

**WILLIAM MESSIER**

**300 135 026**

**MÉMOIRE — API6999**

**Maîtrise en affaires publiques et internationales**

**Maître ès arts (M. A.)**

**La mise en œuvre de la directive sur les émissions industrielles 2010/75/UE : les cas  
de l'Allemagne, de la Belgique et de la France**

**Travail remis à M. Luc Bernier**

**Le 16 mars 2022**

**Université d'Ottawa**

**© William Messier, 2022**



## REMERCIEMENTS

Mon père Jean est présent dans ce mémoire, par son encadrement et son amour, le regard presque perché au-dessus de mon épaule pour me dire d'avancer, pas à pas, mots à mots. Merci de m'avoir toujours encouragé et supporté, et de continuer à le faire. Merci à ma mère Josée, ainsi qu'au reste de ma famille pour leur soutien dès mes premiers instants sur cette petite et grande planète. On voit mieux l'horizon perché sur les épaules de géants, vous en êtes toutes et tous à votre manière. Merci à ma copine Mollie, pour son soutien qui aura fait danser mes idées. Un remerciement plus qu'évident à Luc Bernier de l'ÉSAPI, directeur de ce mémoire, dont la générosité n'a d'égal que sa gentillesse. Par Toutatis, je vais m'ennuyer de ta lumière et de nos discussions sur les calembours d'Astérix. Un merci spécial à Marie Dellise pour son temps et ses précieuses directions et conseils. Un merci particulier à deux professeurs. Premièrement, à Christian Dion, professeur d'histoire que j'ai côtoyé en troisième et cinquième secondaire. Christian m'a transmis sa passion pour l'histoire, ses angles morts, ses détours et ses racoins parfois cyniquement cocasses, tout comme son sens critique dont on a un besoin criant à l'adolescence. Deuxièmement, merci à Yves Couture, professeur de pensée politique de l'UQAM. Yves sait à quel point il m'a ouvert les yeux à la philosophie, aux idées, aux perspectives, bref, à ce cadeau intarissable de la vie que l'on nomme la pensée, dont il aura largement contribué à élargir les horizons. Un dicton de sagesse populaire dit que le rôle du professeur n'est pas de gaver, mais de donner faim, ce court papier illustre bien modestement l'appétit intellectuel qu'ils m'ont aidé à développer et à mettre en œuvre, songeant continuellement aux manières de conjuguer démocratie et environnementalisme dans une époque où l'espoir n'est pas encore en voie d'extinction et où la crise écologique n'est peut-être pas un horizon indépassable.

« Notre condition est une sorte d'horizon tremblant que nous ne devons pourtant pas quitter des yeux, une sorte de plan branlant sur lequel nous devons sans cesse néanmoins appuyer notre pas, alors que nous sommes presque irrésistiblement tentés de concevoir une grande idée claire, ou un fondement inébranlable, à la lumière de laquelle, ou sur lequel, nous entendons installer les grandes machines — machines surhumaines — qui flattent notre présomption. »

– Pierre Manent, *Les métamorphoses de la cité*

## Table des matières

Liste d'abréviations .....	5
Résumé .....	6
Abstract .....	6
Les fondations de la gouvernance environnementale européenne .....	7
Le fonctionnement et la position de l'IED au sein de la gouvernance environnementale européenne .....	10
L'histoire de la politique environnementale de l'Union européenne .....	10
L'IED et ses caractéristiques.....	15
Le droit environnemental européen et le processus de Séville : gouvernance multiniveaux et comitologie .....	21
De la gouvernance multiniveaux à la mise en œuvre des politiques publiques.....	25
Les paramétrages institutionnels supranationaux et nationaux et la mise en œuvre de la directive 2010/75/UE .....	30
Allemagne : fédéralisme et complémentarité décisionnelle.....	31
La gouvernance environnementale et les institutions allemandes.....	31
L'IED en Allemagne.....	34
Belgique : localisme et régionalisme sur fond d'eupéanisation et de divergence nationale.....	38
La gouvernance environnementale et les institutions belges .....	38
L'IED en Belgique.....	43
France : entre décentralisation et unité institutionnelle .....	49
La gouvernance environnementale et les institutions françaises.....	49
L'IED en France .....	51
Les institutions nationales et la gouvernance multiniveaux européenne.....	57
L'enjeu des MTD : entre non-conformité et latitude .....	57
Les enjeux étatiques : l'IED, capable de modeler les transpositions nationales ? .....	60
Politique environnementale et consolidation de la construction européenne.....	66
Annexe — Catégories structurantes d'une politique .....	72
Bibliographie.....	72

## Liste d'abréviations

ADEME — Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

BREF – *Best Reference Document*

CB – Comité Consultatif Belge

DREAL — Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EIE — (Directive sur l') Évaluation des Incidences de projets sur l'Environnement

EIPPCB — Bureau Européen de la Prévention et de la Réduction Intégrées de la Pollution

GES – Gaz à Effet de Serre

GMN – Gouvernance Multiniveau

GTT — Groupe de Travail Technique

ICPE – (Règlementation sur les) Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

IED – *Industrial Emissions Directive*

INERIS — Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques

IPPC – (Directive sur la) Prévention et Réduction Intégrées de la Pollution

IRPP – *Intensive Rearing of Poultry Pigs*

MTD – Meilleures Techniques Disponibles

MTD-LEA — Meilleures Techniques Disponibles – Limites d'Émissions Associées

MTE – Ministère de la Transition Écologique (et solidaire)

ÖKOPOL — *Institut für Ökologie und Politik GmbH (Institute for Environmental Strategies)*

OCDE — Organisation de coopération et de développement économiques

PPM – Planification Participative Mandatée

RGC – Règles Générales Contraignantes

UE – Union Européenne

VLE — Valeurs Limites d'Émissions

## Résumé

La directive sur les émissions industrielles 2010/75/UE dite IED (*Industrial Emissions Directive*) vise un plus grand contrôle et une plus grande réduction de la pollution des eaux, des sols et de l'air chez les États membres de l'Union européenne. Au sein de l'UE, la politique environnementale est l'un des principaux secteurs caractérisés par certains mécanismes de gouvernance multiniveaux et de mise en à l'agenda en réseaux, dynamique reflétée en Allemagne, en Belgique et en France. Ces trois États possèdent des paramètres institutionnels différents visant une minimisation des coûts de transposition et où l'État a un rôle de médiation entre le supranational et le local. Leur mise en œuvre de la directive démontre une certaine incapacité de celle-ci à modeler le processus de mise en œuvre de manière efficiente, de par la faible optimisation des Meilleures Techniques Disponibles et de par la flexibilité de certains articles. Les institutions européennes sont toutefois aptes à pallier à certaines différences et défaillances institutionnelles nationales, qui s'illustrent par une faible harmonisation institutionnelle en Allemagne, une asymétrie institutionnelle en Belgique et une stratification institutionnelle en France. La présence de l'IED fait globalement en sorte de créer des conditions de concurrence plus équitables et d'octroyer des permis fondés sur des critères plus strictes engendrant conformité des résultats de la politique et respect des groupes cibles avec les objectifs statutaires. La perpétuation de la stabilité des conditions socio-économiques européennes ainsi que l'implication des groupes de soutien dans le processus deviendraient garantes de la consolidation de l'IED dans le temps long. Le défi principal réside alors dans une plus grande élaboration de MTD sectorielles, pour les décideurs et concepteurs de politiques, présentement élaborées plus amplement pour ces derniers que pour les opérateurs industriels.

## Abstract

The Industrial Emissions Directive (IED) 2010/75/EU aims at greater control and reduction of water, soil and air pollution in the EU member states. In the EU, environmental policy is one of the main sectors characterized by some multilevel governance mechanisms and networked agenda setting, a dynamic reflected in Germany, Belgium and France. These three states have different institutional settings aimed at minimizing transposition costs and where the state has a mediating role between the supranational and the local. Their implementation of the directive demonstrates a certain inability of the directive to shape the implementation process in an efficient manner, due to the low optimization of Best Available Techniques and the flexibility of certain articles. The European institutions are, however, able to compensate for certain national institutional differences and failures, which are illustrated by weak institutional harmonization in Germany, institutional asymmetry in Belgium and institutional stratification in France. The presence of the IED generally creates a more level playing field and permits based on stricter criteria that bring policy outcomes and target groups in line with statutory objectives. The perpetuation of stable European socio-economic conditions and the involvement of support groups in the process would ensure the consolidation of the IED over time. The main challenge then lies in a greater elaboration of sectoral BATs, for policy makers and designers, currently elaborated more extensively for the latter than for industrial operators.

## **La mise en œuvre de la directive sur les émissions industrielles 2010/75/UE : les cas de l'Allemagne, de la Belgique et de la France**

Le présent mémoire a pour objet la mise en œuvre de la directive 2010/75/UE, dite IED (*Industrial Emissions Directive*) en Allemagne, en Belgique et en France. Peu a été écrit sur le sujet. Nous disposons de documents officiels provenant de la Commission européenne au sujet de la politique environnementale en général, de quelques études sur le concept de Meilleures Techniques Disponibles (MTD) ainsi que de quelques-unes sur les aspects démocratiques de la directive en question. Ce faisant, le défi majeur relié à l'écriture de cette recherche aura été le mince échantillon disponible concernant non seulement la directive au sens large, mais aussi et surtout concernant son rapport aux États en question. Toutefois, cela n'enlève rien à l'originalité et à la pertinence de la contribution ci-présente, dans la mesure où elle représentera désormais un des rares écrits trouvés dans le recensement de la littérature sur le sujet. Le cadre théorique du travail — la gouvernance multiniveaux, jointe aux procédés de mise en œuvre de politiques — est un champ conceptuel très vaste, dont une recension relativement exhaustive aura été faite afin de retenir ce qui s'applique à l'Union européenne et au type de directive représenté ici. Parallèlement, l'utilisation extensive d'un texte datant de 1981 (Mazmanian et Sabatier, 1981) est justifiée de par la nature toujours très pertinente, à jour et dans une certaine mesure encore indépassée des notions véhiculées par les auteurs.

### **Les fondations de la gouvernance environnementale européenne**

Il est aujourd'hui convenu que la dégradation de nos écosystèmes représente, pour la grande majorité des citoyens de bien des pays, la plus grande menace à notre bien-être

et à notre durabilité sur la planète Terre. La dimension mondiale de cet enjeu pose la question de la gouvernance environnementale globale, enjeu complexe et qui semble, lui aussi, s'ancrer lentement dans la vision à long terme de la question environnementale au sein de la science politique. Il est pertinent d'interroger la dynamique et le fonctionnement de la gouvernance environnementale au sein de l'Union européenne, dans la mesure où l'UE représente un cas intéressant et important en matière de gouvernance globale, internationale, supranationale et infranationale. Il s'agit d'un cas particulièrement intéressant pour les leçons qu'on peut en tirer comme nous verrons plus loin.

L'une des législations clés de cette gouvernance est celle de la directive sur les émissions industrielles 2010/75/UE. Nous nous pencherons donc ici sur la mise en œuvre de cette directive, environ une décennie après sa promulgation, au sein de trois États considérés comme clés et ayant des traditions, des régimes et des institutions politiques ainsi que des comportements environnementaux différents : l'Allemagne, la Belgique et la France. Ce choix de sujet s'explique en partie par le constat que font Charlotte Burns et Neil Carter, qui affirment que l'incapacité à transposer et à mettre en œuvre correctement la législation est une préoccupation majeure de la politique environnementale de l'UE depuis les années 1980<sup>1</sup>. En effet, les infractions à la politique environnementale représentaient, avant la mise en œuvre de l'IED, le plus grand pourcentage des cas

---

<sup>1</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.6 Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

d'infraction traités par la Commission (19 % du total en 2009)<sup>2</sup>. La grande majorité des cas d'infraction de 2009 (55 %) concernait la mauvaise application de la législation en question, 27 % la non-conformité à la législation et 14 % le défaut de communication de la transposition de la législation<sup>3</sup>. Les auteurs notent que ces défauts de mise en œuvre ont des effets potentiellement dévastateurs, car pendant le délai entre le défaut de mise en œuvre de la législation par un État membre et l'action de la Commission, des dommages environnementaux irréparables peuvent être causés, avec des répercussions irrémédiables sur la santé des écosystèmes<sup>4</sup>.

Comme ils en font toutefois mention, les études sur l'état de l'environnement montrent que l'UE obtient de bons résultats par rapport à d'autres régions du monde et à des États ayant des niveaux de développement similaires<sup>5</sup>. Une étude comparative à grande échelle des politiques environnementales au niveau mondial montre que les États de l'UE ont adopté une législation relativement ambitieuse et que l'appartenance à l'UE explique en partie cette performance<sup>6</sup>. Cela fait en sorte que l'UE est un terrain fertile en analyse des politiques, dans la mesure où elle représente un cas unique de fédéralisme en relations internationales, ouvrant plusieurs perspectives et horizons sur des enjeux pratiques et théoriques de la gouvernance environnementale.

---

<sup>2</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.6. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>3</sup> Ibid., p.7

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid., p.6

## **Le fonctionnement et la position de l'IED au sein de la gouvernance environnementale européenne**

Un court portrait historique s'impose ici, afin de bien cerner les enjeux qui nous intéressent et de bien comprendre la tradition européenne de gouvernance environnementale. Nous nous pencherons ensuite sur la directive et ses caractéristiques.

### **L'histoire de la politique environnementale de l'Union européenne**

Historiquement, la politique environnementale de l'Union européenne est vue comme un succès ; les États ayant profité de l'avènement du marché unique en 1986 afin de positionner l'UE à l'avant-scène de la lutte aux problèmes environnementaux globaux, alors qu'il n'existait pas de base juridique formelle pour la politique environnementale avant 1986<sup>7</sup>. Dans les premières années, seule une série limitée de lois a été introduite pour remédier aux défaillances techniques dans des domaines particuliers tels que la politique agricole ou la politique en matière de produits chimiques<sup>8</sup>. Cependant, à partir des années 1960, une prise de conscience croissante des problèmes environnementaux a permis d'inscrire la question environnementale à l'ordre du jour international.<sup>9</sup> Par la suite, des années 1970 aux années 1980, les États membres et la Commission ont adopté des mesures de régulation des émissions au niveau de l'air, des sols et de l'eau<sup>10</sup>. Ces pratiques étaient réactives et visaient plus l'atténuation de la pollution industrielle que son anticipation et sa prévention. Lorsque la politique du marché unique a pris son essor dans les années 1980, la pollution environnementale avait alors été reconnue comme une

---

<sup>7</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.2. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

défaillance du marché qui devait être corrigée par la réglementation afin d'empêcher le dumping social et environnemental<sup>11</sup>.

Dans les années 1990, la politique environnementale de l'UE entra dans sa phase de consolidation. Toutefois, peu de documents législatifs à cet égard furent implémentés et ceux qui le furent sont vus comme trop larges et ambitieux, donc incapables de produire des résultats concrets<sup>12</sup>. Un problème endémique au sein de l'UE, et plus largement, a été d'amener les acteurs d'autres secteurs politiques à incorporer les préoccupations environnementales dans l'élaboration des politiques au jour le jour<sup>13</sup>. Ainsi, la direction générale de l'environnement est devenue un exemple de l'évolution de la Commission à partir de 2000, qui consiste à faire moins, mais mieux<sup>14</sup>. En même temps, l'UE a cherché à améliorer sa réputation sur la scène internationale en devenant un leader dans le domaine des changements climatiques, en faisant pression sur des États tels que la Russie pour qu'ils ratifient le protocole de Kyoto<sup>15</sup>.

