre états membres n'ont pas respecté leurs

plafonds respectifs d'émissions de NH<sub>3</sub>. Dans l'ensemble, les efforts des états membres ont permis à l'UE de respecter depuis 2012 les plafonds d'émissions respectifs des quatre polluants.

La directive NEC2 pose aux états membres des objectifs plafonds à respecter à partir de 2020, et d'autres plus ambitieux à partir de 2030, en rajoutant un cinquième polluant dans la liste. Au moment du rapport de l'AEE, neuf états membres respectaient déjà leurs engagements pour la période 2020-2029 fixés pour les cinq polluants. En ce qui concerne les engagements pour 2030 et au-delà, des efforts supplémentaires de réductions des émissions s'avèrent nécessaires pour une majorité des états membres (Agence européenne pour l'environnement, 2021).

Cependant, d'après l'AEE, presque tous les européens vivent dans des conditions où la qualité de l'air est (parfois largement) inférieure aux standards définis dans les lignes directrices de l'OMS. Pour rappel, les objectifs promus par la Commission dans ses directives étaient inférieurs aux lignes directrices de l'OMS. Malgré des effets positifs de la régulation, nous avons, en Europe, un air de mauvaise qualité qui nuit à la santé et qui continue de causer de nombreuses morts chaque année. En plus de ces coûts humains, la mauvaise qualité de l'air amène indirectement des pertes économiques : augmentation des dépenses en soins de santé, rendement des terres agricoles et forestières plus faibles, baisse de la productivité du travail (Agence européenne pour l'environnement, 2019).

La Commission a publié un rapport « Perspectives en matière d'air pur », avec une première édition en 2018 et une deuxième en 2021 qui évalue les progrès dans la mise en œuvre de la directive NEC2 pour respecter les plafonds d'émissions fixés. D'après le deuxième rapport, alors que les engagements pour la période 2020-2029 ont commencé à s'appliquer, la majorité des états membres doit « immédiatement et considérablement réduire les émissions [...] pour se conformer à leurs obligations » (Commission européenne, 2021d). La Commission ajoute que les états membres vont devoir « redoubler d'efforts » afin de remplir leurs obligations pour 2030, plus ambitieuses. Selon les projections, la plupart des engagements de réduction d'émissions pour 2030 pourraient être respectés si les états membres mettent en œuvre la totalité des actes législatifs en vigueur. Dans le cadre de la directive, les états membres ont dû remettre en 2019 à la Commission des Programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique (PNLPA) où sont définies les actions et les mesures qui seront mises en place pour respecter les plafonds de la directive NEC2. La mise en œuvre de ces programmes est obligatoire, et devrait largement contribuer à la réalisation des objectifs. C'est le cas pour le SO<sub>2</sub>. Cependant, pour le NO<sub>x</sub>, le PM<sub>2,5</sub> et le COVNM, au moins cinq états membres ne rempliront pas leurs engagements malgré les mesures présentées dans leurs PNLPA respectif. Le NH<sub>3</sub> est le polluant

le plus problématique : avec la législation actuelle, la plupart des états membres ne respecteront pas le plafond d'émissions de 2030 pour ce polluant, et au moins 15 états membres ne régleront pas cela avec l'application des mesures du PNLPA. En conséquence, la Commission urge les états membres d'appliquer et de mettre en œuvre au plus vite et dans l'intégralité les mesures qu'ils ont annoncées. Elle ajoute, pour les états membres dont les mesures s'avèrent inaptes à remplir tous les objectifs, que « d'autres mesures doivent être définies d'urgence » (Commission européenne, 2021d). La directive NEC2 l'exige également, dans ces situations de projections insuffisantes.

Le rapport évalue également les progrès réalisés dans le cadre des deux directives sur la qualité de l'air ambiant (Directives CAFE et directive 2004/107). La Commission mentionne des « améliorations significatives » de la qualité de l'air lors des dix dernières années. Cependant, des « problèmes majeurs » persisteraient : une majorité des états membres (23 sur 27) a signalé en 2019 au moins un dépassement des limites des différentes valeurs relatives à la qualité de l'air fixées dans les directives. A la fin de l'année 2020, 18 états membres étaient sujets à des procédures d'infraction pour avoir dépassé certains niveaux de concentration autorisés ou pour déficit de surveillance.

Ainsi, ces différentes évolutions auraient comme effet de réduire le nombre de décès prématurés liés aux émissions de polluants. D'après une estimation, les coûts de la mise en œuvre de la totalité des mesures et des politiques des PNLPA s'élèveraient à 1,4 milliard par an dans l'UE. La Commission nuance ces coûts avec les gains totaux et les avantages pour la santé dans l'UE, qui seraient compris entre 8 et 43 milliards. Mettre en place toutes ces mesures représenterait dès lors « un gain global pour la société » (Commission européenne, 2021d). De manière générale, la Commission souligne que la mise en place de n'importe quelle mesure apporte un bénéfice net à la société, et des mesures plus ambitieuses apporteraient des gains encore plus importants.

La Commission a prévu de publier en 2023 une troisième édition de ce rapport, afin de mettre à jour et d'évaluer l'avancée au sein des états membres, notamment au vu de l'ambition « zéro pollution » dans le cadre du Green Deal.

Les directives sur la qualité de l'air ambiant ont également fait l'objet de *fitness checks* de la part de la Commission européenne, afin d'évaluer la qualité des instruments de législation et la faculté des états membres à atteindre les objectifs. Tout comme pour les *fitness checks* dans le domaine de l'eau, les bilans s'accompagnent d'une consultation des parties concernées (secteur

privé, secteur public, société civile et le public en général). Des bilans de qualité sur l'efficacité de la législation sur la qualité de l'air ont été effectuées une première fois en 2005, une deuxième fois entre 2011 et 2013, et une dernière fois en 2019.

Le *fitness check* de 2005 a notamment débouché sur la Stratégie de 2005 et sur la directive CAFE. Entre 2011 et 2013 s'effectue une deuxième évaluation : au terme de celle-ci, la Commission publie un nouveau « Paquet » comprenant un ensemble de propositions législatives et politiques, qu'elle juge nécessaire pour renforcer la législation de la qualité de l'air et de réduction des émissions (Citepa, 2014). Le Paquet a avant tout comme objectif de lutter contre la non-conformité avec les normes en vigueur de qualité de l'air et ses causes, qui s'avère être très répandue parmi les états membres de l'UE. De plus, le Paquet émet des propositions afin de limiter à long terme les émissions atmosphériques. Au terme de ce deuxième *fitness check* sur la législation de l'air, la Commission ne juge pas nécessaire de réviser la directive CAFE, mais prévoit que des réexamens réguliers de cette législation seront tout de même effectués.

Au terme de la deuxième évaluation de l'efficacité, la Commission avait annoncé qu'un troisième réexamen serait effectué avant 2020. Ainsi sera lancé, en 2017, le troisième *fitness check* de cette législation, où la Commission envisageait une révision de la directive CAFE de 2008. Cette évaluation basée sur les progrès effectués depuis 2008 était large : elle avait pour but d'évaluer « la pertinence et l'efficacité de cette législation, la réalisation des objectifs fixés, les méthodes de surveillance et d'évaluation de la qualité de l'air, les normes, les dispositions relatives à l'information sur la qualité de l'air, les coûts administratifs, les chevauchements et/ou synergies, les lacunes, les incohérences, ainsi que la gouvernance de la qualité de l'air entre l'UE, les États membres, les niveaux régional et local » (Citepa, 2020). Au terme de cette évaluation, la Commission a jugé que la législation était relativement efficace pour améliorer la qualité de l'air et pour faire respecter les normes en vigueur.

Cependant, la Commission reconnaît que des problèmes persistent : l'efficacité de la législation n'est pas totale, de nombreux objectifs n'ont pas été respectés partout dans l'UE, et certaines lacunes à combler pour respecter les normes et les engagements sont parfois trop importantes. En effet, la plupart des états membres dépassent pour au moins un polluant, la plupart du temps pour plusieurs, les valeurs limites de concentration. Cette évaluation conclut donc que la législation actuelle est plus ou moins adaptée et efficace, mais de nouvelles recommandations ainsi que des obligations plus claires sont nécessaires (ibid).

Les directives sur la qualité de l'air ont donc fait l'objet de plusieurs révisions au cours de ces vingt dernières années. Cependant, l'approche par objectifs est restée le mode de législation privilégié et la Commission ne semble, à première vue, pas vouloir s'en détacher pour l'instant. Dans la prochaine section, nous allons donc aborder les justifications de la Commission pour le maintien (ou non ?) de cette approche.

### **III. Les justifications de l'approche par la Commission**

Comme nous pouvons en conclure en regardant l'évaluation par la Commission de l'approche adoptée et des différents accomplissements, la législation en vigueur sur la qualité de l'air, apparue il y a près de vingt ans malgré quelques révisions, n'a jusqu'alors pas tenu l'entièreté de ses promesses.

Dans le cadre du sixième PAE, la stratégie thématique sur la pollution de l'air visait notamment à simplifier cette législation. La révision de la directive-cadre et de ses directives-filles en la directive CAFE consistait donc principalement à réunir les instruments, ce qui, selon la Commission, rendrait la mise en œuvre plus facile pour les états membres, et donc rendrait la législation plus efficace (Commission européenne, 2005). Malgré ce changement, l'approche par objectifs est tout de même restée globalement présente.

