

---

# PAS D'ACTION PUBLIQUE AUTONOME SANS INSTRUMENTS PROPRES

ANALYSE COMPARÉE ET LONGITUDINALE DES POLITIQUES  
ENVIRONNEMENTALES ET URBAINES DE L'UNION EUROPÉENNE

---

Charlotte Halpern et Patrick Le Galès

Les travaux sur les politiques publiques ont montré depuis plusieurs décennies qu'au-delà de la mise en scène de la décision, l'arme légendaire – et souvent illusoire – des gouvernants qu'analysait Lucien Sfez<sup>1</sup> de manière critique, le politique s'analyse aussi à partir d'institutions et d'organisations, à partir des activités des gouvernements, et notamment des politiques publiques comme des modalités de leur mise en œuvre, à partir d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards. Ces dimensions sont parfois techniques et souvent dissociées du jeu politique. Les logiques à l'œuvre lors du choix et de la sélection de ces modalités d'instrumentation de l'action publique, comme pour d'autres processus de mise en œuvre ou d'évaluation, sont pourtant profondément politiques tant dans leur élaboration que dans leurs effets<sup>2</sup>.

Centrée sur la notion d'instrumentation de l'action publique, notre contribution à ce dossier thématique s'inscrit donc dans un débat plus général sur la recomposition du gouvernement des sociétés contemporaines analysée à partir des techniques et des instruments<sup>3</sup>. Plus précisément, l'instrumentation constitue « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et mettre en œuvre l'action gouvernementale »<sup>4</sup>. La plupart du temps, les instruments sont analysés dans le cadre d'un secteur de politique publique ou d'un type de politique publique comme l'une des variables de la mise en œuvre<sup>5</sup>. Plus récemment, toute une littérature s'est développée sur le thème des « nouveaux

---

1. Lucien Sfez, *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> éd., 1981.

2. Sur la notion de politique vue du côté de l'action publique, voir Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008 ; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2010.

3. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « Dall'innovazione degli strumenti alla ricomposizione dello Stato », dans P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gli strumenti per governare*, Milan, Bruno Mondadori, 2009, p. 306-319.

4. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 12.

5. Réjean Landry, Frédéric Varone, « The Choice of Policy Instruments : Confronting the Deductive and the Interactive Approaches », dans Pearl Eliadis, Margaret M. Hill, Michael Howlett (eds), *Designing Government. From Instruments to Governance*, Montreal, McGill-Queens University Press, 2005, p. 106-131 ; Adrienne Héritier, « Staatliche Steuerung aus politikwissenschaftlicher, policy-analytischer Sicht », dans Klaus König, Nicolai Dose (hrsg.), *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, Cologne, Carl Heymanns Verlag KG, 1993, p. 249-273.

instruments » qui caractériseraient de « nouveaux modes de gouvernance », en particulier au niveau européen<sup>1</sup>. Les analyses plus systématiques sont présentées sous la forme de typologies<sup>2</sup> et le travail empirique repose la plupart du temps sur des études de cas approfondies<sup>3</sup>.

Qu'est-ce qu'une analyse systématique, longitudinale des instruments utilisés dans un secteur de politique publique peut nous apprendre à la fois sur la politique publique considérée et sur les transformations des modes de gouvernance des sociétés ? En d'autres termes, si de nouveaux instruments d'action publique sont utilisés, la leçon classique de méthode consiste non pas à s'émerveiller sur les « nouveaux instruments » de la « nouvelle gouvernance », mais au contraire à les mettre en perspective, à travailler sur l'articulation avec les instruments existants et à analyser les formes de changement à partir d'analyses systématiques des dispositifs et de leur dimension politique.

Notre contribution se propose d'apporter des réponses empiriques à partir du cas des politiques européennes<sup>4</sup>. Dans le contexte politique et institutionnel spécifique que constitue l'Union européenne<sup>5</sup>, une approche en termes de compétences formellement inscrites dans les traités n'explique que de manière imparfaite l'émergence et le développement d'une action publique stable et autonome à l'échelon européen<sup>6</sup>. Nous faisons l'hypothèse que l'action publique européenne peut être analysée, parfois expliquée par ses instruments, indépendamment à la fois des objectifs fixés au départ et du partage des compétences entre l'Union européenne (UE) et les États membres. Définis comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »<sup>7</sup>, les instruments constituent un type particulier d'institutions, qui produisent des effets structurants

1. Andrew Jordan, Rüdiger K. W. Wurzel, Anthony Zito, « The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective », *Political Studies*, 53, 2005, p. 477-496 ; Adriaan Schout, Andrew Jordan, « Coordinated European Governance », *Public Administration*, 83 (1), 2005, p. 201-220.

2. Pour une approche multidisciplinaire de ces typologies, voir K. König, N. Dose (Hrsg.), *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, op. cit.

3. Ces démarches empiriques ont d'ailleurs été reprises par l'équipe qui a produit l'ouvrage de 2004 : P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit. Voir aussi Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique traceurs de changement », *Politique et Société*, 26 (2-3), 2007, p. 73-89 ; Jan-Peter Voss, « Innovation Processes in Governance : The Development of "Emissions Trading" as a New Policy Instrument », *Science and Public Policy*, 34 (5), 2007, p. 329-343.

4. Cette recherche a été menée dans le cadre du programme d'excellence européen NEWGOV piloté par l'Institut européen de Florence. Notre projet s'intitulait « Choix et combinaison des instruments des politiques environnementale et urbaine en France, Allemagne, Grande-Bretagne et dans l'UE » (2005-2008). Les idées développées ici ont été présentées dans le cadre de la Conférence SOG (CERSA/Université Paris II, Paris, mai 2008) et un atelier du programme européen Connex (Université de East Anglia, Norwich, mai 2008) : nous remercions organisateurs, participants et discutants pour leurs suggestions et commentaires, et en particulier Adrienne Héritier, Stijn Smismans, Mark Thatcher, Philippe Bezes, Hussein Kassim, Sophie Jacquot et Renaud Dehousse.

5. À ce sujet, voir Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> éd., 2009 ; Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2010 ; Jean-Louis Quermonne, « L'Union européenne, objet ou acteur de sa constitution ? », *Revue française de science politique*, 54 (2), avril 2004, p. 221-236. Pour une lecture critique de ces débats, voir Jean Leca, « "The Empire Strikes Back ! An Uncanny View of the European Union – Do We Need a Theory of the European Union ? Part I" », *Government and Opposition*, 44 (3), 2009, p. 285-320, dont p. 293 et suiv.

6. Sur les débats qui entourent la notion de politique européenne, voir Renaud Dehousse, « Des politiques atypiques ? », dans Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 429-433 ; Patrick Hassenteufel, Yves Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? », *Politique européenne*, 1, 2000, p. 8-24 ; Helen Wallace, Mark A. Pollack, Alasdair R. Young (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 6<sup>e</sup> éd. 2010, p. 3-131.

7. P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 12.

à long terme<sup>1</sup>. Plus précisément, les logiques à l'œuvre lors de l'élaboration, de la sélection et de l'intégration des instruments de l'UE peuvent expliquer en partie les transformations de l'action publique européenne, et peut-être plus largement, du système européen<sup>2</sup>.

L'analyse comparée et systématique des instruments des politiques européennes environnementales et urbaines entre 1972 et 2006 montre dans quelle mesure, à travers quels mécanismes et avec quels effets, les instruments ont structuré l'émergence et le développement de ces deux politiques européennes. Dans quelle mesure l'analyse des formes d'instrumentation, c'est-à-dire du choix et de la combinaison d'instruments, explique-t-elle l'émergence et le développement d'une politique publique ? L'entrée par les instruments apporte-elle un éclairage fécond sur l'évolution des formes de pilotage de l'action publique privilégiées au sein de l'UE ? Nous reviendrons tout d'abord sur l'apport d'une approche par les instruments pour expliquer les transformations de l'action publique européenne, et préciserons ensuite quelles ont été les conditions de repérage empirique des instruments. Enfin, nous procéderons à l'analyse comparée des choix d'instruments et de leur combinaison dans les politiques environnementales et urbaines de l'UE. En conclusion, nous montrerons que l'analyse des formes d'instrumentation de l'action publique européenne contribue à préciser notre compréhension de la manière dont s'opère la capacité de pilotage de l'UE.

## Instruments d'action publique et gouvernance européenne

L'entrée par les instruments d'action publique pour expliquer les transformations de l'action publique européenne ne prétend pas à la nouveauté. Une importante série de travaux s'est penchée sur la relation entre la diversification des instruments de l'action publique européenne et la transformation des modes de gouvernance en Europe. À partir des évolutions observées notamment dans le secteur des politiques environnementales, ces travaux rendent compte de manière détaillée de l'apparition, au début des années 1990, puis de la multiplication de « nouveaux » instruments d'action publique, principalement fondés sur l'information, la concertation et l'incitation<sup>3</sup>. Au final, ces travaux montrent que cette prolifération s'explique principalement par les limites des instruments classiques de politiques publiques (taxes et lois) mis en œuvre. Ces échecs sont le plus souvent mesurés à partir de critères d'efficacité ou de transparence autant dans les processus de décision que de mise en œuvre. Dans ces analyses en termes de « nouvelle gouvernance », et au risque de sous-estimer le rôle structurant des relations de pouvoir, ces auteurs montrent que les politiques publiques sont moins organisées par secteur et moins structurées par les relations entre groupes sociaux intéressés. En outre, ces auteurs expliquent que l'émergence d'instruments d'action publique peu contraignants au niveau européen, comme les accords volontaires, les

1. Kathleen Thelen, Wolfgang Streeck (eds), *Beyond Continuity*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009. Cependant, dans le cadre de cet article, nous n'adoptons pas strictement le cadre d'analyse néoinstitutionnaliste.

2. Hussein Kassim, Patrick Le Galès, « Exploring Governance in a Multi-Level Polity », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 1-21.

3. Sur l'idée de multiplication de « nouveaux » instruments d'action publique, voir en particulier Jonathan Golub (ed.), *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, Londres, Routledge, 1998 ; Andrew Jordan, Rüdiger K. W. Wurzel, Anthony Zito (eds), *New Instruments of Environmental Governance*, Londres, Frank Cass, 2003 ; Christoph Knill, Andrea Lenschow (eds), *Implementing European Environmental Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2000 ; Andrea Lenschow, « Environmental Policy : Contending Dynamics of Policy Change », dans H. Wallace et al. (eds), *Policy-Making in the European Union*, op. cit., p. 307-330.

conférences de citoyens, les labels, etc., résulte du rapport de force qui caractérise les relations entre les différentes institutions européennes et entre les différents échelons gouvernementaux.

Ces conclusions rejoignent celles développées par les auteurs qui ont centré leurs analyses sur les « nouveaux » modes de gouvernance (NMG)<sup>1</sup>. La multiplication de ces modes de régulation de nature non hiérarchique ne constitue pas un phénomène spécifique à l'Union européenne mais peut aussi être observée dans les mesures impulsées par d'autres organisations supranationales (OCDE, FMI) et au niveau national selon des modalités et des rythmes distincts<sup>2</sup>. Au niveau européen, leur développement constitue autant de tentatives de définition d'une nouvelle perspective entre une logique d'intégration et une logique de simple coopération<sup>3</sup>. Cette perspective a pour objectif de répondre à des enjeux spécifiques de coordination dans des domaines où l'action publique européenne est contestée. Les exemples se sont multipliés ces dernières années. C'est le cas de la convergence des systèmes universitaires européens, connue sous le nom de processus de Bologne et analysée par Pauline Ravinet dans ce numéro. C'est également le cas de la stratégie européenne de coordination progressive des politiques nationales, baptisée méthode ouverte de coordination, qui vise à la convergence des politiques nationales par production de rapports réguliers sur certaines politiques et d'indicateurs de performance censés rendre visible les différences, les mauvais élèves européens, et enclencher, sans autre contrainte, des dynamiques de changements espérés par la Commission européenne<sup>4</sup>.

