

Evaluer le politiquement faisable

La dimension politique occupe une place importante dans la recherche de solutions aux problèmes environnementaux. L'analyse des processus décisionnels permet d'expliquer les décisions politiques et d'identifier les facteurs favorables aux solutions efficaces. L'étude de la gestion du problème des micropolluants révèle ainsi que les acteurs impliqués dans les prises de décision sont plus ouverts aux approches préventives alors que ceux intervenant au niveau international privilégient les solutions end of pipe. *Par Karin Ingold et Florence Metz*



Fig. 1 : C'est au niveau du Parlement que se décide la direction que doit prendre la politique environnementale d'un pays (ici, le Conseil national suisse).

Il est d'autant plus complexe d'élaborer une stratégie adéquate de réduction des émissions de micropolluants dans les milieux aquatiques que les sources de pollution sont multiples : industrie, agriculture, ménages, hôpitaux, etc. Une grande variété de solutions peut et doit alors être envisagée [1]. De plus, l'impact des micropolluants sur la santé humaine et sur l'environnement est encore mal connu, ce qui complique le débat. La Suisse vient cependant de montrer que, malgré ces incertitudes et cette complexité, il était politiquement possible de trouver des solutions convenant au plus grand nombre : le 3 mars 2014, le Conseil national a approuvé une modification de la loi sur la protection des eaux dans le domaine des micropolluants rendant

possible l'équipement d'une centaine de stations d'épuration d'une étape supplémentaire de traitement et son financement (Fig. 2). Une multitude d'acteurs – institutionnels, industriels, scientifiques, etc. – se sont impliqués pendant sept ans dans le processus qui a abouti à cette décision. L'Eawag a maintenant réalisé une étude pour identifier les facteurs qui ont finalement été décisifs pour l'obtention d'un consensus politique, sachant que les acteurs impliqués avaient au départ des opinions différentes sur l'orientation politique à prendre pour résoudre le problème.



Fig. 2 : Le Conseil national et le Conseil des Etats ont voté une modification de la loi sur la protection des eaux à, respectivement, 130 voix contre 49 et à 37 voix contre 1.

Principe de précaution : moins cher mais plus difficile à faire accepter

Suivant la définition que l'on applique pour les produits chimiques, celle de l'European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances ou celle du Chemical Abstracts Service, le nombre de substances chimiques enregistrées en Europe serait de 100 000 à 73 millions. Un composé est qualifié de micropolluant ou composé trace organique lorsqu'il est présent dans le milieu aquatique à des concentrations de l'ordre du microgramme au nanogramme par litre et que, du fait de sa toxicité, de sa persistance ou de sa capacité de bioaccumulation, il représente un risque pour la santé humaine et l'environnement dès ces concentrations. Dans la pratique, les politiques s'intéressent plus particulièrement aux polluants dits émergents, c'est-à-dire aux substances d'un genre nouveau qui ne sont pas encore concernées par les réglementations en vigueur. Etant donné qu'ils sont très nombreux à apparaître chaque année sur le marché, il est impossible d'étudier le comportement de la totalité de ces polluants dans les différents milieux aquatiques et de déterminer leurs effets sur l'homme et l'environnement.

Au vu de ces incertitudes, il semble judicieux d'appliquer le principe de précaution qui consiste à éviter les risques avant qu'ils ne se présentent. Cette logique anticipatoire est à l'origine des instruments politiques qui visent une réduction des utilisations de produits chimiques à la source. Leur but est d'éviter que les substances soient rejetées dans les eaux usées et le milieu aquatique et donc d'empêcher la pollution à l'amont [2]. La stratégie inverse repose sur une logique réactive ou curative. L'idée est alors de prendre des mesures politiques en réaction à des problèmes environnementaux avérés. Dans le cas des micropolluants, on parle de solutions de bout

de chaîne ou end of pipe, des étapes supplémentaires étant mises en place en bout des chaînes de traitement des stations d'épuration pour éliminer certains polluants spécifiques [3].