De manière similaire à ce qui concernait le cadre législatif de la protection des masses d'eau, les évaluations officielles récentes du cadre législatif sur la qualité de l'air concluent que celui-ci est adapté aux besoins et substantiellement efficace (Commission européenne, 2019b). A nouveau, la non-réalisation de la totalité des objectifs et le manque d'efficacité totale peut être résolu à travers une mise en œuvre plus complète et intégrée de la législation. L'ancien Commissaire à l'environnement Karmenu Vella le soulignait d'ailleurs en 2019 au terme du dernier *fitness check* : « [...] la politique de la qualité de l'air fonctionne, quand et si elle est mise en œuvre adéquatement » (ibid). Il semblerait donc que ce manque d'efficacité soit causé par une action trop peu suffisante de la part des états membres, que la législation n'a pas réussi à suffisamment garantir. Le deuxième *fitness check*, terminé en 2013, avançait également la non-conformité à la législation comme cause majeure des différents échecs. Pourtant, la Commission admet au terme du dernier bilan que les standards actuels de qualité de l'air ne sont pas aussi ambitieux qu'ils devraient être d'un point de vue scientifique pour certains

polluants, et ils sont pour rappel moins strictes que ceux dictés par l'OMS. De plus, de nouvelles orientations et des actes supplémentaires pourraient être utiles (ibid).

Cependant, la période 2021-2022 semble être un tournant pour la législation européenne sur la qualité de l'air<sup>6</sup>. Dans le chapitre précédent, nous avons vu que la Commission n'envisageait pas de réviser la DCE, principal instrument de gouvernance dans le domaine de l'eau. En ce qui concerne les directives qualité de l'air, des révisions substantielles semblent être envisagées depuis ces deux dernières années.

En effet, au milieu de l'année 2021, dans le cadre du Green Deal, la Commission européenne a adopté un Plan d'action intitulé « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » (REF). Nous reviendrons dans le dernier chapitre, après analyse de la législation sur la troisième ressource (les sols), sur ce plan d'action, les motivations de la Commission et ce qu'il implique globalement pour l'approche étudiée dans cette recherche. Pour l'eau comme pour l'air, les bilans de qualité les plus récents avançaient que la législation en vigueur était apte à remplir ses objectifs, et soulignaient que les améliorations devaient principalement être effectuées dans la mise en œuvre de la législation par les états membres, mais aussi dans le financement ainsi que dans la coordination avec les autres secteurs concernés. Nous verrons dans le prochain chapitre si l'évaluation individuelle de la législation des sols par la Commission s'est également conclue, ces dernières années, par un bilan mitigé mais des instruments estimés adaptés. Nous pouvons déjà mentionner qu'avec ce nouveau plan d'action, de nombreux changements sont envisagés : les directives qualité de l'air, malgré la conclusion du *fitness check* 2019 soulignant qu'elles étaient adaptées, feront l'objet de révisions à partir de la deuxième moitié de l'année 2022. Nous avons vu dans le chapitre précédent que ce ne sera pas le cas pour la DCE, mais certaines de ses directives-filles seront également revues dans le cadre du Plan d'action.

Avant d'aller plus loin dans cette stratégie « zéro pollution » pour les ressources naturelles, nous allons aborder le dernier chapitre d'analyse individuelle de la législation concernant l'approche par objectifs, en étudiant celle-ci dans le domaine de la protection des sols.

---

<sup>6</sup> Un tournant général pour les politiques environnementales européennes peut être considéré, avec l'adoption du Green Deal.

## **Chapitre 4 : Analyse de l'approche par objectifs dans le domaine des sols**

### **I. L'état de l'approche par objectifs**

Après l'eau et l'air, les sols constituent une troisième ressource naturelle dont la protection est essentielle. La formation des sols étant extrêmement lente, il faut plusieurs milliers d'années pour que ceux-ci deviennent pleinement opérationnels : les sols sont de ce fait considérés comme une ressource non-renouvelable (Heuser, 2022). Les sols sont précieux : ils nous fournissent aliments, énergies, matières premières, ils stockent le carbone, ils purifient l'eau, ils atténuent les parasites, soutiennent la biodiversité, .... Leur dégradation est par conséquent un problème majeur pour la santé humaine, la production alimentaire et la préservation d'un écosystème et d'un environnement sain. Les pertes économiques liées à l'érosion des sols sont également non-négligeables : plus d'un milliard d'euros sont perdus annuellement dans la productivité agricole, et des centaines de millions dans le PIB des états membres (Panagos et al., 2017). Les facteurs à l'origine de leur dégradation sont multiples : des pratiques agricoles non-durables, une mauvaise gestion des terres, la pollution et la déforestation (Commission européenne, s.d.c).

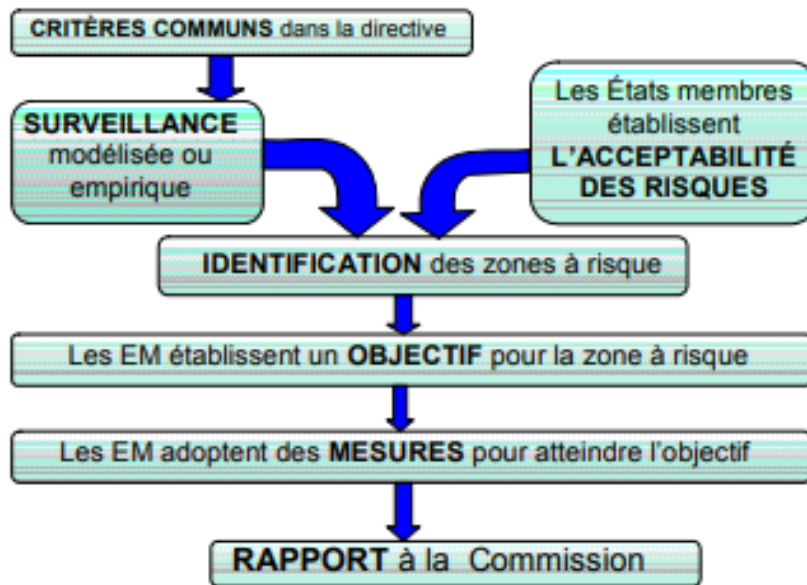
Pourtant, contrairement aux ressources eau et air, la protection des sols a été largement moins mise en avant dans l'agenda politique européen. Au-delà des politiques, la population elle-même a eu peu conscience de l'importance des sols et de leur rôle. Malgré la base légale des traités pouvant en théorie servir de tremplin à la législation sur la protection des sols, le domaine a été négligé au cours des dernières décennies. Certains parlent de la ressource sols comme du « pauvre cousin » comparée aux deux autres ressources que nous avons abordées (Heuser, 2022). De nombreuses législations contribuent indirectement à la gouvernance des sols, comme les législations sur l'eau, sur les déchets, sur les produits chimiques ou sur les pesticides. Elles ne suffisent cependant pas à garantir un niveau de qualité et un niveau de protection optimal pour l'entièreté des sols en Europe (ibid).

Ce n'est que dans le 6<sup>e</sup> PAE que la protection de la qualité des sols devient un sujet important dans l'agenda européen et commence à faire l'objet d'une stratégie spécifique. Montanarella (2003) identifiait, alors que la législation européenne spécifique pour la protection des sols était

en train d'apparaître, les facteurs à prendre en compte qui différencient cette ressource naturelle des autres. D'abord, les sols ont des priorités qui varient fortement dans l'espace : deux sols voisins peuvent être totalement différents. Une législation des sols devrait donc comprendre un élément local, permettant d'agir de manière spécifique et appropriée par rapport au contexte. Cependant, les facteurs extérieurs à la dégradation de tous les sols justifient l'action au niveau européen. L'auteur ajoute un élément important que la législation des sols doit prendre en compte : les sols en Europe, contrairement à l'air et à l'eau, sont étroitement liés au droit de propriété ; la plupart des sols sont situés dans des propriétés privées, ce qui amène des questions quant aux responsabilités environnementales (*environmental liability*).

En 2006, face à l'importance grandissante de protéger la qualité des sols, la Commission européenne a publié la « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols ». Cette stratégie reconnaît la large diversité des sols en Europe, leur importance, ainsi que les menaces qui pèsent sur leur bonne qualité. Elle reconnaît également que la protection des sols est abordée dans de nombreuses législations, mais qui sont centrées sur d'autres sujets, ne formant pas une politique cohérente de protection des sols. A travers cette communication, la Commission souligne l'importance d'adopter une stratégie globale au niveau de l'UE afin de les protéger. Elle souligne donc un objectif général qui doit être poursuivi : « la protection et l'utilisation durable des sols ». Deux « principes directeurs » doivent guider cet objectif : la prévention d'une dégradation accrue des sols et la préservation de leurs fonctions, ainsi que la restauration des sols dégradés afin de les ramener à un niveau de fonctionnalité adéquat (Commission européenne, 2006).

La stratégie thématique en faveur de la protection des sols propose donc d'adopter une directive-cadre afin de garantir une approche globale dans le domaine. Elle précise ceci : « Les états membres seront tenus de prendre des mesures spécifiques [...] mais la directive leur laissera une grande liberté dans les modalités de mise en œuvre de cette exigence ». A première vue, l'approche étudiée dans cette recherche était donc le mode de gouvernance envisagé pour une législation des sols. La Commission ajoute d'ailleurs un schéma, qui résume l'approche et qui est similaire à la méthode employée pour la législation de l'eau et de l'air via l'approche par objectifs :



Source : Commission européenne, 2006

La directive-cadre, proposée en 2006, n'a pourtant jamais été adoptée. Son projet est formellement retiré en 2014 par la Commission, sans communication officielle justifiant ses motifs. La raison principale se trouverait dans un blocage de la part des états membres : le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche ont résisté à l'adoption de la directive, causant directement son retrait. Les principales raisons évoquées par les états membres seraient des coûts supplémentaires ainsi qu'une réduction de l'activité impliqués par la directive-cadre (Chen, 2019). Les états membres avançaient également un non-respect du principe de subsidiarité : ils estiment que le droit de propriété n'étant pas une compétence communautaire et la plupart des terres étant sujettes à des propriétés privées, la gouvernance publique et communautaire n'a pas lieu à s'appliquer (Stankovics et al., 2020).

