

## L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE : NOUVEL INSTRUMENT DE RÉGULATION POLITIQUE EN EUROPE ?

Thierry LAVOUX

*De nombreux textes législatifs et recommandations tant européens qu'internationaux semblent donner un élan nouveau à la fourniture d'information sur l'environnement et à l'organisation de leur accès pour le public. La création de l'agence européenne de l'environnement et d'institutions spécifiques dans les États depuis une dizaine d'années est-elle la preuve que l'information environnementale pourrait être amenée à jouer un rôle plus évident dans la conduite des politiques publiques d'environnement ? Cet article tente de montrer que malgré les progrès réalisés, beaucoup reste à accomplir dans le renforcement de la connaissance des problématiques environnementales et que l'indépendance des agences, gage de leur crédibilité, est un combat sans cesse renouvelé.*

L'information environnementale est devenue un outil essentiel pour la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'environnement. Son essor constitue une condition indispensable à la participation des citoyens à la gestion de l'environnement. L'information est en effet de plus en plus considérée comme un outil de communication permettant de s'assurer que les citoyens et la société civile en général (entreprises, consommateurs, associations, syndicats) jouent pleinement leur rôle. Dans une économie de marché où l'accès à une information libre et honnête est une pré condition au fonctionnement équilibré des forces "motrices" agissant sur l'environnement, la gestion et la protection du capital naturel sont désormais étroitement dépendantes de ce que certains (OCDE 2001) appellent la "démocratie environnementale".

À l'origine des efforts accomplis par les États pour concevoir les dispositifs *amont* (la métrologie, les réseaux de mesures) et *aval* (les rapports de statistiques, les indicateurs) de l'information environnementale, il y a des textes législatifs et réglementaires de niveau national ou international comme la convention d'Aarhus (1998), la recommandation de l'OCDE sur l'information environnementale (1998), ou à l'échelle de l'Union européenne, la

directive sur l'accès à l'information que les États membres doivent transposer et appliquer (1990).

Certains États vont au-delà de ces obligations légales en considérant que l'information devient, au même titre que les instruments juridiques et économiques, un outil de régulation. Selon eux, l'information, lorsqu'elle est conçue avec rigueur et impartialité permet de déboucher sur une prise de conscience pouvant aller jusqu'à modifier durablement les comportements des agents économiques dans les directions souhaitées par ceux qui représentent l'intérêt général.

La création de l'Agence européenne de l'environnement au début des années 90, dont le fonctionnement repose sur un réseau de compétences techniques scientifiques et statistiques transeuropéen, correspond à une dynamique qui pourrait faire à terme de l'information une *troisième voie* dans la conception des politiques d'environnement<sup>1</sup> et leur mise en œuvre.

Après un historique de l'émergence de l'information comme outil de régulation en Europe, cet article tente d'évaluer les forces et les faiblesses d'un tel dispositif à la lumière d'exemples pris dans l'Union européenne.

### **Une politique européenne de l'environnement fondée sur la conviction et non sur la connaissance**

Comme il semble lointain le temps où l'honnête homme ou le citoyen *concerné* devait jouer les rats de bibliothèque pour dénicher les informations qui lui permettraient d'approcher, ne serait-ce qu'imparfaitement la situation de l'environnement de son pays ou, plus encore, de son lieu d'existence ! La deuxième moitié des années 80 va sans nul doute marquer un tournant majeur au niveau européen pour des raisons différentes.

Une quinzaine d'années après l'adoption du premier programme d'action pour l'environnement (1973-1978), l'Europe de l'environnement semble prendre ses marques. Une centaine de directives et de règlements a vu le jour dans des domaines où soit il semblait urgent d'agir, soit que certains États membres dont les politiques sectorielles<sup>2</sup> étaient porteuses de succès avaient décidé *d'exporter* leurs recettes. L'Acte Unique (1986) va donner définitivement un ancrage juridique à cette politique fondée jusqu'alors sur un Traité de Rome silencieux, et pour cause, sur l'environnement. Le paradoxe est qu'au moment même où l'environnement accède à un semblant de notoriété, l'application des règles édictées connaît un très maigre succès. Les directives consacrées à l'eau<sup>3</sup> ne sont pas respectées sinon dans la forme

1. Après la première voie "command and control" et la deuxième voie : les instruments de marché.

2. L'eau pour la France, l'air pour l'Allemagne.

3. Eaux potables, eaux superficielles.

du moins dans le fond et déjà des voix se font entendre qui réclament plus de données environnementales et économiques en amont des prises de décisions et plus d'informations en aval sur les effets réels de la législation sur les milieux visés.

La Commission, consciente que sa politique s'est construite sur le volontarisme de certains États Membres désireux de flatter leur opinion et de satisfaire leurs industriels<sup>4</sup> publie pour la première fois de son histoire un document<sup>5</sup> compilant les rares données existantes à cette échelle internationale. En se fondant toujours sur cette conviction que sa législation, peu appliquée, doit acquérir ses lettres de noblesse grâce aux apports de la connaissance scientifique de l'environnement, la Commission lance le programme CORINE<sup>6</sup> en 1986. Le pari technologique de la photo satellitaire est prometteur, il va d'abord concerner les pays du Sud (Espagne, Portugal, Italie) les plus dépourvus en système d'information et en budgets.