Bien que les économistes spécialisés dans le domaine de l'environnement ne cessent de répéter qu'à long terme les solutions réactives sont bien plus coûteuses que les approches proactives [4, 5] il est souvent difficile, dans la réalité pratique, d'obtenir une majorité politique en faveur de solutions anticipatoires [6]. Il semble ainsi plus réaliste et plus rapide d'éliminer les effets indésirables par des solutions techniques end of pipe que de s'attaquer à leurs causes. D'autre part, l'élimination des pollutions par des moyens techniques est un processus prévisible et mesurable au contraire des mesures à la source qui se basent sur une modification des comportements aussi incertaine que difficile à contrôler. De ce fait, les scientifiques partent du principe que la majorité des politiques privilégient les solutions end of pipe qui présentent la plus faible incertitude de succès et sont donc plus porteuses d'un succès politique mesurable.

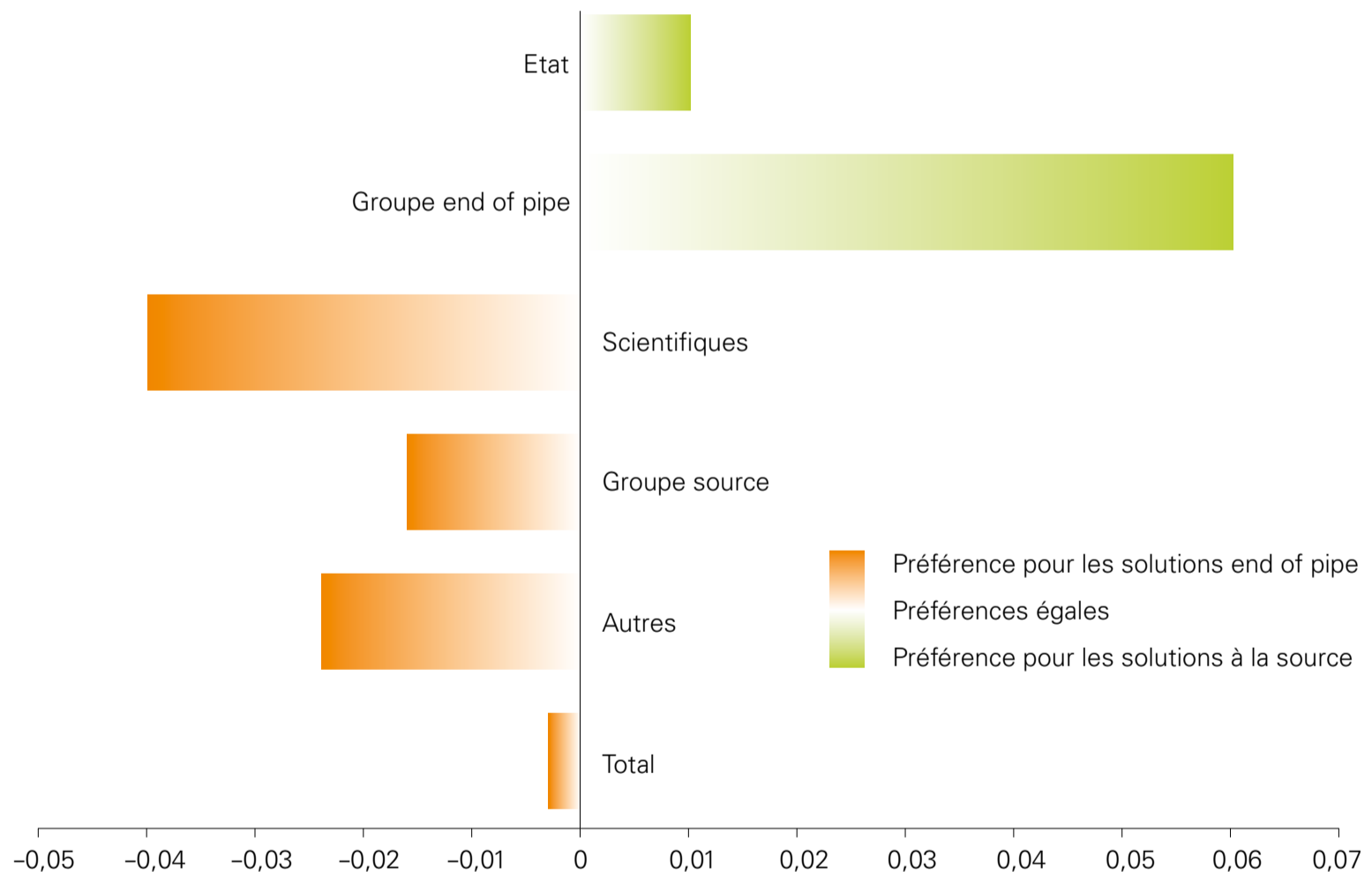


Fig. 3 : Pour réduire les rejets de micropolluants dans le milieu aquatique, les acteurs interrogés préfèrent en moyenne les solutions en of pipe. Une valeur de +1 indique une forte préférence pour les mesures à la source, une valeur de -1, une prédilection marquée pour les solutions end of pipe.

Miser sur la participation pour réduire les incertitudes

