

Soares, A. C. (2024). Differentiated or integrated? The influence of European Administrative Networks on differentiated implementation of EU environmental policy, *West European Politics*, 47:3, 730-755.

Ana Carolina Soares est doctorante en sciences de l'organisation politique à l'Université de Copenhague. Elle a validé un Master en Administration publique et sciences de l'organisation et écrit désormais sa thèse sur l'influence des réseaux informels sur l'implantation nationale des législations européennes. Elle se concentre notamment sur les **Réseaux administratifs européens**, organes informels conçus pour harmoniser les mises en œuvre nationales des politiques européennes, ce qui est également le prisme adopté dans cet article.

A.-C. Soares s'inscrit dans un courant récent de la sociologie et de l'étude de l'organisation publique en ce qu'elle considère les organes de fabrication et d'application des politiques par leurs réseaux et leurs liens et non dans leurs individualités. En effet, elle met l'accent sur l'importance de la **structure d'un réseau** pour comprendre ses dynamiques et son influence plutôt que sur les individus qui le composent. Cette volonté se manifeste notamment par l'**analyse des réseaux sociaux** qui vient observer les liens entre personnes (ou organisations / institutions selon ce qui est observé) afin de définir la structure du réseau dans lequel elles sont inscrites et ensuite raisonner à partir de cette structure.

L'auteure vient ainsi prendre en compte toutes les acteurs et actrices impliqués dans un processus, sans s'arrêter à la façade d'une organisation. Néanmoins, elle ne s'arrête pas sur toutes les individualités qui composent un réseau mais cherche à comprendre la nature des liens entretenus. C'est ce qu'elle vient développer dans son article afin de mesurer l'impact des Réseaux administratifs informels sur l'harmonisation des politiques environnementales européennes.

Dans son article, A.-C. Soares met en avant le « **dilemme de gouvernance** » qui traverse l'Union européenne actuellement. Elle définit ce problème comme la contradiction entre la volonté des Etats-membres de garder une certaine souveraineté et le souci de cohérence dans la mise en œuvre nationale des politiques européennes. L'auteure expose les risques de dénaturation des politiques à cause de la différenciation des applications nationales et introduit comme possible solution le processus d'**harmonisation** des mises en œuvre. Cette démarche cherche à unifier les mises en œuvre nationales afin d'assurer la bonne diffusion des politiques européennes - et de leurs objectifs comme pensés par les institutions. Cependant, l'harmonisation subit également des pressions de la part des Etats-membres qui souhaitent garder un certain pouvoir sur la manière dont ils appliquent les législations européennes. C'est en partie pourquoi elle est confiée à des organes indépendants des Etats, comme les Agences de régulation ou plus récemment les Réseaux administratifs européens. Contrairement aux Agences, ces réseaux sont conçus pour constituer des outils informels qui compilent les connaissances et savoirs-faire des différents pays pour assurer une application des législations européennes cohérente au niveau national et entre les Etats-membres.

L'auteure cherche alors à alimenter les données empiriques sur l'**influence de ces Réseaux administratifs européens sur l'harmonisation des politiques publiques européennes**. La majorité des chercheurs l'ayant précédée sur le sujet ont conclu que, grâce à leurs fonctions et fonctionnements, ces Réseaux avaient une influence importante dans la mise en œuvre des législations. Cependant, A.-C. Soares met en avant le manque d'appui empirique pour confirmer cette

donnée. Elle montre également qu'il y a un besoin d'étudier ces Réseaux de manière dynamique, notamment par l'étude de leurs composantes, ce qui signifie s'intéresser à la fois à leur structure et aux relations que chaque organe entretient avec les autres. L'auteure va alors étudier les liens des différentes Agences de protection de l'environnement (APE) à travers la structure du **Réseau européen des dirigeant•es des Agences de protection de l'environnement** (Réseau APE) pour évaluer le niveau d'efficacité de leur intervention dans l'harmonisation de l'application nationale des politiques environnementales européennes.

A.-C. Soares organise sa recherche autour de l'idée suivante ; les **caractéristiques structurelles des Réseaux administratifs européens**, et en l'espèce du Réseau APE, font apparaître les conditions de circulation d'informations, de bonnes pratiques et de conseils et donc **déterminent l'efficacité des actions du Réseau**. Autrement dit, la densité des relations et les agglomérations d'APE nationales au sein du Réseau APE vont déterminer à quel point ce dernier est efficace dans sa tâche d'harmonisation des mises en œuvre. Ainsi, plus les APE sont engagées et impliquées au sein du Réseau, plus elles ont de chance d'être influentes et influencées par les moyens de mise en œuvre promus par le Réseau et les autres membres (et inversement).

La chercheuse mène une analyse sur les relations entre les APE nationales en regardant les **échanges d'informations, de bonnes pratiques et de conseils** ainsi que la **perception par les membres de l'efficacité** du Réseau APE sur l'harmonisation de l'application des politiques environnementales européennes. Cette observation fait en premier lieu ressortir un Réseau APE très intégré, c'est-à-dire dans lequel les membres restent proches les un•es des autres. On peut alors s'attendre à une grande influence sur la mise en œuvre des politiques nationales puisque plus les liens sont resserrés, plus les influences sont censées être fortes et nombreuses.

A.-C. Soares montre également que la structure du Réseau APE a son importance. Cela s'observe par **certaines APE qui polarisent plus de relations**, ce qui leur donne plus de possibilités d'influence dans la transmission de savoir-faire et de modèles de mise en œuvre des politiques européennes. Cela confirme également l'idée que, même si les Réseaux administratifs européens sont conçus comme des organes informels et non-hiérarchiques, certaines **dynamiques hiérarchiques** viennent tout de même entrer en compte. L'auteure montre ainsi que les relations plus fortes et autour d'agences puissantes permettent une transmission plus centrale et régulière des différents savoirs. Or, au-delà des APE centrales, plusieurs nœuds mineurs d'agences nationales sont observées, ce qui crée donc plusieurs noyaux de manières de faire. Ces différentes agglomérations peuvent donc mener à des implantations différentes selon la culture la plus forte et donc relativement impacter la mission d'harmonisation.