Il s'agissait donc de la première proposition de législation spécifique à la protection des sols, qui comblait les lacunes et visait à résoudre le problème de dégradation. Le milieu académique semble pourtant, encore aujourd'hui, soutenir le projet d'une directive-cadre et d'une approche commune au niveau européen. Depuis la proposition de directive-cadre, de plus en plus d'éléments démontrent une dégradation des sols qui s'accroît ainsi que ses conséquences, faisant ressortir l'importance de l'approche communautaire (Stankovics et al., 2020). Une étude révèle que le manque d'approche globale pour la protection des sols mène à un manque de coordination entre les états membres, ce que la directive-cadre aurait pu améliorer. En effet, les états membres adoptent individuellement des cadres législatifs qui se révèlent peu homogènes

et peu cohérents entre eux (Ronchi et al., 2019). De plus, le fait d'aborder les causes de dégradation individuellement dans différentes directives ne prend pas en compte la diversité et la multifonctionnalité des sols, alors qu'une directive-cadre serait en ce sens plus appropriée (Glæsner et al., 2014). D'après Chen (2019), un effort d'amendements et de dialogues pourrait cependant relancer le projet afin de le rendre plus acceptable.

Plus récemment, un nouveau développement se distingue dans le cadre du Green Deal. Pour rappel, le Green Deal est un cadre global de développement qui vise notamment à mettre en place des mesures cross-sectorielles ambitieuses afin de soutenir la transition écologique et devenir un continent climatiquement neutre d'ici 2050. Dans ce contexte, et dans un contexte où les sols se dégradent de plus en plus principalement à cause de l'activité humaine (voir le sous-chapitre suivant), la Commission propose une nouvelle stratégie pour les sols (« Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 »), afin d'aborder le futur de cette ressource dont la protection a jusqu'alors trop été négligée (Commission européenne, 2021e).

Cette nouvelle stratégie va définir un cadre et des mesures concrètes dans le but « de protéger, de restaurer et d'utiliser les sols de manière durable » (ibid). En lien avec de nombreuses autres initiatives de l'UE, la stratégie va établir une vision des objectifs afin d'atteindre des sols sains pour 2050. Plus concrètement, cette nouvelle vision ambitieuse de la protection des sols fixe des objectifs à moyen terme à l'horizon 2030, et des objectifs à long terme à l'horizon 2050. Il semble donc que l'approche par objectifs fasse également son apparition dans le domaine de la protection des sols, mais bien plus tardive que dans la protection de l'eau et de l'air.

La Commission reconnaît que l'absence de législation spécifique est aujourd'hui en grande partie responsable de l'état alarmant des sols, comme l'ont souligné de nombreux acteurs. Elle va donc annoncer une prochaine proposition de législation, d'ici à 2023, spécifique à la bonne santé des sols, afin de réaliser les objectifs de la stratégie. La Commission précise que cette nouvelle législation fera notamment l'objet « d'une analyse de la subsidiarité », et qu'elle « respectera pleinement les compétences des États membres en la matière », en menant des consultations participatives notamment auprès des états membres. Cela nous invoque de mûres réflexions suite à l'échec de la directive-cadre précédente.

Ainsi, contrairement au domaine de l'eau et de l'air, il n'existe jusqu'alors pas de protection juridique réelle pour les sols. Leur qualité est liée à et abordée dans de nombreux domaines de législation, mais de manière indirecte. Des tentatives de législation de la part de la Commission ont par le passé été bloquées par les états membres, principalement à cause de la question de la

propriété privée liée à cette ressource. Cependant, il semble qu'une législation spécifique aux sols renaisse dans le cadre du Green Deal. Celle-ci semble d'ailleurs, tout comme pour l'eau et pour l'air, adopter l'approche par objectifs comme instrument principal.

## **II. L'évaluation par la Commission de la qualité des sols en Europe**

Comme nous venons de le voir, la protection des sols n'a pas réellement fait l'objet d'une législation spécifique. Contrairement aux deux chapitres précédents, l'évaluation ne porte donc pas sur la législation propre à la ressource étudiée, ne faisant pas l'objet de *fitness checks* ou autres bilans spécifiques. Cependant, la qualité des sols en Europe, abordée de manière indirecte dans d'autres législations, a bel et bien fait l'objet de nombreux rapports et évaluations au fil des années.

Dans sa stratégie thématique en faveur de la protection des sols en 2006, la Commission reconnaissait déjà l'état des sols en Europe comme étant un grave problème. Leur dégradation touche l'ensemble des états membres, même si elle peut varier fortement en fonction du territoire. Selon les estimations présentées dans cette stratégie, 115 millions d'hectares de sols en Europe (environ 12% de la superficie totale) subissent l'érosion par l'eau<sup>7</sup>, et 42 millions d'hectares subissent l'érosion éolienne (Commission européenne, 2006). Ainsi, l'adoption de cette stratégie a donné une reconnaissance formelle au problème de dégradation des sols.

En 2020, les sols en mauvaise santé représentaient entre 60 et 70% de la totalité des sols européens, alors que 95% de notre alimentation en provient. Dans la nouvelle stratégie, l'objectif est le suivant : 75% des sols, dans chaque état membre, doit être en bonne santé d'ici à 2030 (Commission européenne, 2020). Cet objectif serait, d'après cette publication de la Commission, atteignable et nécessaire, mais des changements radicaux vont devoir être envisagés. Le statut de bonne santé est défini sur plusieurs facteurs (chimiques, biologiques, physiques), mais globalement, un sol en bonne santé est un sol qui fournit les services essentiels des écosystèmes.

---

<sup>7</sup> L'érosion par l'eau représente une des plus grosses menaces pour les sols en Europe, affectant la plupart des services rendus par ceux-ci.

En réalité, de nombreux rapports officiels et académiques d'évaluation des risques ont fait état de la qualité des sols en Europe au cours des vingt-cinq dernières années. En 1996 a été créé le « Bureau européen pour le sol » (« European Soil Bureau », ci-après ESB). Il s'agit d'un réseau d'institutions nationales de science du sol, qui a comme principales tâches de collecter, d'harmoniser, d'organiser et de distribuer des informations sur les sols pour l'Europe, à la demande des états membres et de la Commission (Montanarella et Jones, 1999). En 2000, des membres de l'ESB publiaient un rapport évaluant l'érosion des sols comme un problème majeur pour toute l'Europe et cartographiant celle-ci. Le rapport identifiait les nombreuses améliorations possibles pour mieux comprendre et analyser les risques pour les sols : il s'agissait d'une première étape d'harmonisation de l'état des sols en Europe (Van der Knijf et al., 2000).

De nombreux autres rapports concernant l'état inquiétant des sols européens ont par la suite été publiés, notamment de la part de l'AEE. Résumer l'ensemble de ces rapports sortirait du cadre de cette recherche : nous pouvons dire que ceux-ci abordent un bon nombre de facteurs problématiques concernant la qualité des sols en Europe, leur aggravation ainsi que leurs conséquences. Ces facteurs sont notamment la contamination des terres, la concentration en polluant, l'excès de nutriments dû à l'agriculture, l'érosion par l'eau à vitesse excessive, la désertification, la salinisation, .... Le lien entre la dégradation des sols et l'activité humaine fait également l'objet de nombreux rapports. Selon l'AEE, les principales activités polluantes sont l'activité industrielle et commerciale, ainsi que le traitement et l'élimination des déchets (Agence européenne pour l'environnement, 2020).

L'année 2015 fut proclamée « Année internationale des sols » par les Nations Unies, afin de rappeler au grand public l'importance des sols pour notre alimentation et notre environnement. De nombreuses initiatives internationales ont suivi, auxquelles l'Union européenne n'a pas manqué de participer. La Commission elle-même a par la suite financé différentes conférences sur la nécessité d'agir, notamment par rapport aux Objectifs de développement durable auxquels l'UE a adhéré, qui comprend un objectif de neutralité de la dégradation des terres pour 2030 (Commission européenne, 2021f).

Ainsi, la Commission européenne et l'AEE ont reconnu à travers les années le problème de dégradation des sols ainsi que l'importance grandissante d'une gouvernance européenne pour leur protection.

### **III. Les justifications de la Commission pour l'adoption de l'approche par objectifs dans le domaine des sols**

Nous avons vu que, contrairement au domaine de l'eau et de l'air, l'approche par objectifs fait une apparition beaucoup plus récente dans la gouvernance des sols. Pour être précis, c'est la législation communautaire elle-même, spécifique à cette ressource, qui apparaît de manière plus tardive. Malgré des propositions de législation, la Commission n'a donc pas réussi à imposer un cadre commun dans le domaine, principalement à cause de la réticence de certains états membres de légiférer sur une ressource qui est fortement liée à la propriété privée et qui, d'après eux, sort du champ de compétences de l'UE. Pourtant, une nouvelle proposition de législation a été récemment faite dans le cadre du Green Deal : il semble que cette fois-ci, l'UE soit bien décidée à construire un cadre commun de législation pour la protection des sols. Dans ce sous-chapitre, nous allons donc aborder les justifications de la Commission pour entreprendre ce nouveau cadre législatif, et si possible, les justifications de la Commission pour adopter l'approche par objectifs comme instrument de gouvernance.

La première justification évidente de la Commission pour cette nouvelle proposition est la même qu'au cours des quinze dernières années : l'état des sols laisse à désirer. Dans sa nouvelle stratégie à l'horizon 2030 tout comme dans sa stratégie thématique de 2006, la Commission souligne ses préoccupations quant à la dégradation des sols et ses conséquences. La stratégie à l'horizon 2030 « repose sur des preuves scientifiques », et se justifie par le besoin de restauration de la santé des sols, car selon la Commission dans cette stratégie, « il en va de notre survie ». Les nombreux rapports d'évaluation de la qualité des sols en Europe servent en ce sens de tremplin à la Commission pour la proposition d'une approche commune européenne.

De plus, les sols jouent un rôle important dans l'absorption du carbone présent dans l'atmosphère. Par conséquent, ils sont un élément essentiel de lutte contre la pollution et contre le réchauffement climatique (Geden & Schenuit, 2020). Selon la Commission, les absorptions de carbone ont diminué d'environ 20% entre 2013 et 2018 (Commission européenne, 2021e). La réalisation de l'objectif de neutralité carbone pour 2050 dans le cadre du Green Deal dépend donc entre-autre de la restauration de la qualité des sols et d'une utilisation durable de ceux-ci. L'objectif ambitieux du Green Deal sert également de justification à la Commission pour légiférer dans les domaines nécessaires à sa réalisation, même ceux qui jusqu'alors avaient fait l'objet de blocages, comme les sols.