Dans la littérature spécialisée, il est communément admis que les intéressés échangent d'autant plus d'informations et de connaissances sur un problème politique donné – et donc réduisent d'autant plus les incertitudes – qu'ils ont la possibilité de participer au processus de prise de décision politique qui le concerne [8, 9]. Par conséquent, les personnes fortement impliquées

devraient développer une meilleure compréhension du problème politique et devraient être en mesure de proposer des solutions adaptées. Etant donné qu'elles travaillent alors dans un contexte marqué par un plus faible degré d'incertitude, il est raisonnable de penser qu'elles opéreront plutôt pour des solutions préventives intervenant à la source. Pour savoir si ces hypothèses se vérifient sur le terrain, nous avons procédé à une étude empirique en prenant comme exemple le processus de modification de la législation sur la protection des eaux. Nous avons effectué une analyse statistique à partir des données concernant le degré de participation des acteurs au processus politique.

Les résultats montrent qu'une forte participation au processus décisionnel – dans ses différentes phases – permet de réduire les incertitudes et accroît la préférence pour les mesures à la source. Autrement dit : plus leur implication dans la prise de décision concernant la modification de la loi sur la protection des eaux était forte, plus les acteurs sociétaux étaient favorables aux solutions préventives (Fig. 4). Le groupe le plus impliqué était celui englobant les services chargés de la