Ces analyses présentent cependant un certain nombre de limites, que nous nous contenterons de résumer brièvement ici. La première concerne la conception souvent fonctionnaliste des instruments d'action publique développée par ces auteurs, entendus comme « la myriade de techniques dont le gouvernement dispose pour mettre en œuvre les objectifs de politiques publiques »<sup>5</sup>. À partir de cette conception partagée, différentes manières de concevoir le choix et la sélection des instruments de politique publique ont été développées, en lien avec les préférences des décideurs elles-mêmes déterminées par les différents degrés d'acceptabilité sociale associés à différentes combinaisons d'instruments possibles.

1. Sur les NMG, voir James A. Caporaso, Joerg Wittenbrinck, « The New Modes of Governance and Political Authority in Europe », *Journal of European Public Policy*, 13 (4), 2006, p. 471-536 ; Oliver Treib, Holger Bähr, Gerda Falkner, « Modes of Governance : Towards a Conceptual Clarification », *Journal of European Public Policy*, 14 (1), 2007, p. 1-20 ; Adrienne Héritier, Dirk Lehmkühl, « The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance », numéro spécial du *Journal of Public Policy*, 28 (1), 2008, p. 1-17. Pour une synthèse critique, voir Manuele Cini, Martin Rhodes, « New Modes of Governance in the EU : Common Objectives versus National Preferences », *European Governance Papers (EUROGOV)* n° N-07-01, 2007 : <<http://www.connex-network.org/eurogov/>> ; et pour une typologie, voir Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, « Les nouveaux modes de gouvernance », dans R. Dehousse (dir.), *Politiques européennes, op. cit.*, p. 409-428.

2. Armin Schäfer, « A New Form of Governance ? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD », *Journal of European Public Policy*, 13 (1), 2006, p. 70-88.

3. Renaud Dehousse (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004.

4. Parmi les nombreuses publications consacrées à la méthode ouverte de coordination (MOC) : Renaud Dehousse, « La MOC : quand l'instrument tient lieu de politique », dans P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments, op. cit.*, p. 331-356 ; Susana Borrás, Bent Greve, « The Open Method of Coordination in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 2004, p. 185-208 ; Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet (eds), avec Lars Magnusson, *The Open Method of Coordination in Action : The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles/NY, Peter Lang, 2005 ; Sandra Kroeger (ed.), « Open Coordination in the EU : Advances, Pitfalls and Remaining Questions of OMC Research », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1 (13), 2009.

5. Michael Howlett, « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations : National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, 19 (2), 1991, p. 1-21 (dont p. 2, traduction des auteurs).

Une seconde série de limites concerne le fait que ces travaux tendent à privilégier une analyse en termes de légitimité par les *outputs* à celle d'une légitimité par les *inputs*<sup>1</sup>. Ces auteurs souscrivent implicitement à l'idée selon laquelle l'introduction de « nouveaux » instruments constituerait un vecteur (quasiment automatique) de changement des politiques publiques, mesuré à l'aune de deux éléments : l'efficacité des mesures introduites et la démocratisation des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques<sup>2</sup>. Leur analyse introduit par ailleurs un lien de causalité entre les échecs observés dans la mise en œuvre des objectifs des politiques analysées et le type d'instruments retenus. L'émergence et la multiplication de « nouveaux » instruments d'action publique, comme par exemple les accords volontaires, le *benchmarking*<sup>3</sup>, les conférences de citoyens<sup>4</sup>, etc., fondés sur la mobilisation et l'enrôlement des publics concernés très en amont du processus décisionnel, constitueraient ainsi une réponse aux enjeux liés à la mise en œuvre de l'action publique européenne ainsi qu'au discours dominant sur le « déficit démocratique » de l'UE<sup>5</sup>.

Enfin, une troisième série de limites de ces travaux concerne la relation entre instruments d'action publique et système de gouvernance européenne, dans la mesure où ces auteurs tendent à surestimer le caractère novateur de ces « nouveaux » instruments et, d'une manière plus générale, la capacité d'innovation instrumentale de l'UE. Ces travaux négligent le rôle des conflits auxquels donnent lieu les processus d'élaboration, de sélection puis d'intégration de ces instruments dans les dispositifs déjà en vigueur. L'attention portée aux « nouveaux » instruments d'action publique, qui plus est dans des domaines dans lesquels l'intervention de l'UE reste contestée ou en constante évolution, ne permet pas de s'interroger sur les évolutions en cours dans des domaines d'action publique plus traditionnels au regard de l'intégration européenne, comme la politique agricole commune ou la politique régionale<sup>6</sup>. De la même manière, une analyse centrée sur l'innovation instrumentale sous-estime les questions liées à la permanence de « vieux » instruments, à leur transformation<sup>7</sup>, à la combinaison entre « anciens » et « nouveaux », et enfin à leurs effets à moyen terme sur les dynamiques de l'action publique européenne<sup>8</sup>.

Pourtant, une analyse plus précise des instruments de certaines politiques européennes montre que ces instruments résultent très largement de processus de diffusion et de transfert en provenance des États membres ou d'autres organismes supranationaux<sup>9</sup>. Les politiques européennes peuvent-elles pour autant être réduites à la somme des instruments importés

1. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

2. Charlotte Halpern, « EU-policy Instruments : To What Extent are they EU-Specific ? », dans Beate Kohler-Koch, Fabrice Larat (eds), *Efficient and Democratic Governance in the EU*, Connex Report Series n° 9, Mannheim, 2008, p. 109-117.

3. Isabelle Bruno, *À vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Beauges, Éditions du Croquant, 2008.

4. Laurie Boussaguet, Renaud Dehousse, « L'Europe des profanes : l'expérience des conférences citoyennes », dans Olivier Costa, Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 241-258.

5. Stijn Smismans, « *New Modes of Governance and the Participatory Myth* », European Governance Papers (EUROGOV) n° N-06-01, 2006 : <<http://www.connex-network.org/eurogov/>>.

6. Wyn Grant, « Policy Instruments in the Common Agricultural Policy », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 22-38 ; Ian Bache, « Partnership as an EU Policy Instrument », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 58-74.

7. O. Treib, H. Bähr, G. Falkner, « Modes of Governance... », art. cité.

8. Charlotte Halpern, « Governing Despite its Instruments ? Instrumentation in EU Environmental Policy », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 39-57 ; Charlotte Halpern, Sophie Jacquot, Patrick Le Galès, « Mainstreaming. A Hero of Lost Causes », communication au X<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Section thématique 20, Grenoble, 7-9 septembre 2010.

9. W. Grant, « Policy Instruments... », art. cité ; Ch. Halpern, « Governing Despite its Instruments ?... », art. cité.

des États membres ? Sans prétendre généraliser ce résultat empirique à l'ensemble des politiques européennes, ces travaux montrent que, dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples, les choix et les combinaisons d'instruments sont largement structurés par les formes d'instrumentation privilégiées à d'autres niveaux d'action publique. L'évolution des instruments des politiques européennes résulte ainsi très largement de la diffusion, du transfert et du réagencement d'éléments préexistants, soulevant ainsi des enjeux spécifiques de sédimentation, d'inertie et de changement, d'éventuelles contradictions et des demandes accrues de coordination.

## Analyser la sédimentation des instruments par la constitution de bases de données

Pour répondre à ces interrogations au-delà des limites identifiées, il nous a semblé utile de constituer des ensembles de données susceptibles d'apporter des éléments de preuve empiriques à partir d'une analyse systématique et relativement exhaustive de tous les instruments utilisés dans le cadre d'une politique sectorielle et ce, depuis les origines de la politique européenne considérée. Nous avons choisi deux cas de politique européenne contrastés. Le premier est celui de la politique de l'environnement où l'UE a développé de nombreuses interventions dans la durée, sous différentes formes. Le second cas est celui des politiques urbaines, qui est à l'inverse un cas d'intervention faible et contestée. L'analyse qui suit repose donc sur deux unités d'analyse, l'instrument d'une part, le secteur de politique publique d'autre part, dont l'articulation permet de borner le domaine au sein duquel les données sont rassemblées. Cette approche est précisée au cours des paragraphes suivants.

Tels que définis dans l'introduction, les instruments constituent un type particulier d'institutions, qui contraignent l'évolution des comportements et des représentations des acteurs ; leur choix n'est ni neutre, ni systématique, et ils produisent des effets structurants à long terme. Cette unité d'analyse permet tout d'abord de résoudre une partie des écueils méthodologiques et analytiques posés par l'analyse de l'action publique européenne, notamment en vue de sa comparaison avec les politiques publiques nationales<sup>1</sup>, voire avec le traitement de certains enjeux au niveau international<sup>2</sup>. Le choix d'une analyse comparée entre deux domaines d'intervention aux trajectoires contrastées permet en outre de s'interroger sur l'apport de cette entrée par rapport aux critères classiquement pris en compte pour rendre compte des trajectoires de développement de l'action publique européenne (critères juridiques, budgétaires et organisationnels). Autrement dit, l'émergence de formes d'instrumentation spécifiques au niveau européen constitue un vecteur de délimitation des secteurs de politique environnementale et urbaine.

Enfin, cette approche se distingue des travaux visant à rendre compte de manière précise des activités de l'UE<sup>3</sup>, voire même de mesurer le degré d'europanisation des politiques

1. R. Dehousse, « Des politiques atypiques ? », cité ; Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 113-132.

2. Ch. Halpern, S. Jacquot, P. Le Galès, « Mainstreaming... », cité ; Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), juin 2006, p. 357-366.

3. Voir par exemple Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Sophie Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010. Pour une analyse critique, voir Mark A. Pollack, « Discussion : The Community

publiques<sup>1</sup>. Le choix consistant à répertorier de manière systématique les instruments de l'action publique environnementale et urbaine de l'UE depuis leurs origines permet d'identifier les logiques d'instrumentation à l'œuvre sur la moyenne durée et de caractériser leurs trajectoires respectives.

### Repérage et classification des instruments sur la moyenne durée

L'approche longitudinale des instruments et de leur évolution est susceptible de relativiser les discours en termes d'innovation et de mettre en évidence les conflits en termes de représentations et d'intérêts survenus au cours du processus d'élaboration, de sélection puis d'intégration d'instruments, dans les répertoires d'instruments préexistants.

Chacun des instruments identifiés à cette occasion – 53 pour l'environnement et 33 pour l'urbain – a fait l'objet d'une fiche de renseignements détaillée qui offre une présentation fine de leurs origines, de leurs caractéristiques principales, en particulier de l'évolution des éventuels techniques et outils qui leurs sont associés<sup>2</sup>, et des différentes étapes qui ont jalonné leur carrière. Les tableaux présentés dans la suite de l'article listent les instruments utilisés dans les deux domaines, ou à tout le moins ceux que nous avons identifiés. Ces instruments ont ensuite été classés en fonction de la typologie proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, qui distinguent cinq catégories d'instruments en fonction de la conception du rapport au politique<sup>3</sup>. Cette typologie est présentée dans le tableau suivant.