Dans la nouvelle stratégie, la Commission souligne que de nombreux acteurs (institutions, agences, parties prenantes et citoyens) ont argumenté, dans les consultations publiques organisées par la Commission, que l'état actuel des sols est notamment dû à cette absence de législation européenne. Elle précise qu'afin d'établir le champ d'application du nouveau cadre législatif, ces acteurs seront également consultés, ainsi que les états membres. Il semble que dans cette nouvelle stratégie, la Commission veuille éviter d'effrayer les états membres, et tient à assurer un respect des compétences et du principe de subsidiarité. Cela s'observe dès le rejet de la directive-cadre : suite au retrait de la proposition, la Commission a mis en place en 2015 un groupe d'experts (*Expert Group*), mandaté par les états membres, afin de réfléchir avec ceux-ci à la manière de répondre aux exigences du 7<sup>e</sup> PAE en matière de qualité des sols. Il s'agissait surtout de réfléchir ensemble à comment résoudre les problèmes de qualité des sols en utilisant une approche ciblée et proportionnée, basée sur le risque et la précaution, au sein d'un cadre juridique contraignant. Ce groupe d'experts, composé de représentants des états membres, a depuis lors organisé des rencontres dans ce but. Il semble que la fréquence des ces rencontres ait récemment augmenté : une à deux réunions étaient annuellement organisées depuis 2015, tandis qu'en 2022, la quatrième réunion annuelle (et la quinzième au total) avait lieu le 19 mai (Commission européenne, s.d.d).

Il semble donc que la Commission aborde cette nouvelle législation avec une plus large consultation des états membres, probablement pour que ceux-ci ne rejettent pas cette fois-ci la proposition. L'adoption de l'approche par objectifs, qui est comme nous l'avons vu plus flexible qu'une approche *command and control*, découle peut-être de ces consultations, mais s'aligne également avec l'approche générale entreprise dans le cadre du Green Deal. A l'heure de la rédaction de cette recherche, les consultations et les appels à contributions se sont clôturés : la Commission prépare désormais sa législation sur la protection de la qualité des sols, dans le but de réaliser les objectifs de la stratégie et plus largement ceux du Green Deal. Reste à savoir si celle-ci sera acceptable pour toutes les parties, grâce aux consultations et dans un contexte où l'urgence climatique et environnementale exerce une pression jusqu'alors inédite sur les dirigeants de l'UE et des états membres.

## **Chapitre 5 : Comparaison des ressources, mise en commun des observations et analyse**

Dans les chapitres précédents, nous avons étudié l'approche par objectifs, instrument de législation qui a gagné en popularité à la fin des années 1990 dans la gouvernance de l'UE, à travers trois domaines distincts de politiques environnementales européennes : l'eau, l'air et les sols. Dans le cadre de cette recherche, nous considérons l'approche par objectifs comme une première étape du *policy dismantling*. Pour rappel, le *policy dismantling* concerne une diminution de l'intensité des politiques et des instruments politiques (Jordan et al., 2013). Dans les directives de l'approche par objectifs, cette diminution se traduit par la flexibilité offerte aux états membres. La présente recherche s'est concentrée sur le rôle ainsi que sur les stratégies de la Commission concernant cette approche : comment l'institution a-t-elle évalué ses accomplissements, et pourquoi décide-t-elle de l'appliquer, autrement dit quelles sont les justifications pour son utilisation. Elle participe ainsi à la littérature concernant les stratégies du *policy dismantling*, et plus précisément le rôle qu'y joue la Commission. Le but de ce dernier chapitre est principalement de mettre en commun les ressources, de les comparer et d'élaborer sur les différentes observations et analyses. Il s'agit notamment de comprendre le rapport entre les différents domaines, et de voir si la Commission arrive à promouvoir l'approche de la même manière dans ces différents secteurs.

### **I. Un lien évident entre les différentes ressources**

#### **1. Les ressources sont interconnectées**

Tout d'abord, il convient d'établir le lien entre les différentes ressources. Celles-ci sont toutes des ressources naturelles, et des éléments communs les traversent. La Commission ne manque pas de mentionner dans différentes de ses stratégies que l'amélioration de la qualité d'une ressource implique inévitablement des améliorations de la qualité dans les deux autres (Commission européenne, 2021e). Par exemple, une dégradation de la qualité des sols a des conséquences directes sur la qualité de l'air et de l'eau. En effet, nous avons vu que les sols retiennent le carbone, leur dégradation affecte donc la quantité de carbone dans l'air et est facteur de changement climatique. Wall et Six (2015) mentionnent dans leur recherche sur les

sols que leur dégradation provoque également un rejet dans l'air de composés organiques volatils, d'autres gaz à effet de serre et de poussière. De plus, l'eau dont nous disposons dépend largement des sols, qui la stockent, la filtrent et la nettoient. Nous venons de mentionner l'impact des sols sur l'eau et l'air, mais le lien peut se faire dans les autres directions. Par exemple, la dégradation de la qualité de l'air impacte directement les deux autres ressources : la pollution atmosphérique provoque une pollution des précipitations, qui se traduit en pluies acides qui altèrent la composition chimique de la terre et des masses d'eau. La dégradation de la qualité d'une ressource a donc directement des conséquences sur la qualité des autres ressources, qui à leur tour a des conséquences sur la qualité de la première : nous pouvons y voir un cercle vicieux. Dès lors, la qualité des trois ressources est inextricable, et la nécessité de les protéger ensemble et au même niveau semble évidente.

## 2. La stratégie commune dans le cadre du Green Deal

Cette nécessité n'a pourtant pas été traduite dans la législation européenne, notamment avec une protection des sols qui n'a jusqu'alors pas fait l'objet d'actes juridiquement contraignants. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, le Green Deal semble donner à l'Europe un nouvel élan pour une protection commune des ressources naturelles. Dans le but de protéger la santé de notre planète et d'assurer à tous un futur sain, le Green Deal établit une vision ambitieuse de la protection de l'environnement notamment à travers un but estimé primordial de rendre le continent européen climatiquement neutre d'ici 2050. La lutte contre la pollution, nocive à la santé humaine et à l'environnement, y prend donc une place essentielle. Pour la Commission, il est désormais évident que l'eau, l'air et les sols méritent et nécessitent le même niveau de protection juridique, de par leur importance commune et leur lien inextricable (Commission européenne, 2021f). Dans ce contexte a été publié en mai 2021 le Plan d'action « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » (Commission européenne, 2021g). Les dangers de la pollution sur la santé et sur la biodiversité y sont rappelés, tout comme le besoin d'agir. Ce plan d'action va donc venir relancer les politiques environnementales européennes concernant la protection des ressources naturelles : la perte de leur qualité est cause directe de décès prématurés dans le monde, ainsi qu'une cause directe du réchauffement climatique qui s'aggrave. Pour la Commission, cette action est essentielle « d'un point de vue moral et socio-économique », et l'Europe doit plus que jamais jouer « un rôle moteur dans la lutte mondiale contre la pollution ».

Ce plan d'action va donc définir l'ambition « zéro pollution ». Celle-ci vient compléter l'ambition de neutralité climatique et s'aligne aux engagements de l'UE envers le programme de développement durable pour 2030 des Nations Unies. L'ambition « zéro pollution » s'étend donc à l'horizon 2030 : elle vise à neutraliser la pollution des ressources naturelles que sont l'eau, l'air et la terre, afin d'inverser leur rythme de dégradation et de les ramener et de les conserver à des niveaux de qualité qui ne sont pas nocifs pour la santé humaine et pour les écosystèmes naturels, dans le but de respecter les limites de notre planète. Pour ce faire, le plan « zéro pollution » va définir des objectifs clairs pour 2030 concernant notamment les trois ressources naturelles. En matière de qualité de l'air, il s'agit d'améliorer celle-ci afin de réduire de 55% le nombre de décès liés à la pollution atmosphérique. Pour l'eau, l'objectif est de diminuer de 50% les déchets plastiques en mer et de 30% les microplastiques libérés dans les masses d'eau en général. En ce qui concerne les sols, il s'agit d'améliorer leur qualité en réduisant de 50% les pertes de nutriments ainsi que l'utilisation de pesticides chimiques. Le plan d'action comporte également des objectifs en matière de bruit et de déchets dans l'environnement (Commission européenne, 2021g).

Le plan d'action sert également de synthèse et d'évaluation générale de l'état et des accomplissements concernant les différentes ressources individuellement. Il rappelle donc les différentes évaluations et bilans, que nous avons nous-même abordés dans les chapitres précédents de cette recherche. Pour l'eau, les dernières évaluations soulignaient que la mise en œuvre était insuffisante, les investissements trop faibles, et l'inclusion à d'autres secteurs trop limitée, repoussant ainsi l'atteinte des objectifs. Pour l'air, la mise en œuvre des programmes est encore insuffisante pour remplir les objectifs (notamment de plafonds d'émissions avec la directive NEC) pour 2030. Pour les sols, le manque de législation contraignante est rappelé. Le plan d'action résume en quelques sortes les évaluations concernant les trois ressources : l'action au niveau communautaire, malgré les progrès qu'elle a apportés au cours des vingt dernières années, n'a jusqu'alors pas réussi à ramener le niveau de pollution de l'environnement et des ressources naturelles à un niveau sain.

Afin de réaliser les objectifs du plan d'action, la Commission rappelle les principes environnementaux essentiels mentionnés dans les traités, sur la base desquels l'action environnementale doit être pensée : le principe de précaution et d'action préventive, de correction de la pollution à la source et de pollueur - payeur. Elle envisage dans ce contexte de nombreuses évaluations et éventuellement des révisions des législations existantes, à travers un calendrier précis publié en annexe du plan d'action « zéro pollution ».