Dans les années 2000, on note une faiblesse marquée, chez les États membres, des infrastructures de transposition de politiques environnementales, en partie due au fait que ces derniers priorisèrent des politiques de croissance économique vis-à-vis du reste, après leur accession<sup>16</sup>. Les ministères de l'environnement nationaux manquant de ressources et étant marginalisés, ces États étaient alors minés par un manque de savoir-faire en environnement, particulièrement au niveau régional et local — phénomène qui sera

---

<sup>11</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.2. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

étudié plus bas. Depuis, la politique environnementale de l'UE est passée d'une série de textes législatifs ponctuels et progressifs à un ensemble complet de mesures politiques<sup>17</sup>, le Traité de Lisbonne incluant la lutte aux changements climatiques au sein de la politique environnementale de l'UE lors de son entrée en vigueur.<sup>18</sup>

Bien qu'elle embrasse le concept de développement durable, Burns et Carter notent qu'il est plus juste de nommer la politique environnementale de l'UE de modernisation écologique, plus précise dans ses objectifs et ses moyens. Ces auteurs précisent que cette vision du réel ne prévoit pas une refonte du système capitaliste afin d'atteindre la durabilité environnementale, mais entérine plutôt une approche anticipatrice et préventive de la part des concepteurs et décideurs de politiques, tout en favorisant une dématérialisation de la production, le découplage de la croissance économique et l'utilisation des ressources<sup>19</sup>.

Toutes les parties de la gouvernance européenne devraient donc inclure la gouvernance environnementale dans l'avènement d'un capitalisme « vert » balisé par de nouveaux instruments de politiques publiques comme l'écotaxe et les permis négociables, encourageant des comportements écoresponsables et punissant les activités dommageables à l'environnement<sup>20</sup>. Cette vision est donc en continuité avec le projet politico-économique européen et la construction européenne, dans la mesure où elle

---

<sup>17</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.3. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013).« The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>18</sup> Fiches thématiques sur l'Union européenne, « Le traité de Lisbonne. », <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/5/le-traite-de-lisbonne>

<sup>19</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.4. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013).« The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>20</sup> Ibid., p.3

favorise l'émergence de technologies vertes encadrée par la croissance économique et le libre-échange et engendrant des bénéfices commerciaux.

Il est aussi pertinent de noter que globalement, la nature de l'enjeu environnemental s'insère parfaitement avec la tradition d'intégration européenne : essentiellement transfrontalier et transnational, il est jugé parfaitement compatible avec la nature de la construction européenne et les processus de prise de décisions<sup>21</sup>. À cet égard, le concept de débordement de compétences (*Spill Over*) est au cœur de notre sujet et des enjeux y faisant référence. Burns et Carter soulignent en effet qu'en raison de la nature intersectorielle de l'environnement, il est plus probable que la politique menée dans un domaine se répercute sur un autre<sup>22</sup>. Comme le note Peter Vajda, cela s'observe déjà de manière géographique, voire géopolitique, au sein de la construction européenne : « Avec l'intégration du chapitre III et de l'annexe V de la directive sur les émissions industrielles dans le cadre juridique de la Communauté de l'énergie en 2013 et 2015, la directive sur les émissions industrielles a commencé à toucher les pays voisins de la Communauté, soit l'Europe du Sud et de l'Est. »<sup>23</sup>

Bien que ces effets de *Spill Over* et d'eupéanisation des politiques ne soient pas à négliger, il faut toutefois nuancer en précisant que les preuves de l'impact sur les politiques nationales sont plus mitigées. Il y a eu une certaine convergence entre les États membres sur le fond des politiques, mais une grande divergence dans les structures

---

<sup>21</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.3. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Vajda, Peter. (2016). « The role of the Industrial Emissions Directive in the European Union and beyond. », ERA, p.497

institutionnelles nationales et des styles de réglementation différents persistent<sup>24</sup>. Les effets ont été inégaux, car les États dits pionniers montrent moins de signes de l'influence de l'UE sur la politique que les autres États, les auteurs soulignant que peut-être est-ce une fonction de la réussite du transfert de la politique nationale au niveau européen<sup>25</sup>.

Nous suivrons donc la thèse de Burns et Carter à savoir qu'une explication clé d'un manque de performance dans la mise en œuvre chez certains États est l'échec de l'harmonisation des modèles de régulation nationaux avec ceux de l'UE<sup>26</sup>. En effet, ces derniers notent que si un État arrive à bien modeler le style de régulation adopté par l'UE, il arrive ainsi à réduire les coûts d'adoption nationaux<sup>27</sup>. Les États qui perdent cette compétition d'harmonisation des politiques peuvent se retrouver dans une position où ils doivent procéder à une mise en œuvre étrangère à leurs paramètres nationaux, haussant ainsi les coûts de transposition<sup>28</sup>.

Les États peuvent également rencontrer des difficultés s'ils essaient de mettre en œuvre une politique, mais qu'au fil du processus décisionnel, la législation est modifiée de sorte que la version finale de la politique s'écarte du modèle initial ou que la politique au niveau national a changé, de sorte que la réglementation européenne et la réglementation nationale ne sont pas adaptées<sup>29</sup>. Selon eux, deux variables jouent un rôle essentiel dans la détermination du succès de la concurrence réglementaire : les

---

<sup>24</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.6. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

préférences politiques et la capacité d'action<sup>30</sup>. Un État membre ayant une préférence marquée pour un type ou un style de réglementation particulier, reflétant peut-être les problèmes environnementaux dominants dans cet État (par exemple, les émissions industrielles pour les pionniers de l'Europe du Nord), et disposant de l'infrastructure politique et administrative nécessaire pour une implémentation efficace, est plus susceptible de réussir et donc de mettre en œuvre une politique en aval.<sup>31</sup> L'une des dynamiques sur laquelle nous nous pencherons, en lien avec la thèse exposée plus haut, est celle voulant que l'UE soit particulièrement apte à adresser efficacement les défaillances institutionnelles nationales de certains États via les réseaux de subsidiarité.

### L'IED et ses caractéristiques

Notons maintenant les grandes lignes de la mise en œuvre de la Directive 2010/75/UE ainsi que les obligations générales de la directive sur les États. Cela permettra donc d'éclairer plus amplement les grandes dynamiques institutionnelles habitant le paysage européen suite à la transposition de la directive.

Tout d'abord, quelques remarques générales concernant l'esprit de la directive ainsi que les différences entre celle(s) qu'elle vient remplacer, soit principalement la directive 96/61/CE ou IPPC (Prévention et réduction intégrées de la pollution).

Au sein de l'UE, les grandes installations de combustion (principalement les centrales thermiques et les centrales de cogénération), les incinérateurs et co-incinérateurs de déchets, les installations industrielles produisant des solvants organiques, les installations produisant du dioxyde de titane : toutes ces installations étaient

---

<sup>30</sup> Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. », p.8. Dans Jones, Erik; Menon, Anand; Weatherill, Stephen. (2013). « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages

<sup>31</sup> Ibid.

réglementées par différents éléments de l'acquis environnemental avant l'adoption de la directive sur les émissions industrielles<sup>32</sup>. D'une part, la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution leur imposait l'obligation d'obtenir des autorisations fondées sur les Meilleures Techniques Disponibles (MTD) — sans toutefois prescrire de Valeurs Limites d'Émissions (VLE) — tandis que la directive sur les grandes installations de combustion, la directive sur l'incinération des déchets, la directive sur les solvants et trois directives sur la production de dioxyde de titane ont imposé des exigences minimales spécifiques au secteur avec l'établissement — entre autres — de valeurs limites d'émission<sup>33</sup>.

L'une des missions principales de l'IED, comme le note Vajda et ici-bas Dellise, est de réglementer les impacts environnementaux d'un éventail d'activités industrielles comme agricoles, « via une approche intégrée, et ce afin d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble et de la santé humaine. La maîtrise de ces impacts doit être assurée par la mise en œuvre de techniques ayant des performances équivalentes à celles des MTD. Il s'agit des techniques ayant la meilleure performance environnementale et qui sont techniquement faisables et économiquement viables à l'échelle industrielle. Les MTD de référence sont définies à l'échelle européenne pour chaque secteur industriel soumis à l'IED et décrites dans des documents de référence sectoriels sur les MTD : les BREFS. »<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Vajda, Peter. (2016). « The role of the Industrial Emissions Directive in the European Union and beyond. », ERA, p.488

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.26

Dellise explique au sujet des BREFS que ces derniers sont le résultat d'un échange d'informations entre parties prenantes au niveau européen, coordonné par le Bureau Européen de la Prévention et de la Réduction Intégrées de la Pollution (EIPPCB)<sup>35</sup>. L'un des principaux constats de Dellise illustrant l'ensemble de son analyse est le fait que « la collecte de données servant de base de discussion aux acteurs fait face à des problèmes d'exhaustivité, de qualité et de représentativité des activités, des installations et de leurs performances environnementales. C'est l'une des raisons pour lesquelles les MTD et les valeurs de performance associées ne peuvent pas être définies pour tous les aspects environnementaux clés, ni même pour toutes les activités concernées par l'IED. [...] Ainsi, les BREF ne donnent qu'une image partielle des MTD pour un secteur donné. »<sup>36</sup>

Elle mentionne aussi que l'IED impose une obligation de résultats et non de moyens — l'exploitant n'ayant pas à justifier de l'utilisation d'autres techniques que celles indiquées dans les conclusions sur les MTD si ces dernières produisent des impacts environnementaux plus faibles que les niveaux considérés trop élevés<sup>37</sup>. Toutefois, aucun document ne décrit comment l'exploitant peut prouver que les effets croisés de l'équipement qu'il a choisi sont bien équivalents à ceux des MTD de référence<sup>38</sup>.

Vajda note qu'en lien avec la directive IPPC, au niveau des États membres, il est souvent arrivé que ces exigences ne soient pas suffisamment harmonisées et que la complexité et l'incohérence de la législation applicable ont entraîné une charge

---

<sup>35</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.26

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid., p.54

administrative inutilement élevée<sup>39</sup>. Vajda souligne lui aussi que le point central posant le plus problème introduit par l'IED est celui des conclusions sur les MTD, définies comme suit : « Un document contenant les parties d'un document MTD établissant les conclusions sur les meilleures techniques étant disponibles, leur description, les informations permettant d'évaluer leur applicabilité, les niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles, la surveillance associée, les niveaux de consommation associés et, le cas échéant, les mesures pertinentes de remise en état des sites. »<sup>40</sup>

Adeline Net souligne que contrairement à l'IPPC, l'IED est un outil orienté vers l'harmonisation et la centralisation des standards environnementaux européens<sup>41</sup>, la dernière mettant plus l'accent sur la flexibilité et les enjeux locaux. L'analyse de Net se rapproche de la thèse des préférences étatiques et de leur harmonisation avec celles de l'UE de Burns et Carter. Celle-ci note en effet que les pays de l'Ouest possèdent une tradition politique qui aura mené à mettre en place des législations environnementales nationales, signifiant qu'une harmonisation de celles-ci avec l'IED est cruciale. Dans la même veine, les États ayant une tradition de politiques de protection de l'environnement moins ambitieuses sont susceptibles d'être aux prises avec une mise en œuvre de politiques plus coûteuse afin d'adapter leurs systèmes législatifs et administratifs, mais tout aussi cruciale<sup>42</sup>. Dans quelques cas, on note des délais dans l'élaboration des politiques et leur présentation devant l'entité législative ou bien un manque de consensus dans l'adoption des lois.

---

<sup>39</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.26

<sup>40</sup> Vajda, Peter. (2016). « The role of the Industrial Emissions Directive in the European Union and beyond. », ERA, p.488

<sup>41</sup> Net, Adeline. « Retranscription of IED and implementation of BAT in EU Member States. », p.5

<sup>42</sup> Ibid.

Un autre obstacle à une harmonisation efficiente des législations paneuropéennes aux niveaux nationaux est le manque de ressources, voire d'expertise, comme noté plus haut, en lien avec la mise en œuvre de la directive<sup>43</sup>. Sans nécessairement prendre la forme de ressources financières, il s'agit, dans bien des cas d'un manque de savoir-faire dans la supervision des inspections<sup>44</sup>. Le rôle et la coordination des autorités compétentes dans la mise en œuvre de la directive est aussi à souligner, en ce qui a trait aux enjeux parfois défailants de gouvernance multiniveaux concernant l'IED (plus particulièrement l'émission des permis)<sup>45</sup>. Net affirme en effet que les États avec de faibles structures de coopération interministérielle et médiatique furent pris avec des controverses entre unités de contrôle de l'air, des eaux et des sols et entre entités gérant le contrôle substantiel et procédural des aspects liés à la mise en œuvre de la directive<sup>46</sup>.

Un sujet méritant une attention particulière est donc celui des permis. Les Règles Générales Contraignantes (RGC) ne sont pas définies par la directive et ne sont pas une obligation. Toutefois, l'Article 9 prévoit que les États membres peuvent « prescrire certains besoins pour certaines catégories d'installations dans les RGC au lieu de les inclure dans les conditions d'émission de permis individuel, tant qu'une approche intégrée et un niveau équivalent élevé de protection environnementale sont assurés. »<sup>47</sup> Ce faisant, comme le mentionne Adeline Net, les RGC sont une composante clé concernant la mise en œuvre de la directive, étant contraignantes envers les autorités compétentes et les opérateurs d'installations.

---

<sup>43</sup> Net, Adeline. « Retranscription of IED and implementation of BAT in EU Member States. », p.5

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

Dans chaque État membre, les conditions d'émission d'un permis sont en accord avec l'esprit de la directive. Ces derniers ont donc en théorie adopté les provisions légales et les procédures afin de faire en sorte que les autorités compétentes ont le pouvoir de refuser l'émission d'un permis. Cela s'accompagne aussi d'une transposition du principe des MTD en langage juridique national. Cette dynamique sera donc discutée plus amplement dans la prochaine partie, dans la mesure où elle est un critère important afin de juger de la qualité et du niveau de mise en œuvre de la directive.

Comme le mentionne un rapport de l'OCDE, l'IED représente un instrument de commande et de contrôle dans la mesure où elle requiert des valeurs limites d'émissions basées sur les MTD, mises en place par les permis nationaux pour les installations IPPC<sup>48</sup>. Le rapport mentionne que différentes approches concernant le contrôle des émissions dans l'air, l'eau ou le sol pourraient séparément encourager le passage de la pollution d'un médium environnemental à un autre au lieu de protéger l'environnement en tant que tout<sup>49</sup>, ce à quoi semble théoriquement pallier l'IED de par son approche intégrée, dont le principal apport est la consolidation d'un niveau commun de performance environnementale à l'échelle européenne.

Cette caractéristique est donc à la fois l'une des grandes qualités de la directive et à la fois une source de confusion pour quelques États, qui peinent à consolider nationalement leurs performances environnementales par la mise en œuvre des MTD. En attendant, une analyse de la comitologie au sein du droit environnemental européen nous

---

<sup>48</sup> OECD. (2017). « Best available techniques (BAT) for preventing and controlling industrial pollution. », p.38

<sup>49</sup> Ibid.

servira à faire le pont entre la gouvernance environnementale et les assises théoriques de notre analyse.

### **Le droit environnemental européen et le processus de Séville : gouvernance multiniveaux et comitologie**

Maria Lee tisse des liens que nous tenterons de suivre, entre la gouvernance multiniveaux caractérisant le contexte politico-juridique européen et la directive ainsi que sa mise en œuvre chez les États, dans la perspective des interactions complexes entre les institutions supranationales, nationales et le peuple. L'auteure fait en effet une analyse de la directive dans l'optique de faire ressortir que, comme dans d'autres cas en Europe, la législation environnementale met en place des processus de collégialité et de comitologie ayant un caractère démocratique et multiniveaux<sup>50</sup>. Dans la lignée de Burns et Carter, celle-ci souligne que l'accès à l'information peut servir une série d'autres objectifs réglementaires, en permettant à des tiers de faire pression sur les pollueurs et les régulateurs, en incitant éventuellement à un changement de comportement, voire en soutenant un changement culturel, par l'évolution d'une organisation autocritique et plus consciente de l'environnement.

Dans le cas de l'IED, Lee mentionne, comme nous l'avons partiellement déjà observé, qu'elle est le principal texte législatif de l'UE concernant l'impact environnemental des opérations industrielles. Elle exige des États membres qu'ils mettent en place un système d'autorisation qui impose divers contrôles à l'industrie et vise à adopter une approche globale, voire holistique, des différents aspects de l'opération et des milieux environnementaux que sont l'air, l'eau et le sol.