Le 30 avril 1986 lorsque la centrale de Tchernobyl explose et que le nuage radioactif se disperse vers l'ouest et le nord de l'Europe, les réactions des États membres ne sont guère homogènes. Si le land de Bavière interdit la consommation de lait et de légumes, de l'autre côté du Rhin on se plaît à dire et redire<sup>7</sup> que les retombées du nuage radioactif n'auront pas de conséquences sanitaires. Jacques Delors, à l'époque président de la Commission qui, cherchait avec d'autres hauts responsables à réunir des éléments d'information sur les impacts de cet accident sur la santé humaine et l'environnement découvre rapidement que les connaissances collectées sont peu sûres et en tout cas marquées du sceau du secret et de l'incohérence<sup>8</sup>.

Déjà certains avancent l'idée d'une "agence européenne" chargée de collecter et diffuser des informations sur l'environnement européen. D'autres, estiment que les normes édictées sont bricolées et qu'une autorité supérieure devrait trancher au vu des connaissances scientifiques et de l'observation<sup>9</sup>. Enfin des experts soulignent que dans les propositions en matière d'environnement de la Commission ne sont pas suffisamment étayés<sup>10</sup> tant leur contestation par les autorités scientifiques de certains États est devenue forte. Par exemple, le "Chief Scientist" en Grande-Bretagne considère que la concentration maximale admissible en nitrate dans l'eau potable (Directive 80/778) ne s'appuie pas sur des critères sanitaires. Autant il paraît possible, sinon souhaitable, de créer une institution susceptible de répondre aux

4. Voir ROQUEPLO P., *Pluies acides, une menace pour l'Europe*, Economica, Paris, 1993.

5. "L'état de l'environnement dans la communauté européenne", 1986.

6. Décision 85/338CEE.

7. Cf. les déclarations du SCPRI.

8. CRIE H. et RIVASI M., *Ce nucléaire qu'on nous cache*, Albin-Michel, 1998, Paris.

9. LAVOUX T. et MOATTI J.-P., *Le Monde Diplomatique*, avril 1998.

10. Norme sur le nitrate ou les pesticides dans l'eau potable, par exemple.

critiques des citoyens, des associations, des industriels et des politiques qui s'offusquent de décisions technocratiques et partiales non fondées sur la connaissance, autant la proposition de mettre en place une "haute autorité européenne" dont les recommandations feraient autorité auprès du politique ne recueille pas la faveur des États.

La présidence française de la Communauté (1990) va être l'occasion pour le ministre français de l'époque, Brice Lalonde, d'œuvrer définitivement en faveur d'une "Agence européenne de l'environnement" (AEE)<sup>11</sup>. Au niveau français en effet le plan national pour l'environnement<sup>12</sup> débouche sur une réforme de l'administration de l'environnement avec la création, outre les Directions Régionales de l'environnement (DIREN), et de l'ADEME, de l'Institut français de l'Environnement (IFEN)<sup>13</sup> destiné à être *les lunettes* du ministère éponyme. Pour la France, les rôles de l'AEE et de l'IFEN doivent être peu ou prou identiques car répondant aux mêmes objectifs : diffuser des connaissances à caractère scientifiques et statistiques sur l'environnement pour permettre aux citoyens et aux politiques d'asseoir leurs jugements, pour les uns, et pour les autres, leurs décisions sur davantage de rationalité.

Certes le ministère français de l'environnement, a presque dès sa création, produit et publié des données sur l'état de l'environnement<sup>14</sup>, et par la suite un document sur les données économiques. Mais dans la mesure où aucun service digne de ce nom n'était porteur de cette responsabilité administrative, cette production de connaissance n'était que le fruit de compilations de données éparpillées et sans véritable lien avec les processus de décisions<sup>15</sup>. Le parallèle avec l'Europe était aisément vérifiable : une task force "CORINE" composée de deux ou trois agents de la Direction générale de l'environnement de la Commission faisait office d'"agence" avant que ne se décide la naissance de l'AEE.

### **L'Agence européenne de l'environnement moteur de la politique de l'environnement ?**

Les domaines d'activité de l'AEE "englobent dans la mesure du possible tous les éléments lui permettant de recueillir les informations grâce auxquelles l'état actuel et prévisible de l'environnement peut être décrit sous les aspects suivants : la qualité de l'environnement, les pressions subies par l'environnement et la sensibilité de l'environnement" (article 3) y compris

11. Règlement du Conseil 1210/90 du 7 mai 1990.

12. Plan national pour l'environnement, supplément spécial *d'Environnement actualité*, septembre 1990.

13. Décret du 18 novembre 1991.

14. Le premier date de 1975.

15. Dans les années 70 la connaissance sur la qualité de l'air les quantités de déchets, la qualité des sols et les émissions en général reste lacunaire en France.

de les placer dans le cadre du développement durable” (règlement n°933/1999 du Conseil du 29 avril 1999. L’Agence est dotée d’un comité scientifique et fonctionne sous les auspices d’un conseil d’administration composé des représentants des États membres (un par pays) de deux représentants de la Commission et deux personnalités qualifiées désignées par le Parlement européen. Un “point focal national” peut être désigné par les États membres chargés de la “coordination et/ou de la transmission des informations à fournir au niveau national à l’Agence...” En France c’est l’IFEN qui est le relais de l’AEE ; d’autres pays n’ont pas créé de structures *ad hoc* et désignent soit un service de l’administration centrale (le Royaume Uni), soit une agence environnementale (l’Allemagne avec “l’Umwelbundesamt” de Berlin)