De manière générale, l'approche du Green Deal et de ce plan d'action s'inscrit dans la continuité de l'approche employée lors des vingt dernières années. Des objectifs généraux sont fixés, et des actions concrètes sont annoncées afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs. Le plan d'action s'aligne avec des ambitions qui existaient déjà : par exemple, le besoin d'intégrer les objectifs environnementaux à d'autres secteurs essentiels est ici avancé avec le besoin d'intégrer le plan d'action au secteur numérique. Aujourd'hui, l'environnement et le digital sont deux axes prioritaires de l'action européenne. Dans sa stratégie « zéro pollution », la Commission avance que les solutions numériques doivent être intégrées à l'action environnementale afin de remplir les ambitions de la double transition écologique et numérique (Commission européenne, 2021g).

A nouveau, l'évaluation par la Commission des accomplissements actuels semble principalement être négative : même si des progrès ont été réalisés, ceux-ci s'avèrent être insuffisants, et la Commission le reconnaît, tout comme elle l'a reconnu à travers les différentes évaluations concernant les ressources naturelles depuis l'utilisation de l'approche par objectifs. L'élan du Green Deal a renforcé les ambitions existantes, et veut renforcer les instruments qui sont d'application. Cependant, l'approche avancée dans la nouvelle stratégie ne semble pas fondamentalement s'écarter de celle qui était d'application jusqu'alors, se basant sur les principes et législations existants.

### 3. L'inclusion des objectifs dans d'autres domaines : l'agriculture comme secteur essentiel

A plusieurs reprises au cours des stratégies et communications sur la protection des ressources naturelles, la faible inclusion des objectifs environnementaux à d'autres secteurs a été avancée comme un facteur expliquant les résultats insuffisants. Le besoin d'aborder la protection de l'environnement de manière inclusive s'avère en réalité essentiel, et le secteur de l'agriculture en est un exemple évident.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la sécheresse et la désertification sont un problème majeur, reliés aux trois ressources abordées dans cette recherche. Depuis 2018, les années de sécheresse se sont succédées : cela ne s'était jamais produit de mémoire d'homme. Pourtant, il y a 10 ans encore, les experts projetaient ce phénomène à au moins 2040 (Arte, 2022). A nouveau, l'interconnexion des ressources et le cercle vicieux apparaissent : la destruction des

sols est une cause de sécheresse, car un sol de bonne qualité retient mieux l'eau et la stocke. Les points d'eau s'assèchent, et la désertification s'intensifie. Comme nous l'observons aujourd'hui, les feux de forêt augmentent en nombre et en intensité, ce qui dégrade la qualité des sols et détruit la biodiversité, qui contribuent tous deux à une diminution du carbone dans l'air. Le réchauffement climatique s'intensifie, la sécheresse aussi, et ainsi de suite. L'agriculture conventionnelle entre également dans ce cycle : pour compenser au manque d'eau de la sécheresse et des terres dégradées, les agriculteurs épandent des engrais, qui contribuent également à la destruction des sols.

Ainsi, l'agriculture joue un rôle direct dans la dégradation des ressources naturelles, et est un facteur essentiel à prendre en compte pour leur protection (Petrescu-Mag et al., 2020). Au niveau européen, la Politique Agricole Commune (PAC) est la politique visant à développer l'agriculture au sein des états membres, notamment à travers des subventions et autres formes de contrôle. Chaque agriculteur dans l'UE reçoit donc une certaine somme en fonction notamment de la superficie de ses terres. Dans le reportage d'ARTE « Sécheresse en Europe » (2022), le rôle de l'agriculture conventionnelle dans la dégradation de nos ressources naturelles et l'intensification des sécheresses est expliqué. Par exemple, la monoculture (culture d'une seule céréale sur un terrain) affaiblit la richesse et la qualité du sol, ce qui oblige l'agriculteur à épandre des engrais, ce qui sur le long-terme dégrade encore plus les terres. De plus, le système classique de production agricole n'arrive pas à faire face au choc climatique. Il est le plus touché par la sécheresse : les sols dégradés ne retiennent pas suffisamment l'eau, et n'ont donc pas de réserves suffisantes en cas de périodes sèches. En réalité, durant ces dernières années de sécheresse, le rendement des terres de l'agriculture biologique n'a pas diminué, mais a au contraire augmenté : elles sont devenues plus résistantes au climat, captant mieux l'eau des précipitations.

Les subventions de la PAC sont principalement dirigées vers l'agriculture conventionnelle et intensive. En fournissant des subsides à la production intensive, le mode de production est indirectement favorisé. Les lobbys de l'industrie agricole étant beaucoup plus nombreux, les négociations de la PAC pour la période 2021 – 2027 ont à nouveau été largement favorables à l'agriculture traditionnelle, qui recevra environ 75% des subsides. Le quart restant, dirigé vers les modes de production plus favorable aux terres sur le long-terme, n'est probablement pas suffisant pour faire une différence.

Ainsi, les subventions de la PAC participent à la désertification et à l'assèchement des réserves d'eau. L'atteinte de nombreux objectifs environnementaux en est dès lors affectée : tant que

ceux-ci ne sont pas intégralement pris en compte dans l'élaboration des politiques d'autres secteurs comme la PAC, les législations spécifiques à la protection de ressources naturelles ne suffisent pas, tout comme nous pouvons l'observer à travers la non-atteinte de la plupart des objectifs environnementaux au cours des vingt dernières années. L'inclusion de ceux-ci à d'autres secteurs a pourtant depuis longtemps été avancée comme un facteur essentiel, mais l'exemple des négociations des subventions de la PAC pour la période 2021 – 2027 montre qu'elle est encore insuffisante.

## II. Observations

### 1. Éléments de policy dismantling retrouvés dans les directives

Dans cette dernière partie de l'analyse, nous allons mettre en commun les différentes observations qui ont été avancées tout au long de cette recherche. Il s'agira notamment de confirmer notre postulat de départ en identifiant les différents éléments de *dismantling* présents dans les directives, mais aussi de comprendre la position globale et finale de la Commission sur l'approche.

A travers le postulat de départ de cette recherche, nous considérons donc l'approche par objectifs comme une première étape du *policy dismantling*. Contrairement aux instruments *command and control* qui imposaient des règles et procédures strictes sur les états membres, l'approche par objectifs est un instrument de gouvernance à travers lequel la Commission offre une marge de manœuvre plus importante. De plus, le changement d'approche a mis en avant l'importance d'inclure les acteurs sociétaux dans l'élaboration des politiques. En effet, de nombreuses consultations ont accompagné les processus d'élaboration des politiques environnementales ces vingt dernières années.

Plus concrètement, nous avons vu que la Commission, à travers cette approche, demande aux états membres d'élaborer des programmes de mesures et des plans de gestion afin de respecter les objectifs environnementaux fixés. Après rédaction des différents programmes, les états membres les présentent à la Commission, qui les valide. A plusieurs reprises, celle-ci a exigé des programmes et mesures plus strictes, toujours dans le but de remplir les différents objectifs. L'approche pour les sols dans la proposition de législation en 2006 suivait une démarche similaire d'état des lieux suivi de mesures concrètes dont les états membres devaient faire

rapport à la Commission. A travers cette approche, il incombe donc aux états membres eux-mêmes d'identifier les zones à risques qui nécessitent l'action : les bassins hydrographiques pour l'eau, les zones de gestion (principalement en fonction des différentes villes) pour l'air, et les zones à risques dans la proposition pour les sols.

Certains éléments de la législation des trois ressources (de la proposition de législation pour les sols) sont en effet assimilables au *dismantling*. Nous avons vu que la Commission fait mention de la flexibilité présente dans les directives, par exemple dans la Directive-cadre sur l'Eau ou à travers le mécanisme de flexibilité de la directive NEC. Cette flexibilité et cette marge de manœuvre plus large se traduit par une action plus indépendante des états membres, avec la Commission qui supervise leurs différents programmes et peut demander des ajustements, mais ne les impose pas tels quels.

A travers les différentes évaluations, nous avons vu qu'une raison principale qui explique que certains objectifs ne sont pas atteints réside dans la faible application / mise en œuvre / implémentation de la législation de la part des états membres. Ce problème ne concerne cependant pas seulement l'approche actuelle : à la fin des années 1990, Andrew Jordan identifiait déjà cette faible implémentation des politiques environnementales de l'UE, qui est pourtant à l'essence même du succès des politiques communautaires. Il anticipait que ce problème serait difficile à résoudre, car il maintient un certain équilibre entre les éléments supranationaux et intergouvernementaux de l'UE (Jordan, 1999). Les instruments tels que l'approche par objectifs étaient d'ailleurs supposés améliorer l'implémentation : les instruments offrant une marge de manœuvre plus large et impliquant une consultation d'acteurs étatiques et non-étatiques sont censés « booster » l'acceptation sociétale et la légitimité normative de la législation, ce qui en pratique devrait se traduire par une conformité accrue. Cependant, cette efficacité dépend largement de la capacité réelle des états membres et des acteurs à appliquer la législation (Koutalakis et al., 2010).

Certaines actions devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) ont été entreprises par la Commission pour non-mise en œuvre par les états membres de la législation. Par exemple, le Portugal a récemment été amené devant la CJUE pour non-respect des valeurs de qualité de l'air dictées dans la législation sur la qualité de l'air ambiant, et pour ne pas avoir réagi suffisamment aux demandes de la Commission pour adapter les plans de gestion (Commission européenne, 2021h). Malgré cela, bien que l'approche par objectifs soit une combinaison d'actes contraignants et non-contraignants, la mise en œuvre et l'efficacité réelle

de ces législations qui en découlent sont peu satisfaisantes, comme nous avons pu l'observer dans les différentes évaluations à travers les années.