**Tableau 1. Typologie des instruments d'action publique**

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective, Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustements au sein de la société civile, mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Method and New Modes of Governance », dans B. Kohler-Koch, F. Larat (eds), *Efficient and Democratic Governance in the EU*, op. cit., p. 151-162.

1. Pour un aperçu, voir le programme du Workshop « Measuring the Europeanization of Public Policies Beyond the 80 %-Myth », Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 27-28 février 2009 : <<http://www.wzb-berlin.de>>. Sur les enjeux méthodologiques que pose « la mesure de l'eupéanisation », voir Theofanis Exadaktylos, Claudio M. Radaelli, « Research Design in European Studies », *Journal of Common Market Studies*, 47 (3), 2009, p. 507-530.

2. Ces fiches de renseignement ont été compilées sur la base de sources primaires et secondaires. Sur les enjeux méthodologiques posés par ce travail de repérage des instruments et de leur évolution, voir *infra*.

3. P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 361.

Cet article repose sur une analyse systématique de tous les instruments utilisés dans le cadre d'une politique sectorielle donnée depuis leurs origines. La démarche privilégiée pour procéder au repérage et à la classification des instruments de ces deux politiques européennes est développée dans l'encadré ci-dessous.

#### Repérage et classification des instruments d'action publique

L'enquête repose sur des choix empiriques nécessairement arbitraires de classification des instruments en fonction d'une typologie préexistante pour constituer des bases de données. Le repérage des instruments et de leur évolution sur la moyenne durée a été réalisé sur la base de sources primaires (archives et littérature grise, réglementation) et secondaires dans les deux domaines étudiés<sup>1</sup>. Dans certains cas, cette analyse a été complétée par une série d'entretiens semi-directifs qui ne sont pas exploités dans cet article. Bien que cette démarche vise à l'exhaustivité, nous sommes conscients de ses limites : dans ce contexte, la publication de ces listes d'instruments par secteur entend surtout permettre leur enrichissement. Ajoutons que la classification des instruments à partir des catégories de la typologie présentée, si elle s'avère globalement pertinente, pose, comme toujours, de délicats problèmes d'arbitrage. La caractérisation et la classification de certains instruments combinant plusieurs dimensions font l'objet de choix qui ne sont pas tout à fait stabilisés. Ensuite, la distinction opérée d'un point de vue analytique entre instruments, techniques et outils se heurte, empiriquement, à des phénomènes d'emboîtement et de superposition différenciés qui génèrent des effets structurants sur le long terme<sup>2</sup>.

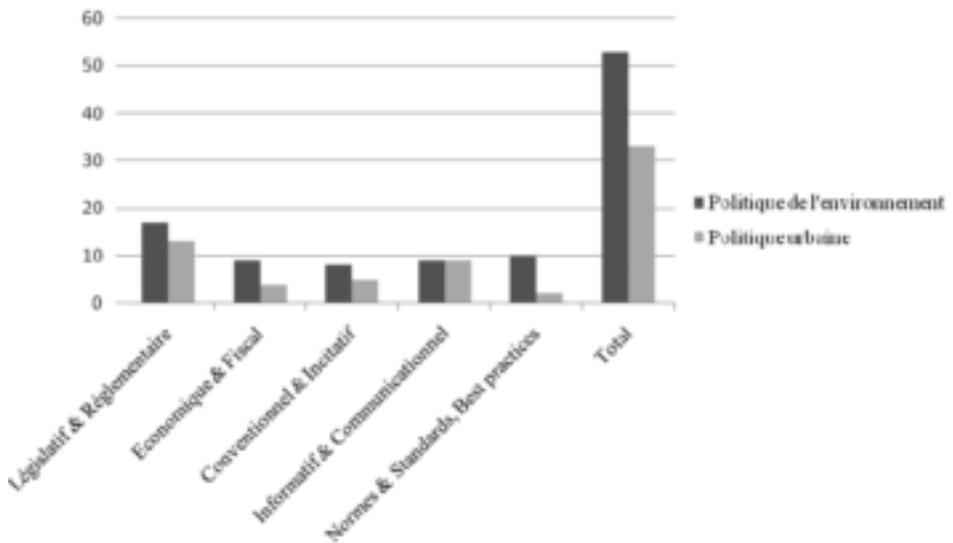
#### Une approche comparée du choix et de la combinaison d'instruments

L'analyse comparée des formes d'instrumentation privilégiées au niveau européen permet de rendre compte des effets liés à leur propre logique sur les objectifs de ces politiques et sur les formes de production et de légitimation de l'action publique environnementale et urbaine de l'UE. Cette analyse comparée de l'action publique européenne dans les domaines de l'environnement et de l'urbain se justifie tout d'abord en raison d'importantes similitudes. Leur développement est relativement récent, leur origine remontant au début des années 1970, permettant d'en répertorier les instruments de manière systématique. Le traitement des enjeux environnementaux et urbains par les institutions européennes a longtemps fait l'objet de contestations, en raison de la grande complexité des enjeux traités, mais aussi du degré élevé de fragmentation des intérêts concernés, ainsi qu'en raison de l'absence de reconnaissance d'une compétence formelle de l'UE dans ces domaines, puis, pour le cas des enjeux urbains, au nom du principe de subsidiarité. Enfin, dans chacun de ces deux domaines d'intervention, les phénomènes d'émergence et de multiplication de « nouveaux » instruments d'action publique se présentent de manière exacerbée (voir graphique 1), avec l'objectif affiché de démocratiser le système décisionnel et d'y associer les acteurs issus de la société civile.

1. Sur ce point, voir Charlotte Halpern, Patrick Le Galès, « Europeanisation of Policy Instruments », NewGov Working Paper 09/D06, 2008, p. 10-13 : <<http://www.eu-newgov.org/>> (29/12/2008).

2. À titre d'exemple, voir le rôle déterminant joué par l'introduction, la diffusion et la systématisation dans la politique environnementale de l'Union européenne de la « meilleure technologie disponible » dans la stabilisation du principe de protection environnementale : Charlotte Halpern, « La politique de l'environnement », dans R. Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, op. cit., p. 205-225.

**Graphique 1. Évolution comparée des instruments des politiques environnementales et urbaine de l'UE**



Malgré ces similitudes, ces politiques ont suivi des trajectoires contrastées si l'on considère les critères classiquement mobilisés pour caractériser le degré d'autonomie d'une politique publique (compétence formelle, budget, organisation). De ce point de vue, la politique environnementale apparaît comme l'un des domaines privilégiés de l'intervention de l'UE<sup>1</sup>. Cette politique européenne, qui a bénéficié très tôt d'une administration et d'un budget autonomes (1973), se caractérise par un degré élevé d'institutionnalisation des formes de coopération entre les acteurs intéressés à son développement. Depuis 1972, plus de 580 textes ont été adoptés, couvrant un nombre croissant d'activités et contribuant à l'amélioration globale du degré de protection environnementale<sup>2</sup>. Au contraire, l'action publique urbaine de l'UE a connu une trajectoire différente et peut aujourd'hui être qualifiée d'embryonnaire, au regard du développement d'autres politiques européennes et des politiques urbaines des États membres<sup>3</sup>. La compétence de l'UE sur les questions urbaines n'a pas été formellement reconnue par les traités, l'Unité urbaine de la Commission européenne (1993) ne s'est pas développée. Ce domaine d'intervention de l'UE se caractérise ainsi par un faible degré d'institutionnalisation, des objectifs ambigus et des compétences incertaines.

1. Parmi l'importante littérature disponible, voir Andrew Jordan (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, Londres, Earthscan, 2<sup>e</sup> éd., 2005 ; A. Lenschow, « Environmental Policy... », cité ; Albert Weale, Geoffrey Pridham, M. Cini, D. Konstadakopoulos, M. Porter, Brendan Flynn, *Environmental Governance in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; John McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, New York, Palgrave, 2001.

2. Pour la période récente, voir Renaud Dehousse, Nicolas Monceau, « Les politiques de l'Union européenne répondent-elles aux attentes des européens ? », dans R. Dehousse, Fl. Deloche-Gaudez, S. Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, op. cit., p. 39 et 41.

3. Voir les conclusions du projet de recherche « The URBAN experience » (2005-2006), piloté par l'Université Humboldt de Berlin (Département de sociologie urbaine) et financé par le Programme européen URBACT 1 : Susanne Frank, Andrej Holm, Hannah Kreinsen, Tim Birkholz (eds), *The European URBAN Experience – Seen from the Academic Perspective*, report for the URBACT Programme, Berlin, Humboldt University, 2006 : <[http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBAN\\_Report\\_komplett\\_final\\_alle\\_Biblios..pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBAN_Report_komplett_final_alle_Biblios..pdf)> (31/03/2010).

## Hériter et importer : les choix d'instruments de l'Union européenne

L'unité d'analyse que constituent les instruments d'action publique permet d'appréhender de manière fine et comparée les contours de l'action publique européenne, indépendamment des objectifs et des compétences formellement inscrites dans les traités. L'analyse des origines des instruments, développée dans la troisième partie de l'article, met en évidence les choix et les combinaisons d'instruments opérés à cet échelon de gouvernement. Ces formes d'instrumentation ont structuré le développement des deux politiques étudiées. La politique environnementale de l'UE est principalement structurée par ses instruments. L'analyse longitudinale de leur évolution depuis 1972 montre non seulement que ce domaine d'intervention est saturé d'instruments, c'est la raison pour laquelle de nombreux auteurs ont mis l'accent sur l'innovation et l'invention de nouveaux instruments dans le cadre d'une analyse sectorielle. Cependant, notre base de données montre que ceux-ci sont très largement empruntés à d'autres échelons de gouvernement (national, supranational). À l'inverse, dans le domaine urbain, et malgré plusieurs tentatives d'innovation instrumentale et de programmes d'action spécifiques, l'évolution des instruments d'action publique montre une faible autonomisation par rapport aux instruments de la politique régionale de l'Union. Contrairement aux différentes phases traditionnellement identifiées dans la littérature sur le développement de ce domaine d'intervention<sup>1</sup>, reposant sur l'évolution des représentations associées aux enjeux urbains, l'approche par les instruments montre que leur soumission au répertoire de la politique régionale de l'UE a freiné la stabilisation de ces enjeux et le développement d'une action publique autonome.

Ces deux secteurs seront analysés successivement, en insistant pour chacun d'entre eux sur le choix et la combinaison des instruments, d'une part, et sur leurs effets pour le développement de l'action publique européenne, d'autre part.

### La politique environnementale de l'Union européenne : accumulation et transferts des instruments

L'analyse des origines des instruments d'action publique environnementale de l'UE (voir tableau 2) permet, dans un premier temps, d'expliquer de manière détaillée l'existence d'un système décisionnel à plusieurs niveaux, ainsi que la capacité limitée de l'UE à l'innovation instrumentale. Dans un second temps, nous montrons que le choix et la combinaison des instruments privilégiés contribuent parfois à l'extension du champ d'intervention de l'UE, sans que ceci ne se traduise nécessairement par le renforcement de la Commission vis-à-vis des États membres.

1. Susanne Frank, « The European Union and the European Cities : Three Phases of the European Urban Policy », dans Uwe Altröck, Simon Güntner, Sandra Huning, Deike Peters (eds), *Spatial Planning and Urban Development in the Ten New EU Member States*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 307-322.