L’Agence a mis en place très rapidement après sa création un réseau EIONET<sup>16</sup> rassemblant les points focaux nationaux, les centres thématiques et les centres de référence de façon à lui permettre de jouer pleinement son rôle : “fournir à la Communauté et aux États membres les informations objectives nécessaires à la formalisation et à la mise en œuvre de politiques environnementales judicieuses et efficaces ; à cet effet, fournir notamment à la Commission les informations qui lui sont nécessaires pour mener à bien ses tâches d’identification, de préparation et d’évaluation des mesures et de la législation dans le domaine de l’environnement” (article 3.2 du règlement 933/1999)

Les institutions nouvelles peut-être encore plus qu’ailleurs en matière d’information parce que les enjeux de pouvoir sont plus aigus, sont à leur naissance, particulièrement fragiles. L’Agence européenne n’a pas fait exception à la règle qui veut que “pour exister il faut publier”. Un programme de publications très ambitieux est donc mis en place dès la moitié des années 90 avec un souci majeur : celui d’établir le rapport sur l’état de l’environnement européen<sup>17</sup> dans des délais relativement brefs et avec une assise scientifique qui le rendrait crédible. Au moment de sa publication en 1998 l’attente et la curiosité étaient grandes surtout au niveau de la Commission et du Parlement européen.

L’attitude de la Commission à l’égard de l’Agence pouvait être qualifiée de circonspecte en raison des souhaits affichés par le Directeur Général de l’AEE d’être le plus indépendant possible du pouvoir politique et de se démarquer ainsi d’Eurostat, l’office statistique européen, qui est de fait, une des Directions générales de la Commission.

Ses craintes de voir l’Agence considérée comme un des acteurs de la politique de la Commission n’étaient pas infondées. En effet les habitudes bureaucratiques et corporatistes persistent même lorsque la forme

16. European Environment Information and Observation Network.

17. *The “Environment at the Turn of the Century”*, AEE, 1999.

institutionnelle change. Parmi les voies possibles de l'indépendance et de la crédibilité, les deux sont intimement liés, c'est un truisme que de le rappeler. L'Agence a choisi de se faire entendre des parlementaires européens souvent soucieux d'établir leurs positions face à des acteurs puissants : la Commission et le Conseil qui ont l'atout majeur de s'appuyer sur des réseaux d'experts et des bureaux d'études ayant pignon sur rue. L'autre voie utilisée a été celle du "professionnalisme". Les professionnels ont des objectifs, des codes de conduite, des corpus de connaissance et des préoccupations où le carriérisme n'est pas toujours la principale motivation, qui les font résister aux pressions et aux protestations circonstanciées des acteurs extérieurs<sup>18</sup> ; il faudrait sans doute rajouter à ces deux moyens de gagner ou de sauvegarder un minimum d'indépendance, les avantages du travail en réseau (le "networking"). Sa fonction n'est pas seulement de permettre une division du travail efficace ainsi que l'échange d'informations, mais aussi de faciliter le développement de standards et de pratiques de travail qui sont à l'origine d'attentes et de projets communs, sans compter les mécanismes sociaux par lesquels les réputations des institutions formant le réseau se renforcent mutuellement<sup>19</sup>.

### **Les succès de l'AEE : le "reporting"**

Le rapport de l'AEE, *The Environment at the Turn of the Century*, gros ouvrage de 450 pages publié en 1999, n'a pas eu d'emblée l'impact médiatique escompté. Pour cela il eût fallu que les États membres (les ministres chargés de l'environnement et leurs Instituts ou Agences dédiés) relaient largement les informations produites dans cette synthèse.

Le pari de l'AEE était d'aller au-delà du simple constat que l'on pourrait résumer par "comment l'environnement de l'Europe a-t-il changé ?". La Commission (la Direction générale de l'environnement) à la lecture du synopsis ne fut pas transportée d'enthousiasme. Elle découvrait que les experts de Copenhague voulaient s'appuyer sur des scénarios prospectifs et souligner les impacts et les liens entre l'économie et l'environnement. Voir l'Agence entrer dans les champs de ce qu'elle considérait comme "politique" lui semblait peu pertinent par rapport à son mandat. Mais, graduellement les tentatives de persuasion de l'Agence trouvèrent un écho moins défavorable à la Commission. En réalité, celle-ci se trouvait confrontée au délicat exercice qui consistait à faire le bilan du cinquième programme

18. Le Directeur général de l'AEE a souvent souligné avoir préféré le "professionnalisme" au "bureaucratisme" dans le recrutement de ses experts.

19. "The New European Agencies : Regulation by Information", *Journal of european public policy*, 4, 2, pp. 262-275.

d'action 1992-2000 "Vers un développement durable", tout en rédigeant les esquisses du sixième programme d'action pour la protection de l'environnement. Le rapport de l'Agence eut ainsi le mérite d'être publié au moment où la Direction générale de l'environnement cherchait des arguments pour son évaluation programmatique.

De son côté, le Parlement européen, désirant répondre aux propositions de la Commission relatives au futur sixième programme d'action, sut trouver dans le bilan fourni par l'Agence les arguments qui lui faisaient défaut. Si l'on ajoute que les organisations non-gouvernementales, à l'instar du Parlement européen, étaient dans l'attente d'un document *de référence*, le succès de cette synthèse fut de la sorte achevé. Ce sont les éléments prospectifs ainsi que l'approche territoriale, qui retinrent le plus l'attention des acteurs. C'était en effet la première fois qu'une prospective par secteur (tourisme, agriculture, ...) était proposée dans un document de synthèse qui mettait l'accent sur des évolutions plutôt inquiétantes pour l'état de l'environnement de l'Union. Au total, le rapport de l'AEE est devenu un document *politique* avant d'être un document de référence, et ce sans être passé par la case *médiatique*. La question environnementale a été propulsée ainsi grâce à l'Agence au niveau européen dans un "débat public sans citoyens". Confiné à un réseau d'experts et de décideurs, il a su convaincre la Commission que les experts de Copenhague et leur réseau étaient dignes de confiance.