La Commission avance que la flexibilité de la législation est nécessaire, ce qui justifie qu'elle ne s'en détache pas : selon elle, une législation flexible est l'instrument le plus approprié pour permettre aux états membres d'adopter les mesures les plus optimales en termes de coûts/efficacité (Commission européenne, 2021c). Cela rejoint les conclusions de la recherche de Gravey et Jordan (2020) mentionnée dans le premier chapitre, à savoir que la Commission est engagée dans le *dismantling* et en est un acteur, mais conserve tout de même une stratégie ouvertement favorable à l'intégration européenne, les deux n'étant pas incompatibles. De plus, cela confirme ce qui était avancé d'emblée dans cette recherche, et que la Commission confirme et mentionne peu : le choix de cette approche dépend également du fait qu'elle laisse aux états membres une flexibilité quant aux coûts de la législation, ce qui constitue une cause du changement d'approche et du début du *dismantling* (la Commission ayant dû s'adapter aux états membres et à leurs exigences de dépenses).

Nous avons donc observé à travers ces directives certains éléments du *dismantling*. Cela confirme le postulat de départ qui situe l'approche par objectifs comme une première étape du démantèlement, au vu du désengagement par rapport à l'approche *command and control*. L'approche étant plus flexible et offrant une marge de manœuvre plus importante aux états membres, nous considérons en effet cet instrument politique moins intense : la Commission ne dicte pas intégralement les actions à entreprendre, elle fixe des objectifs généraux et un calendrier, et donne la possibilité aux états membres d'atteindre ces objectifs de la manière qu'ils estiment la plus adéquate.

La Commission semble donc promouvoir cette approche en politiques environnementales depuis la fin des années 1990, et encore aujourd'hui dans le cadre du Green Deal et des plans d'action qui en découlent. La stratégie de support au *policy dismantling* employée par la Commission semble en ce sens plutôt active. Cependant, nous avons vu qu'un démantèlement réel et à grande échelle des politiques environnementales n'a pas lieu, ce qui s'explique par une opposition trop forte au *dismantling* de la part des états membres et des acteurs sociétaux (Gravey et Jordan, 2020).

Cela rejoint l'impasse (*Policy gridlock*) des politiques environnementales européennes annoncée par Vogel (2003) : le démantèlement politique à grande échelle n'a pas lieu, mais l'expansion politique est également bloquée. La Commission s'engage à travers cette approche

dans une stratégie d'élaboration de politiques favorable à l'intégration européenne et à la protection de l'environnement, qu'elle développe et revoit régulièrement. Cependant, cette stratégie elle-même étant une forme de *dismantling*, l'approche ne semble pas évoluer substantiellement.

## 2. Les différentes évaluations

Tout au long de cette recherche, nous avons analysé les différents bilans et évaluations de la part de la Commission et de l'AEE sur l'état des ressources naturelles abordées et les accomplissements de la législation concernant leur protection. En ce qui concerne l'eau et l'air, les communications officielles font état d'améliorations non-négligeables concernant leur qualité. Cependant, ces améliorations semblent être nettement étouffées par l'aggravation des problèmes environnementaux et par les résultats très mitigés par rapport à l'ensemble des objectifs. Les objectifs en matière de bon état des eaux devaient être atteints pour 2015, mais leur date d'échéance a été reportée à plusieurs reprises pour de nombreux états membres. Pour l'air, les plafonds de la directive NEC ont été en majorité respectés, mais sont inférieurs à ce qui est nécessaire pour notre bonne santé et notre environnement. D'ailleurs, sa révision a défini des objectifs plus ambitieux, et les différentes projections estiment que ceux-ci ne seront pas remplis.

Les différentes évaluations font également état de problèmes communs dans la gouvernance via l'approche par objectifs. Comme nous venons de le rappeler, une faible mise en œuvre des instruments de la part des états membres est un facteur direct de faibles accomplissements. De plus, les objectifs environnementaux sont trop faiblement inclus dans les autres secteurs essentiels tels que le transport, l'énergie ou l'agriculture. Nous avons d'ailleurs vu que la non-prise en compte des objectifs environnementaux dans les négociations de la PAC sont un facteur important de dégradation des ressources naturelles, et donc une cause des différents bilans alarmants qui concernent leur qualité.

De manière générale, l'état de nos ressources naturelles est alarmant dans tout le territoire européen. Le rythme de leur dégradation également, car il ne semble que pour aucune d'entre elles, la qualité générale et globale ne se soit améliorée au cours des vingt dernières années. La qualité des sols a fait l'objet de rapports alarmants et de nombreux experts ont souligné le besoin d'une approche commune pour leur protection. Cependant, l'eau et l'air ont au même titre fait

l'objet d'évaluations alarmantes concernant leur état, et ce malgré l'existence de la législation les concernant. Pour les sols, la Commission a réagi aux évaluations à travers des propositions de législation. Pour l'eau et l'air, elle a réagi en envisageant des révisions et en encourageant les états membres à redoubler leurs efforts.

Les évaluations concernant la législation de l'eau et de l'air se rejoignent donc : d'après elles, des améliorations sont observables, mais largement insuffisantes pour remplir les objectifs et nous assurer un futur durable. Cependant, le cadre législatif est estimé adapté et apte à remplir ses fonctions ; les problèmes peuvent être abordés sans une révision intégrale de la législation, et donc sans changement d'approche. Cette approche est d'ailleurs celle proposée pour la protection des sols, mais celle-ci n'est jamais entrée en vigueur. Dans la section suivante, nous allons élaborer sur les différentes justifications de la part de la Commission pour l'utilisation de cette approche, et les différents obstacles qu'elle a donc rencontrés.

### 3. La mise en commun des justifications : l'approche promue de la même manière

Nous le savons, les états membres de l'UE ne sont pas tous les mêmes. La langue, la culture, les paysages : de nombreux facteurs les rendent uniques les uns des autres. C'est également le cas pour les ressources naturelles : leurs caractéristiques varient en fonction du territoire. L'air, l'eau ainsi que la terre ne sont pas les mêmes d'un état membre de l'Union européenne à un autre. Cette large variété de caractéristiques complique l'élaboration et l'efficacité d'une législation communautaire. La Commission l'a par exemple reconnu au terme de son *fitness check 2019* sur la législation de l'eau : établir un cadre de gouvernance qui prend en compte les caractéristiques spécifiques de chaque état membre s'est avéré plus compliqué que prévu et a eu un rôle dans la progression des objectifs (Commission européenne, 2021c). Ces différences sont pourtant prises en compte dans l'approche par objectifs, lorsque la Commission laisse le soin aux états membres de rédiger leurs différents programmes d'action en fonction des situations spécifiques.

L'approche par objectifs a donc été avancée par la Commission comme l'instrument nécessaire et le plus adapté pour protéger nos ressources naturelles. La méthodologie utilisée dans la législation est similaire dans les différents domaines, même dans la proposition de législation pour les sols. La Commission justifie donc son approche par un besoin essentiel d'agir, comme le mentionnent les différentes recherches sur l'état des ressources. Elle justifie l'utilisation de

l'approche par objectifs par un besoin de flexibilité, que celle-ci apporte. Cette flexibilité rend les actions des états membres plus efficaces. Elle mentionne tout de même que l'approche est employée car les états membres peuvent ainsi adapter leurs coûts aux besoins : cela rejoint notre postulat de départ, qui mentionne qu'une des raisons pour laquelle la Commission a adapté son approche est l'influence des états membres voulant minimiser leurs coûts. C'est ainsi que l'approche s'inscrit comme première étape du *policy dismantling*.

Il semble que la Commission n'arrive pas à promouvoir cette approche de la même manière dans tous les domaines : l'exemple des sols en est la preuve. En 2006, la Commission a donc proposé une législation spécifique à la protection des sols, mais après plusieurs années, une partie des états membres l'ont finalement rejetée. Celle-ci était considérée trop intrusive et en dehors des compétences de la Commission, les sols touchant au domaine de propriété privée et de propriété foncière. Les états membres n'ont donc pas accepté cette proposition malgré les efforts de négociations, et elle a été formellement retirée en 2014. Aujourd'hui, une nouvelle proposition est avancée dans le cadre de l'ambition « zéro pollution ». La Commission justifie cette proposition par le besoin urgent de protéger les sols, de la même manière qu'elle justifie les différentes révisions des législations air et eau. Malgré une présence des états membres dans le processus d'élaboration, nous verrons si cette fois-ci ceux-ci seront prêts à adopter une législation communautaire dans un domaine touchant à la propriété privée, dans un contexte où la dégradation de la qualité des ressources naturelles se fait de plus en plus ressentir.

## Conclusion

À travers l'analyse de communications, de rapports, de publications et d'autres documents officiels provenant principalement de la Commission et de l'AEE, nous avons étudié tout au long de cette recherche le rôle de la Commission dans la promotion et dans l'utilisation de l'approche par objectifs. Pour ce faire, nous avons évalué l'approche dans trois domaines distincts de politiques environnementales : l'eau, l'air et les sols.

Pour rappel, nous considérons l'approche par objectifs comme une première étape du *policy dismantling*, au vu du désengagement par rapport à l'approche précédente, et au vu d'une diminution de l'intensité des instruments politiques qui a été confirmée dans cette recherche par la flexibilité qu'offrent les différentes directives aux états membres.

La question centrale à cette recherche était donc de comprendre pourquoi la Commission utilise cette approche, autrement dit quelles stratégies se cachent derrière sa promotion et son utilisation : comment la Commission évalue-t-elle les accomplissements de son approche, et comment justifie-t-elle son utilisation ou éventuellement sa réorientation.

Nous avons tout d'abord dressé l'état de l'approche pour chacun des trois domaines : celle-ci est en effet bien présente dans la législation de la protection de l'eau avec la Directive-cadre sur l'eau, et est également présente dans la législation de l'air avec la directive CAFE et la directive NEC. Cependant, les sols ne font aujourd'hui toujours pas l'objet d'une législation spécifique, et ne sont donc pas encore sujet à cette approche. Il semble donc que la Commission ne réussisse pas à promouvoir cette même approche dans des domaines distincts. Elle a par le passé proposé une législation sur la protection des sols via l'approche par objectifs, cependant, les états membres ont mis un frein à cette dernière, l'estimant trop coûteuse mais surtout estimant que la Commission dépassait ses compétences, les sols touchant fortement à la propriété privée des états membres.