---

<sup>50</sup> Lee, Maria. (2015). « Experts and Publics in EU Environmental Law. », p.996. Dans Chalmers, Damian Chalmers ; Arnull, Anthony. (2015). « The Oxford handbook of European Union Law. », Oxford University Press, Oxford, 1014 pages

La directive, en comparaison avec la précédente, s'insère en quelque sorte dans un processus de gouvernance multiniveaux et de démocratisation des décisions, via, entre autres, le processus de Séville. En effet, dans le cadre de la précédente de l'IED, soit l'IPPC, la détermination des MTD était en principe une question relevant des autorités réglementaires nationales ou locales. Mais un processus dirigé par le Bureau européen IPPC basé à Séville a vu le jour pour fournir des détails sur les MTD pour des industries et des processus particuliers. Les BREFS, et plus particulièrement les conclusions sur les MTD qu'ils contiennent, jouent un rôle plus important dans la réglementation des opérations industrielles dans le cadre de l'IED. Ils constituent donc « la référence » pour la fixation des conditions d'autorisation et, une fois adoptés par la Commission (plus comitologie), ils fixent des normes minimales *prima facie* pour les « valeurs limites d'émission » (VLE)<sup>51</sup>.

La directive IED performe bien en ce qui a trait au processus de génération de l'information dans un contexte de démocratisation des prises de décision. Comme elle le mentionne dans son analyse, l'IED prévoit peut-être les dispositions les plus élaborées en matière de production et de partage d'informations dans le droit communautaire de l'environnement.

Au sein du processus de Séville, l'échange initial d'informations sur les MTD pour un secteur particulier a lieu au sein d'un Groupe de Travail Technique (GTT), composé des « États membres, des industries concernées, d'organisations non

---

<sup>51</sup> Lee, Maria. (2015). « Experts and Publics in EU Environmental Law. », p.996. Dans Chalmers, Damian Chalmers; Arnull, Anthony. (2015). « The Oxford handbook of European Union Law. », Oxford University Press, Oxford, 1014 pages

gouvernementales promouvant la protection de l'environnement et de la Commission »<sup>52</sup>. Les membres d'un forum, aussi composé des mêmes acteurs, mais pas de la Commission, désignent les membres (« leurs représentants ») des GTT. Par exemple, sur les 44 organisations participant au GTT d'un BREF pour la production de fer et d'acier, deux ont été classées par le Bureau européen IPPC comme des groupes d'intérêt environnementaux (le Bureau européen de l'environnement et ÖKOPOL), 14 étaient issues de l'industrie et le reste représentait les États membres ; les GTT pouvant parfois être la source d'un pouvoir trop grand des lobbys<sup>53</sup>. Le Bureau européen IPPC recherche des informations auprès des membres du GTT, et présente des projets formels et informels au GTT pour commentaires. « Le consensus... est recherché » au sein du GTT, mais « il ne s'agit pas d'une condition préalable » à une décision.

Nous pourrions noter que, contrairement à certains domaines de la loi, dans lesquels l'accès au marché pour un produit ou l'octroi d'un permis pour un processus est conditionné par la fourniture d'informations, l'IED n'oblige pas l'industrie à participer aux GTT. En l'absence d'intervention réglementaire, l'industrie n'est pas incitée à mener des recherches coûteuses sur la sécurité, et encore moins à partager les résultats de ces recherches. La collecte et la divulgation d'informations sur ses propres coûts et impacts sur l'environnement et la santé peuvent être préférables pour l'industrie à une réglementation moins bien informée.

---

<sup>52</sup> Lee, Maria. (2015). « Experts and Publics in EU Environmental Law. », p.996. Dans Chalmers, Damian Chalmers; Arnull, Anthony. (2015). « The Oxford handbook of European Union Law. », Oxford University Press, Oxford, 1014 pages

<sup>53</sup> Net, Adeline. « Retranscription of IED and implementation of BAT in EU Member States. », p.6

Comme Lee l'affirme à propos de la transparence, qui participe à la légitimité décisionnelle chez les concepteurs et décideurs de politiques, des mécanismes supplémentaires de génération d'informations peuvent être trouvés dans les obligations de routine imposées aux opérateurs d'installations ou d'activités autorisées pour surveiller et déclarer (souvent publiquement) leurs émissions ou activités<sup>54</sup>. Les permis IED doivent inclure des « exigences appropriées de surveillance des émissions », ainsi que des obligations de surveillance des eaux souterraines et du sol<sup>55</sup>. Dans le contexte de la gouvernance à plusieurs niveaux de l'UE, les obligations imposées aux États membres de faire rapport à la Commission, entre eux et au public, sont tout aussi importantes<sup>56</sup>. De telles obligations sont une caractéristique courante de la législation environnementale de l'UE, y compris la directive EIE. La Commission est souvent soumise à une obligation correspondante de répondre et, dans certains cas, d'envisager expressément de présenter une proposition législative<sup>57</sup>.

Le droit communautaire de l'environnement insiste sur le fait que les décisions finales ne sont pas déléguées à des experts, mais sont prises par des organes politiques<sup>58</sup>. Les dispositions prises au niveau national, où la décision finale d'autorisation est souvent prise dans le cadre du droit communautaire de l'environnement, varient<sup>59</sup>. L'approche habituelle consiste à laisser la décision finale, au profit de laquelle tant d'efforts ont été déployés pour enrichir les connaissances, à la Commission et à la comitologie, dans

---

<sup>54</sup> Lee, Maria. (2015). « Experts and Publics in EU Environmental Law. », p.992. Dans Chalmers, Damian Chalmers; Arnull, Anthony. (2015). « The Oxford handbook of European Union Law. », Oxford University Press, Oxford, 1014 pages

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

laquelle les États membres (en « comité ») participent à la mise en œuvre par la Commission du droit communautaire de l'environnement<sup>60</sup>. Cette approche (Commission plus comitologie) s'applique à un certain nombre de décisions clés prises au niveau de l'UE. Comme elle le souligne, concilier l'expertise et la politique est difficile pour tout décideur, alors que les défis sont intensifiés par la légitimité quelque peu délicate de la comitologie elle-même.

Ce faisant, la comitologie participe, au sein de l'UE, à la gouvernance multiniveaux entre institutions européennes et nationales, surtout en matière environnementale. Il s'agit maintenant d'établir certains éclaircissements et faire le pont entre ce qu'est la gouvernance multiniveaux et ce qu'on considère comme la mise en œuvre efficiente de politiques publiques.

### **De la gouvernance multiniveaux à la mise en œuvre des politiques publiques**

Le terme de gouvernance multiniveaux (GMN) a été développé initialement par le politologue Gary Marks (1993)<sup>61</sup>. Alors que certains le lient à l'essor du néolibéralisme<sup>62</sup> et au contexte politique de l'élaboration du Traité de Maastricht<sup>63</sup>, ce concept vise en particulier à saisir et à comprendre les politiques liées à l'émergence d'institutions supranationales telles que l'Union européenne et à faciliter l'analyse des processus décisionnels décentralisés, dans lesquels les gouvernements et la société civile

---

<sup>60</sup> Lee, Maria. (2015). « Experts and Publics in EU Environmental Law. », p.992. Dans Chalmers, Damian Chalmers; Arnull, Anthony. (2015). « The Oxford handbook of European Union Law. », Oxford University Press, Oxford, 1014 pages

<sup>61</sup> Saito-Jensen, Moeko. (2015). « Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance. », Center for International Forestry Research, p.2

<sup>62</sup> Harmes, Adam. (2006). « Neoliberalism and multilevel governance. », Review of International Political Economy, Dec., 2006, Vol. 13, No. 5, p.726

<sup>63</sup> Stephenson, Paul. (2013). « Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? », Journal of European Public Policy, p.1

au niveau national ou infranational ont une influence croissante<sup>64</sup>. Comme le suggère le mot « multiniveaux », le concept comprend de nombreux acteurs étatiques et non étatiques situés à différents niveaux, tels que le local (infranational), le national et le mondial (supranational)<sup>65</sup>. Le défi mis en évidence par les théoriciens de la GMN est que ces divers niveaux de gouvernement doivent d'une manière ou d'une autre s'aligner pour permettre la définition d'objectifs collectifs<sup>66</sup>.

Partant de ce portrait global de la GMN, des liens sont à tisser entre cette théorie et la gouvernance européenne. Comme le mentionnent des auteurs avec une perspective de mise à l'agenda, dans l'UE, les politiques publiques de l'environnement sont un des domaines les plus riches pour l'étude des dynamiques multiniveaux<sup>67</sup>. L'environnement est un domaine bien identifié des politiques publiques, tant au niveau de l'Europe que de ses États membres<sup>68</sup>. De plus, les politiques publiques environnementales comprennent de nombreux types d'enjeux à géométrie variable, allant de problèmes purement locaux à des questions transnationales, couvrant le continent et au-delà<sup>69</sup>. D'autres auteurs optent pour une perspective favorisant le concept de réseaux, mentionnant que l'efficacité des politiques de l'UE dépend de la qualité et de l'indépendance des nombreuses institutions nationales et des réseaux européens qui relient les États membres et les institutions au

---

<sup>64</sup> Harmes, Adam. (2006). « Neoliberalism and multilevel governance. », *Review of International Political Economy*, Dec., 2006, Vol. 13, No. 5, p.726

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Princen, Sebastiaan; Brouard, Sylvain; Chaqués, Laura; Green-Pedersen, Christopher; Jennings, Will; John, Peter ; Muñoz, Luz. (2009). « Les dynamiques d'agendas multiniveaux dans la politique environnementale européenne. », *Revue internationale de politique comparée*, 2009/3 Vol. 16, p.486

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

sein du système à plusieurs niveaux de l'UE<sup>70</sup>. D'autres études notent au sujet de la GMN et de l'UE que la grandeur territoriale concernée par un cas de GMN rehausse l'efficacité et le fait que le coût d'une politique publique est plus faible s'il est partagé entre un très grand nombre de personnes<sup>71</sup>.

Deux des mêmes théoriciens en viennent à catégoriser la GMN au sein de plusieurs champs, dont l'un de ces derniers étant celui de l'analyse des politiques institutionnelles, concernées par les concepts de gouvernance à plusieurs niveaux, de juridictions multiples et de gouvernance polycentrique<sup>72</sup>. Ces concepts nous serviront donc à la fois à expliquer la gouvernance multiniveaux de la directive IED et sa mise en œuvre par les États analysés plus bas.

Dans ce contexte, il devient pertinent de faire le pont entre GMN et mise en œuvre. Comme le mentionne Saito-Jensen, la gouvernance, même si elle est menée à de multiples niveaux, est considérée comme un processus se déroulant idéalement comme « la mise en œuvre cohérente d'un discours et d'un plan unifié »<sup>73</sup>. La gouvernance multiniveaux soulève donc principalement la question de comment s'engager dans les cadres et contextes spécifiques de la gouvernance environnementale par l'opérationnalisation des politiques publiques<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Schout, Adriaan; Luining, Michiel. (2018). « The missing dimension in rule of law policy: From EU policies to multilevel capacity building. », The Hague, Clingendael Institute, p.5

<sup>71</sup> Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan. (2020). « Multilevel governance. », Comparative Politics, Oxford University Press, p.194

<sup>72</sup> Hooghe, Liesbet; Marks, Gary. (2002). « Types of Multi-Level Governance. », Les Cahiers européens de Sciences Po, n° 03, Paris : Centre d'études européennes at Sciences Po., p.21

<sup>73</sup> Saito-Jensen, Moeko. (2015). « Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance. », Center for International Forestry Research, p.6

<sup>74</sup> Ibid.

Ce discours et ce plan unifié mis en œuvre à l'échelle européenne se doivent de faire aussi l'objet d'une articulation plus précise, afin d'interroger les conditions permettant la mise en œuvre la plus cohérente et efficiente possible. Comme le soulignent Mazmanian et Sabatier, à propos de l'efficacité de la mise en œuvre, cette dernière est l'exécution d'une décision politique<sup>75</sup>. Idéalement, cette décision identifie le(s) problème(s) à traiter, stipule le(s) objectif(s) à poursuivre et, de diverses manières, structure le processus de mise en œuvre : « À notre avis, le rôle crucial de l'analyse de la mise en œuvre est d'identifier les facteurs qui affectent la réalisation des objectifs statutaires tout au long de ce processus. Ces facteurs peuvent être divisés en trois grandes catégories : 1. la faisabilité du ou des problèmes abordés par la loi ; 2. la capacité de la loi à structurer favorablement le processus de mise en œuvre ; 3. l'effet net d'une variété de facteurs "politiques" sur l'équilibre du soutien aux objectifs de la loi. »<sup>76</sup>

La gouvernance multiniveaux nous permet d'observer que les États poursuivent généralement une mise en œuvre des directives minimisant les impacts socio-économiques sur leur juridiction, et, puisque les politiques environnementales de l'UE ne sont pas uniformes, homogènes ou unidirectionnelles, les processus variant largement selon les intérêts et les capacités stratégiques des acteurs nationaux et supranationaux tout comme des institutions de ceux-ci.

Ce faisant, les processus décisionnels varieront selon l'enjeu de régulation, la compatibilité des intérêts institutionnels et économiques des États membres, les stratégies

---

<sup>75</sup> Mazmanian, Daniel; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington Books, Toronto, p.5

<sup>76</sup> Ibid., p.6

d'actions nationales, les objectifs de la Commission et du Parlement et les procédures de prise de décisions appliquées<sup>77</sup>.

Newig et Koontz notent que les innovations dans l'élaboration des politiques de l'Union européenne ont produit un nouveau mode d'action distinctif qui combine des éléments de gouvernance participative et à plusieurs niveaux pour la mise en œuvre des politiques. Ce nouveau mode, la planification participative mandatée (PPM) pour la mise en œuvre des politiques, est principalement visible dans les directives de politiques environnementales. Il représente le point culminant d'une évolution des normes techniques vers les normes procédurales au cours des dernières décennies<sup>78</sup>. La PPM peut être caractérisée en termes de gouvernance multiniveaux, en ce qui concerne à la fois la structure d'un système multiniveaux et l'interaction entre les niveaux de gouvernance.

On peut donc faire le pont entre les trois grandes catégories de Mazmanian et Sabatier et le concept de planification participative mandatée, dans la mesure où la PPM se rapproche davantage de l'autogestion mandatée que de la mise en œuvre classique des politiques. En d'autres termes, la mise en œuvre de la politique européenne est « politisée » depuis le sommet. Il en résulte un processus de prise de décision politique, que nous décrivons en termes de cycle politique secondaire imbriqué dans un cycle plus large d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques européennes<sup>79</sup>. Finalement, notre cadre analytique se cristallise autour d'une réconciliation entre trois grandes dynamiques politiques, soit la gouvernance multiniveaux, la mise en œuvre des

---

<sup>77</sup> Knill, Christoph; Duncan, Liefferink. (2007). « Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance. », p.13

<sup>78</sup> Newig, Jens; M. Koontz, Tomas. (2014). « Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. », *Journal of European Public Policy*, 21:2, p.1

<sup>79</sup> *Ibid.*, p.250

politiques et la gouvernance participative, réconciliation favorisant l'approche de planification participative mandatée de mise en œuvre.

Ce questionnement et ces constats nous mènent donc au cœur de notre analyse, soit d'interroger les paramétrages des institutions nationales de l'Allemagne, de la Belgique et de la France — trois États identifiés comme ayant des programmes ou des mécanismes en place pour soutenir le développement et la mise en œuvre de techniques émergentes<sup>80</sup> — afin d'en déterminer qualités, défaillances, ressemblances et différences, et ainsi de constater les conditions d'une mise en œuvre efficiente dans la perspective que chaque État est caractérisé par des processus de gouvernance multiniveaux s'inscrivant dans les sphères supranationales, nationales et infranationales.