### **Les indicateurs : des outils précieux dans la décision publique**

La question de l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles (article 6 du Traité d'Amsterdam) est l'enjeu central d'un développement durable. La stratégie de Cardiff de 1998, en s'appuyant sur cette affirmation faisait jouer aux indicateurs un rôle déterminant pour témoigner des efforts réalisés ou des progrès restant à accomplir pour intégrer l'environnement dans les secteurs économiques.

Le thème "Transports et environnement" s'est concrétisé en 1999 autour du "Transport and the Environment Reporting Mechanism" (TERM) grâce auquel un ensemble d'indicateurs illustre une relation plutôt conflictuelle. À l'origine, la Direction générale des transports de la Commission s'était portée candidate pour réaliser cette évaluation en étroite coopération avec l'AEE. Financée par cette Direction, ce travail a laissé une très grande liberté à l'Agence sachant qu'il importait pour les deux parties de trouver les termes d'une neutralité indispensable à la crédibilité du document final. Le choix des indicateurs a échoué à l'Agence qui a aiguillé sa réflexion vers une sélection articulée sur des problématiques politiques intéressant la Direction générale des Transports. Le dialogue entre les partenaires s'est concrétisé à la satisfaction générale, la Direction générale des transports étant

intéressée par exemple par la promotion du programme “Auto-Oil<sup>20</sup>”. En termes de résultats “TERM” a montré tout d’abord, que l’utilisation des indicateurs dans la réflexion autour de la problématique d’intégration pouvait se faire durablement. Ensuite, qu’il s’agissait d’un cadre d’analyse sur un secteur qui pouvait être aisément transposable à d’autres (agriculture et tourisme par exemple) du point de vue de la structure méthodologique. Enfin, que cet exercice était devenu une référence pour les ONG et les Médias qui s’en servaient abondamment.

D’autres publications de l’AEE sur les indicateurs ont fait progressivement leur chemin dans l’agenda politique. C’est le cas du document “environmental signals” qui établit une sorte de “benchmarking” des États

Tableau 1 : Instruments utilisés pour l’intégration dans le domaine des transports

Économie	Information	“Command and Control”	Volontaires
Mesures nouvelles pour ouvrir le marché au transport de marchandise par le rail.	Mécanisme indicateurs “TERM”.	Réglementation du secteur du fret routier	Accords volontaires avec l’industrie du rail.
Taxe sur le kérosène.	Politique de sécurité routière : actions sur les comportements des conducteurs.	Pourcentage minimum de biocarburants.	Accord sur la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> des véhicules.
Mesures pour encourager le cabotage et les voies navigables pour le transport du fret.	Journées sans voiture.	Politique de planification selon le ESDP <sup>21</sup> .	Plans de mobilité des entreprises.
Harmonisation de la taxation des carburants.			
Réduction des taxes pour les biocarburants-transports			

Source : *Ecologic*, 2002

20. Le programme “Auto-Oil” évalue les options stratégiques visant à améliorer la qualité de l’air et à réduire les émissions du transport routier.

21. European Spatial Development Perspective.

membres quant à leurs performances environnementales (par exemple les émissions de gaz à effet de serre, leur intensité énergétique, ...) et qui sont édités assez tôt dans l'année de façon à servir de base aux discussions du Conseil. La présentation qui en est faite par l'Agence et qui s'appuie sur des "smiley faces" (faces souriantes stylisées) en guise de synthèse n'évite pas toujours le simplisme du message. Mais la relation qui est systématiquement faite entre la problématique politique et l'indicateur venant en réponse a le mérite de la clarté et de la pertinence. Point n'est besoin par exemple d'être un expert pour comprendre les tendances de la production de déchets ou les menaces pesant sur les écosystèmes fragiles grâce à ce document. Reste néanmoins le caractère technocratique de ce type de brochures : le choix des problématiques et des indicateurs associés ne reflète que marginalement les préoccupations des citoyens. Pour répondre à cette objection, le Royaume-Uni a imaginé, dans son choix d'indicateurs environnementaux, de s'appuyer sur les priorités de ses ressortissants exprimés par les enquêtes d'opinion. Pour louable qu'elle soit, cette initiative ne tient pas compte de la complexité de la construction sociale des problématiques environnementales.

Dans ce tableau les instruments économiques apparaissent prépondérants alors qu'une place limitée est faite aux outils basés sur l'information même si le mécanisme "TERM" tient une place prépondérante dans la stratégie d'intégration du secteur des transports.

À l'exception du secteur précédent, la quasi-absence d'objectifs chiffrés et d'actions concrètes basées sur un calendrier interdit le développement d'indicateurs de performance, outils d'information mis à la disposition et des décideurs publics et des acteurs (citoyens, associations, collectivités, industriels, ...). C'est pourtant à ce prix que l'information peut être le vecteur d'un meilleur processus d'intégration de l'environnement dans les secteurs économiques.

Dans le cadre du Conseil Marché intérieur de juin 2001<sup>22</sup>, la stratégie d'intégration comprend une batterie d'outils d'information et de communication qui, eux, s'adressent plus volontiers au consommateur ou au producteur (voir tableau ci-après). Les résultats attendus portent par exemple sur l'inflexion des comportements des ménages au vu notamment des leçons tirées des expériences menées dans les États de l'Union en ce qui concerne les achats des produits "verts" ou labellisés<sup>23</sup>.