Pour chacun des domaines, la méthodologie mise en avant est similaire : il incombe aux états membres d'identifier les différentes zones qui nécessitent une protection, afin d'ensuite établir plans et programmes pour respecter les différents objectifs environnementaux, en faisant des rapports à la Commission tout au long du processus qui valide les plans ou demandent certains changements. La proposition de législation pour les sols poursuivait aussi cette même démarche.

Nous avons également vu que la Commission a rencontré des difficultés à promouvoir une même approche alors que la nature des différentes ressources varie fortement dans les différents états membres du territoire. En effet, malgré certaines méthodes communes, la mise en œuvre des directives est disparate. La mise en avant d'une approche commune est pour la Commission une difficulté au vu de la différence des ressources dans les états membres.

Une conclusion commune émerge dans les différentes évaluations des législations et de l'état des ressources : l'eau, l'air et les sols se dégradent en Europe et leur qualité laisse à désirer. La Commission a pourtant estimé ces 20 dernières années que la législation de l'eau et de l'air est adaptée à la protection de la qualité de ces ressources, et qu'il n'est pas nécessaire de réviser la législation dans son ensemble afin d'atteindre les différents objectifs environnementaux présents dans les directives. Le fait que les objectifs ne sont pas entièrement atteints trouve ses causes dans une trop faible mise en œuvre de la législation de la part des états membres, mais également dans de trop faibles investissements et dans une inclusion trop faible de cette législation dans d'autres secteurs tels que le transport et l'agriculture. En ce qui concerne les sols, la Commission estime aujourd'hui que leur mauvais état est lié à cette absence de législation, et met de nouveau en avant le besoin d'une protection au niveau communautaire.

Les résultats peu satisfaisants servent principalement à la Commission de justification pour la mise en place de la législation. Elle urge donc les états membres de mettre en œuvre plus efficacement celle-ci, et de réviser les différentes actions lorsque celles-ci s'avèrent insuffisantes pour remplir les objectifs.

Plus récemment dans le cadre du Green Deal, une nouvelle stratégie aborde la révision de la protection des ressources naturelles que sont l'eau, l'air et les sols, en établissant de nouveaux objectifs environnementaux les concernant. Bien que des révisions soient annoncées (et une nouvelle proposition de législation pour les sols), l'approche ne semble pas fondamentalement s'écarter de celle qui était jusqu'alors d'application.

De manière générale, la Commission justifie l'utilisation de cette approche comme étant la plus optimale. De par la flexibilité qu'elle offre aux états membres, ceux-ci peuvent décider des mesures les plus adéquates en termes de rapport coût/efficacité. Cette justification rejoint donc notre postulat de départ, à travers lequel nous avançons que la Commission a changé son mode de gouvernance suite à un refus des états membres de se voir imposer certaines dépenses via l'approche *command and control* : ici, les états membres peuvent en quelques sortes décider du montant exact de leurs dépenses.

Malgré cette optimalité et cette capacité de la législation actuelle avancée par la Commission à protéger les ressources naturelles, il semble que les résultats concrets soient peu encourageants au vu de la qualité actuelle des différentes ressources. La Commission semble identifier les causes en dehors du cadre législatif, mais la faible implémentation de la législation et la faible inclusion dans d'autres secteurs essentiels n'ont pas été résolues depuis ces 20 dernières années, alors que la Commission estimait pouvoir y remédier sans révisions substantielles de l'approche.

Notre recherche s'est donc principalement focalisée sur le point de vue et le rôle de la Commission. Il serait éventuellement intéressant d'aborder le rôle plus précis des états membres envers cette approche. Ainsi, leur rôle concret dans le démantèlement des politiques devrait également être envisagé, cela pouvant être le sujet d'une autre recherche. De plus, étudier l'approche par objectifs dans d'autres domaines tels que ceux de la transition énergétique ou des produits chimiques apporterait de nouvelles perspectives, s'écartant ainsi des ressources naturelles uniquement.

La présente recherche contribue donc aux stratégies du *policy dismantling* au sein de l'Union européenne, mais il serait également intéressant d'élargir et de prolonger la réflexion afin d'étudier le contexte général du *dismantling* ainsi que ses effets plus concrets sur les politiques environnementales européennes.

Enfin, une question se pose quant à la capacité de l'Union européenne à remplir les objectifs ambitieux avancés dans le cadre du Green Deal. En effet, alors que l'approche actuelle semble similaire à l'approche jusqu'alors mise en avant, les objectifs semblent nécessiter une action immédiate et importante des états membres afin d'être remplis. Jusqu'alors, les différents objectifs environnementaux ont peiné à être remplis pour des secteurs individuels comme les ressources naturelles. Les états membres mettront-ils en place des mesures suffisamment efficaces, dans un contexte où le besoin de respecter les ambitions de protection environnementale semble plus essentiel que jamais ?

L'instrument flexible qu'est l'approche par objectifs n'a pas amené les résultats promis lors de son apparition il y a plus de 20 ans. Au contraire, malgré certains progrès, la situation environnementale est plus catastrophique qu'elle ne l'a jamais été. L'approche flexible est-elle réellement l'instrument de gouvernance le plus efficace pour régler et légiférer sur les problèmes environnementaux ? L'argument d'une législation optimale en termes de coûts/efficacité ne devrait-il pas justement être mis de côté au profit d'un argument uniquement

focalisé sur l'efficacité ? Alors que la précaution a été mise en avant comme principe essentiel des politiques environnementales, la réelle mise en œuvre d'actions *ex-ante* semble désormais atteindre ses limites, et l'Europe semble se diriger vers une situation où elle devra non plus légiférer sur des situations en précaution et en prévention, mais plutôt face à des situations réelles de sérieuses conséquences environnementales.

## Bibliographie

### Sources primaires

Agence européenne pour l'environnement. (1995). *L'environnement dans l'Union européenne 1995*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/fr/publications/92-827-5263-1>

Agence européenne pour l'environnement. (2012). *European waters — assessment of status and pressures (No 8/2012)*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012>

Agence européenne pour l'environnement. (2013). *Article - La législation européenne sur l'air*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/fr/signaux/signaux-2013/articles/la-legislation-europeenne-sur-l2019air> (Consulté le 25/06/2022).

Agence européenne pour l'environnement. (2018). *European waters - Assessment of status and pressures 2018 (No. 7/2018)*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>

Agence européenne pour l'environnement. (2019). *Cutting air pollution in Europe would prevent early deaths, improve productivity and curb climate change*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/highlights/cutting-air-pollution-in-europe> (Consulté le 10/07/2022).

Agence européenne pour l'environnement. (2020). *Soil - Contamination from local sources*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/themes/soil/soil-threats> (Consulté le 27/07/2022).

Agence européenne pour l'environnement. (2021). *Briefing - National Emission reduction Commitments Directive reporting status 2021*. En ligne : <https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2021/> (Consulté le 07/07/2022).

Citepa. (2014). *Politique « air » : la Commission propose un nouveau « Paquet » de mesures*. En ligne : [https://www.citepa.org/fr/2014\\_01\\_a1/](https://www.citepa.org/fr/2014_01_a1/) (Consulté le 16/07/2022).

Citepa. (2020). *Résultats de la troisième évaluation de l'efficacité de la législation UE sur la qualité de l'air*. En ligne : [https://www.citepa.org/fr/2020\\_02\\_a01/](https://www.citepa.org/fr/2020_02_a01/) (Consulté le 17/07/2022).

Commission européenne. (2001). *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. COM (2001) 428 final. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1659980568132&from=FR>

Commission européenne. (2005). *Memo - Questions and Answers on the Thematic Strategy on air pollution*. En ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_05\\_334](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_334)

Commission européenne. (2006). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols »* COM(2006)231 final. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0231&from=FR>

Commission européenne. (2012a). *Communiqué de presse – Environnement : la Commission présente un plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*. En ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_12\\_1216](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_1216)

Commission européenne. (2012b). *Commission Staff Working Document European overview accompanying the document report from the commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans, Volumes 1 and 2*. Commission européenne. En ligne : [https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm)

Commission européenne. (2019a). *News article - Evaluation of EU water legislation concludes that it is broadly fit for purpose but implementation needs to speed up*. En ligne : [https://ec.europa.eu/info/news/evaluation-eu-water-legislation-concludes-it-broadly-fit-purpose-implementation-needs-speed-2019-dec-12\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/evaluation-eu-water-legislation-concludes-it-broadly-fit-purpose-implementation-needs-speed-2019-dec-12_en)

Commission européenne. (2019b). *News - Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives concludes that they have been partially effective in improving air quality and achieving air quality standards*. En ligne : [https://ec.europa.eu/info/news/fitness-check-ambient-air-quality-directives-concludes-they-have-been-partially-effective-improving-air-quality-and-achieving-air-quality-standards-2019-nov-29\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/fitness-check-ambient-air-quality-directives-concludes-they-have-been-partially-effective-improving-air-quality-and-achieving-air-quality-standards-2019-nov-29_en)

Commission européenne. (2020). *Caring for soil is caring for life*. En ligne : <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/32d5d312-b689-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>

Commission européenne. (2021a). *Communiqué de presse - Sondage Eurobaromètre : les Européens considèrent que le changement climatique est actuellement le plus grave problème mondial*. En ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_21\\_3156](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_3156)

Commission européenne. (2021b). *News article - Water management : Commission consults to update lists of pollutants affecting surface and ground waters*. En ligne : [https://environment.ec.europa.eu/news/water-management-commission-consults-update-lists-pollutants-affecting-surface-and-ground-waters-2021-07-26\\_en](https://environment.ec.europa.eu/news/water-management-commission-consults-update-lists-pollutants-affecting-surface-and-ground-waters-2021-07-26_en)

Commission européenne. (2021c). *Environment – Water – EU Water Legislation – Fitness Check*. En ligne : [https://ec.europa.eu/environment/water/fitness\\_check\\_of\\_the\\_eu\\_water\\_legislation/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm)

Commission européenne. (2021d). *Rapport de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : Deuxième édition du rapport « Perspectives en matière d'air pur » COM(2021) 3 final*. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=COM:2021:3:FIN&from=EN>

Commission européenne. (2021e). *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité de régions : « Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 » COM(2021) 699 final*. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>

Commission européenne. (2021f). *Coin presse - Questions-réponses sur la stratégie de l'UE pour les sols*. En ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda\\_21\\_5917](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_21_5917)

Commission européenne. (2021g). *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Cap sur une planète en bonne santé pour tous - Plan d'action de l'UE : « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » COM(2021) 400 final*. En ligne : [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)

Commission européenne. (2021h). *Press release – Air quality: Commission refers PORTUGAL to the Court of Justice of the European Union for high levels of nitrogen dioxide*. En ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_5353](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5353)

Commission européenne. (s.d.a). *Environment- Water - EU Freshwater Policy*. En ligne : [https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/fitness\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/fitness_en.htm)

Commission européenne. (s.d.b). *Air Quality*. En ligne : [https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-quality\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-quality_en)

Commission européenne. (s.d.c). *Environment – Soil and Land*. En ligne : [https://ec.europa.eu/environment/soil/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm)

Commission européenne. (s.d.d). *Commission Expert Group to implement the soil protection provisions of the 7th EAP*. En ligne : <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3336&NewSearch=1&NewSearch=1>

Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (J.O. 22 décembre 2000).