**Tableau 2. Liste des instruments de l'action publique environnementale de l'UE**

<b>Instruments législatifs et réglementaires</b>	<b>Date</b>	<b>Origines</b>
Directive (marché commun)	1967	EURATOM
Communication	1971	Traité de Rome (art.100 & 235)
Directive (environnement)	1976	2 <sup>e</sup> PAE <sup>1</sup> + art.100
Directive cadre	1976	2 <sup>e</sup> PAE + art.100
Résolution	1978	Réglementation internationale (+ US)
Décision	1980	Réglementation internationale
Traité environnemental	1974	Réglementation internationale
Zonage (espèces)	1979	Réglementation internationale
Notification (produits)	1979	État membre (France)
Règlement	1981	Réglementation internationale
Directive (procédure environnementale)	1983	3 <sup>e</sup> PAE + art. 235
Autorisation (activité)	1984	État membre (France)
Dérogation	1988	Principe de dérogation (Acte unique)
Autorisation (OGM)	1990	Sous-secteur environnement UE (pollution)
Autorisation (substances)	1991	Sous-secteur environnement UE (pollution)
Zonage (management)	1991	État membre (France)
Autorisation (produits)	2001	Sous-secteur environnement (pollution) UE + État membre (GB)
<b>Instruments économiques et fiscaux</b>	<b>Date</b>	<b>Origines</b>
Incitations fiscales	1970	États membres (Principe du pollueur payeur)
Redevances	1975	État membre (RFA)
Quotas (ressources naturelles)	1983	Réglementation internationale
Aides publiques	1984	3 <sup>e</sup> PAE
Péréquation financière	1988	Réglementation internationale
Quotas d'importation (substances)	1989	Réglementation internationale
Taxe carbone (projet)	1990	État membre (Danemark)
Échanges de quotas	2003	UE
Aides publiques non remboursables	2000	Réglementation internationale & UE (aide au développement)
<b>Instruments conventionnels et incitatifs</b>	<b>Date</b>	<b>Origines</b>
Enregistrement (produits) <sup>2</sup>	1967	Réglementation internationale
<b>Réseau d'observation</b>	<b>1978</b>	<b>Réglementation internationale</b>
Réseau de suivi	1987	Réglementation internationale

1. Les programmes d'action environnementale (PAE) ont été introduits à partir de 1973. Définis pour une durée de cinq ans, ils s'apparentent plus à des déclarations de nature politique et non contraignante.

2. Nous respectons ici la convention qui considère la Directive sur les substances dangereuses 67/548/EEC comme la première intervention réglementaire de l'UE dans le domaine environnemental. Voir J. McCormick, *Environmental Policy in the European Union, op. cit.*, p. 42-45.

Accords volontaires (auto-régulation)	1988	Réglementation internationale
Codes de conduite	1991	Réglementation UE (Agriculture)
Mécanisme de suivi	1993	Réglementation internationale
Accords environnementaux	1993	État-membre
Accords volontaires (co-régulation)	1998	Sous-secteur Environnement UE (pollution)
<b>Instruments informatifs et communicationnels</b>	<b>Date</b>	<b>Origines</b>
Étiquetage (substances)	1967	Réglementation internationale
Forum consultatif	1974	International
Réseau d'information	1978	État membre
Procédure d'information	1990	UE (Principe d'information)
Étiquetage (OGM)	1990	Réglementation UE (produits chimiques)
Éco-label	1992	État membre (RFA, Suède, France)
Label (emballages)	1994	État membre (Danemark)
Conférence consultative	1996	UE (Principe d'information)
Cartographie	2002	État membre
<b>Normes et standards/Bonnes pratiques</b>	<b>Date</b>	<b>Origines</b>
Standards à la source (Émission)	1970	État membre (RFA)
Standards (qualité environnementale)	1973	État membre
Standards plafond (biologique)	1973	État membre
Méthode standardisée	1973	État membre
Standards (produits)	1975	État membre (RFA)
Meilleure technologie disponible (BAT)	1976	État membre
Étude d'impact environnemental	1985	UE
Éco-audit	1993	État membre (GB)
Standards (certification énergétique)	1993	État membre (GB)
Documents de référence (BAT)	1996	État membre (GB)

L'évolution des instruments de l'action publique environnementale de l'UE depuis 1972 (tableau 2), montre tout d'abord que ce domaine d'intervention se caractérise par un nombre particulièrement élevé d'instruments : 53 au total. Ce premier résultat confirme l'activisme de l'Union dans ce domaine, une caractéristique mise en avant de manière récurrente dans la littérature<sup>1</sup>. Mais l'analyse des origines des instruments d'action publique environnementale de l'UE montre aussi la capacité limitée de l'UE à l'innovation instrumentale dans un domaine alors émergent, ce qui constitue un second résultat. Mis à part quelques cas d'innovation instrumentale, tel le système d'échange de quotas d'émissions, les instruments de l'action publique environnementale de l'UE résultent de processus de

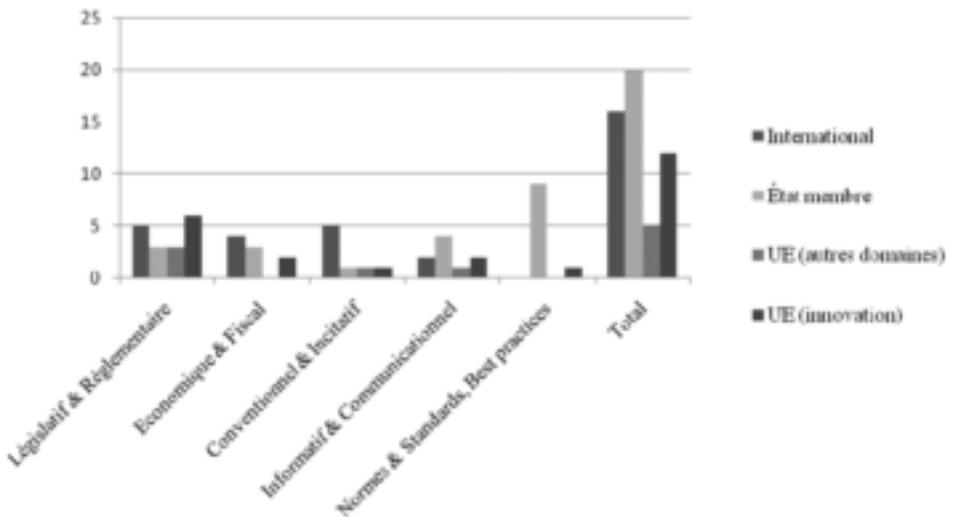
1. J. Golub (ed.), *New Instruments...*, *op. cit.*; Ian Bailey, *New Environmental Policy Instruments in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2003; Andrew Jordan *et al.*, « New Environmental Policy Instruments: An Evolution or a Revolution in Environmental Policy ? », *Environmental Politics*, 12 (1), 2003, p. 201-224.

diffusion et d'hybridation entre niveaux de gouvernement et entre secteurs (voir aussi graphique 2)<sup>1</sup>.

Ainsi, et pour toute la période considérée, plus des deux tiers de ces instruments (34) ont été développés, voire importés, à partir des choix opérés à l'échelle internationale (accords internationaux, droit international de l'environnement, expériences nationales hors UE) et/ou dans les États membres. Par conséquent, d'après nos données, choisir un instrument pour mettre en œuvre la politique européenne revient avant tout à importer un instrument existant au niveau international. L'analyse par les instruments confirme le rôle structurant des processus de diffusion et de transfert des instruments en provenance des politiques nationales de l'environnement sur le développement de l'action publique européenne dans ce domaine. Plus précisément, l'influence de la politique française pour les instruments de type législatif et réglementaire, et ouest-allemande puis britannique pour les standards et bonnes pratiques<sup>2</sup>, est à souligner<sup>3</sup>.

Contrairement à ce qui s'écrit sur la nouveauté, un tiers de ces instruments environ (16) ont été mobilisés au terme d'un processus de réorganisation d'instruments préexistants au niveau européen, sur la base d'expériences menées dans d'autres domaines d'action publique (agriculture, produits chimiques) ou dans d'autres sous-secteurs de la protection environnementale, en particulier la lutte contre la pollution, qui constitue l'un des premiers enjeux traités au niveau européen et dont les instruments ont ensuite été repris dans le cadre du traitement d'autres enjeux environnementaux.

**Graphique 2. Origines des instruments d'action publique environnementale de l'UE**



1. Pour l'analyse systématique, voir Charlotte Halpern, « The Deepening and Intensification of the EU Environment Policy », dans Ch. Halpern, P. Le Galès, *Europeanization of Policy Instruments*, op. cit., p. 37-66.

2. Sur cette évolution, Ian Bache, Andrew Jordan, *The Europeanization of British Politics*, Basingstoke, Macmillan, 2006.

3. Voir Tanja A. Börzel, « Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting : Member State Responses to Europeanization », dans A. Jordan (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, op. cit., p. 161-180.

Les résultats obtenus suite à l'analyse des origines et de l'évolution des instruments de la politique européenne de l'environnement remettent en cause de manière assez claire la pertinence de la distinction entre « anciens » et « nouveaux » instruments d'action publique pour l'analyse des transformations de l'action publique environnementale de l'UE. Entre 1972 et 1986, bien que les instruments de type réglementaire aient été privilégiés (12), ils ont été introduits en combinaison avec d'autres types d'instruments permettant la centralisation de l'information sur certains enjeux environnementaux, soit pour assurer le suivi de substances dangereuses au sein du territoire européen (étiquetage, enregistrement de produits), soit pour échanger des informations et de l'expertise au sujet d'enjeux pour lesquels l'intervention européenne était fortement contestée (réseaux de suivi, d'information), comme dans le domaine de la pollution marine sur lequel nous reviendrons.

L'activisme de l'UE, ainsi que les dynamiques à l'œuvre lors de la sélection des instruments s'expliquent tout d'abord par le caractère contesté de l'action européenne dans ce domaine jusqu'à la reconnaissance formelle de sa compétence environnementale par l'Acte unique. L'attention portée à cette première période permet d'expliquer les différentes facettes de cet activisme instrumental. Entre 1972 et 1986, 28 instruments sont adoptés au niveau européen, dont 18 en provenance d'autres niveaux de gouvernement. Le recours aux instruments privilégiés ailleurs confère une certaine légitimité aux propositions formulées par les institutions européennes en matière de protection environnementale, l'Union opérant soit comme une courroie de transmission du droit international de l'environnement, soit comme un vecteur d'harmonisation des dispositions adoptées par les États membres en matière de protection environnementale au cours de la même période. Ceci laisse une large marge de manœuvre aux États et aux groupes d'intérêt économique, organisés par branche d'activités, pour participer activement à l'élaboration de ces standards, et au niveau national, à leur mise en œuvre.