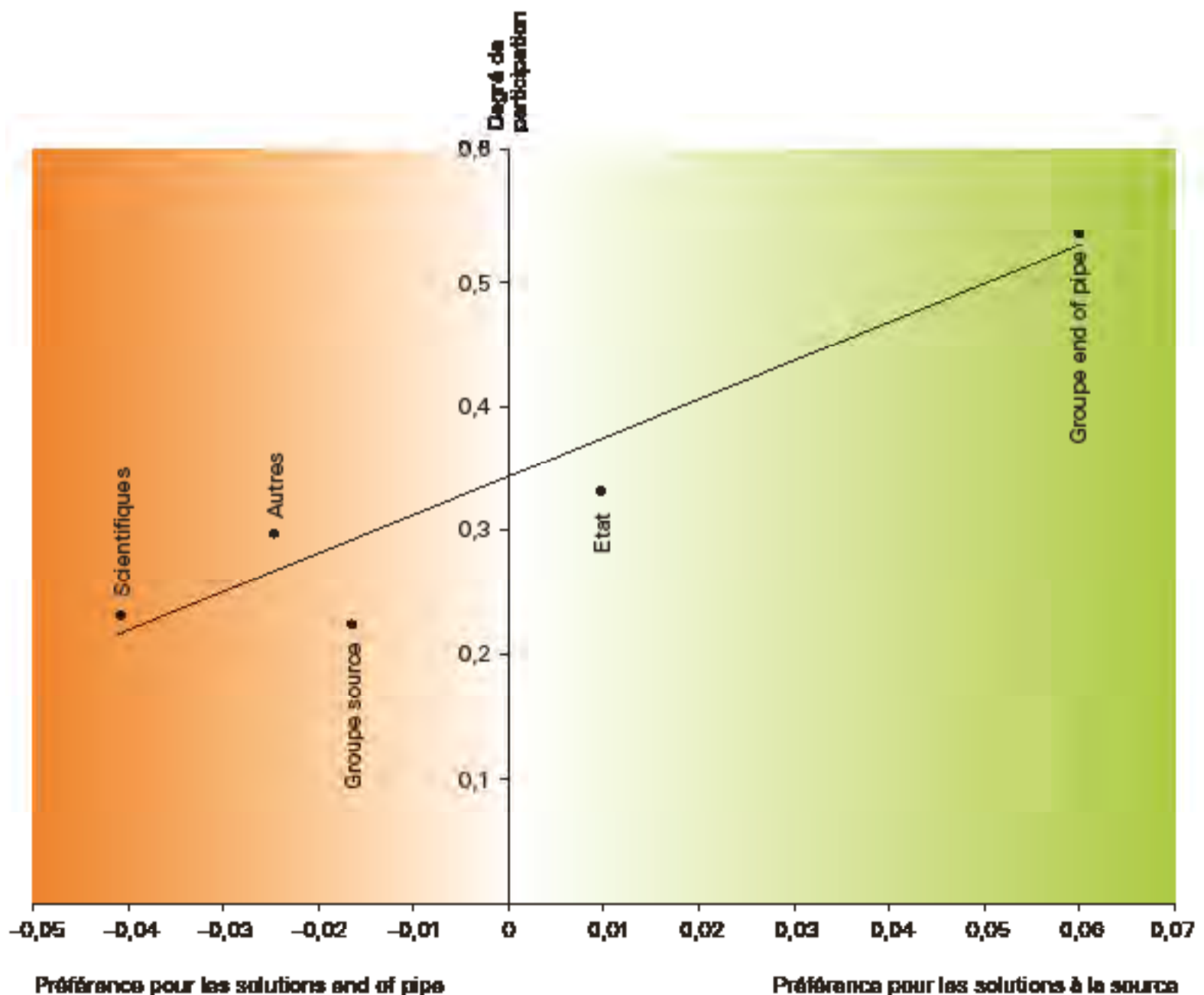


Fig. 4 : Dans le cas de la modification de la loi sur la protection des eaux, la préférence pour les solutions préventives ou curatives était liée au degré de participation à la prise de décision politique.

mise en œuvre des solutions end of pipe : son intérêt pour les mesures à la source était le plus grand. Les discussions personnelles menées dans le cadre de l'étude ont par ailleurs indiqué que ces acteurs considéraient les solutions end of pipe comme une solution de secours, à mettre en œuvre lorsque les mesures à la source ont échoué ou sont insuffisantes.

Les acteurs institutionnels – très fortement impliqués dans le processus décisionnel – montraient une légère préférence pour les solutions préventives. Dans un entretien, l'Office fédéral de l'environnement a ainsi confirmé que l'objectif premier était bien de réduire les émissions de micropolluants à la source mais que, pour des raisons de faisabilité et pour garantir un degré suffisant de protection des eaux, il était inévitable de compléter les approches préventives de solutions end of pipe.

Les personnes concernées souhaitent des solutions durablement efficaces

D'après la littérature, les personnes concernées par un problème – les consommateurs ou les riverains, par exemple – jugent sa résolution prioritaire et souhaitent voir rapidement émerger des solutions politiques efficaces et efficientes [10]. Les résultats de notre étude confirment cette assertion. En effet, les acteurs qui accordent une importance majeure à la question des micropolluants par rapport aux autres problèmes du domaine de l'eau, et qui peuvent donc se dire particulièrement concernés, privilégiaient les mesures à la source. Ils plaidaient pour une politique du long terme qui permette de réduire durablement les conséquences négatives du problème. En même temps, ils étaient aussi en faveur d'une application du principe du pollueur-payeur et donc d'une prise en charge des coûts par les responsables des émissions.

Fig. 5 : Implication de la Suisse au niveau international : dans le cadre de la Commission internationale pour la protection du Rhin, la Suisse et les autres pays du bassin rhénan recherchent ensemble des solutions politiques pour réduire les émissions de micropolluants. Sur la photo : Conférence ministérielle à Bâle en 2013.