Il est logique que les cibles de l'information ne soient pas identiques d'un secteur à l'autre, mais il est frappant de relever qu'en règle générale ce type d'instrumentation soit désormais inscrit clairement dans les stratégies politiques de l'Union.

22. COM (1999) 263

23. En 2001, 42 % des Français déclarent avoir acheté des produits "verts" (*L'environnement en France*, Ifen, La Découverte, 2002)

Tableau 2 : Instruments pour l'intégration  
dans le domaine du marché intérieur

Économie	Information	“Command and Control”	Volontaires
<p>Taxes et redevances.</p> <p>Révision des aides d'État.</p> <p>Inclusion des caractéristiques environnementales dans les marchés publics.</p>	<p>Eco-labels.</p> <p>Inclusion de l'environnement dans les rapports annuels des entreprises.</p> <p>Communication pour stimuler l'achat de produits “verts”.</p> <p>Communication pour stimuler l'industrie pour offrir des produits “verts”.</p> <p>Politique intégrée des produits (Études de cycles de vie)</p>	<p>Restrictions de l'usage des produits dangereux (autorisations)</p>	<p>EMAS</p> <p>Accord sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules.</p> <p>Plans de mobilité des entreprises.</p>

Source : *Ecologic*, 2000

### Les catégories de l'information environnementale

L'information environnementale peut se catégoriser à partir de l'offre d'information et des profils générateurs des données. Cette nomenclature de l'information environnementale comprend quatre classes : scientifique, statistique, informatique et administrative. Leurs cibles et leurs qualités premières sont différentes mais l'utilisation finale qui peut en être faite par des diffuseurs secondaires du type des Agences ou Instituts mentionnés plus haut, indique que l'information synthétique prend tout son sens par l'agrégation intelligente d'un vaste puzzle.

- L'information scientifique est générée par le milieu de la recherche dans la grande majorité des cas pour son propre usage<sup>24</sup>. Les données sont collectées de manière ponctuelle pour répondre aux objectifs d'une

24. L'exception est, par exemple, celle du Muséum d'histoire naturelle qui est un opérateur du Ministère chargé de l'environnement et de l'Ifen dans la définition et la cartographie des ZNIEFF “Zones Nationales d'Intérêts Écologique Faunistique et Floristique”.

recherche particulière ou pour expliquer par exemple le comportement d'une espèce ou pour comprendre la diffusion d'un polluant, ou pour analyser les impacts d'un produit ou d'une technologie.

- L'information statistique s'appuie sur des dispositifs d'enquêtes récurrents ou non ou des collectes menées de façon routinière. Les données sont agrégées et compilées en séries temporelles.
- L'information dite informatique met l'accent non pas sur les données mais sur les outils et les réseaux. Ce qui compte dans ce cas, c'est la dimension technologique et le souci de rendre les données compatibles, standardisées et interchangeables. Le seul objectif de cette conception de l'information revient à pouvoir disposer d'un panier de données décentralisées, afin d'effectuer selon les besoins des "collages". L'offre d'information est considérée comme infinie, et les tenants de cette vision ne se posent pas la question de la collecte de l'information ou de la mesure, car ils partent de l'hypothèse que la mise en réseau permet des combinaisons telles que les problèmes de collecte sont résolus (BORDE 2003). Le point faible de cette conception se situe dans le résultat obtenu : on ne peut se servir de l'information qu'en effectuant une sorte de cueillette sélective dont la pertinence laisse parfois à désirer puisque des séries de données sans rapports entre elles peuvent être agrégées.
- Enfin l'information administrative est générée par l'appareil administratif lui-même. Il s'agit de données (par exemple : nombre d'infractions, inspections d'unités industrielles, budget) utiles pour le pilotage de l'administration. Ces données peuvent devenir des outils de la mesure de la performance environnementale et guider l'action publique en rappelant par des indicateurs ad hoc les efforts à accomplir pour atteindre les objectifs fixés nationalement ou internationalement (Ifen 2000).

### **Les cibles de l'information environnementale : plutôt les experts que le public ?**

L'observation des phénomènes physique et la mise en lumière des comportements des agents économiques (ménages, entreprises, agriculteurs, ...) correspond à des productions de connaissance qui aident à piloter les politiques de l'environnement.

L'État, en l'occurrence les administrations responsables de l'édition des règles et de leur respect (la Commission, le Conseil et le Parlement européen au niveau de l'Union) se trouve être le premier utilisateur théorique des informations synthétiques produites par les diffuseurs d'information. Si nous disons théorique, c'est qu'en réalité, la production de l'information par le biais de synthèses ou d'indicateurs n'a, le plus souvent, que des impacts indirects sur ce type d'utilisateur.