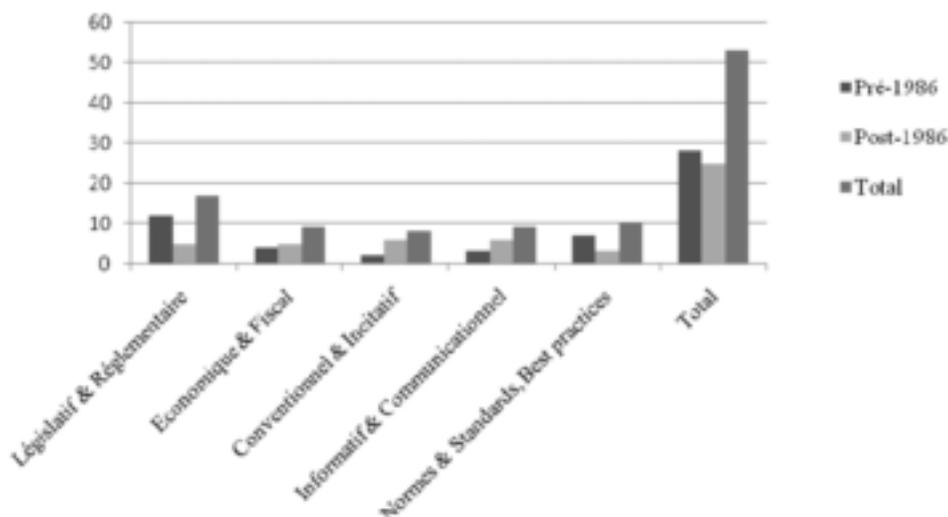
Enfin, le choix d'instruments de type réglementaire, particulièrement privilégié au cours de la période (voir graphique 3), confère également une base juridique formelle aux mesures environnementales adoptées au niveau européen. Le manque initial de base juridique à l'action européenne dans le domaine environnemental a fait l'objet de nombreux recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)<sup>1</sup>. Les décisions rendues à cette occasion ont permis l'accumulation progressive d'une jurisprudence en matière d'environnement (qui n'est pas un instrument) avec deux effets principaux : d'une part, dégager un principe général de « protection de l'environnement », et d'autre part, affirmer la compétence externe de la Commission européenne en matière environnementale, c'est-à-dire le droit de participer aux négociations internationales avec des États tiers<sup>2</sup>.

1. On peut citer les recours déposés par la Commission contre l'Italie pour dénoncer la non mise en œuvre de directives sur les détergents et les fuels liquides (arrêts 91/79 et 92/79, *Commission v. Italy*, 1980), ou encore le recours déposé par la Commission contre le Danemark sur les dispositions prises par cet État en matière de collecte et de recyclage des déchets (arrêt 302/86, *Commission v. Danemark*). Pour plus de détails sur le rôle de la CJCE dans le développement de la compétence environnementale des Communautés européennes, voir Ch. Halpern, « Politique de l'environnement », cité, p. 212-213 ; A. Lenschow, « Environmental Policy... », cité, p. 317 et 323.

2. Voir Alberta M. Sbragia, « Institution-Building from Below and Above : The European Community in Global Environmental Politics », dans Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet (eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 283-303.

Ainsi, les choix opérés en faveur des instruments de type réglementaire ont permis aux institutions européennes, et en particulier à la Commission, de contourner les blocages politiques et institutionnels afin de développer la compétence environnementale de l'UE et ses politiques.

**Graphique 3. Activisme instrumental et compétence environnementale de l'UE (1986)**



L'analyse longitudinale des instruments de la politique européenne de l'environnement montre cependant que ces instruments de type réglementaire et législatif ont été combinés avec des instruments de nature moins contraignante tout au long de la période considérée. Ces formes d'instrumentation innovantes ont, d'une part, contribué à l'extension de la compétence environnementale de l'UE et, d'autre part, structuré le processus d'intégration européenne.

Les choix opérés dans un premier temps en faveur d'une combinaison des directives ou directives-cadres et de standards uniformes contribuent à l'institutionnalisation d'un système d'acteurs à deux niveaux, dans lequel les acteurs et les intérêts nationaux jouent un rôle crucial, que ce soit au niveau européen lors d'une phase d'opérationnalisation des directives-cadres, ou au niveau national lors de la transposition en droit national de cette réglementation européenne ou de sa mise en œuvre. Ainsi, cette approche est largement déconnectée des objectifs et des principes d'action, qui restent contradictoires et reposent sur des représentations différenciées des enjeux liés à la protection de l'environnement et au développement durable. Sur la longue durée, l'adoption de différents types de standards largement inspirés des choix opérés au niveau national (RFA puis Grande-Bretagne) a ainsi eu des effets structurants à plus long terme sur le développement de l'action publique environnementale de l'UE. En premier lieu, et de manière similaire aux observations de Wyn Grant à partir de la Politique agricole commune<sup>1</sup>, l'action publique environnementale de l'UE peut être de plus en plus assimilée à la somme des politiques environnementales des États

1. W. Grant, « Policy Instruments in the Common Agricultural Policy », art. cité.

membres. Ainsi, une partie des effets identifiés résulte de la dimension générique des instruments, et peut donc être observée dans d'autres systèmes politiques. En deuxième lieu, ces choix initiaux ont structuré les formes de mobilisation et de représentation des acteurs et des intérêts au processus décisionnel européen, en particulier des groupes d'intérêt économiques. Organisés par branche d'activités, ces derniers participent activement, au niveau européen, à l'élaboration de ces standards et de leurs paramètres respectifs, et au niveau national, à leur mise en œuvre. Dans un troisième temps, cette approche combinant différents types de standards a contribué, au moment de la transposition en droit national et de la mise en œuvre, au renforcement des approches nationales en matière de protection de l'environnement, comme le montre l'exemple de la lutte contre la pollution.

L'articulation entre cette approche combinant standards et directives ou directives-cadres avec des techniques et des outils plus contraignants contribue dans un second temps à la recomposition de cette première forme d'instrumentation. Plus précisément, le degré de contrainte associée à ces techniques et outils s'explique soit d'un point de vue juridique, grâce au contrôle exercé par la Cour de justice des Communautés européennes, ou d'un point de vue politique, grâce à la mise en place de dispositifs de suivi associant des acteurs et des intérêts non sectoriels. Leur introduction vise à surmonter les effets d'inertie et de sédimentation dus à l'institutionnalisation d'un système d'acteurs à deux niveaux. La généralisation de la technique dite de « meilleure technologie disponible », de procédures d'impact, d'audit et de certification énergétique ou encore de documents de référence, toutes inspirées des réglementations nationales, notamment britannique, contribue ainsi à renforcer la capacité de pilotage de l'action publique environnementale par les institutions européennes, et en particulier le rôle du Parlement européen et de la CJCE<sup>1</sup>.

Enfin, l'introduction de « nouveaux » instruments dans la politique environnementale, observée dès 1972 mais intensifiée au cours de la période récente, se justifie au départ par l'objectif de renforcement et de structuration des droits des citoyens et la liberté d'accès à l'information sur l'environnement<sup>2</sup>. À plus long terme, elle permet d'impulser un processus de centralisation de l'information, des données et de l'expertise au niveau européen, dans un premier temps au bénéfice de la Commission européenne. Plus précisément, dans des domaines où l'intervention européenne est inexistante ou très peu développée, groupes d'intérêt économiques, administrations nationales et collectivités locales se voient incités à transmettre des informations sur l'usage de produits et de substances dangereuses, ou sur différentes sources de pollution, comme par exemple les établissements industriels. Reposant au départ sur le volontariat, ces incitations ont été associées à des techniques de *reporting* et des indicateurs de mesure de la pollution ou de la dangerosité des substances et produits concernés, avec deux types d'effets. D'une part, cette forme d'instrumentation contribue à structurer ces flux d'informations et des données, à les ordonner de telle sorte qu'elles puissent être agrégées au niveau européen. D'autre part, et à plus long terme, cette forme d'instrumentation permet directement la réorganisation des formes de participation et de représentation des intérêts au niveau européen, et la structuration des répertoires d'action privilégiés, au profit de la production d'expertise et du *lobbying*<sup>3</sup>. La classification, l'étiquetage,

1. Voir les contributions à l'ouvrage d'A. Jordan (ed.), *Environmental Policy in the European Union*, op. cit.

2. Pierre Lascoumes, « Les politiques environnementales », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 35-42.

3. Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006.

la cartographie ou encore les réseaux d'information constituent autant d'instruments dont l'articulation favorise ce processus de centralisation de l'information et de l'expertise.

Dans certains cas, ce vaste ensemble de données constitue, comme les produits chimiques et les OGM par exemple, un préalable à la mise en place d'une réglementation contraignante de l'utilisation, de la circulation et de la mise sur le marché de produits aux effets avérés ou présumés sur la santé<sup>1</sup>. Cependant, et dans la majorité des cas, ce processus de centralisation de l'information et de l'expertise n'a pas conduit de manière systématique au renforcement de la capacité de pilotage de la Commission européenne, notamment du fait de la création d'agences spécialisées, telle l'agence européenne des produits chimiques<sup>2</sup>.

À titre d'exemple, l'analyse du rôle différencié des réseaux d'information et d'observation dans les domaines de la protection marine, de la forêt et de la pêche permet de rendre compte du rôle structurant de cette forme d'instrumentation fondée sur l'articulation entre des instruments de type incitatif et des instruments de type informatif (voir tableau 2), tout en montrant ses limites pour l'autonomisation de l'action publique européenne. Ainsi un réseau d'information est introduit en 1978 dans le domaine de la protection marine puis étendu quelques années plus tard à la pêche pour faciliter l'agrégation des données liées à la pollution de ces ressources et milieux naturels. Plus tard encore (1987), ces réseaux d'information sont articulés à des réseaux de suivi, qui constituent un type d'instrument incitatif. En tant qu'instruments d'action publique, ces réseaux d'information et de suivi ont été introduits au niveau européen afin d'assurer la transposition de la réglementation internationale<sup>3</sup> et de limiter l'introduction de formes de réglementation plus contraignantes pour traiter ces différents enjeux. Ainsi, et en fonction du degré de politisation de ces enjeux au niveau européen, ces réseaux d'information et de suivi ont été articulés à des procédures contraignantes, comme par exemple une technique d'enregistrement dans le cas de la pêche, ou à des procédures plus souples, telle une technique d'échange des données dans le cas de la pollution marine. Leur caractère plus ou moins contraignant explique, en partie seulement, que, dans le cas de la pêche, ces réseaux aient constitué un prélude au développement d'une politique intégrée et autonome dans ce domaine, contribuant à l'ouverture d'opportunités pour les acteurs intéressés à ce processus et à la stabilisation des représentations associés à cet enjeu<sup>4</sup>. Dans le domaine de la pollution marine en revanche, le degré peu contraignant de la dimension procédurale de l'instrument, associé à la mobilisation des différents acteurs intéressés, explique que cette combinaison d'instruments n'ait constitué qu'un vecteur de centralisation de l'information au niveau européen.

L'évolution de l'intervention européenne dans le domaine forestier, qui repose sur l'articulation entre un réseau d'information et un réseau d'observation, montre de quelle manière cette forme d'instrumentation a freiné le développement d'une politique européenne. En l'absence d'incitation réglementaire internationale, seul un réseau d'information a été introduit au niveau européen au début des années 1980, tandis que seule la pollution forestière résultant de l'activité des larges installations de combustion, et donc conçue comme un

1. Voir Jean-Noël Jouzel, Pierre Lascoumes, « Le règlement REACH : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, 33, 2011.

2. Ceci rejoint les conclusions d'Olivier Borraz, *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

3. Raphaël Romi, avec Gaëlle Bossis, Sandrine Rousseaux, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2005 ; Nigel Haigh (ed.), *Manual of Environmental Policy*, Leeds, Maney Publishings, 2004 ; J. McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, op. cit.