### **Les paramétrages institutionnels supranationaux et nationaux et la mise en œuvre de la directive 2010/75/UE**

Au sein du schéma intellectuel de mise en œuvre de Mazmanian et Sabatier, l'analyse du degré d'intégration hiérarchique au sein des institutions de mise en œuvre et entre elles est importante. Les auteurs mentionnent que « de nombreuses études sur la mise en œuvre de programmes de réglementation et de services sociaux ont démontré que l'un des principaux obstacles est la difficulté d'obtenir une coordination au sein d'une agence donnée et entre les nombreuses agences semi-autonomes impliquées dans la plupart des efforts de mise en œuvre. »<sup>81</sup> Dans la mesure où le système n'est que faiblement intégré, il y aura des variations considérables dans le degré de conformité

---

<sup>80</sup> Grebot, Ben; Tweed, James; Tsamis, Achilleas; Scarbrough, Tim; Lopez, Alfredo; Illes, Andrea; Hekman, John; Stephenson, Sam; Menadue, Hetty; Anderson, Natalia; Winter, Brigitte; Waxender, Hannes; Schindler, Ilse; McNeill, Alicia; Pelsy, Florent; Rouas, Virginie. (2020). « Support to the evaluation of the Industrial Emissions Directive (Directive 2010/75/EU). », p.72

<sup>81</sup> Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, p.11-12

comportementale parmi les responsables de la mise en œuvre et les groupes cibles — car chacun réagit à l’incitation à la modification dans son contexte local. Ce faisant, il est pertinent d’interroger, voire comparer ces paramètres institutionnels pour les États qui nous intéressent, afin de relever les différences dans la mise en œuvre et dans les réalités propres à chacun, tout comme de ceux-ci avec les institutions européennes. Le choix de ces derniers s’explique par le fait qu’ils sont de taille géographique différente et qu’ils sont dotés de systèmes ou régimes politiques différents et produisant des comportements distincts en matière de politiques environnementales. Ils sont aussi parmi ceux qui participent le plus activement au processus de Séville<sup>82</sup>.

## **Allemagne : fédéralisme et complémentarité décisionnelle**

### **La gouvernance environnementale et les institutions allemandes**

Après une période de complaisance, une nouvelle série de mesures a revitalisé la politique allemande en matière de changement climatique. Une loi sur le climat introduit une tarification du CO<sub>2</sub> pour les secteurs du trafic et du logement, et oblige le pays à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport aux niveaux de 1990 d’ici à 2030<sup>83</sup>. Le pays obtient des résultats relativement bons dans les domaines du traitement des eaux usées, des ressources en eau et de la biodiversité, mais les pratiques agricoles restent un sujet de préoccupation environnementale<sup>84</sup>. Les nouvelles politiques climatiques nationales ont renforcé la crédibilité du pays en tant que partenaire de négociation dans les enceintes internationales<sup>85</sup>. Actuellement, environ 30 % de son

---

<sup>82</sup> European Commission. (2020). « Commission staff working document evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED). », Bruxelles, p.100

<sup>83</sup> Sustainable Governance Indicators. (2021). « Germany. ». [https://www.sginetwork.org/2020/Germany/Environmental\\_Policies](https://www.sginetwork.org/2020/Germany/Environmental_Policies)

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

électricité provient d'énergies renouvelables et, dans le cadre de son « *Energiewende* » (transition énergétique), l'Allemagne prévoit fermer toutes ses centrales nucléaires d'ici 2022<sup>86</sup>.

En Allemagne, pays considéré comme un précurseur en matière de climat, les Bundesländer sont les responsables de la mise en œuvre de l'important et croissant corpus de législations sur le climat et l'énergie qui a été formulé et décidé au niveau national et européen. À cette fin, les Bundesländer sont dotés de larges droits d'action et d'exécution de la réglementation nationale et européenne<sup>87</sup>. Dans cet État, le niveau des Länder est clairement plus fort dans sa capacité à influencer les décisions politiques en raison de son contrôle sur l'aménagement du territoire et de son droit à façonner le cadre juridique et administratif<sup>88</sup>.

Premièrement, le rapport sur les caractéristiques et la performance de l'administration publique allemande de 2018 fait le constat que la répartition du pouvoir entre les niveaux de gouvernement est caractérisée par une assez forte centralisation des pouvoirs législatifs au niveau central (fédéral), mais avec une forte implication des états en tant que joueurs de veto (par le biais de leur représentation au conseil fédéral, la chambre haute du parlement)<sup>89</sup>. La mise en œuvre est déléguée aux États, puis aux

---

<sup>86</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.8

<sup>87</sup> Jörgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12:4, p.240

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Germany. », p.361-362

niveaux locaux. En raison de cette répartition des compétences, le système allemand a été appelé « fédéralisme administratif » ou « fédéralisme coopératif »<sup>90</sup>.

Deuxièmement, le rapport sur la mise en œuvre de la politique environnementale émit par la Commission fait l'état des choses quant à la gouvernance environnementale en Allemagne. Le Bund et les Länder se partagent la compétence législative. La plupart des politiques environnementales (élimination des déchets, protection de l'air, de l'eau et de la nature) sont des compétences partagées, dans lesquelles les Länder ont le droit d'adopter leurs propres dispositions en l'absence de législation fédérale<sup>91</sup>. Dans la pratique, la plupart des législations environnementales (notamment en ce qui concerne le droit communautaire) sont adoptées au niveau national et mises en œuvre par les Länder<sup>92</sup>. La législation au niveau des Länder complète généralement les lois nationales, notamment pour déterminer quelles sont les autorités responsables<sup>93</sup>. L'application de la législation relève donc principalement de la responsabilité des Länder, ce qui entraîne des règles et pratiques administratives différentes à travers le pays, alors que l'organisation des administrations des Länder a tendance à varier<sup>94</sup>. Le phénomène de fédéralisme coopératif s'illustre en ce que la division fonctionnelle de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques (au lieu d'une division en fonction des domaines politiques) et l'implication des 16 gouvernements des États fédérés créent des interdépendances entre les différents niveaux de gouvernement, engendrant la nécessité de coopérer. La compétence législative étant répartie entre le niveau fédéral et les Länder, et la mise en

---

<sup>90</sup> European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Germany. », p.362

<sup>91</sup> European Commission. (2019). « The Environmental Implementation Review 2019. Germany. », p.31

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

œuvre sur plusieurs niveaux, cela résulte en une coopération et une coordination efficaces dans un système de gouvernance à niveaux multiples<sup>95</sup>. Plusieurs groupes de travail Bund/Länder existent, par exemple, sur les émissions industrielles, la protection des sols, la conservation de la nature, la gestion de l'eau et la sécurité chimique<sup>96</sup>.

Benz et Zimmer notent enfin qu'en Allemagne, les changements sont induits par le bas, par les tendances à la démocratie directe et les nouveaux modes de participation des citoyens au niveau local et régional, par la coopération et la concurrence inter locale dans les régions, et par les développements économiques mondiaux et régionaux<sup>97</sup>. Ils procèdent également d'en haut, par la dissolution du système de partis fédéral intégré, par l'évolution de la gouvernance européenne à plusieurs niveaux et par des réformes modérées de la constitution fédérale<sup>98</sup>.

### L'IED en Allemagne

En Allemagne, la transposition de la directive a été faite par la *Loi mettant en œuvre la directive sur les émissions industrielles*. Concernant la régulation politique de la directive, les dérogations sont accordées par l'autorité réglementaire du droit dérivé en ce qui concerne un type d'installation spécifique ou, dans des cas exceptionnels, par l'autorité de surveillance. Les autorités de surveillance compétentes sont déterminées au niveau des États fédéraux selon les ordonnances de ceux-ci, qui règlent la répartition des compétences<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> European Commission. (2019). « The Environmental Implementation Review 2019. Germany. », p.31

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Benz, Arthur; Zimmer, Christina. (2010). « Germany: Varieties of Democracy in a Federal System. », p.169. Dans Loughlin, John; Hendriks, Frank; Lidström, Anders. (2010). « The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. », Oxford University Press, Oxford, 748 pages

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> European Commission. (2019). « The Environmental Implementation Review 2019. Germany. », p.31

Au niveau des permis et des rapports de base, l'opérateur est tenu d'examiner et éventuellement modifier les permis IPPC lorsque de nouvelles VLE sont publiées<sup>100</sup>. Les nouvelles VLE sont transposées dans la législation allemande par le législateur et par le biais d'une ordonnance ou d'un règlement administratifs<sup>101</sup>. Les rapports de base sont requis lorsque les opérateurs demandent un nouveau permis ou un amendement à un permis existant. Un rapport de base n'est pas requis si l'activité n'implique pas l'utilisation, la production ou le rejet de substances dangereuses pertinentes et/ou la contamination du sol ou des eaux souterraines sur le site<sup>102</sup>. On compte aussi une procédure pour gérer la responsabilité de la contamination historique trouvée pendant le rapport de base. Dans la mesure où des changements préjudiciables du sol ou des eaux souterraines sont détectés, l'opérateur peut être tenu de prendre des mesures d'assainissement et/ou les autorités peuvent prendre des mesures. Des obligations de notification s'appliquent, selon le cas, selon certaines lois des États fédéraux<sup>103</sup>.

En Allemagne, environ 8 900 installations industrielles se doivent d'avoir un permis en vertu de l'IED<sup>104</sup>. Les secteurs industriels en Allemagne qui comptaient le plus d'installations IED en 2015 étaient l'élevage intensif de volailles ou de porcs (25 %), les produits chimiques (18 %), la gestion des déchets non dangereux (10 %) et la gestion des déchets dangereux (9 %)<sup>105</sup>. En Allemagne, la législation limite le motif de la dérogation aux caractéristiques techniques de l'installation, écartant l'emplacement géographique<sup>106</sup>.

---

<sup>100</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.8

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> European commission. (2019). « The Environmental Implementation Review 2019. Germany. », p.16

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> IPEL. (2015). « Supporting implementation of the industrial emissions directive (2010/75/UE) », p.24

Une analyse des défis structurels et administratifs en lien avec la gouvernance multiniveaux de la directive est, comme le souligne le rapport de la commission, la gestion de l'élevage intensif. En effet, « la réglementation des émissions provenant de l'élevage intensif de porcs ou de volailles dans différents éléments juridiques (directive sur les nitrates, IED, etc.) a également été mentionnée comme un défi par les experts interrogés. Selon eux, une meilleure interconnexion des réglementations serait un avantage (gestion de l'azote). »<sup>107</sup> Un autre problème est que les émissions provenant de l'élevage intensif du bétail ne sont pas incluses dans le nouveau BREF IRPP (*Intensive Rearing of Poultry or Pigs*). L'Allemagne a toutefois mis en place des exigences nationales pour les exploitants en place<sup>108</sup> et le règlement national sur le contrôle de la qualité de l'air (*TA Luft*) et le règlement national sur les engrais (*Düngeverordnung*) sont actuellement révisés pour relever ce défi<sup>109</sup>. Par conséquent, le rapport soulignait alors que l'Allemagne définirait les MTD pour ce sous-secteur sans norme européenne. Comme il n'y a pas de comparaison possible avec d'autres pays européens, cela inclut éventuellement des désavantages pour les opérateurs en matière de concurrence. Des experts allemands notent que « des MTD-LEA plus strictes et mieux réparties et l'inclusion de l'élevage intensif de bovins au niveau de l'UE dans le BREF IRPP pourraient aider les autorités allemandes à augmenter la pression [...] pour réduire davantage d'ammoniac et de nitrates et à se conformer à d'autres réglementations telles que la directive NEC. »<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile—Germany. », p.38

<sup>108</sup> Ibid., p.38-39

<sup>109</sup> Ibid., p.39

<sup>110</sup> Ibid.

Une problématique s’appliquant à l’ensemble des pratiques des États membres et qui semble bien s’illustrer en Allemagne est l’interprétation de certains articles. Les rapports existants illustrent l’approche actuelle de l’interprétation de l’art. 15 (4) : il n’y a pas d’orientations harmonisées ni au niveau européen, ni dans la plupart des cas au niveau national, régional ou local<sup>111</sup>. Un rapport mentionne que dans certains pays, comme l’Allemagne, les autorités évaluent uniquement au cas par cas, bien qu’une autorité elle-même ne puisse pas s’appuyer sur une énorme expertise pratique, car il existe plusieurs autorités compétentes dans les différents États d’Allemagne<sup>112</sup>. L’amélioration de la formulation juridique de l’art. 15 (4) et une méthodologie standardisée peuvent garantir une approche harmonisée et équitable — lorsqu’elle est appliquée par les autorités, ainsi que par les tribunaux<sup>113</sup>.

Une autre problématique allemande attire à l’interprétation et à la mise en œuvre des RGC. L’Allemagne fait bel et bien usage des Art. 6 et 17 de l’IED en adoptant les RGC. Les « règlements exécutifs » du gouvernement fédéral (*Rechtsverordnungen*) définissent les VLE pour toutes les installations entrant dans son champ d’application<sup>114</sup>. Toutefois, le contenu d’un projet de réglementation de 2021 montre qu’il aboutit dans la plupart des cas à fixer par défaut la limite supérieure de la fourchette pour toutes les installations concernées<sup>115</sup>. Il n’y a pas eu évaluation entre les limites inférieures et supérieures des MTD-LEA, c’est-à-dire reflétant les différences au sein d’un type donné d’installation en Allemagne. En fin de compte, les RGC manifestent le « *business as*

---

<sup>111</sup> Client Earth. (2021). « Revision of the Industrial Emissions Directive—Targeted Stakeholder Survey. », p.29

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid., p.45

<sup>115</sup> Ibid.

*usual* » plutôt que d'évaluer ce qui serait nécessaire sur le plan environnemental et techniquement réalisable<sup>116</sup>.

Enfin, la commission mentionne que le pays se devrait de revoir les permis pour se conformer aux nouvelles conclusions sur les MTD, renforcer le contrôle et/ou l'application pour assurer la conformité aux conclusions sur les MTD et, comme mentionné, traiter les émissions dans l'air et dans l'eau du secteur de l'élevage intensif de volailles et de porcs<sup>117</sup>. On mentionne aussi la bonne coopération avec l'administration pour résoudre efficacement les problèmes dus à la mise en œuvre tardive de la conclusion sur les MTD interdisant l'utilisation de la technique de l'électrolyse à mercure par les usines de chlore et de soude caustique avant le 11 décembre 2017<sup>118</sup>. Le rapport se termine en faisant le constat que l'Allemagne peut encore améliorer sa gouvernance environnementale (aspects comme la transparence, l'engagement des citoyens, la conformité et l'application, la poursuite de la rationalisation ainsi que l'administration en ligne)<sup>119</sup>.

## **Belgique : localisme et régionalisme sur fond d'européanisation et de divergence nationale**

### **La gouvernance environnementale et les institutions belges**

En Belgique, la politique climatique du gouvernement est parfois jugée inefficace. Le plan national pour le climat 2009 - 2012 reste la politique actuelle, tandis que le plan national énergie-climat 2021 - 2030 n'avait pas été finalisé en 2020 malgré une échéance fixée à 2019, alors que la pollution atmosphérique dans les zones urbaines est un

<sup>116</sup> Client Earth. (2021). « Revision of the Industrial Emissions Directive—Targeted Stakeholder Survey. », p.29

<sup>117</sup> European Commission. (2019). « The Environmental Implementation Review 2019. Germany. », p.17

<sup>118</sup> Ibid., p.17

<sup>119</sup> Ibid., p.32

problème grave<sup>120</sup>. Les données récentes démontrent que « l'industrie est responsable d'une grande part des émissions de gaz à effet de serre (GES). [...] Selon Inter-Environnement Wallonie, la part qui revient à l'industrie dans les émissions de GES était en 2019 de 47 % pour la Belgique, incluant le secteur énergétique. »<sup>121</sup>

En Belgique, une grande partie de la politique est laissée aux régions. Cela a donné lieu à des projets ambitieux, mais souvent non coordonnés, comme le projet bruxellois d'interdire les voitures fonctionnant aux combustibles fossiles d'ici 2035, sans plan pour la production d'électricité ou pour un transport interurbain suffisant, alors que le nouveau gouvernement flamand a été accusé de se retirer de l'accord de Paris<sup>122</sup>. La qualité de l'air est inférieure à la moyenne européenne, exacerbée par les niveaux élevés de trafic routier. Les manifestations et les militants écologistes ont été accueillis avec dédain par des politiciens de haut niveau, ou ont fait l'objet d'une répression policière<sup>123</sup>.

Affecté dans son processus de recrutement d'experts par la crise économique de 2008, les efforts pour favoriser la protection de l'environnement étant coordonnés par la Commission européenne, le gouvernement fédéral belge semble donc avoir pris un rôle de second plan dans ce processus<sup>124</sup>. Dans le gouvernement fédéral 2009 - 2014, le portefeuille de ministre du Développement durable était détenu par le ministre des Finances, alors que dans le gouvernement Michel, le ministre de l'Énergie et de

---

<sup>120</sup> Sustainable Governance Indicators. (2021). « Belgium ».