Johannes Abeling

Comment alors expliquer qu'en moyenne, les acteurs suisses soient légèrement plus favorables aux solutions end of pipe? Dans le cadre de notre étude, nous les avons interrogés sur leur implication dans les commissions internationales intervenant dans le domaine de l'eau et sur l'intensité de leurs échanges professionnels avec l'étranger. Les résultats montrent que les personnes impliquées au niveau international privilégient les solutions end of pipe (Fig. 5). L'une des raisons pourrait être qu'ils ont une conscience particulièrement aiguë de la responsabilité qui incombe à la Suisse de par sa situation d'amont dans les grands réseaux hydrographiques européens et qu'ils sont donc plus enclins à chercher des solutions rapides et aux effets prévisibles pour lutter contre la micropollution des eaux. Mais en plus des aspects écologiques, des considérations d'ordre économique peuvent également jouer un rôle puisque les techniques de dépollution constituent aussi un article d'exportation pour la Suisse. Les débats parlementaires de 2011 montrent que les solutions techniques s'attiraient des sympathies aussi bien chez les écologistes que chez les groupes favorables au patronat et à l'économie privée. Tandis qu'un camp avançait l'argument de la responsabilité écologique et géographique de la Suisse, le second insistait sur les avantages économiques d'une exportation des nouvelles technologies de pointe.

Les solutions techniques ont l'avantage d'être prévisibles, fiables et mesurables alors que le succès des mesures à la source dépend de changements de comportement incertains et difficiles à contrôler. Les groupements agricoles, industriels, économiques et commerciaux sont généralement les acteurs visés par ce genre de mesures. Notre enquête a montré que, malgré leur préférence pour les solutions end of pipe, ils n'étaient pas opposés à une combinaison des deux types d'approche (Fig. 3) [7]. Ainsi, les groupements agricoles et économiques reconnaissent dans leurs communiqués officiels qu'ils peuvent apporter une contribution à la protection des eaux par des mesures à la source et se déclarent prêts à le faire si les coûts restent raisonnables. Il apparaît donc clairement que ces groupes sociaux ne sont pas fondamentalement opposés à une modification de leurs comportements.

Les mesures anticipatoires permettent à long terme de réduire plus durablement et plus efficacement les émissions de micropolluants. Pour que cette option puisse convaincre la majorité des décideurs, il faut cependant que les mesures envisageables soient aussi fiables que les solutions techniques et qu'elles puissent être financées de différentes manières en fonction des groupes concernés.



Karin Ingold

Cheffe de l'équipe Policy analysis and environmental governance, Département de Sciences sociales de l'environnement de l'Eawag et Institut de sciences politiques de l'Université de Berne
karin.ingold@eawag.ch



Florence Metz

Doctorante au sein de l'équipe Policy analysis and environmental governance
 Eawag et Université de Berne
florence.metz@ipw.unibe.ch

- [1] Metz F. (2013): Addressing micropollution by linking problem characteristics to policy instruments. Working Papers in Environmental Social Sciences 2013/04, Abteilung Umweltsozialwissenschaften, Eawag
- [2] Myers N. J., Raffensperger C. (2006): Precautionary tools for reshaping environmental policy. Cambridge, MIT Press
- [3] Metz F., Ingold K. (2014): Sustainable wastewater management: Is it possible to regulate micropollution in the future by learning from the past? A policy analysis. Sustainability 6, 1992–2012
- [4] Kopytko N., Perkins J. (2011): Climate change, nuclear power, and the adaptation–mitigation dilemma. Energy Policy 39 (1), 318–333
- [5] Stavins R. N. (1989): Clean Profits – Using economic incentive to protect the environment. Policy Review 48, 58–63
- [6] Thalmann P. (2004): The public acceptance of green taxes – 2 million voters express their opinion. Public Choice 119 (1/2), 179–217
- [7] Metz F., Ingold K. (2014): Policy instrument selection under uncertainty – The case of micropollution regulation. Jahreskongress 2014 der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Bern
- [8] Fischer M. (2013): Policy network structures, institutional context, and policy change. Compass Working Paper 73
- [9] Leifeld P., Schneider V. (2012): Information exchange in policy networks. American Journal of Political Science 56 (3), 731–744
- [10] Knöpfel P., Bättig C. (2007): Environmental policy analyses: Learning from the past for the future – 25 years of research. Springer-Verlag