4. Christian Lequesne, *L'Europe bleue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

problème de pollution industrielle, faisait l'objet d'une réglementation contraignante au niveau européen. Dans ce contexte, le réseau d'observation constitue une tentative d'incitation des États membres à procéder, de manière régulière, à un état des lieux de leurs forêts, mais ce processus facilitant l'échange d'informations et de données (Système européen d'information et de communication sur les forêts), ne visant pas à leur centralisation, est placé sous l'égide d'une instance garantissant la compétence des États membres dans le traitement de cette protection forestière (le Comité permanent de la forêt). Une autre dimension de la protection forestière a également fait l'objet de mises à l'agenda européen de manière récurrente, dans un contexte spécifique de politisation lié aux incendies dans les forêts du sud de l'Europe. Cet enjeu conduisit dans un premier temps à la mise en place d'un réseau d'information, introduit dès l'élargissement de 1981, permettant d'inciter les États membres à développer des mesures préventives contre les incendies. Dans le cadre des opportunités offertes par la politique régionale, cette première intervention européenne fut étendue en 1986 à travers l'introduction d'un réseau de suivi aux effets contraignants. Celui-ci fut combiné dès ses origines à un instrument de type économique et fiscal, permettant le financement de mesures préventives à l'échelle nationale, et progressivement à deux autres types d'instruments : un ensemble de méthodes standardisées (bonnes pratiques) et des campagnes d'information sur les incendies de forêt.

L'analyse combinée de l'évolution des instruments d'action publique environnementale de l'UE et de leurs origines montre ainsi que peu d'entre eux sont spécifiquement européens et qu'ils se caractérisent depuis 1972 par leur diversité, bien que cette caractéristique se soit intensifiée depuis le milieu des années 1990. L'activisme instrumental de l'UE dans le domaine environnemental ne résulte pas tant de sa capacité à l'innovation instrumentale, mais plutôt de sa capacité à importer des instruments développés à d'autres niveaux de gouvernement pour accroître sa légitimité dans ce domaine. L'approche par les instruments permet ainsi d'expliquer le paradoxe selon lequel l'UE aurait été un moteur de développement des politiques nationales de l'environnement, alors que son influence sur le choix et la sélection des instruments privilégiés reste faible<sup>1</sup>. Autrement dit, la diffusion et le transfert des instruments de la politique européenne de l'environnement n'auraient constitué qu'une dimension marginale des processus d'européanisation des politiques nationales dans ce secteur<sup>2</sup>. Ce résultat doit être précisé à l'aune de l'analyse comparée de l'évolution des politiques environnementales des États membres<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, l'action publique environnementale de l'UE apparaît comme saturée d'instruments, soulevant ainsi des enjeux spécifiques de sédimentation et de coordination partiellement résolus à ce jour. Plus précisément, l'entrée par les instruments privilégiée permet de souligner le fait que la compétence et la capacité de pilotage de l'UE dans le domaine environnemental fassent (toujours) l'objet de contestations récurrentes : son action environnementale est plus structurée par ses instruments que par ses objectifs ou ses résultats. De ce point de vue, cette situation diffère profondément de celle observée dans le domaine urbain.

1. Il s'agit de la conclusion du travail comparatif : A. Jordan *et al.*, « The Rise of "New" Policy Instruments in a Comparative Perspective », art. cité, p. 490.

2. Sur la relation entre européanisation et transfert, voir Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 ; Sabine Saurugger, Yves Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, p. 179-211.

3. Pour le cas français, voir Charlotte Halpern, « L'Union européenne, vecteur d'innovation instrumentale ? », *Politique européenne*, 32, mars 2011.

### La politique urbaine européenne : la contrainte des instruments de la politique régionale révèle l'absence d'autonomie

La politique urbaine européenne offre une longue histoire d'institutionnalisation contrariée. L'Union n'a pas de compétence propre mais la question urbaine a été au centre de maints groupes de travail et commissions parlementaires depuis au moins le début des années 1960<sup>1</sup>. On peut tout d'abord caractériser cette politique par ses objectifs<sup>2</sup> : au cours des 50 dernières années, la politique urbaine est toujours présentée, mise en forme et justifiée à partir de trois cadres normatifs et cognitifs. Le premier, historiquement, met l'accent sur les risques de la concentration urbaine à partir d'une problématique d'aménagement du territoire et d'inégalités entre les régions, mais il souligne en parallèle la productivité économique des grands pôles urbains et leur capacité de développement. Le second cadre, qui apparaît à partir des années 1970, insiste sur les questions environnementales, la qualité de la vie, la pollution et la consommation de ressources associée aux villes, tout ceci étant ensuite reformulé dans les années 1990 en termes de développement durable. Le troisième cadre, enfin, est structuré à partir de la question de la crise urbaine, du déclin des grandes villes industrielles et des ports en Europe. Les priorités vont un peu varier dans le temps mais, la plupart du temps, les objectifs des programmes de la politique urbaine, depuis les années 1980, associent toujours ces trois éléments. Ils ont pour objet le développement économique, la rénovation des quartiers et des villes en crise et le développement durable. Ces objectifs sont assez généraux, pas toujours d'une grande précision et relativement stables sur la longue durée, c'est-à-dire depuis les premiers « Programmes opérationnels intégrés » mis en œuvre à Naples et Belfast après 1978.

Ces objectifs ne caractérisent cette politique que de façon très générale. Ils ne donnent pas d'indications sur sa dynamique. L'analyse des instruments est susceptible de nous donner des éléments plus précis pour caractériser ses transformations (voir tableau 3).

**Tableau 3. Liste des instruments de l'action publique urbaine de l'UE**

Instruments législatifs et réglementaires	Date
Articles 92.2. b&c, article 92.3 du Traité de Rome	1957
Additionnalité	1975
Règlement (politique régionale)	1988
Programmes opérationnels	1989
Critères de désignation des zones	1989
Critère d'éligibilité (indicateurs de pauvreté)	1989
Zonage	1989
Document unique de programmation	1993
Plans de développement régional	1993
Cadre de soutien communautaire	1993
Cadre national de référence	1993

1. Laura Grazi, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologne, Il Mulino, 2006.

2. Voir aussi S. Frank, « The European Union and the European Cities... », cité.

Règlement (aides d'État)	1997
<i>Mainstreaming</i>	1997
<b>Instruments fiscaux et économiques</b>	Date
Fonds européen de développement régional (FEDER)	1975
Fond social européen (FSE)	1975
JESSICA	2006
JEREMIE	2006
<b>Instruments conventionnels et incitatifs</b>	Date
Opérations intégrées de développement	1978
Cofinancement	1989
Partenariat	1989
Programmation pluriannuelle	1989
Projets pilotes urbains	1990
<b>Instruments informatifs et communicationnels</b>	Date
Action concertée de recherche (développement des grandes concentrations urbaines)	1978
Réseaux d'échange de bonnes pratiques	1990
Guidelines	1993
Forum consultatif (Vienne)	1998
Audit urbain	1998
<i>Vade mecum</i> , aide-mémoires	1999
URBACT	2003
Conférence de citoyens	2005
Charte urbaine de Leipzig	2007
<b>Normes et standards/Bonnes pratiques</b>	Date
Procédures de suivi	1988
Indicateurs d'évaluation	1993

La politique urbaine se caractérise essentiellement par deux types d'instruments : d'un côté, tout un ensemble de dispositifs réglementaires mis en œuvre à la fin des années 1980 et au début des années 1990, de l'autre un grand nombre d'instruments informatifs et communicationnels complétés par une panoplie plus large. L'origine de ces deux catégories est assez différente.

Dans le premier cas, l'origine des instruments est assez claire : ils proviennent tous de la politique régionale européenne. La politique urbaine européenne s'est développée dans ce sillage, à partir d'exceptions, d'expérimentations ou du détournement des règles et des instruments de la politique régionale<sup>1</sup>. Les premiers instruments de la politique urbaine et les

1. Sur la politique régionale, voir Ian Bache, *Europeanization and Multi-level Governance*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2008. Sur les instruments de la politique régionale, voir Ian Bache, « Partnership as an EU Policy

principaux instruments d'intervention sont donc les instruments de la politique régionale, du règlement FEDER comme l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, les critères d'éligibilité, le zonage ou le partenariat. L'innovation instrumentale est très limitée. Ce n'est pas le fait du hasard. Après la période expérimentale des années 1979 et 1980, la politique commence à prendre forme à partir du moment où la Commission décide de soutenir les villes. Jacques Delors et son commissaire à la politique régionale Bruce Millan<sup>1</sup> négocient un règlement du FEDER qui permet l'expérimentation, ouvrant ainsi la porte à une série de programmes qui constituent l'embryon de la politique urbaine. Cette innovation se traduit notamment par la création d'une unité urbaine au sein de la direction de la politique régionale, informelle d'abord et officialisée en 1993. L'instrumentation de la politique régionale lui est donc confiée. Cependant, cette unité se heurte à l'hostilité générale de la direction de la politique régionale contrôlée notamment par des acteurs et intérêts espagnols. L'instrumentation reflète bien des rapports de force politiques. Ces acteurs, ainsi que les représentants des autres États membres bénéficiaires de la politique régionale, craignent que la politique urbaine ne soit un prétexte pour détourner les fonds de la politique de cohésion des régions en retard de développement, soit l'Espagne, la Grèce, l'Irlande en premier lieu, au profit des métropoles en crise essentiellement situées dans le nord de l'Europe. D'autres États, comme l'Allemagne, contestent la légitimité de l'intervention communautaire dans ce domaine, au nom du principe de subsidiarité. Arguant de l'absence de compétences de l'UE et malgré les pressions du Parlement, la direction générale de la politique régionale va ainsi étroitement contrôler et encadrer la mise en œuvre de la politique urbaine.

L'instrumentation de la politique urbaine est donc effectuée sous contrainte, le choix des instruments est limité, seuls ceux venant de la politique de cohésion sont acceptés, au prix de quelques torsions, détournements et adaptations. La politique urbaine n'a pas dans un premier temps d'autonomie, ce qui se reflète dans le choix des instruments.

Dans le second cas, les instruments sélectionnés sur une base plus expérimentale concernent l'information et la communication avec les habitants, comme les forums consultatifs ou les conférences de citoyens. Ils ont des effets limités. Cette dynamique est particulièrement claire dans l'innovation instrumentale que constitue le recours à l'article 10 du règlement du FEDER qui permet l'expérimentation. La Commission utilise cet article pour financer de nombreux réseaux d'autorités locales, de quartiers et de villes, qui constituent autant de clientèles intéressées et mobilisables pour développer cette politique. Ces instruments visent tout d'abord à mettre en forme, codifier, diffuser, légitimer les expériences de renouvellement urbain en Europe, ainsi qu'à diffuser les manières de faire et les priorités qui ont émergées dans le cadre européen. Ensuite, ces instruments permettent la production et la comparaison de données soit dans le cadre de réseaux d'échange d'expériences, soit par la production d'indicateurs systématiques, comme dans le cas des audits urbains, afin de comparer les situations, de rendre les villes européenne plus « lisibles »<sup>2</sup>.

L'articulation entre des instruments adaptés de la politique de cohésion et des instruments sélectionnés sur une base plus expérimentale structure l'évolution de la politique urbaine européenne et explique les limites de son autonomisation.

Instrument », art. cité ; John Bachtler, Carlos Mendez, « Who Governs EU Cohesion Policy ? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds », *Journal of Common Market Studies*, 45 (3), 2007, p. 535-564.

1. Bruce Millan est originaire de Glasgow, l'un des sites d'expérimentation de la politique.

2. James Scott, *Seeing Like a State*, New Haven, Yale University Press, 1998 ; Alain Desrosières, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993.