[https://www.sginetwork.org/2020/Belgium/Environmental\\_Policies](https://www.sginetwork.org/2020/Belgium/Environmental_Policies)

<sup>121</sup> Noulet, Jean-François. (2021). « Rapport du GIEC : où en sont les entreprises belges dans leurs efforts de diminution des émissions de Co2 ? », RTBF.be, 11 août 2021

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Commission européenne. (2019). « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. Belgique. », Bruxelles, p.48

l'Environnement n'avait jamais travaillé sur des questions énergétiques ou environnementales avant d'occuper ce poste<sup>125</sup>.

Ces dynamiques sociopolitiques illustrent le fait que les politiques de la Belgique visant à réduire les émissions de GES sont définies par les compétences partagées des trois régions (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale) et harmonisées par des organismes de coordination<sup>126</sup>. En Belgique, des auteurs notent en effet que le droit national ne peut être imposé au niveau infranational et que la politique climatique est soumise à des négociations intergouvernementales<sup>127</sup>. Parce que l'UE exerce de grandes responsabilités en matière de politique climatique et énergétique, on constate un degré important d'influence européenne sur les négociations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral et les régions. Cela s'est avéré évident dans le contexte des négociations intranationales du pays concernant la question de la répartition, entre les régions, de leurs obligations dans le cadre du système de partage des charges de l'UE<sup>128</sup>. Dans cet État, l'action en faveur du climat est en effet principalement déterminée par les exigences de l'UE (elles-mêmes déterminées par les négociations internationales), alors que les gouvernements infranationaux ne sont pas des participants proactifs et sont souvent sur la défensive face aux engagements pris par le

---

<sup>125</sup> Sustainable Governance Indicators. (2021). « Belgium ». [https://www.sginetwork.org/2020/Belgium/Environmental\\_Policies](https://www.sginetwork.org/2020/Belgium/Environmental_Policies)

<sup>126</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.3

<sup>127</sup> Jörgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12:4, p.240

<sup>128</sup> Ibid.

haut<sup>129</sup>. On note donc que le système actuel ne dissuade pas ces régions de maintenir de faibles ambitions<sup>130</sup>.

Le rapport de la Commission européenne sur les caractéristiques et la performance de l'administration publique belge de 2018 note que la gouvernance multiniveaux est un défi majeur dans le système politique et administratif belge<sup>131</sup>. L'augmentation des compétences des gouvernements régionaux/communautaires a entraîné un besoin croissant de gouvernance intégrée, alors que les liens unissant la gouvernance entre les différents niveaux de gouvernement sont faibles<sup>132</sup>. En général, il semble que de meilleurs processus de collaboration multiniveaux devraient être l'une des premières priorités de la gouvernance belge. Le rapport sur la mise en œuvre de la politique environnementale européenne de 2019 analysant les capacités institutionnelles belges fait quant à lui le constat d'une certaine défaillance concernant à la fois la gouvernance multiniveau entre institutions nationales et européennes, mais aussi à l'intérieur du pays. De manière générale, la gouvernance environnementale en Belgique a été influencée par deux processus parallèles : la régionalisation et l'eupéanisation<sup>133</sup>.

En théorie, le chevauchement des responsabilités en matière d'environnement ne devrait pas affecter la gouvernance belge, mais, dans la pratique, il est difficile d'éviter les interférences entre les politiques des différents gouvernements<sup>134</sup>. L'absence de

---

<sup>129</sup> Jørgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12:4, p.240

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Belgium. », Bruxelles, p.48

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> Commission européenne. (2019). « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. Belgique. », Bruxelles, p.49

<sup>134</sup> Ibid.

hiérarchisation des actes législatifs réduit l'efficacité de l'élaboration de la politique environnementale<sup>135</sup>. Le rapport indique par exemple qu'il n'existe aucune politique *nationale* belge en matière de changement climatique, et ce, malgré l'adoption d'un plan national dans ce domaine ; à la place, il y a trois politiques régionales et une politique fédérale<sup>136</sup>. Selon les auteurs de cette étude, les relations intergouvernementales sont généralement pénibles et chronophages<sup>137</sup>. Même dans le contexte de la représentation sur la scène internationale, l'obligation d'atteindre l'unanimité complique la prise de décision<sup>138</sup>. La nécessité d'améliorer la cohérence et l'intégration de la politique climatique a été soulignée dans plusieurs rapports et avis émanant de différents organismes<sup>139</sup>. Des appels politiques à reconsidérer l'attribution des compétences au niveau fédéral sont régulièrement relayés par les médias nationaux<sup>140</sup>. Des auteurs notent qu'en termes institutionnels, les collectivités locales et les dirigeants locaux belges sont parmi les plus faibles d'Europe, en raison de l'impact combiné des systèmes de réglementation des trois clivages (polarisation, corporatisme, régionalisation)<sup>141</sup>. Beaucoup d'énergie a été consacrée au processus de régionalisation et cela n'a pas vraiment profité aux collectivités locales<sup>142</sup>.

---

<sup>135</sup> Commission européenne. (2019). « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. Belgique. », Bruxelles, p.49

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Wayenberg, Ellen; De Rynck, Filip; Steyvers, Kristof; Pilet, Jean-Benoît. (2010). « Belgium: A Tale of Regional Divergence? », p.69 Dans Loughlin, John; Hendriks, Frank; Lidström, Anders. (2010). « The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. », Oxford University Press, Oxford, 748 pages

<sup>142</sup> Ibid.

## L'IED en Belgique

En ce qui concerne la place de l'IED en Belgique, la mise en œuvre de la directive s'est faite en Flandre, le 7 juin 2013 ; en Wallonie, le 24 octobre 2013 et en Région de Bruxelles-Capitale, le 21 novembre 2013. Concernant la transposition en législation nationale, les gouvernements flamand, wallon et Bruxelles-Capitale ont chacun émis un décret pour la mise en œuvre de l'IED modifiant un certain nombre de décrets précédents<sup>143</sup>. En ce qui a trait aux régulateurs, en général, c'est le collège municipal de la commune où l'établissement est situé qui est en charge<sup>144</sup>.

L'étendue des activités industrielles visées par la législation mettant en œuvre l'IED s'est élargie dans les trois régions. Toutefois, dans la Région de Bruxelles-Capitale, l'impact de la directive est limité du fait que la plupart des dispositions de la directive ont déjà été transposées, et les activités concernées ne sont généralement pas exercées sur le territoire. Les rapports de base sont requis pour toutes les demandes de permis<sup>145</sup>. Pour l'année 2018, un total de 866 rapports de base ont été soumis et 337 rapports de base ont été demandés, mais non soumis<sup>146</sup>. Il existe également une obligation supplémentaire de produire une étude de sol ainsi qu'un rapport de base dans la Région flamande. L'exploitant ne sera tenu que de remédier à la pollution historique du sol si la pollution constitue une menace grave pour la santé humaine et/ou l'environnement (par exemple, si la pollution compromet les sources d'eau potable)<sup>147</sup>. S'il n'y a pas de menace grave, mais que la valeur d'intervention est dépassée pour au moins un polluant, des mesures de

---

<sup>143</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.3

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ricardo Energy and Environment. (2020). « Assessment and summary of Member States' reports under Commission Implementing Decision 2018/1135/EU Country level analysis for Belgium. », p.19

<sup>147</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.3

sécurité (par exemple, restriction de l'utilisation du terrain) et/ou un suivi est nécessaire (par exemple, analyse de quelques échantillons d'eau souterraine une fois par an pour voir si le niveau de pollution augmente)<sup>148</sup>.

Dans la mesure où la régulation de la directive se fait via le niveau local, le rapport note que la coopération intergouvernementale est difficile dans la fédération belge<sup>149</sup>. Il y a un manque de mécanismes de coordination visant l'intégration des politiques ; en d'autres termes, les régions développent leurs systèmes administratifs et leur paysage institutionnel (provinces et municipalités), ce qui entraîne une asymétrie institutionnelle<sup>150</sup>. La gouvernance multiniveaux entre acteurs belges ainsi qu'entre la Belgique et l'UE s'illustre le plus clairement, comme dans bien des cas, dans l'élaboration des BREFS. En Belgique, des représentants siègent dans les GTT, le forum et le comité. Les représentants du gouvernement flamand, principalement de la Division du développement régional, de la planification environnementale et des projets et du Centre de connaissances MTD du VITO, sont assistés d'un comité consultatif belge (CB), qui est composé lorsque le GTT est activé<sup>151</sup>. Le CB est composé de représentants du gouvernement flamand, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, des industries concernées, des organisations non gouvernementales engagées dans la protection de l'environnement et d'autres acteurs concernés<sup>152</sup>. Le BC est régulièrement informé et consulté par les représentants des GTT pendant le processus de Séville, et,

---

<sup>148</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.3

<sup>149</sup> European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Belgium. », Bruxelles, p.47

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Flandre. « Installations GPBV ». (2021). <https://omgeving.vlaanderen.be/gpbv-installaties>

<sup>152</sup> Ibid.

avant que des commentaires ou des positions ne soient soumis à l'EIPPCB, le BC est consulté pour préparer la position belge<sup>153</sup>.

L'analyse des politiques relatives aux émissions industrielles belges démontre certaines disparités au niveau de la mise en œuvre de la directive ainsi que de la cohérence et de l'ambition des politiques environnementales du pays.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, il est indiqué que « la région est très petite et ne compte qu'un nombre limité d'installations : deux pour le traitement de surface des métaux, un abattoir, deux grandes installations de combustion, de recyclage du plomb, des installations de production alimentaire, et l'incinérateur de déchets qui est un exemple de meilleure pratique en termes d'émissions »<sup>154</sup>. En général, la région essaie d'appliquer les mêmes normes élevées que celles définies par la Région flamande dans leurs MTD locales<sup>155</sup>. Un rapport souligne qu'un « problème mentionné par les autorités concernait la mise en œuvre de la directive IED et n'a donc pas été répertorié comme un défi (il s'agissait d'un problème de taille) »<sup>156</sup>, ce qui témoigne de la pertinence, de la complexité et de la grandeur de l'enjeu qui nous concerne.

Dans la Région flamande, la première étape du processus de mise en œuvre de l'IED a eu lieu le 25 mai 2012 lorsque le Parlement flamand a adopté des modifications aux trois décrets flamands existants relatifs aux permis d'environnement, à la politique environnementale générale et au sol. Toutefois, ces modifications ne font qu'esquisser la politique générale en matière d'émissions industrielles et n'entraînent aucune

---

<sup>153</sup> Flandre. « Installations GPBV ». (2021). <https://omgeving.vlaanderen.be/gpbv-installaties>

<sup>154</sup> Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile—Belgium. », p.41

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid.

conséquence directe pour les opérateurs industriels<sup>157</sup>. Le rapport effectué sur l'IED en Belgique mentionne qu'un « défi » identifié pour la Flandre est transversal, car il est lié à tous les secteurs de l'IED. Ce dernier étant que les normes flamandes locales sont parfois plus strictes que la fourchette supérieure des MTD-LEA<sup>158</sup>. La densité de population et l'aménagement du territoire en Flandre peuvent constituer un défi dans tous les secteurs, car la plupart des installations sont situées à proximité des habitations. Cela peut poser des problèmes, d'où la raison pour laquelle les RGC locales et les conditions d'autorisation prévoient des valeurs limites plus strictes. Au total, la Flandre compte 1 650 installations IED (sur la base des données de 2017)<sup>159</sup>. Le secteur le plus important en Flandre est le secteur IRPP, qui compte 829 installations, 370 pour les porcs et 459 pour la volaille<sup>160</sup>. En raison du nombre élevé d'installations (et d'un grand nombre d'installations non IRPP), bien que strictement réglementées, il existe une pression environnementale de la part des autorités<sup>161</sup>. Cependant, le secteur est réglementé par des RGC strictes définies dans les permis que les installations respectent et il n'est donc pas considéré comme un défi par les autorités<sup>162</sup>. Le deuxième secteur industriel le plus important est le secteur chimique, avec 170 installations, principalement situées autour du canal Albert et des ports de Gand et d'Anvers<sup>163</sup>.

En Wallonie, la rédaction des permis d'environnement et les inspections sont principalement gérées par une direction générale opérationnelle des services publics

---

<sup>157</sup> Bouckaert, Jan. (2013). « Flemish region implements EU directive on industrial emissions: new concepts and obligations. », Lexology

<sup>158</sup> Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile—Belgium. », p.41

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid.

wallons<sup>164</sup>. Un principe majeur est que le département d'inspection est totalement indépendant des services de rédaction des permis et le service d'inspection n'est pas impliqué dans la rédaction des permis. Ces derniers peuvent être modifiés à tout moment : la commune reçoit toutes les demandes de nouveaux permis de la part du directeur de l'usine et celles-ci sont transférées au niveau régional si nécessaire<sup>165</sup>. Les inspections de permis sont principalement gérées par le département de la police et du contrôle qui est divisé en quatre districts<sup>166</sup>. Enfin, pour cette région, Il n'y a pas de défis directement liés à des secteurs spécifiques couverts par l'IED<sup>167</sup>. Certains secteurs respectent des valeurs limites plus strictes que celles définies par les BREFS : la fabrication du verre (activité 3.3 de l'IED) et le secteur du ciment (activité 3.1) suivent des VLE plus strictes<sup>168</sup>.

Les trois régions sont caractérisées par une forte densité de population et un aménagement du territoire dispersé en raison de l'histoire de l'industrialisation belge, les sites de production pouvant être situés à proximité des municipalités. Pour cette raison, des plaintes des habitants surviennent<sup>169</sup>. Cela est aussi considéré comme un défi industriel transversal, parce que beaucoup d'installations IED en Belgique sont situées près des habitations, ce qui peut causer plus de problèmes qu'ailleurs. Les plaintes sont examinées et traitées par les agences d'inspection locales/régionales. Elles tentent de résoudre les problèmes qui peuvent conduire à des conditions d'autorisation plus strictes, afin de réduire la charge environnementale. Les pratiques et procédures peuvent varier

---

<sup>164</sup> IMPEL. (2015). « Supporting implementation of the industrial emissions directive (2010/75/UE). », p.32

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile—Belgium. », p.41

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Ibid.

dans les 3 régions<sup>170</sup>. Le dialogue avec les habitants est constant et les plaintes sont examinées par les autorités lorsqu'il y a des preuves de violation des permis<sup>171</sup>. Si cela est jugé nécessaire, les conditions d'autorisation peuvent être mises à jour pour réduire l'impact environnemental des installations. Comme mentionné, en général, la population et l'environnement en Belgique sont protégés par des VLE strictes, et lorsque cela est nécessaire, elles peuvent être plus strictes que celles exigées par la législation européenne<sup>172</sup>.

Le rapport 2019 de la Commission se termine en faisant le constat qu'en Belgique, les conflits entre gouvernements sont généralement déclenchés par des configurations politiques asymétriques<sup>173</sup>. Au niveau des émissions industrielles, le pays se devrait d'« examiner les autorisations en vue d'une mise en conformité avec les nouvelles conclusions sur les MTD et renforcer le contrôle et l'exécution pour garantir le respect des conclusions sur les MTD. »<sup>174</sup> La Commission souligne globalement deux secteurs d'amélioration potentiels pour décideurs et concepteurs de politiques en lien avec les capacités institutionnelles de gouvernance multiniveaux environnementale en Belgique : poursuite des efforts en vue de rationaliser les procédures d'évaluation environnementale et de garantir une participation efficace du public ; amélioration de la gouvernance environnementale globale (notamment sur les plans de la transparence, de la

---

<sup>170</sup> Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile—Belgium. », p.41

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Commission européenne. (2019). « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. Belgique. », Bruxelles, p.50-51

<sup>174</sup> Ibid., p.28

participation des citoyens, du respect et de l'application de la législation, ainsi que de la capacité et de la coordination administratives)<sup>175</sup>.