Diagramme 1 : L'information sur la qualité de l'air en France :  
de la métrologie à l'évaluation

UTILISATEURS <sup>5</sup>		OUTILS
<ul style="list-style-type: none"> <li>– TECHNICIENS</li> <li>– INGÉNIEURS</li> <li>– SPÉCIALISTES</li> </ul>	CAPTEURS ↓	Données brutes <sup>1</sup> (BDQA) <sup>1</sup> (validées)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– DRIRE</li> <li>– PRÉFECTURE</li> <li>– EXPERTS</li> <li>– INDUSTRIELS</li> <li>– MUNICIPALITÉS</li> </ul>	Base de données finalisées ↓	Descripteurs <sup>1</sup> (par ex seuil d'alerte pour les oxydes d'azote)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ÉLUS</li> <li>– GRAND PUBLIC</li> <li>– MEDIA</li> </ul>	Tableau de bord d'indicateurs ↓	Indicateurs <sup>2</sup> (par ex nombre de jours de dépassements de la valeur limite en oxydes d'azote) [indice ATMO]
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ADMINISTRATION</li> <li>– ÉLUS</li> </ul>	Évaluation ex-ante ↓	Synthèse sur la qualité de l'air du point de vue des oxydes d'azotes (par ex) <sup>3</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ADMINISTRATION</li> <li>– ÉLUS</li> <li>– MEDIA</li> </ul>	Évaluation ex-post ↓	Synthèse sur la qualité de l'air dans les collectivités locales ayant adopté un PDU (application de la loi sur l'air – ex –(4))

1. en temps réel

2. quotidien

3. mensuel

4. annuel

5. Il s'agit des cibles privilégiées sachant que les données sont disponibles sur Internet.

L'expérience montre en effet que ce sont les médias qui sont les premiers destinataires des publications en provenance des diffuseurs. Or les journalistes préfèrent souvent mettre en avant des informations susceptibles de retenir l'attention de leurs lecteurs c'est à dire des informations soit polémiques, soit novatrices (le "scoop"). Dans la grande majorité des cas observés, beaucoup de données ne prennent tout leur sens qu'en étant présentées et analysées de façon synthétique et mises en perspective. C'est le cas des batteries d'indicateurs de l'AEE (environmental signals) ou de l'IFEN qui ne retiennent pas forcément l'attention des médias car elles n'ont pas les qualités relevées plus haut : ni polémiques, ni *frappantes*. Le recours à ce type d'outils suppose un minimum d'apprentissage de la part des utilisateurs et pour commencer une analyse approfondie que ne s'autorisent pas

les toujours les media. En revanche, dès lors qu'une information est relayée par la presse ou les médias audiovisuels, le politique se trouve interpellé et sommé de répondre. S'il n'a pas un minimum d'indépendance et que l'information produite met son administration de rattachement dans l'embaras, son diffuseur peut être mis en mauvaise posture par sa tutelle. L'automatisme de la réponse de l'administration mise en question par la diffusion de l'information<sup>25</sup> n'est pas évidente. Elle peut conduire le diffuseur des données à adopter une conduite *prudente* en s'entourant de toutes les garanties de recevabilité par le pouvoir politico-administratif. Ce problème se pose moins pour une institution telle que l'Agence européenne de l'environnement qui, de facto, joue astucieusement et de façon pragmatique sur des pouvoirs conflictuels et antagonistes (Commission, Parlement, Conseil, associations, ...).

À l'inverse de la frilosité du pouvoir politique placé parfois devant ses contradictions ou son impuissance, (le respect des lois...) par la diffusion d'informations gênantes, il est loisible de relever que les ministères chargés de l'environnement, peuvent solliciter une information qui va renforcer leurs points de vue dans des luttes inter-services<sup>26</sup>. Ce rôle d'une information générée indépendamment des ministères chargés de l'environnement venant indirectement en appui de son action en stigmatisant par des données validées les effets des mesures prises par les ministères sectoriels est pourtant largement ignoré de nombre d'entre eux. On peut, à cet égard, noter une certaine symétrie dans les rapports entre l'Agence européenne et la Commission et les relations entre certains ministères et les agences chargés de l'information : méfiance allant jusqu'à la remise en question des tâches à elles, dévolues.

### **L'information pour les juges**

L'information environnementale produite au niveau national est davantage destinée aux administrations nationales et internationales qu'au public au sens large quoique certains pays, comme le Japon, aient fait des efforts pédagogiques importants pour permettre une lecture facile des données diffusées<sup>27</sup>. Le public, comme le montrent nombre d'enquêtes d'opinion a une dilection particulière pour des informations qui se rapportent à la situation de son habitation ou qui ont trait à d'éventuelles répercussions sanitaires<sup>28</sup>.

---

25. Par exemple la révélation du faible nombre de Plans de prévention des risques présents en France a gêné une des directions du ministère français chargé de l'environnement (*Données de l'environnement n°43*, Ifen).

26. On pense ici aux arguments produits dans le débat "chasseurs-écologistes" en France.

27. Le Japon publie les données sur l'état de l'environnement sous forme de bandes dessinées.

28. Voir : *La sensibilité écologique des Français*, Ifen 1998

Les statistiques disponibles au niveau européen montrent par ailleurs que les plaintes adressées à la Commission pour non-application des directives communautaires émanent le plus souvent de pays qui n'ont pas ou peu de structures de concertation au niveau local. C'est principalement dans ce type de pays que l'information produite par les réseaux de mesure de l'air ou de l'eau peut être un vecteur d'action contentieuse au niveau communautaire. L'exemple suivant illustre cette assertion.