La politique urbaine européenne s'institutionnalise dans la deuxième partie des années 1990 à partir d'instruments tels que le soutien à des réseaux de villes comme Eurocité, les instruments du programme URBAN, le Forum urbain ou l'Audit urbain. Ces instruments visent avant tout à produire de l'information, normaliser des critères et des catégories, rendre visibles et mettre en exergue des expériences afin de les transférer, structurer des réseaux, des clientèles de soutien à cette politique urbaine. Cet activisme dans l'introduction de nouveaux instruments ne dissimule cependant pas le fait que tout ce qui concerne la mise en œuvre de financement passe par des instruments qui demeurent ceux de la politique régionale. Ces instruments très visibles de mobilisation et d'information favorisent l'enrôlement d'acteurs intéressés au sein d'une coalition urbaine et permettent des comparaisons systématiques des évolutions des villes européennes analysées comme telles et la mise en évidence d'expériences de rénovation urbaine emblématiques<sup>1</sup>. Par ce biais, l'unité urbaine de la Commission s'affirme comme un acteur majeur par la centralisation de la production de données, la légitimation que donne le label européen à des stratégies urbaines et par le développement de la comparaison d'expérience qui lui permet de mettre en question les politiques urbaines nationales. Ces instruments contribuent peu en revanche à la mise en œuvre de programmes de politique publique qui transforment les villes, sauf dans le cas du programme URBAN.

La création du programme URBAN en 1994 donne en effet une nouvelle dimension à la politique urbaine européenne, qui trouve là son programme phare (voir graphique 4). Il combine les instruments réglementaires classiques et les innovations instrumentales plus limitées. L'unité urbaine créée au sein de la Commission l'année précédente va créer ce programme d'action publique à partir de différentes expériences nationales. Comme dans le cas de l'environnement, la Commission a bricolé en combinant les résultats de sa propre expérimentation à des expériences locales menées notamment en France et en Grande-Bretagne.

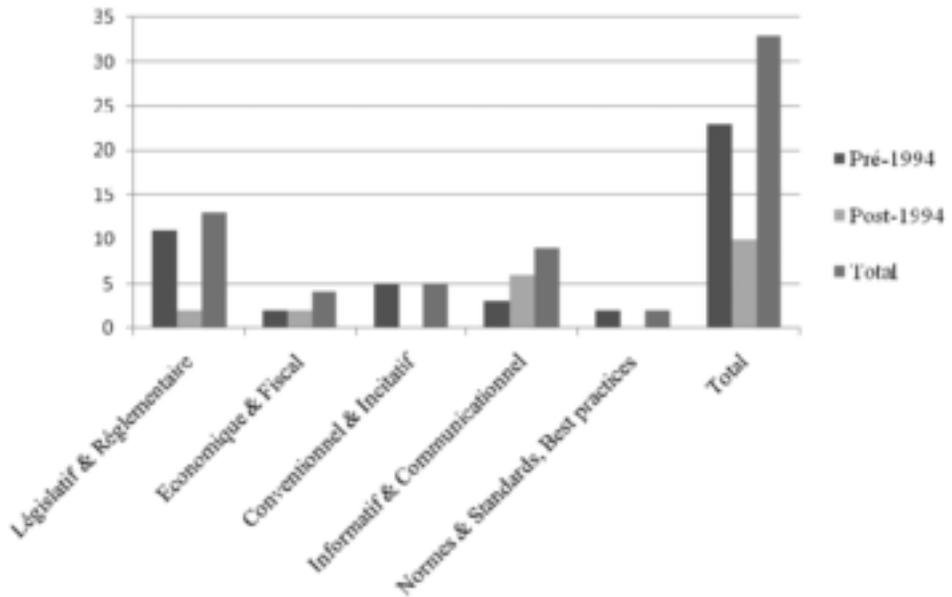
Le programme URBAN est élaboré tout d'abord à partir de l'expérience des Contrats de ville en France et du City Challenge en Angleterre<sup>2</sup>. Ces contrats, un instrument phare de la politique de la ville du gouvernement Rocard, avaient pour objet des actions et des investissements coordonnés à l'échelle d'une agglomération. Ils étaient négociés par le ministère de la Ville, le préfet et le maire dans le cadre d'un contrat aux objectifs assez larges et des perspectives de moyen terme pas toujours très précises ni clairement évaluées. L'objectif était la lutte contre le déclin des quartiers en crise envisagée dans une perspective urbaine et de développement social. Ensuite, à peu près au même moment, et cela constitue la deuxième origine du programme URBAN, les Britanniques inventent le programme City Challenge qui repose sur l'appel d'offre concurrentiel, la mobilisation de ressources publiques et privées dans un contrat très précis et annuel privilégiant le développement économique et le pilotage par indicateur. Enfin, le programme URBAN s'appuie sur l'expérience des Projets pilotes urbains développés de manière au départ presque confidentielle par la Commission à partir de 1989 à Londres et Marseille, soit deux cas de villes en crise qui n'étaient pas éligibles au

1. Irène Mboumoua, « Retour sur l'expérience européenne de diffusion de modèles urbains », *Cahiers de recherche du Programme Villes et Territoires de Sciences Po*, 3, 2008 : <<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/category/publications/>>; Renaud Payre, « The Importance of Being Connected : City Networks and Urban Government : Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), 2010, p. 260-280.

2. Patrick Le Galès, John Mawson, « Contract Versus Competitive Bidding : Rationalizing Urban Policy Programmes in England and France », *Journal of European Public Policy*, 2 (2), 1995, p. 205-241.

financement de la politique régionale (objectifs 1 et 2 à l'époque)<sup>1</sup>. Les Projets pilotes urbains reprenaient les instruments de la politique régionale (additionnalité par exemple) pour contribuer au renouvellement d'une partie de la ville. À la suite de cette expérimentation, l'instrument a été popularisé et a fait l'objet de nombreuses demandes : 33 projets ont été lancés au début des années 1990.

**Graphique 4. Activisme instrumental et Programme URBAN (1994)**



Les programmes URBAN I et URBAN II sont le résultat d'un compromis visant à mobiliser les instruments français et britanniques associés à l'expérimentation des premiers programmes expérimentaux urbains et à certaines expériences italiennes, tout en les combinant avec les instruments classiques de la politique régionale de l'Union : le zonage, l'additionnalité, le partenariat, la programmation pluriannuelle. En termes de politiques menées, les programmes URBAN I (1994-1999, 800 millions d'Ecus, 118 projets) reprennent les objectifs classiques de développement économique, social et d'environnement mais sont justifiés en termes d'innovation, d'efficacité et de participation des habitants. Cette combinaison d'instruments sera remobilisée pour URBAN II (2000-2006) selon des critères à peu près similaires, avec des effets différenciés sur le traitement des enjeux urbains dans les États membres et le développement des politiques urbaines nationales<sup>2</sup>.

1. Maria Tofarides, *Urban Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2003.

2. Giovanni Laino, Liliana Padovani, « Partnership to Regenerate Public Action ? The Italian Experience », *Pôle Sud*, 12, 2000, p. 27-46 ; Charalampos Koutalakis, *The Cities and the Structural Funds*, Athens, Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2003 ; Charlotte Halpern, « Institutional Change Through Innovation », *Environment and Planning C : Government and Planning*, 23 (5), 2005, p. 697- 713 ; Simon Güntner, Charlotte Halpern, « Local Policy Change in Berlin and the Role of the EU (1990-2004) », dans Luigi Doria, Valeria Fedeli, Carla Tedesco (eds), *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram. Actions, Institutions, Discourses*, Londres, Ashgate, 2007, p. 27-44.

L'élaboration et la mise en œuvre du programme URBAN sont, elles aussi, structurées par la dynamique d'instrumentation qui caractérise ce domaine d'intervention, avec la combinaison entre des instruments de la politique de cohésion et des instruments sélectionnés sur une base plus expérimentale. L'innovation la plus notable a précisément consisté à exiger des villes demandant ce label et ses financements à développer une rhétorique de l'innovation, pour promouvoir des actions « innovantes » de rénovation urbaine, des démarches « innovantes », des modes de gouvernance « innovants ». L'unité urbaine de la Commission se place ainsi dans une situation qui lui permet de décerner des labels, de codifier progressivement les points forts et les points faibles des programmes présentés sur le label URBAN, de s'appuyer sur des réseaux de villes et des réseaux d'experts qui s'engagent dans cette démarche. La création du réseau URBACT d'échange d'expérience au début des années 2000 est un bon exemple du côté systématique de cette démarche<sup>1</sup>.

Les derniers instruments mobilisés dans le cadre de la politique urbaine sont de la politique régionale, notamment JEREMIE et JESSICA, instruments de soutien financier au développement économique qui sont élaborés avec la Banque européenne d'investissement. Enfin, l'adoption du « *mainstreaming* » comme instrument de la politique urbaine, c'est-à-dire le remplacement de programmes spécifiques urbains par une priorité générale accordée aux questions de la ville dans les programmes de l'UE, n'est pas très originale : l'environnement, puis la politique du genre ont fait l'objet du *mainstreaming*<sup>2</sup>.

Ainsi, dans le domaine urbain, les instruments les plus importants et effectifs demeurent strictement ceux de la politique régionale. Même si ceux-ci sont réinterprétés ou manipulés, ce cadre limite considérablement l'institutionnalisation et l'autonomie de la politique urbaine. Pour tenter de sortir de ce carcan, la Commission va multiplier l'introduction d'instruments de mobilisation et de concertation afin d'enrôler des acteurs, de mobiliser une coalition de clientèles potentielles pour sa politique. Mais les effets de ces « nouveaux instruments » restent limités. En termes de dynamique, la politique urbaine européenne peut être vue comme le résultat des pressions en faveur de l'institutionnalisation de cette politique en provenance du Parlement, du Conseil des communes d'Europe, puis progressivement et prudemment de la Commission européenne. En revanche, l'absence de compétence propre a régulièrement soulevé l'opposition des États membres. Cette politique a donc émergé de manière un peu clandestine, à partir d'exceptions négociées à la règle. Les premiers programmes expérimentaux ont été mis en œuvre dans les années 1980 et cette politique urbaine a connu, après 1989, une forte dynamique d'institutionnalisation qui a amené plusieurs auteurs à pronostiquer l'avènement d'une grande politique urbaine européenne symbolisée par l'agenda urbain européen publié en 1999<sup>3</sup>. L'analyse des instruments et de leur origine nous permet de comprendre pourquoi cette politique urbaine a ensuite été progressivement si facilement marginalisée, un exemple d'échec d'institutionnalisation intéressant à expliquer.

1. Pour une analyse comparée du rôle des réseaux européens de villes dans le développement des transports urbains, voir Géraldine Pflieger, « Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains », communication au X<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de science politique, Section thématique 12, Grenoble, 7-9 septembre 2009.

2. Ch. Halpern, S. Jacquot, P. Le Galès, « Mainstreaming. A Hero of Lost Causes », cité.

3. Rob Atkinson, « The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective », *European Planning Studies*, 9 (3), 2001, p. 385-406.

L'analyse des origines et de l'évolution des instruments de l'action publique européenne au cours des trois dernières décennies montre que des combinaisons originales et spécifiques d'instruments, de techniques et d'outils ont été développées au niveau européen, contribuant ainsi à l'émergence de formes d'instrumentation différenciées. Leur analyse montre que ces formes d'instrumentation innovantes contribuent, d'une part, à l'extension des compétences européennes et, d'autre part, qu'elles structurent le processus d'intégration européenne.