## France : entre décentralisation et unité institutionnelle

### La gouvernance environnementale et les institutions françaises

Depuis les années 1990, la France s'est de plus en plus détournée de ses activités industrielles plus traditionnelles pour se tourner vers le secteur des services. En conséquence, les émissions de certains polluants ont diminué<sup>176</sup>. Bien qu'extrêmement actif au niveau international, le gouvernement français a eu du mal à atteindre les récents objectifs nationaux<sup>177</sup>. Il a peu progressé par rapport à ses propres engagements en matière de changement climatique au cours des quatre dernières années, en grande partie à cause de puissants intérêts de lobbying<sup>178</sup>. Une décision d'augmenter les taxes sur l'essence et le diesel à partir de 2019 a contribué aux manifestations des Gilets jaunes en 2018, ce qui a conduit au retrait de la décision<sup>179</sup>.

Le pays a un bon bilan en matière d'émissions de carbone dans l'ensemble, mais cela est dû en grande partie à une forte dépendance à un secteur de l'énergie nucléaire vieillissant<sup>180</sup>. Les plans visant à réduire la part de la production d'énergie nucléaire de 75 % à 50 % d'ici 2025, accompagnés d'une forte augmentation des énergies renouvelables, semblent peu susceptibles d'être réalisés dans leur intégralité<sup>181</sup>. Les

---

<sup>175</sup> European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Belgium. », Bruxelles, p.47

<sup>176</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.9

<sup>177</sup> Sustainable Governance Indicators. « France ». (2021). [https://www.sgi-network.org/2020/France/Environmental\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/France/Environmental_Policies)

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Ibid.

mines de charbon doivent être fermées en 2022 et l'exploration pétrolière sur le territoire français a été interdite<sup>182</sup>.

Concernant les paramètres institutionnels du pays, Alistair Cole note au sujet du paysage politique français que plus de deux décennies de décentralisation ont permis de réduire la tutelle de l'État central, d'introduire de véritables contrepoids territoriaux au sein du système politique français, de produire un certain degré d'émulation politique entre les autorités locales et, à certains égards, d'améliorer la démocratie locale<sup>183</sup>. Les institutions du gouvernement municipal français contribuent de manière positive à la question de la confiance dans le système politique au sens large<sup>184</sup>. Une interprétation moins positive pourrait mettre en évidence une confusion des responsabilités en matière de prestation de services et une absence de véritable responsabilité politique<sup>185</sup>. Il existe cependant une certaine confusion quant à la division de l'élaboration des politiques et de l'administration ; la démocratie locale et régionale semble prise en étau entre les pressions plutôt contradictoires de la stratification institutionnelle, résultat de plus de deux décennies de réformes de décentralisation, et l'attrait du gouvernement central pour de nouveaux instruments politiques conçus pour piloter à distance et contrôler les dépenses des autorités locales<sup>186</sup>.

Le rapport sur les caractéristiques et la performance de l'administration publique française de 2018 note une forte présence centrale au niveau infranational par la présence,

---

<sup>182</sup> Sustainable Governance Indicators. « France ». (2021). [https://www.sgi-network.org/2020/France/Environmental\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/France/Environmental_Policies)

<sup>183</sup> Cole, Alistair. (2010). « France: Between Centralization and Fragmentation », p.328 Dans Loughlin, John; Hendriks, Frank; Lidström, Anders. (2010). « The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. », Oxford University Press, Oxford, 748 pages

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Ibid.

entre autres entités, des préfets<sup>187</sup>. Knill et Duncan notent que la position autonome du niveau local est institutionnellement ancrée dans la forte intégration professionnelle de l'élite administrative, les grands corps de l'État, ce qui implique que la coordination administrative se fait, dans une moindre mesure par des moyens hiérarchiques, mais plutôt par la confiance que le sommet accorde aux échelons inférieurs<sup>188</sup>. L'interaction consensuelle entre l'administration et l'industrie est encore facilitée par le fait que les hauts fonctionnaires de l'administration et de l'industrie sont souvent des « anciens » de la même grande école<sup>189</sup>.

### L'IED en France

En France, la directive fut mise en œuvre le 2 mai 2013, via les législations suivantes : l'Ordonnance No. 2012-7 du 5 janvier 2012 et le Décret No. 2013-374 du 2 mai 2013 codifiés dans les articles L. 515-28 à L. 515-31 et R. 515-58 à R. 515-84 du code de l'Environnement. Les régulateurs de la mise en œuvre sont, dans ce cas-ci, les préfets, soit les représentants locaux de l'État.

La gouvernance multiniveaux française de l'IED prend place, selon Marie Dellise, sur trois échelles : l'Européenne et la nationale ; la régionale et la locale. Au niveau européen et national, le Ministère de la transition écologique et solidaire (MTE) est le récipiendaire de la Directive, et reçoit le support de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de

---

<sup>187</sup> European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: France. », Bruxelles, p.341

<sup>188</sup> Knill, Christoph; Duncan, Liefferink. (2007). « Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance. », p.189

<sup>189</sup> Ibid.

l'Énergie (ADEME), acteurs participant à l'élaboration des BREFS et contribuant directement à la mise en œuvre de l'IED au niveau national<sup>190</sup>.

À l'échelle régionale, les inspecteurs vérifient la conformité à la réglementation. L'action de l'inspection s'organise autour de trois axes et prend en compte le principe de proportionnalité par rapport aux enjeux<sup>191</sup>. Premièrement, l'encadrement réglementaire : instruire les dossiers de demande d'autorisation, d'enregistrement, de modification et de cessation d'activité, proposer aux préfets des prescriptions de fonctionnement de l'exploitation et les adapter en fonction des évolutions techniques et des exigences de protection de l'environnement<sup>192</sup> ; deuxièmement, le contrôle des installations classées : visites d'inspections programmées ou non, examen des études et expertises, proposition de sanctions administratives au préfet ou de suites pénales au procureur en cas d'infraction<sup>193</sup> ; troisièmement, l'information auprès du public et des exploitants<sup>194</sup>. À l'échelle régionale, l'Agence de l'eau assiste les exploitants dans les procédures réglementaires et dans la mise en conformité des installations, tout comme le fait les bureaux d'études à l'échelle locale (ces derniers élaborent aussi les dossiers réglementaires).

---

<sup>190</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.41

<sup>191</sup> Ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer. (2016). « L'inspection des installations classées. », p.4

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> Ibid.

Enfin, à ce dernier échelon, les exploitants appliquent la réglementation et collectent et soumettent les données permettant la détermination collective des MTD<sup>195</sup>.

Affirmant que l'IED s'intègre à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), socle de la réglementation environnementale industrielle en France<sup>196</sup>, l'auteure note que « les installations IED sont, en France, soumises aux mêmes exigences que les installations soumises à autorisation qui ne relèvent pas de l'IED, avec quelques exigences supplémentaires. »<sup>197</sup> L'un des problèmes centraux est que les enquêtes menées sur l'application des MTD en France montrent que le manque de MTD de référence conduit souvent à ce que la mise en œuvre des MTD ne soit pas effective sur site, et/ou vérifiée par l'autorité compétente<sup>198</sup>. Advenant absence de MTD de référence, avec ou sans niveau de performance environnementale associé, elle souligne qu'en France, il incombe à l'exploitant de trouver ses propres MTD de référence en l'absence de référentiel sectoriel applicable à ses installations<sup>199</sup>. À l'échelle locale, les exploitants et les inspecteurs semblent globalement avoir peu de marge de manœuvre pour agir en cas d'absence de référence dans les BREFS<sup>200</sup>. Les actions proposées sont en réalité des « bonnes pratiques » basées sur l'utilisation de technologies existantes afin de tendre le plus possible vers ce que demande l'IED<sup>201</sup>.

---

<sup>195</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.41

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Ibid., p.384

<sup>199</sup> Ibid., p.55

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Ibid., p.69

Une institution clé de la gouvernance française de l'IED est la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; sous l'autorité du préfet de région et des préfets de départements, elle participe à la mise en œuvre et à la coordination des politiques publiques de l'État relevant de ses champs de compétence<sup>202</sup>. En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive, le MTE échange avec les correspondants régionaux des DREAL sur l'IED pour répondre à leurs questions<sup>203</sup>. À l'égard des inspections des installations classées, les DREAL contrôlent la bonne mise en œuvre des MTD et des exigences de l'IED sur l'ensemble des installations concernées au travers des dossiers réglementaires et de visites d'inspection, participent aux groupes de travail organisés par le MTE pour définir les méthodologies nationales et échanger sur les conclusions MTD et questionne le MTE sur des points d'interprétation de la réglementation ou des conclusions MTD<sup>204</sup>.

La procédure concernant les permis est la suivante : les exploitants sont tenus de définir des VLE en se référant aux MTD. En ce qui a trait aux rapports de base, les exploitants doivent soumettre un rapport de base avec la demande d'autorisation. Cependant, l'exploitant n'est pas tenu de préparer un rapport de base s'il peut démontrer que l'installation ne produit pas certaines substances, et qu'il n'y a pas de risque de contamination du sol ou des eaux souterraines<sup>205</sup>. La procédure pour gérer la

---

<sup>202</sup> DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. (2021). <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/missions-et-organisation-de-la-dreal-r2986.html>

<sup>203</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.295

<sup>204</sup> Ibid., p.296

<sup>205</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.9

responsabilité de la contamination historique trouvée pendant le rapport de base est aussi présente dans le cas français<sup>206</sup>.

Dellise stipule de plus que « conformément à l'article 80 de l'IED, la France a transposé la directive en un corpus de textes législatifs et réglementaires nationaux afin que ses dispositions soient intégrées au Code de l'Environnement. Concernant les conclusions sur les MTD, elles sont publiées sous la forme de décisions d'exécution de la Commission européenne à destination des États membres »<sup>207</sup>. Quant à la mise en œuvre des MTD, Dellise stipule que le degré de vérification et les méthodes d'évaluation de la mise en œuvre des MTD sont très disparates sur le territoire français<sup>208</sup>.

Au sein de la politique et environnementale Française, la directive occupe une place relativement centrale et est vue comme un complément au cadre législatif existant, comme l'affirme la ministre de l'Écologie de l'époque : « Elle complète le cadre législatif applicable aux activités industrielles et agricoles pouvant être à l'origine de pollutions (activités énergétiques, production et transformation de métaux, industrie minérale, industrie chimique, gestion des déchets, élevages intensifs, etc.) de quelques 6 500 installations classées pour la protection de l'environnement présentes en France »<sup>209</sup>.

Deux cas problématiques sont relevés en France, n'ayant pas fait l'objet de politiques publiques visant à adresser l'enjeu en question, et ce, dans un délai de trois ans.

---

<sup>206</sup> Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », p.9

<sup>207</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.41

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> Radisson, Laurent. (2012). « Émissions industrielles : la directive IED transposée. », Actu-Environnement.com. <https://www.actu-environnement.com/ae/news/emissions-industrielles-directive-IPPC-IED-transposition-ordonnance-14589.php4>

Premièrement, le secteur de la production de papier fut confronté à certains défis, car il y a une grande variété de produits fabriqués qui émettent différents polluants à différents niveaux (plusieurs phases d'arrêt). La même chose s'applique à la fabrication de panneaux de bois où différents types de bois sont utilisés, ce qui entraîne une grande variation des niveaux d'émission pouvant poser des problèmes de conformité aux MTD-LEA<sup>210</sup>. Deuxièmement, au début de l'année 2015, en raison de l'applicabilité du BREF pour la production de ciment, de chaux et d'oxyde de magnésium, environ sept cimenteries ont demandé une dérogation basée sur les nouvelles limites d'émission définies. Au cours des consultations avec les parties prenantes, pour deux installations, il y a eu une forte opposition publique à l'octroi de ces dérogations n'ayant pas fait l'objet de réponse politique trois ans plus tard<sup>211</sup>.

Il est toutefois bon de mentionner que, concernant le secteur de la volaille, la France est estimée avoir le coût de mise en conformité le plus élevé des mesures relatives à l'ammoniac (NH<sub>3</sub>) et qu'elle devrait obtenir les avantages monétaires les plus élevés pour la mise en œuvre des technologies de réduction des émissions de NH<sub>3</sub> et de CH<sub>4</sub> (méthane)<sup>212</sup>.

La commission mentionne enfin que le pays se devrait de « réexaminer les permis afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux conclusions récemment adoptées sur les MTD et intensifier les vérifications et le contrôle de l'application afin de garantir le respect des

---

<sup>210</sup> Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile—France. », p.39

<sup>211</sup> Ibid., p.40

<sup>212</sup> Ricardo Energy and Environment. (2021). « Technical assistance on industrial emissions. Assignment #7: Updating of available information for undertaking the assessment of impacts for a possible modification of the IED with regard to aspects of intensive agriculture. », p.71, 74

conclusions sur les MTD »<sup>213</sup>. Cette dernière salue aussi au passage « la bonne coopération avec l’administration pour résoudre avec efficacité les problèmes dus à la mise en œuvre tardive des conclusions sur les MTD interdisant l’utilisation de l’électrolyse à mercure par les usines chlore-alkali à partir du 11 décembre 2017 »<sup>214</sup>.

## **Les institutions nationales et la gouvernance multiniveaux européenne**

### **L’enjeu des MTD : entre non-conformité et latitude**

Dans un premier temps, avant d’entamer l’analyse des trois États, un mot s’impose au sujet de la directive dans son ensemble. Au cœur du cadre analytique offert par Mazmanian et Sabatier se trouve le critère d’habileté du statut — soit ici la directive — à modeler les styles de régulations nationales au sein du processus de mise en œuvre. Or, un rapport de la Commission souligne déjà qu’un nombre de problèmes liés à l’implémentation résulte du fait que « quelques questions subsistent du fait que certaines dispositions de l’IED ne sont pas entièrement claires »<sup>215</sup>. Une autre analyse mentionne plus précisément que la directive vise à veiller à ce que les MTD-LEA : (a) soient réalisées dans les autorisations, et (b) que les VLE dans les autorisations reflètent tout le potentiel d’amélioration des MTD pour l’installation concernée<sup>216</sup>. Deux problèmes majeurs relèvent de cet enjeu.

---

<sup>213</sup> Commission européenne. (2019). « L’examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. France. », Bruxelles, p. 22-23

<sup>214</sup> Ibid., p.22

<sup>215</sup> European Commission. (2020). « Commission staff working document evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED). », Bruxelles, p.22

<sup>216</sup> Client Earth. (2021). « Revision of the Industrial Emissions Directive—Targeted Stakeholder Survey. », p.22

Premièrement, les VLE sont souvent fixées par défaut dans les permis au niveau supérieur de la fourchette MTD-LEA, sans qu'il soit tenu compte de la possibilité que les MTD puissent conduire à des émissions plus proches de l'extrémité inférieure de la fourchette<sup>217</sup>. Deuxièmement, certaines installations industrielles bénéficient de dérogations au titre de l'article 15 (4) pour des MTD-LEA spécifiques, ce qui conduit à des niveaux d'émissions plus élevés que ceux requis par les conclusions sur les MTD<sup>218</sup>. Évidemment, l'utilisation et l'approche de l'octroi de ces dérogations varient selon les États membres<sup>219</sup>. Adeline Net souligne aussi que la détermination des VLE est autant sinon plus problématique au sein de l'IED que dans l'IPPC de par le caractère paneuropéen et non local des MTD, rendant les États obligés d'appliquer des MTD à des secteurs avec lesquels elles ne concordent pas nécessairement<sup>220</sup>.

Globalement, les trois articles, et leurs caractéristiques associées, pouvant poser des défaillances de mise en œuvre sont les suivants : Flexibilités de l'article 15 (1) (lors de la fixation des conditions d'autorisation pour les rejets indirects de substances polluantes dans l'eau) ; flexibilité de l'article 15 (3) (lors de la fixation de VLE différentes dans les conditions d'autorisation en termes de valeurs, de périodes et de conditions de référence) ; dispositions de l'article 18 (lors de la fixation de VLE plus strictes que celles qui peuvent être atteintes par l'utilisation des MTD pour respecter les normes de qualité environnementale)<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> Client Earth. (2021). « Revision of the Industrial Emissions Directive—Targeted Stakeholder Survey. », p.22

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> Net, Adeline. « Retranscription of IED and implementation of BAT in EU Member States. », p.6

<sup>221</sup> Client Earth. (2021). « Revision of the Industrial Emissions Directive—Targeted Stakeholder Survey. », p.22

Ce faisant, il semble y avoir une certaine incapacité de l'IED à modeler de manière efficiente la mise en œuvre chez les États membres, qui bénéficient d'une latitude afin de polluer plus qu'ils ne le devraient selon les critères qui devraient être implémentés. Bien qu'il y ait une théorie valide liant le changement comportemental avec l'amélioration du problème<sup>222</sup> (la pollution), l'optimisation de la technologie (l'utilisation des MTD) est défailante et empêche dans certains cas l'atteinte des objectifs du statut<sup>223</sup>.