Les Directives 89/369 et 89/429 ont pour objet de réduire la pollution résultant de la combustion des déchets municipaux. La Commission européenne a introduit un recours en février 2001 visant à faire constater que la France ne respectait pas les dispositions de mise en conformité des incinérateurs de déchets à la date prescrite (1<sup>er</sup> décembre 1990 pour les installations nouvelles, 1<sup>er</sup> décembre 1996 pour les installations existantes). À l'origine de ce contentieux, une plainte concernant l'incinérateur de Maubeuge qui, aux dires du plaignant, ne respectait pas les directives sus mentionnées. La Commission "a pris connaissance des résultats d'une enquête établie le 1<sup>er</sup> décembre 1996 par le ministère français chargé de l'environnement qui démontrait que 40 incinérateurs (...) rejetaient des poussières et des métaux lourds au-delà des valeurs maximales autorisées". Un communiqué de presse de ce même ministère en date du 18 janvier 1999 indiquait que 7 installations d'incinérateurs avaient émis des quantités de dioxines et des furannes supérieures à 10 ng I – TEQ/m<sup>3</sup>. La Commission a utilisé ces informations pour introduire le recours devant la Cour de Justice qui a condamné la France en juin 2002<sup>29</sup>.

Dans ce cas, comme dans bien d'autres, la Commission a utilisé les informations produites par le pays dans lequel l'infraction avait lieu. La Commission en se fiant aux données environnementales produites nationalement peut accomplir sa mission de régulateur et de contrôleur. Grâce à ses prérogatives de puissance publique elle contraint les États à fournir gratuitement et régulièrement un nombre important d'informations localisées. Il est notable en revanche que l'Agence européenne n'est pas en mesure de fournir l'information de type réglementaire contenue dans nombre de législations, ni n'en a la mission. Cette prérogative de la Commission qui est destinataire des rapports de mise en œuvre envoyés par les États membres et que le Conseil n'a jamais remis en cause, prive les citoyens d'une interpellation directe de leurs gouvernements.

En réalité, selon la Commission et les États membres, il appartient à l'AEE d'être le fer de lance de l'Union dans l'harmonisation et la simplification du "reporting" qui déborde désormais le cadre strictement réglementaire puisqu'il comprend les nouvelles mesures établies dans le cadre des

29. Arrêt de la Cour de Justice européenne du 18 juin 2002 (affaire C-60-01).

Tableau 3 : Pourcentage des législations européennes obligeant à rapporter les mesures prises et leur efficacité

Pas de description des mesures prises, ni d'évaluation de ces mesures	50 %
Descriptions des mesures exigées	38 %
Évaluation des impacts et de l'efficacité des mesures	12 %

stratégies d'intégration de Cardiff, les stratégies thématiques du sixième programme d'action et la stratégie de développement durable de l'Union.

## Conclusion

### *Au-delà de l'Agence européenne des avancées relativement importantes...*

Au niveau européen, les ministères chargés de l'environnement ont édicté des règles pour l'accès à l'information, certains allant même jusqu'à publier des brochures décrivant en détail comment accéder à l'information sur l'environnement. Dans tous les cas, des rapports sur l'état de l'environnement sont désormais réalisés à échéances régulières, des recueils de statistiques et des indicateurs sont couramment publiés. Dans le domaine de la prévention des risques technologiques, des efforts ont été accomplis afin de permettre aux entreprises et aux autorités publiques de mieux informer le public sur les mesures prises et sur les conduites à tenir en cas d'accident. Des États mettent à disposition des citoyens des informations précises sur la pollution des sols et utilisent intensivement Internet pour communiquer par cartes ou bases de données les informations disponibles sur les milieux physiques et les pressions des secteurs économiques.

Dans la pratique cependant, il a parfois été difficile d'arbitrer entre le droit à l'information des citoyens et la protection du secret industriel et commercial. En particulier, certains rapports utilisés pour aider à la décision ne sont pas toujours aisés à obtenir dans la mesure où ils contiennent des données confidentielles sur les entreprises. On peut penser que la pleine application de la directive sur le contrôle intégré de la pollution autorisera certains progrès à cet égard<sup>30</sup>.

Dans tous les pays développés, l'information environnementale comprend une très grande variété de thèmes (l'air, l'eau, le sol, les déchets, ...) et de sujets (les changements climatiques, l'acidification, l'étalement urbain, ...) analysés dans des contextes où sont mobilisés la métrologie, la statistique et

30. Directive 96/61 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (IPPC).

les sciences dites exactes. Les dernières années ont vu l'émergence d'approches nouvelles comme l'analyse des interactions entre les "pressions" dues aux activités humaines (les transports, le tourisme, l'agriculture, l'industrie, ...). Il s'agit, à la lumière de la stratégie d'intégration de Cardiff (Conseil européen de 1998) de mesurer les performances des secteurs vers un découplage entre leur croissance et les externalités qui leur sont liées. Les batteries d'indicateurs réalisés jusqu'à présent n'ont cependant pas eu les répercussions attendues par ceux qui les conçoivent à savoir une prise de conscience de chacune des administrations gestionnaires des secteurs en cause de l'importance des enjeux.

### *Mais des lacunes ou des problèmes demeurent...*

Le point faible de l'information dans la grande majorité des pays reste, paradoxalement, la connaissance des opinions et des attitudes des citoyens, alors même qu'ils se trouvent être les acteurs premiers des politiques environnementales (que l'on pense à la place de la voiture en ville, du tri des déchets, ...).

L'observatoire des pratiques et représentations sociales sur l'environnement (OPRESE) mis en place à l'Ifen en 1995 est le seul exemple d'un dispositif intégré dans une agence gouvernementale spécialisé dans l'information environnementale. D'une manière générale, d'importantes lacunes subsistent pour couvrir la dimension sociale de l'environnement (répartition de la population exposée à des risques ou des nuisances, effets redistributifs des politiques d'environnement par exemple).