Dans les deux politiques étudiées, le choix des instruments révèle en effet deux dynamiques d'instrumentation, parfois imbriquées dans le temps. La première, particulièrement développée dans le domaine environnemental, repose sur la combinaison entre des standards uniformes et des directives ; à plus long terme, cette forme d'instrumentation produit des effets indésirables, dans le sens où elle contribue à la stabilisation d'un système d'acteurs à deux niveaux. La seconde se caractérise par l'introduction de « nouveaux » instruments d'action, justifiée au nom de la démocratisation du processus décisionnel, en combinaison avec des dispositifs de contrôle mobilisant d'autres types d'acteurs. L'analyse comparée de cette seconde forme d'instrumentation sur le long terme montre qu'au final, celle-ci a peu contribué à accroître la capacité de pilotage de ces domaines d'action publique par les institutions européennes, et en particulier par la Commission. Cette mobilisation des acteurs et des intérêts, principalement structurée autour de réseaux d'acteurs hétérogènes, montre les limites d'une forme d'instrumentation visant à l'enrôlement et à la mobilisation pour le développement d'une action publique autonome<sup>1</sup>. Dans ce contexte, le caractère exacerbé des phénomènes d'émergence et de multiplication de « nouveaux » instruments d'action publique dans ces deux secteurs contribue à ce processus d'enrôlement et de mobilisation d'acteurs autres que les acteurs gouvernementaux ou les entreprises, à savoir la mystérieuse « société civile européenne ». Particulièrement centrale dans le domaine urbain, cette forme d'instrumentation, qui repose sur l'articulation entre des instruments de nature incitative et informative, contribue à légitimer l'intervention de l'UE dans un domaine dans lequel elle ne dispose d'aucune compétence formelle, à maintenir les réseaux existants et à multiplier les expérimentations sous forme « d'opérations guérilla ». Dans le domaine environnemental, cette forme d'instrumentation est présente, de manière continue, dès les origines de l'intervention communautaire dans ce domaine, mais ne se caractérise pas par le même degré de centralité que dans le domaine urbain.

Au-delà du rôle structurant de ces combinaisons originales entre différentes formes d'instrumentation pour le développement de l'action publique urbaine et environnementale de l'UE, le choix et la sélection d'instruments d'action publique structurent le processus d'intégration européenne. Plus précisément, les instruments d'action publique constituent un mode d'allocation des ressources et des compétences, favorisant ainsi la réorganisation des relations entre les institutions européennes et les États, ainsi qu'entre les institutions européennes elles-mêmes. Dans le cas de l'environnement, l'évolution des formes d'instrumentation contribue à l'institutionnalisation d'un système d'acteurs et d'intérêts à deux niveaux, dans lequel la capacité de pilotage de l'action publique environnementale par la Commission reste limitée. Dans le cas de l'urbain, l'évolution des formes d'instrumentation explique que l'action publique européenne dans ce domaine reste de nature embryonnaire et soit essentiellement organisée aux niveaux national et infranational.

1. Voir aussi les conclusions de G. Pflieger, « Entre échelle locale et communautaire... », cité.

## Conclusion : pas d'action publique autonome sans instruments propres ?

L'analyse du développement des politiques européennes à partir de leurs instruments apporte à la fois des gains de connaissance et des éléments d'interprétation sur les transformations de l'action publique et le processus d'intégration européenne. Deux aspects de l'analyse développée ici seront soulignés maintenant, le premier relatif à l'analyse comparée, le second à l'analyse systématique et longitudinale des instruments d'un secteur de politique publique. Enfin, nous reviendrons sur l'apport de la comparaison pour identifier le rôle de l'instrumentation comme une variable clé de la dynamique d'institutionnalisation d'un secteur.

L'analyse comparée des formes d'instrumentation privilégiées au niveau européen permet tout d'abord de rendre compte des effets liés à leur propre logique sur les objectifs de ces politiques et sur les formes de production et de légitimation de l'action publique environnementale et urbaine de l'UE. Dans quelle mesure et de quelle manière les formes d'instrumentation, c'est-à-dire le choix et la sélection des instruments, structurent-elles le développement de l'action publique européenne ? Quels en sont les effets, et en quoi l'évolution des formes d'instrumentation contribue-t-elle à la recomposition des dynamiques de l'intégration européenne ? Le traitement des enjeux environnementaux et urbains par les institutions européennes a longtemps fait l'objet de contestations, en raison de la grande complexité des enjeux traités, mais aussi du degré élevé de fragmentation des intérêts concernés, ainsi qu'en raison de l'absence de reconnaissance d'une compétence formelle de l'UE dans ces domaines, puis, pour le cas des enjeux urbains, au nom du principe de subsidiarité. Ainsi, l'exploration de nouveaux champs de compétences, ou l'extension de compétences à de nouveaux enjeux dans un domaine d'action publique existant, passe par des formes d'instrumentation permettant l'expérimentation, l'enrôlement et la mobilisation de nouveaux acteurs et intérêts, ainsi que la collecte et la centralisation de l'information. Cette innovation s'explique par la nécessité pour les bureaux de la Commission impliqués dans ces deux politiques de contourner les règles existantes, de rendre visible l'action pour des raisons de légitimité et de mobiliser des coalitions, voire des clientèles. Dans ce contexte, l'évolution des formes d'instrumentation, et en particulier le recours de plus en plus fréquent aux « nouveaux » instruments, résulte à la fois de la capacité stratégique de la Commission mais aussi de ses faiblesses.

Ensuite, l'analyse systématique et longitudinale des instruments d'un secteur de politique publique explique en partie les transformations de l'action publique. Notre analyse de l'évolution des formes d'instrumentation de l'action publique environnementale de l'UE explique en effet le caractère limité, sur la longue durée, des « nouveaux » instruments d'action publique et de la capacité à l'innovation instrumentale. Dans les deux cas analysés, la priorité systématique accordée aux « nouveaux instruments » des politiques publiques européennes ne nous paraît pas justifiée. Dans les deux cas, l'innovation instrumentale se combine à des dispositifs plus classiques. C'est la combinaison d'instruments qui caractérise ces deux types d'action publique et pas les nouveaux instruments en tant que tels. Les opérations de choix et de sélection des instruments révèlent la faible capacité de pilotage par les institutions européennes. Provenant dans leur très grande majorité d'autres systèmes politiques dans le domaine environnemental, d'un autre secteur pour la politique urbaine, l'action publique européenne apparaît même, pour le cas de l'environnement, comme la somme des politiques nationales. Ces opérations de choix et de sélection d'instruments opérés dès les débuts de

l'intervention européenne sont à l'origine d'effets de sédimentation et d'inertie de longue durée. Dans le domaine urbain, l'importation des instruments de la politique régionale limite fortement l'institutionnalisation malgré l'affichage politique. Dans le cas de la politique environnementale, l'intégration de ces formes d'instrumentation originales s'articule avec des techniques existantes, comme l'a récemment montré le système européen d'échanges de quotas. D'une manière paradoxale, il s'agit d'une innovation instrumentale sans précédent à la fois dans ce secteur d'action publique et à l'échelle mondiale, dont l'intégration dans la palette d'instruments existants a structuré les modalités concrètes d'opérationnalisation et d'accès au marché. Le recours au système des droits acquis, au lieu d'un système d'enchères par exemple, a largement contribué à pérenniser un mode d'allocation des ressources favorable aux intérêts sectoriels concernés.

Mais d'une manière plus générale, le pari consistant, dans cet article, à analyser le développement des politiques européennes à partir de l'émergence et de la combinaison de formes d'instrumentation originales montre les effets structurants sur le long terme des opérations de choix et de sélection d'instruments opérés à l'origine. Les effets ne sont pas les mêmes dans deux secteurs, c'est ce qui ressort de la comparaison. Dans le domaine environnemental, trois types d'effets apparaissent ainsi particulièrement significatifs : des effets en termes de saturation liés à l'importation d'instruments en provenance d'autres systèmes politiques, des effets en termes d'inertie liés à l'institutionnalisation d'un système d'acteurs à deux niveaux, et enfin des effets en termes d'innovation liés à la diversification de la palette d'instruments disponibles. Le cas de la politique urbaine montre par contraste la difficulté d'émergence d'un secteur autonome d'action publique lorsque l'instrumentation se fait sous la contrainte d'un autre secteur qui impose ses instruments.

Notre comparaison suggère que l'instrumentation est bien une variable clé de la dynamique d'institutionnalisation d'un secteur. L'absence de capacité autonome d'instrumentation constitue pour le moins un facteur qui rend moins probable le développement de cette politique. Les dynamiques de changement observées sur le long terme montrent le rôle structurant des formes d'instrumentation sur les modes d'allocation de ressources entre les acteurs dans le cadre du processus d'intégration européenne. Dans le domaine environnemental, où l'intervention de l'UE est particulièrement développée, les formes d'instrumentation privilégiées au départ ont contribué à l'institutionnalisation d'un système d'acteurs à deux niveaux, qui se caractérise par le rôle structurant des États et des styles nationaux de régulation. Plus concrètement, cette politique commune ne s'est développée ni de manière uniforme sur le territoire européen, ni de manière égale selon les enjeux environnementaux. Dans le domaine urbain, la faible autonomie en termes d'instruments ne permet pas l'institutionnalisation, constitue un facteur de faiblesse qui rend possible la rapide marginalisation de la politique urbaine européenne après 2006. L'analyse comparée pousse ainsi à s'interroger sur la capacité des institutions européennes à développer une action publique autonome en l'absence d'instruments propres.

---

— Charlotte Halpern et Patrick Le Galès —

Chargée de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques à PACTE (Politiques publiques, Action politique, Territoires), **Charlotte Halpern** est enseignante à l'Institut d'études politiques de

Grenoble et à Sciences Po Paris. Elle a publié récemment : (avec Claire Dupuy) « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 701-722 ; « La politique européenne de l'environnement », dans Renaud Dehousse (dir.), *Les politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 205-226 ; « The Politics of Environmental Policy Instruments », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 39-57. Elle prépare un ouvrage sur la transformation du rôle de l'État dans une perspective de comparaison européenne, à partir de l'analyse des conflits autour de décisions publiques en matière de transport et d'environnement, et des instruments des politiques environnementales et urbaines (Pacte – Politique & Organisations, IEP de Grenoble, BP 48, 38040 Grenoble cedex 9 <charlotte.halpern@iep-grenoble.fr>).

Directeur de recherche CNRS, **Patrick Le Galès** est professeur à Sciences Po au Centre d'études européennes. Il a récemment publié : (avec Gilles Pinson) « Local/Regional Governments and Centre-Periphery Relations in the Fifth Republic », dans Andrew Appleton, Sylvain Brouard, Amy Mazur (eds), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 208-225 ; (avec Göran Therborn) « Cities », dans Stefan Immerfall, Göran Therborn (eds), *Handbook of European Societies*, Dordrecht, Springer, 2010, p. 59-89 ; « Governing Cities », dans Gary Bridge, Sophie Watson (eds), *Handbook of Cities*, Londres, Sage, 2010, p. 746-758 ; (avec Hussein Kassim, eds), « Exploring Governance in a Multilevel Polity : A Policy Instruments Approach », numéro spécial de *West European Politics*, 33 (1), janvier 2010 ; (avec Florence Faucher-King) *Les gouvernements New Labour 1997-2010, un bilan critique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 (traduction anglaise chez Stanford University Press, 2010). Il prépare actuellement un ouvrage pour Wiley/Blackwell à partir d'une enquête sur les cadres supérieurs, concernant leur ancrage et leur mobilité dans les villes européennes, ainsi qu'un numéro sur la sociologie de l'État dans la *Revue française de sociologie*, 2, 2011 (Centre d'études européennes de Sciences Po, 28 rue des Saints-Pères, 75007 Paris <Patrick.legales@sciences-po.fr>).