Une problématique connexe démontrant une incapacité de l'IED à efficacement modeler le processus de mise en œuvre est, comme nous l'avons vu, celle des MTD. Dellise et d'autres auteurs ont mis en évidence une certaine dichotomie entre l'échelle sectorielle et l'échelle locale dans le contexte de la mise en œuvre des MTD. Comme mentionné, en l'absence d'un référentiel sectoriel établi, les exploitants doivent toujours prouver aux autorités locales qu'ils appliquent les MTD sur les sites. Leur portrait de la chose a montré que les méthodes locales existantes ne leur permettent pas de comparer la performance de leurs installations aux MTD si ces dernières n'ont pas été déterminées au préalable<sup>224</sup>. En outre, l'analyse des méthodes locales et sectorielles de sélection des MTD a montré qu'elles ne permettent pas aux exploitants de combler eux-mêmes les lacunes des BREFS en raison du manque de généralité, de reproductibilité, d'autonomie, d'objectivité ou d'accès aux données<sup>225</sup>. Enfin, aucune d'entre elles ne répond pleinement aux exigences de l'IED, c'est-à-dire qu'elles ne prennent pas en compte simultanément le

---

<sup>222</sup> Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, p.9

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Dellise, Marie; Villot, Jonathan; Gaucher, Rodolphe; Amardeil, Anne; Laforest, Valérie. (2020). « Challenges in assessing Best Available Techniques (BATs) compliance in the absence of industrial sectoral reference. », Journal of Cleaner Production, p.16

<sup>225</sup> Ibid.

principe de flexibilité, la définition et les 12 critères de l'annexe III et les conditions locales dans le processus de détermination des MTD<sup>226</sup>.

### **Les enjeux étatiques : l'IED, capable de modeler les transpositions nationales ?**

Analysons maintenant les caractéristiques propres à chaque État. Comme il a été observé plus haut, ceux-ci démontrent un même phénomène, à ampleur variable, soit celui d'une défaillance au niveau des évaluations environnementales, résultant d'un manque d'harmonisation en Allemagne, d'une asymétrie institutionnelle en Belgique et d'une stratification institutionnelle en France.

Selon Mazmanian et Sabatier, un des sous-critères relatifs à la capacité du statut de permettre une mise en œuvre efficiente et celui d'avoir des officiels dédiés aux objectifs relatifs à la directive<sup>227</sup>. Les auteurs affirment que tout nouveau programme nécessite des exécutants qui ne sont pas simplement neutres, mais suffisamment persévérants pour élaborer de nouvelles réglementations et procédures opérationnelles normalisées, et pour les faire appliquer face à des groupes cibles et à des fonctionnaires réticents aux changements imposés<sup>228</sup>. Or, comme nous l'avons vu au sujet de l'utilisation des MTD et des RGC en France et en Allemagne, l'optimisation des méthodes utilisées est parfois défaillante et, sans empêcher l'atteinte des objectifs contenus dans la directive, ces deux cas de figure démontrent une incapacité à engendrer des résultats plus élevés que le strict minimum.

---

<sup>226</sup> Dellise, Marie; Villot, Jonathan; Gaucher, Rodolphe; Amardeil, Anne; Laforest, Valérie. (2020). « Challenges in assessing Best Available Techniques (BATs) compliance in the absence of industrial sectoral reference. », *Journal of Cleaner Production*, p.16

<sup>227</sup> Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, p.13

<sup>228</sup> Ibid.

Si nous en revenons aux idées originales de Burns et Carter à propos de la mise en œuvre des politiques européennes, on note que les trois pays possèdent des modèles d'harmonisation des styles de régulation nationaux avec ceux de l'UE relativement différents, mais visant le même objectif, soit de minimiser les « coûts » de transposition du niveau européen au niveau national. Benz et Eberlein notent à ce sujet que « les processus de structuration de la gouvernance multiniveaux dépendent dans une large mesure du cadre institutionnel national qui peut fournir des conditions favorables aux processus d'adaptation, mais peut aussi les entraver. »<sup>229</sup>

L'Allemagne et la France sont des pays ayant une tradition de relations intergouvernementales coopératives, ce qui leur a permis de s'adapter plus facilement aux exigences de coopération du jeu européen à plusieurs niveaux<sup>230</sup>. Dans la lignée de Mazmanian et Sabatier, Benz et Eberlein notent le rôle du phénomène de hiérarchie au sein du jeu de gouvernance multiniveaux européen, particulièrement dans le cas français et allemand : les pouvoirs hiérarchiques réservés, « l'ombre de la hiérarchie », contrecarrent également le danger de dysfonctionnement inhérent à la coopération et à la négociation. Les gouvernements des Länder d'Allemagne en sont un bon exemple, pouvant exercer une pression sur les autorités locales des villes-régions pour les obliger à coopérer<sup>231</sup>. Les agences centrales de l'État remplissent la même fonction dans la politique française de développement régional. En règle générale, dans une structure faiblement couplée, les acteurs étatiques jouent moins un rôle de monopole de contrôle et

---

<sup>229</sup> Benz, Arthur; Eberlein, Burkard. (1999). « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. », *Journal of European Public Policy*, 6:2, p.329

<sup>230</sup> *Ibid.*, p.344

<sup>231</sup> *Ibid.*

de prise de décision, et davantage un rôle de médiation<sup>232</sup>. Cependant, plus ils peuvent opérer dans cette « ombre de la hiérarchie », mieux ils peuvent remplir le rôle plus souple de médiation<sup>233</sup>.

Des auteurs notent, dans le même esprit que Mazmanian et Sabatier, que l'un des défis principaux de la gouvernance multiniveaux européenne en matière de climat est la capacité de déclencher des ajustements mutuels des stratégies descendantes et ascendantes élaborées aux niveaux national et infranational afin de maximiser les résultats des politiques climatiques et énergétiques<sup>234</sup>. En d'autres termes, l'expérimentation infranationale ne peut être efficace que s'il existe un équilibre bien pensé entre le degré de coordination centrale et locale<sup>235</sup>. Dans le cas de la Belgique, par exemple, les faibles niveaux d'ambition en matière de changement climatique sont en partie le résultat d'un gouvernement central faible, incapable d'augmenter l'ambition au-delà de ce qui est mandaté au niveau international et par l'UE pour que les régions suivent le degré et les ambitions d'innovation en matière de politique environnementale<sup>236</sup>.

En Allemagne, par contre, les objectifs ambitieux des Bundesländer dépassent les objectifs du gouvernement central, mais ont pour conséquence de créer un décalage dans la production et la distribution de l'énergie entre les différentes régions et d'entraîner des

---

<sup>232</sup> Benz, Arthur; Eberlein, Burkard. (1999). « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. », *Journal of European Public Policy*, 6:2, p.329

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Jørgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12:4, p.242

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Ibid.

inefficacités du système<sup>237</sup>. Des auteurs notent d'ailleurs au sujet de cet État qu'il convient de mettre davantage l'accent sur de nouvelles formes de collaboration à plusieurs niveaux et sur la conception de programmes et d'instruments d'atténuation du changement climatique, en établissant un lien entre les cobénéfices économiques et la protection du climat<sup>238</sup>.

En ce qui concerne le cas belge et en relation avec la théorie de la mise en œuvre de Mazmanian et Sabatier, la Belgique semble se caractériser par certains déficits au niveau de l'harmonisation entre entités chargées de la mise en œuvre de la directive. Comme le notent les auteurs à propos de la manière qu'un statut parvient à structurer avec cohérence le processus de mise en œuvre, il importe de tenir compte du degré d'intégration hiérarchique au sein des institutions de mise en œuvre et entre elles. Le cas belge illustre une certaine incapacité d'action — seconde variable structurante de Burns et Carter — au niveau national et donc en aval. La capacité de l'UE à pallier aux défaillances institutionnelles du pays s'observe de par son rôle dans les négociations intergouvernementales entre le fédéral et le régional et plus généralement dans l'initiative de l'impulsion en matière d'action environnementale. Toutefois, ce cas d'étude illustre le succès d'une entité comme la Flandre à se démarquer du reste du pays de par sa capacité à innover dans l'élaboration des Meilleures Techniques Disponibles via VITO et dans le processus de Séville. En effet, la Flandre est l'une des seules entités politiques à être apte à s'approcher de près d'une couverture exhaustive des MTD et exerce un rôle de leader en Belgique.

---

<sup>237</sup> Jørgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12:4, p.242

<sup>238</sup> *Ibid.*, p.241

Les trois pays se positionnent à différents degrés en matière de capacité de mise en œuvre. Les aptitudes de transposition de chacun illustrent les niveaux de difficulté de coordination entre agences et au sein de celles-ci. Malgré une certaine volonté de décentralisation, la France est le cas de figure qui illustre le plus la centralisation, dans la mesure où la directive est d'abord reçue au niveau national et ensuite relayée au niveau régional et local. Le cas de l'Allemagne fait figure t'intermédiaire, puisque malgré une uniformité nationale, la directive est d'abord reçue par les Länder avec une médiation moindre au niveau national ou fédéral qu'en France. L'Allemagne semble être le cas le plus apte à opérer dans cette « ombre de la hiérarchie » mentionnée plus haut. Pour ce qui est de la Belgique, elle illustre le moins haut degré de centralisation institutionnelle et décisionnelle, dans la mesure où les trois régions présentent des disparités de mise en œuvre évidentes.

La variation au niveau comportemental chez les responsables et groupes cibles de la mise en œuvre est différente chez les trois États. Elle est assez uniforme en France, varie quelque peu en Allemagne selon les Landers et varie beaucoup en Belgique selon les régions. Ce faisant, chacun réagit à l'incitation à la modification dans son contexte local. Les trois États présentent donc des paramètres institutionnels qui favorisent à des degrés différents la modification des comportements à différents paliers politiques et qui traduit certaines défaillances de gouvernance multiniveaux environnementale.

La faible élaboration des MTD nationalement témoigne aussi d'une mise en œuvre visant la minimisation des coûts de transposition chez les États. Toutefois, l'imposition d'une utilisation des MTD ou d'un équivalent dans les résultats obtenus témoigne de la capacité de l'UE à pallier aux défaillances institutionnelles étatiques et/ou

au manque de volonté et donc d'une aptitude de changement comportemental du supranational sur le national, susceptible de pallier aux préférences étatiques et à la capacité d'action des États. Un rapport mentionne d'ailleurs que, concernant les émissions reliées au secteur IRPP, l'Allemagne et la France ont un grand potentiel de réduction des émissions suivant l'implémentation de technologies et de MTD<sup>239</sup>.

On peut donc conclure à la capacité de l'UE à pallier à certaines défaillances institutionnelles ainsi qu'à faire de l'IED un statut ayant somme toute la capacité de structurer le processus de mise en œuvre malgré maintes différences de méthodes d'État en État. En effet, comme le soulignent Mazmanian et Sabatier, la directive se doit d'inclure une théorie de cause à effet et doit faire en sorte que les responsables de la mise en œuvre du programme ont compétence sur un nombre suffisant de liens critiques pour atteindre effectivement les objectifs<sup>240</sup>. Bien que ce critère varie selon les trois États observés, et que certaines pratiques se veulent être minimalistes au niveau de l'utilisation optimale des technologies visant un enrayment de la pollution aux niveaux supérieurs des fourchettes fournies, la directive parvient toutefois à pallier adresser les paramétrages différents des États et à se modeler aux capacités institutionnelles de chacun afin de produire des résultats environnementaux plus élevés qu'en l'absence de celle-ci.

Une plus grande prise en compte des contextes locaux dans la gouvernance multiniveaux polycentrique, comme le fait dans une certaine mesure la Belgique par son régionalisme, pourrait venir pallier aux défaillances dans les BREFS et les MTD et

---

<sup>239</sup> Ricardo Energy and Environment. (2021). « Technical assistance on industrial emissions. Assignment #7: Updating of available information for undertaking the assessment of impacts for a possible modification of the IED with regard to aspects of intensive agriculture. », p.62

<sup>240</sup> Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, p.25

améliorer l'évaluation environnementale au niveau local. Enfin, la difficulté de la directive à modeler le processus de mise en œuvre semble en partie dû au fait que l'UE se doit de s'insérer dans le mince corridor permettant à la fois à la directive de modeler la mise en œuvre tout en laissant assez de latitude pour pallier aux différences institutionnelles des acteurs, ce qui se cristallise dans la flexibilité accordée aux États.

## **Politique environnementale et consolidation de la construction européenne**

En concluant, et, bien qu'un rapport de 2020 sur l'IED mentionne qu'il n'est pas possible de quantifier l'ensemble des impacts de l'IED, sans compter le défi supplémentaire que représente l'évaluation robuste des impacts des conclusions sur les MTD<sup>241</sup>, il est possible d'en brosser un bref portrait. Globalement, et malgré certaines défaillances, la mise en œuvre de l'IED, durant sa première décennie d'existence, semble avoir suivi une courbe de progression positive, correspondant au scénario de la régulation à succès de Mazmanian et Sabatier ; scénario où il y a conformité des résultats de la politique et respect des groupes cibles avec les objectifs statutaires<sup>242</sup>. Comme le mentionnent les auteurs, un succès de mise en œuvre à court terme est particulièrement dépendant de la solidité du statut, du degré d'intégration hiérarchique, de l'engagement des fonctionnaires, de la présence d'un « fixateur » et des ressources globales des parties prenantes<sup>243</sup>. À long terme, il dépend surtout des conditions socioéconomiques

---

<sup>241</sup> Grebot, Ben; Tweed, James; Tsamis, Achilleas; Scarbrough, Tim; Lopez, Alfredo; Illes, Andrea; Hekman, John; Stephenson, Sam; Menadue, Hetty; Anderson, Natalia; Winter, Brigitte; Waxender, Hannes; Schindler, Ilse; McNeill, Alicia; Pelsy, Florent; Rouas, Virginie. (2020). « Support to the evaluation of the Industrial Emissions Directive (Directive 2010/75/EU). », p.49

<sup>242</sup> Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, p.28

<sup>243</sup> Ibid.

changeantes et de la capacité des groupes de soutien à s'impliquer dans le processus<sup>244</sup>. À cet égard, six critères clés sont à respecter afin d'assurer une mise en œuvre efficiente dans le temps long, critères se retrouvant en annexe<sup>245</sup>.

Afin d'assurer la consolidation à long terme et la pérennité de la directive, quelques défis se doivent d'être relevés à la fois par la Commission européenne ainsi que par la littérature scientifique. De part et d'autre, une problématique relevée dans ce court exposé est celle des Meilleures Techniques Disponibles et de leur mise en œuvre au sein des États. Comme nous l'avons vu, et comme Dellise le mentionne, « l'IED ne fournit aucune méthodologie permettant aux exploitants d'évaluer la performance environnementale d'une installation donnée par rapport aux MTD sectorielles »<sup>246</sup>, faisant en sorte que celles-ci ne sont souvent pas aptes à couvrir tous les secteurs susceptibles d'être inclus dans la politique environnementale européenne et y échappant partiellement par le fait même. C'est donc là un défi transversal vers lequel la Commission pourrait se pencher dans un avenir proche, tout comme la littérature, peu abondante à ce sujet. En effet, les revues de littérature tendent à démontrer que la recherche faite au sujet des MTD est majoritairement orientée vers les concepteurs de politiques et non les exploitants industriels, qui ne possèdent en conséquence pas l'expertise nécessaire à une mise en œuvre efficiente<sup>247</sup>. L'autre défi, comme il fut mentionné pour le cas de

---

<sup>244</sup> Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, p.28

<sup>245</sup> Ibid., p.29-30

<sup>246</sup> Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, p.77

<sup>247</sup> Dellise, Marie; Villot, Jonathan; Gaucher, Rodolphe; Amardeil, Anne; Laforest, Valérie. (2020). « Challenges in assessing Best Available Techniques (BATs) compliance in the absence of industrial sectoral reference. », Journal of Cleaner Production, p.13

l'Allemagne, est la flexibilité inhérente à certains articles de la directive, rendant la mise en œuvre parfois minimaliste chez les exploitants industriels.