Par ailleurs, si les informations produites ou véhiculées par les administrations de l'environnement sont en règle générale faciles à obtenir, il n'en est pas forcément de même de celles qui sont détenues par d'autres administrations, notamment celles qui sont responsables des activités à l'origine des dommages les plus aiguës à l'environnement. Ceux qui pilotent les systèmes d'information sur l'environnement et le développement durable savent pertinemment que les données les plus "intéressantes" sont le plus souvent celles que détiennent les "autres".

Les progrès ont ainsi été très ténus en ce qui concerne les modifications souhaitées par les responsables de l'information environnementale. Les statistiques produites par les administrations sectorielles ne reflètent, et c'est bien compréhensible, que leurs propres problématiques ou enjeux. Leurs nomenclatures, leurs enquêtes et les échelles administratives utilisées sont dans bien des cas inopérantes pour les besoins des environnementalistes. Beaucoup reste donc à accomplir pour coordonner les besoins entre les différents services concernés et ce dans la plupart des États.

Lorsque des entités “quasi-publiques” détiennent l’information, les problèmes liés à son obtention peuvent se révéler plus difficiles encore car, elles ne se sentent pas concernées par les obligations légales pendantes pour les autorités publiques.

Un des obstacles les plus fréquemment rencontrés provient de l’éclatement de l’information parmi de nombreuses administrations ou officines locales et ce quel que soit le niveau d’organisation institutionnelle qui prévaut. Certes, la réponse n’est pas complexe à imaginer avec les moyens modernes de communication électroniques accessibles désormais au plus grand nombre. Il s’agit aussi dans bien des cas de simplement surmonter des questions de susceptibilité administrative.

Des pans entiers d’information restent des “terra incognita”. Citons les sols pollués, les effets des produits chimiques sur la santé et l’environnement, les caractéristiques d’une biodiversité “acceptable”, les impacts du changement climatiques sur les milieux, les synergies entre polluants atmosphériques, ...

Se pose également la question des échelles auxquelles la restitution de l’information peut avoir lieu dans un souci d’efficacité. La région et l’agglomération semblent ainsi des niveaux particulièrement probants pour disséminer les informations<sup>31</sup> y compris pour des États centralisés. Les initiatives de la France avec l’Ifen, de la Belgique, de l’Autriche ou du Danemark montrent tout l’intérêt de se rapprocher des demandes des citoyens favorisant la production de données simples, compréhensibles et donc utilisables.

### ***Les voies du progrès***

À l’heure actuelle, il existe encore, au sein de l’Union européenne une très grande diversité dans la couverture des thèmes environnementaux par les rapports sur l’état de l’environnement et la qualité intrinsèque de ces documents de “reporting” reste variable. Certains pays considèrent ces tâches comme relevant d’une routine administrative, tandis que d’autres les conçoivent dès l’origine comme des documents d’aide à la décision qui peuvent même dans certains cas être présentés devant le Parlement. Leur influence dans le débat public reste cependant modeste et dans nombre de pays, on demeure éloigné des avancées de l’Agence européenne de l’environnement qui a su, grâce à un exercice de prospective bienvenu, alerter les décideurs européens en stigmatisant des trajectoires de développement économique très défavorables à l’environnement.

---

31. En décembre 2002, un séminaire de travail organisé par l’AEE et la Finlande a porté sur la question du reporting “régional” en Europe.

Beaucoup des inefficacités constatées dans les systèmes d'information proviennent de ce qu'ils sont souvent "distordus" par des techniques très au point mais peu pertinentes pour élucider les problématiques environnementales. De toutes les données produites (aussi bien physiques qu'économiques ou sociales), beaucoup ne sont pas utilisables pour le reporting environnemental, ni ne sont utiles pour la décision publique, la recherche ou l'information du public.

Comme le soulignaient les conclusions du séminaire européen "Bridging the Gap" organisé par l'Agence européenne et le ministère chargé de l'environnement du Royaume-Uni en 1998 : "les systèmes d'information et de surveillance de l'environnement dans les pays européens sont inefficaces et gaspilleurs. Ils génèrent des quantités de données sur des sujets qui n'en nécessitent pas et ne fournissent pas d'information sur d'autres thèmes où il y a un besoin urgent d'information et d'évaluation plus pertinentes".

La politique de l'environnement est une des politiques publiques qui fluctue le plus dans la mesure où elle est en même temps consubstantielle au progrès humain et conjoncturelle par rapport aux aléas et risques techniques et naturels.

Dès lors les besoins en information en amont et les besoins de "reporting" en aval devraient pouvoir s'adapter à une commande politique souvent privée de boussole (il n'est que de comparer les thèmes de la politique générant des besoins en expertise et en information aujourd'hui et il y a dix ans...) et qui, dans le même temps n'accorde qu'un faible niveau de priorité à la mise au point de l'information (baisse des budgets et des effectifs dans la majorité des pays développés)<sup>32</sup>.

En réalité il pourrait s'agir dans un premier de mieux diriger les moyens existants dans les systèmes d'information scientifiques et statistiques de façon que leur production rencontre la demande à coûts constants. Que les Parlements ou les instances décisionnaires élues soient saisis et consultés, que les citoyens se trouvent mieux alerter de leurs droits et des moyens de connaître par des produits de reporting "territorialisés", que les acteurs : entreprises, associations, syndicats, consommateurs soient mieux à même de participer au débat public pour que vive une véritable *démocratie environnementale*.

---

32. Un certain nombre de pays allant de la Nouvelle-Zélande à l'Autriche envisage de confier au secteur privé le soin de collecter et gérer les données dans des domaines variés comme le climat (*The Economist*, July 6th 2002)