Directive 2001/81/CE sur les plafonds d'émissions nationaux (J.O. 27 novembre 2001).

Directive 2006/7/CE concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade (J.O. 4 mars 2006).

Directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (J.O. 11 juin 2008).

Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») (J.O. 25 juin 2008).

Directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (J.O. 3 novembre 1998).

Le Figaro. (2022). Incendies : déjà plus de surface brûlée dans l'Union européenne qu'en 2021. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/incendies-deja-plus-de-surface-brulee-dans-l-union-europeenne-qu-en-2021-20220721>

## Sources secondaires

ARTE. (2022). Sécheresse en Europe. [Vidéo] *YouTube*. En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=sm8vJXsbzKg&t=1207s>

Börzel, T. A. (2002). Member state responses to Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193-214.

Boy, L., Charlier, C., Rainelli, M. & Doussan, I. (2001). Analyse de la communication de la commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution. *Revue internationale de droit économique*, XV,2, 127-160. En ligne : <https://doi.org/10.3917/ride.152.0127>

Burns, C., Eckersley, P., & Tobin, P. (2019). EU environmental policy in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 1-19.

Chen, Y. (2019). Withdrawal of European soil framework directive : reasons and recommendations. *Journal of Sustainable Development*, 13(1), 1-9.

Coddeville, P., Pascaud, A., Sauvage, S., Nicolas, M., Mathias, E., & Probst, A. (2016). Évolution des émissions, de la qualité de l'air et des dépôts atmosphériques dans les espaces ruraux, notamment forestiers. *Pollution Atmosphérique*, (229-230).

Daniel, J. (2020). *La qualité de l'air en Europe*. Touteurope.eu. En ligne : <https://www.touteurope.eu/environnement/la-qualite-de-l-air-en-europe/>

De Sadeleer, N., (2020). *Comprendre le droit de l'environnement : cours d'eau transfrontière* *YouTube*. Online : [https://www.youtube.com/watch?v=bYs\\_U1YUGT4&t=160s](https://www.youtube.com/watch?v=bYs_U1YUGT4&t=160s)

Delreux, T., & Happaerts, S. (2016). *Environmental policy and politics in the European Union*. London : Macmillan International Higher Education.

Dogaru, L. (2018). Quelques Principes Du Droit De L'Environnement. *Curentul Juridic*, 72(1), 104-117.

Ewald, F., Gollier, C., & De Sadeleer, N. (2001). *Le principe de précaution* (Vol. 3596). Paris : Ed. Techniques Ingénieur.

Geden, O., & Schenuit, F. (2020). Unconventional Mitigation: Carbon Dioxide Removal as a New Approach in EU Climate Policy, SWP Research Paper. *German Institute for International*

*and Security Affairs, Berlin*. En ligne : [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2020RP08\\_ClimateMitigation.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP08_ClimateMitigation.pdf).

Glæsner, N., Helming, K., & De Vries, W. (2014). Do current European policies prevent soil threats and support soil functions?. *Sustainability*, 6(12), 9538-9563.

Godard, O. (1997). *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris : Editions Quae.

Gravey, V., & Jordan, A. (2016). Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. *Journal of European Public Policy*, 23(8), 1180-1198.

Gravey, V., & Jordan, A. J. (2020). Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’?. *Public Administration*, 98(2), 349-362.

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press.

Heuser, I. (2022). Soil Governance in current European Union Law and in the European Green Deal. *Soil Security*, 6, 100053.

Hildebrand, P. M. (2014). The European community’s environmental policy, 1957 to ‘1992’: From incidental measures to an international regime?. *A green dimension for the european community: Political issues and processes*, 13-44.

Hossain, M. Z. (2015). Water: The most precious resource of our life. *Global Journal of Advanced Research*, 2(9), 1436-1445.

Jacquet, P. (2021). *L’Europe et le Développement Durable/Europe and Sustainable Development*. Paris : Culturesfrance.

Jordan, A. (1999). The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17(1), 69-90.

Jordan, A. (2012). *Environmental Policy in the EU: Actors, institutions and processes*. (2<sup>nd</sup> Ed.). London : Routledge.

Jordan, A., Bauer, M. W., & Green-Pedersen, C. (2013). Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 795-805.

Jordan, A., Gravey, V., & Adelle, C. (2021). *EU environmental policy at 50: retrospect and prospect*. In A. Jordan, & V. Gravey (Eds.), *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes* (4th ed., pp. 357-374). London : Routledge.

Kelemen, R. D. (2010). Globalizing European union environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 17(3), 335-349.

Knill, C., & Lenschow, A. (2003). Modes of regulation in the governance of the European Union: towards a comprehensive evaluation. *European integration online papers (EIoP)*, 7(2003-001).

Knill, C., & Lenschow, A. (2005). Compliance, communication and competition: patterns of EU environmental policy making and their impact on policy convergence. *European Environment*, 15(2), 114-128.

Koutalakis, C., Buzogany, A., & Börzel, T. A. (2010). When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union. *Regulation & Governance*, 4(3), 329-344.

Lenschow, A. (1997). *Transformation in European environmental governance* (1st ed.). London : Routledge.

Lenschow, A. (2012). New regulatory approaches in 'greening' EU policies. In *Environmental policy in the EU* (pp. 313-334). London : Routledge.

Lepage, C., & Guéry, F. (2001). *La politique de précaution*. Paris : Presses Universitaires de France-PUF.

Liefferink, D., & Andersen, M. S. (1998). Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy*, 5(2), 254-270.

McCormick, J. (1998) 'Environmental Policy : Deepen or Widen ?' in Laurent, P.H. and Maresceau, M. (eds) *The State of the European Union Volume 4 : Deepening and Widening*, Boulder, CO : Lynne Rienner, pp191-206

Montanarella, L. (2003). The EU thematic strategy on soil protection. *Contributions International Workshop "Land degradation* (pp. 15-29).

Montanarella, L., & Jones, R. J. (1999). The European soil bureau. Soil Resources of Europe. *European Soil Bureau Research Report*, (6), 3-14.

- O'riordan, T., & Jordan, A. (1995). The precautionary principle in contemporary environmental politics. *Environmental Values*, 4(3), 191-212.
- Panagos, P., Standardi, G., Borrelli, P., Lugato, E., Montanarella, L., & Bosello, F. (2017). Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models. *Land Degradation & Development*, 29(3), 471-484.
- Petrescu-Mag, R. M., Petrescu, D. C., & Azadi, H. (2020). A social perspective on soil functions and quality improvement: Romanian farmers' perceptions. *Geoderma*, 380, 114573.
- Ronchi, S., Salata, S., Arcidiacono, A., Piroli, E., & Montanarella, L. (2019). Policy instruments for soil protection among the EU member states: A comparative analysis. *Land Use Policy*, 82, 763-780.
- Rousseau, B. & Guyard, A. (2014). Les enjeux de l'eau. *Pour*, 223, 237-246. En ligne : <https://doi.org/10.3917/pour.223.0237>
- Sénat de Belgique. (2018.). *L'amélioration de la qualité de l'air*. [https://www.senate.be/informatieverslagen/6-391/Senat\\_rapport\\_qualitedelair-2018.pdf](https://www.senate.be/informatieverslagen/6-391/Senat_rapport_qualitedelair-2018.pdf)
- Stankovics, P., Montanarella, L., Kassai, P., Tóth, G., & Tóth, Z. (2020). The interrelations of land ownership, soil protection and privileges of capital in the aspect of land take. *Land Use Policy*, 99, 105071.
- Steinebach, Y., & Knill, C. (2017). Still an entrepreneur? The changing role of the European Commission in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy*, 24(3), 429-446.
- Tsakiris, G. (2015). The status of the European waters in 2015: a review. *Environmental Processes*, 2(3), 543-557.
- Usui, Y. (2006). The Roles of Soft Law in EU Environmental Governance An Interface between Law and Politics. *EU Studies in Japan*, 2006(26), 20-62.
- Van Campenhoudt, L., Marquet, J., & Quivy, R. (2022). *Manuel de recherche en sciences sociales - 6e éd.* Paris : ARMAND COLIN.
- Van der Knijff, J. M., Jones, R. J. A., & Montanarella, L. (2000). Soil erosion risk: assessment in Europe. *European Soil Bureau*.

Vogel, D. (2003). The hare and the tortoise revisited: The new politics of consumer and environmental regulation in Europe. *British Journal of Political Science*, 33(4), 557-580.

Wall, D. H., & Six, J. (2015). Give soils their due. *Science*, 347(6223), 695-695.

Weale, A. (1996). Environmental rules and rule-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 3(4), 594-611

Weale, A., Pridham, G., Cini, M., Konstadakopulos, D., Porter, M., & Flynn, B. (2002). Environmental governance in Europe: an ever closer ecological union?. *OUP Catalogue*.