À la lumière des idées de Mazmanian et Sabatier, il pourrait s'avérer efficace de mettre en place des objectifs politiques plus clairs et cohérents afin de faire en sorte que la directive soit plus apte à structurer le processus de mise en œuvre dans le but d'obtenir une plus grande conformité des groupes cibles face aux objectifs visés. Cela pourrait faire en sorte qu'en plus de respecter l'esprit et les critères environnementaux de l'IED, les États puissent collaborer de manière plus efficace avec les exploitants pour faire en sorte que les activités industrielles de certaines juridictions soient orientées vers l'atteinte de résultats plus élevés que le strict minimum des fourchettes comprises dans l'IED. Comme il est souligné par Dellise et Cie, l'idéal pour répondre à cette problématique serait de construire un référentiel local de MTD afin d'évaluer les performances d'une installation donnée par rapport à celui-ci<sup>248</sup>. Cet outil d'aide à la décision devrait permettre à l'exploitant de conclure son analyse par « [...] mon installation est conforme ou non aux MTD »<sup>249</sup>. Au-delà des critères techniques, environnementaux et économiques normalement traités au niveau sectoriel et qui doivent être repris au niveau local dans le cadre de l'évaluation des MTD en l'absence de référence, le site doit également être évalué en ce qui concerne les spécificités techniques, les conditions environnementales locales et l'emplacement géographique du site<sup>250</sup>. Elle devrait

---

<sup>248</sup> Dellise, Marie; Villot, Jonathan; Gaucher, Rodolphe; Amardeil, Anne; Laforest, Valérie. (2020). « Challenges in assessing Best Available Techniques (BATs) compliance in the absence of industrial sectoral reference. », *Journal of Cleaner Production*, p.13

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Ibid., p.14

permettre aux PME de faire le travail par elles-mêmes, leur permettant ainsi de répondre à leurs contraintes réglementaires<sup>251</sup>.

Un rapport mentionne que malgré le fait que certaines données suggèrent que l'IED n'a pas ajouté beaucoup de valeur, les points suivants doivent être considérés : (1) l'IED a eu un impact dans les États membres qui n'appliquaient pas déjà les MTD, cela ayant conduit à des conditions de concurrence plus équitables ; et 2) la nature contraignante des niveaux d'émission des MTD dans le cadre de la directive IED, par rapport à la directive IPPC, a renforcé l'octroi de permis fondés sur les MTD, y compris les niveaux auxquels les permis sont délivrés<sup>252</sup>; le rapport mentionnant toutefois que les MTD sont par nature « tournées vers le passé » et leur capacité à stimuler l'innovation a été limitée<sup>253</sup>. Le rapport souligne que le processus des BREFS offre suffisamment de possibilités de fournir et de prendre en compte les coûts dans l'identification des MTD, alors que les données sur les coûts n'ont pas été systématiquement fournies dans la pratique. Si le processus de BREF ne quantifie pas lui-même les avantages de la mise en œuvre des MTD pour la santé, il est dit que les évaluations distinctes qui ont été réalisées ont conclu que les avantages étaient nettement supérieurs aux coûts<sup>254</sup>.

Comme l'affirment finalement Knill et Duncan, l'amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE nécessite une approche très

---

<sup>251</sup> Dellise, Marie; Villot, Jonathan; Gaucher, Rodolphe; Amardeil, Anne; Laforest, Valérie. (2020). « Challenges in assessing Best Available Techniques (BATs) compliance in the absence of industrial sectoral reference. », *Journal of Cleaner Production*, p.13

<sup>252</sup> Grebot, Ben; Tweed, James; Tsamis, Achilleas; Scarbrough, Tim; Lopez, Alfredo; Illes, Andrea; Hekman, John; Stephenson, Sam; Menadue, Hetty; Anderson, Natalia; Winter, Brigitte; Waxender, Hannes; Schindler, Ilse; McNeill, Alicia; Pelsy, Florent; Rouas, Virginie. (2020). « Support to the evaluation of the Industrial Emissions Directive (Directive 2010/75/EU). », p.110

<sup>253</sup> *Ibid.*, p.187

<sup>254</sup> *Ibid.*, p.188

différenciée de l'élaboration des politiques, qui tient compte non seulement de la compatibilité institutionnelle des arrangements européens et nationaux, mais aussi de la constellation d'acteurs et d'intérêts nationaux<sup>255</sup>. Bien que les trois États analysés puissent faire figure d'un certain succès, les auteurs mentionnent toutefois que même si un État membre a correctement transposé les mesures européennes dans le droit national, cela n'exclut en aucun cas des déficits de mise en œuvre en ce qui concerne leur application pratique<sup>256</sup>. Des problèmes peuvent par exemple survenir lorsque les modifications administratives et organisationnelles nécessaires manquent, lorsque le respect des valeurs limites n'est pas adéquatement surveillé et/ou appliqué, ou lorsque certaines zones ou catégories de sources pour lesquelles des valeurs limites ont été fixées ne sont pas désignées en conséquence<sup>257</sup>. Cette observation plus globale illustre assez bien les déficits mentionnés plus haut, tout comme la complexité de la gouvernance à plusieurs niveaux. L'expérimentation au niveau des États, des régions et des villes semble donc spécifique au contexte et n'est pas toujours proportionnelle au degré d'autonomie financière et politique des gouvernements infranationaux<sup>258</sup>.

À l'avenir, il serait pertinent de compter sur une littérature couvrant les diverses méthodologies de mise en œuvre des MTD dans tous les États soumis à l'IED, semblable à l'analyse qu'en fait Dellise pour la France, afin de pouvoir comparer les différents défis propres aux États face aux méthodes utilisées pour les évaluations environnementales.

---

<sup>255</sup> Knill, Christoph; Duncan, Liefferink. (2007). « Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance. », p.194-195

<sup>256</sup> Ibid., p.207

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> Jørgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12:4, p.242

Concernant les MTD, une révision des méthodologies dont l'ampleur des recommandations est impossible à discuter ici peut être consultée<sup>259</sup>.

Finalement, face aux changements climatiques et aux constantes innovations technologiques, un des enjeux à long terme à surveiller sera celui de la stabilité des conditions socio-économiques des États et de l'UE, qui assure quant à elle le maintien de la théorie causale de la directive ainsi que sa pérennité au sein des espaces publics européens et nationaux dont les modes d'interactions entre mécanismes d'impulsion, d'élaboration et d'implémentation en matière de politiques environnementales peuvent encore être améliorés.

---

<sup>259</sup> Ricardo Energy and Environment. (2016). « Analysis and development of methodologies for estimating potential industrial emissions reductions and compliance costs of BAT conclusions adopted under the Industrial Emissions Directive. », p.122

## Annexe — Catégories structurantes d'une politique

1. La loi d'habilitation ou toute autre directive légale impose des objectifs politiques clairs et cohérents.
2. La loi d'habilitation intègre une théorie solide identifiant les principaux facteurs et liens de causalité affectant les objectifs politiques, et donne aux responsables de la mise en œuvre une compétence suffisante sur les groupes cibles et autres points d'appui pour atteindre, au moins potentiellement, les objectifs souhaités.
3. La loi d'habilitation structure le processus de mise en œuvre de manière à maximiser la probabilité que les responsables de la mise en œuvre et les groupes cibles obtiennent les résultats souhaités.
4. Les dirigeants de l'agence chargée de la mise en œuvre possèdent d'importantes compétences en matière de gestion et de politique et s'engagent à atteindre les objectifs statutaires.
5. Le programme est activement soutenu par des groupes d'intérêt organisés et par quelques législateurs clés tout au long du processus de mise en œuvre, les tribunaux étant neutres ou favorables.
6. La priorité relative des objectifs statutaires n'est pas remise en cause au fil du temps par l'émergence de politiques publiques contradictoires ou par des changements dans les conditions socio-économiques qui sapent la théorie causale de la loi ou le soutien du public.

## Bibliographie

- Armstrong, Josephine; Cherrier, Victoria; Dupont, Claire; Kourti, Ioanna; Lawton, Keith; McAndrew, Keir; Menadue, Hetty. (2016). « Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID. », 358 pages
- Benz, Arthur; Eberlein, Burkard. (1999). « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. », *Journal of European Public Policy*, 6:2, pages 329–348
- Benz, Arthur; Zimmer, Christina. (2010). « Germany: Varieties of Democracy in a Federal System. » Dans Loughlin, John ; Hendriks, Frank ; Lidström, Anders. (2010). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. », Oxford University Press, Oxford, 748 pages
- Bouckaert, Jan. (2013). « Flemish region implements EU directive on industrial emissions: new concepts and obligations. », *Lexology*

- Burns, Charlotte; Carter, Neil. (2013). « Environmental Policy. » Dans Jones, Erik ; Menon, Anand; Weatherill, Stephen, « The Oxford Handbook of the European Union. », Oxford University Press, Oxford, 893 pages
- Client Earth. (2021). « Revision of the Industrial Emissions Directive—Targeted Stakeholder Survey. », 118 pages
- Commission européenne. (2019). « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. Belgique. », Bruxelles, 55 pages
- Commission européenne. (2019). « L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019. France. », Bruxelles, 44 pages
- Cole, Alistair. (2010). « France: Between Centralization and Fragmentation » Dans Loughlin, John ; Hendriks, Frank; Lidström, Anders. (2010). « The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. », Oxford University Press, Oxford, 748 pages
- Dellise, Marie. (2020). « Méthodologie d'évaluation des performances environnementales des installations industrielles au regard des Meilleures Techniques Disponibles à l'échelle locale : Cas de l'absence de référentiel européen. » Thèse de doctorat, Université de Lyon, Lyon, France, 384 pages
- Dellise, Marie; Villot, Jonathan ; Gaucher, Rodolphe ; Amardeil, Anne; Laforest, Valérie. (2020). « Challenges in assessing Best Available Techniques (BATs) compliance in the absence of industrial sectoral reference. », Journal of Cleaner Production, 18 pages
- Dentons. (2017). « Industrial emissions in Europe. », 24 pages
- DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. (2021). <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/missions-et-organisation-de-la-dreal-r2986.html>. Consulté le décembre 2021
- European Commission. (2020). « Commission staff working document evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED). », Bruxelles, 124 pages
- European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Belgium. », Bruxelles, 32 pages
- European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: France. », Bruxelles, 37 pages

- European Commission. (2018). « Public administration characteristics and performance in EU28: Germany. », Bruxelles, 35 pages
- European Commission, (2019), « The Environmental Implementation Review 2019. Germany. », Bruxelles, 35 pages
- Fiches thématiques sur l'Union européenne, « Le traité de Lisbonne. »  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/5/le-traite-de-lisbonne>.  
 Consulté le 10 mars 2022
- Flandre. « Installations GPBV ». (2021). <https://omgeving.vlaanderen.be/gpbv-installaties>. Consulté le 25 janvier 2022
- Grebot, Ben; Tweed, James; Tsamis, Achilleas; Scarbrough, Tim; Lopez, Alfredo; Illes, Andrea; Hekman, John; Stephenson, Sam; Menadue, Hetty; Anderson, Natalia; Winter, Brigitte; Waxender, Hannes; Schindler, Ilse; McNeill, Alicia; Pelsy, Florent; Rouas, Virginie. (2020). « Support to the evaluation of the Industrial Emissions Directive (Directive 2010/75/EU). », 665 pages
- Harmes, Adam. (2006). « Neoliberalism and multilevel governance. », Review of International Political Economy, Dec., 2006, Vol. 13, No. 5, pages 725-749
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary. (2002). « Types of Multi-Level Governance. », Les Cahiers européens de Sciences Po, n° 03, Paris : Centre d'études européennes at Sciences Po., 32 pages
- Hooghe, Liesbet ; Marks, Gary; Schakel, Arjan. (2020). « Multilevel governance. », Comparative Politics, Oxford University Press, pages 193–210
- IPEL. (2015). « Supporting implementation of the industrial emissions directive (2010/75/UE). », 162 pages
- Jørgensen, Kirsten; Jogesh Anu; Mishra, Arabinda. (2015). « Multi-level climate governance and the role of the subnational level. », Journal of Integrative Environmental Sciences, 12:4, pages 235-245
- Knill, Christoph; Duncan, Liefferink. (2007). « Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance. », 264 pages
- Lee, Maria. (2015). « Experts and Publics in EU Environmental Law. » Dans Chalmers, Damian Chalmers; Arnull, Anthony. (2015). « The Oxford handbook of European Union Law. », Oxford University Press, Oxford, 1014 pages

- Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1981). « Effective policy implementation. », Lexington, Lexington Books, pages 1–35
- Ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer. (2016). « L'inspection des installations classées. », 7 pages
- Net, Adeline. « Retranscription of IED and implementation of BAT in EU Member States. », p.5
- Newig, Jens & M. Koontz, Tomas. (2014). « Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. », *Journal of European Public Policy*, 21:2, pages 248-267
- Noulet, Jean-François. (2021). « Rapport du GIEC : où en sont les entreprises belges dans leurs efforts de diminution des émissions de Co2 ? », RTBF.be, 11 août 2021
- OECD. (2017). « Best available techniques (BAT) for preventing and controlling industrial pollution. », 156 pages
- Princen, Sebastiaan; Brouard, Sylvain; Chaqués, Laura; Green-Pedersen, Christopher; Jennings, Will; John, Peter ; Muñoz, Luz. (2009). « Les dynamiques d'agendas multiniveaux dans la politique environnementale européenne. », *Revue internationale de politique comparée*, 2009/3 Vol. 16, pages 485-502
- Radisson, Laurent. (2012). « Émissions industrielles : la directive IED transposée. », *Actu-Environnement.com*. <https://www.actu-environnement.com/ae/news/emissions-industrielles-directive-IPPC-IED-transposition-ordonnance-14589.php4>. Consulté le 23 octobre 2021
- Ricardo Energy and Environment. (2016). « Analysis and development of methodologies for estimating potential industrial emissions reductions and compliance costs of BAT conclusions adopted under the Industrial Emissions Directive. », 130 pages
- Ricardo Energy and Environment. (2020). « Assessment and summary of Member States' reports under Commission Implementing Decision 2018/1135/EU Country level analysis for Belgium. », 31 pages
- Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile — Belgium. », 57 pages
- Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile — France. », 53 pages

- Ricardo Energy and Environment. (2018). « Industrial emissions policy country profile — Germany. », 54 pages
- Ricardo Energy and Environment. (2021). « Technical assistance on industrial emissions. Assignment #7: Updating of available information for undertaking the assessment of impacts for a possible modification of the IED with regard to aspects of intensive agriculture. », 106 pages
- Saito-Jensen, Moeko. (2015). « Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance. », Center for International Forestry Research, 6 pages
- Schout, Adriaan; Luining, Michiel. (2018). « The missing dimension in rule of law policy : From EU policies to multilevel capacity building. », The Hague, Clingendael Institute, 56 pages
- Stephenson, Paul. (2013). « Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? », Journal of European Public Policy, pages 817-837
- Sustainable Governance Indicators. « Belgium ». (2021). [https://www.sgi-network.org/2020/Belgium/Environmental\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Belgium/Environmental_Policies) Consulté le 10 janvier 2022
- Sustainable Governance Indicators. « France ». (2021). [https://www.sgi-network.org/2020/France/Environmental\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/France/Environmental_Policies) Consulté le 10 janvier 2022
- Sustainable Governance Indicators. « Germany ». (2021). [https://www.sgi-network.org/2020/Germany/Environmental\\_Policies](https://www.sgi-network.org/2020/Germany/Environmental_Policies) Consulté le 10 janvier 2022
- Vajda, Peter. (2016). « The role of the Industrial Emissions Directive in the European Union and beyond. », ERA, pages 487–499
- Wayenberg, Ellen; De Rynck, Filip ; Steyvers, Kristof; Pilet, Jean-Benoît. (2010). « Belgium: A Tale of Regional Divergence? », p.69 Dans Loughlin, John ; Hendriks, Frank ; Lidström, Anders. (2010). « The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. », Oxford University Press, Oxford, 748 pages