Enfin, l'auteure constate que la très grande majorité des membres du Réseau APE considère ce dernier comme influent dans l'harmonisation des politiques environnementales européennes. A.-C. Soares montre que si cette notion d'utilité semble évidente par le caractère volontaire de la participation, les membres identifient aussi les domaines suivants comme ceux dans lesquels le Réseau APE est le plus efficace ; le partage d'informations sur l'application nationale des politiques environnementales de l'UE et l'influence sur les initiatives environnementales au niveau de l'UE. Cela montre que le Réseau conçu pour améliorer la mise en œuvre prend également des **fonctions directes d'influence**, fonctions reconnues par ses membres.

A.-C. Soares mène son étude sur le Réseau APE qui regroupe les dirigeant•e•s des APE des 27 Etats-membres de l'Union, de l'Albanie, de l'Islande, du Kosovo, de la Norvège, de la Serbie, de la Suisse et de l'Agence européenne de l'environnement (AEE). La chercheuse transmet un questionnaire à chaque dirigeant•e pour (1) **observer les interactions** au sein du Réseau (vers quelle(s) APE nationale(s) se tourne-t-on pour échanger des informations / bonnes pratiques / conseils) et (2) pour **évaluer l'impact du Réseau** sur différents domaines (échanges, développement de solutions, propositions législatives envers l'UE, structure interne). Il n'existe pas de méthode purement objective pour évaluer l'efficacité d'un organe sur les mises en œuvre de tout un domaine - en l'espèce l'environnement - et c'est pourquoi l'auteure a utilisé un « **proxy** » en interrogeant les membres qui participent volontairement au Réseau. Ils peuvent ainsi identifier les points dans lesquels le Réseau est le plus influent.

A partir des réponses à ce questionnaire, A.-C. Soares réalise une **analyse des réseaux sociaux** en modélisant les relations entre les APE nationales - en général et selon les types d'échanges réalisés. Cette analyse permet de **retracer les interactions de chaque agence** pour mettre en avant les dynamiques globales au sein du Réseau. La structure d'un réseau est caractérisée par sa densité - le nombre de liens réels par rapport à tous les liens possibles - et son agglomération - à quel point chaque agence est liée à d'autre(s) - et peut se modéliser sous la forme de chemins entre des points. Chaque chemin correspond à une relation et chaque point à un nœud, donc moins il y a de chemins entre deux points et plus ils sont proches et soudés. Cette analyse de réseau sociaux permet de visualiser le nombre de **connexions directes** d'une agence mais aussi à quel point elle est **reliée aux autres**. Une agence avec beaucoup de liens directs et/ ou un accès proche à plusieurs autres agences est ainsi en position d'influence plus importante qu'une agence davantage isolée.

L'auteure met en avant l'importance de la structure du Réseau APE dans le degré d'influence sur les agences nationales et par conséquent sur la mise en œuvre nationale. En effet, elle montre par son analyse des réseaux sociaux que le **nombre maximal de liens entre deux APE est de quatre**, ce qui est relativement faible. Cette donnée fait ressortir un Réseau APE intégré et de qui on attend une influence particulièrement élevée. Cependant, A.-C. Soares montre également qu'on observe des **agglomérations** au sein du Réseau APE, ce qui divise les APE nationales en groupes et peut mener à des tendances différentes de mise en œuvre.

L'auteure remarque également que ces **agglomérations ont des centres assez définis**. Cela signifie que certaines agences réunissent plus de relations que les autres, on peut alors supposer qu'elles sont plus influentes. En moyenne, chaque APE dispose de 3 à 5 connexions selon la nature de l'échange (conseils / bonnes pratiques / informations), néanmoins l'**APE allemande** en a 7 (conseils), 17 (bonnes pratiques) et 19 (informations) et l'**Agence environnementale européenne** 8 (bonnes pratiques), 13 (conseils) et 20 (informations). Ces chiffres montrent ainsi que ces deux agences fédèrent le plus, donc ont un pouvoir de diffusion de leurs visions et de leurs pratiques plus important que les autres.

Au niveau général, et sans grande surprise au vu du caractère volontaire du Réseau, les impulsions données par le Réseau APE sont suivies par les agences nationales dans leurs mises en œuvre des politiques environnementales européennes. En effet, l'auteure montre que seule une APE nationale n'applique pas les visions générales du Réseau et qu'au contraire, **24 agences suivent ses recommandations régulièrement** (de « des fois » à « toujours »). On peut donc conclure à une réelle

impulsion coordonnée par le Réseau sur l'implantation nationale des politiques environnementales européennes.

Cette étude par l'analyse de réseaux sociaux présente un biais principal que l'auteure met aussi en avant dans la présentation de sa méthodologie. En effet, elle cherche à évaluer l'influence d'un Réseau administratif européen sur l'harmonisation de l'implantation nationale des politiques européennes, mais utilise un **échantillon constitué des membres du réseau** étudié. Or, le Réseau APE est un réseau administratif volontaire donc il est presque assuré que les participant•e•s croient en son efficacité, sans quoi iels pourraient le quitter (et ne participeraient donc pas à l'enquête). Si ce « proxy » a déjà été utilisé pour des enquêtes sur les groupes d'influence, il détient toujours une **part de subjectivité**. En revanche, cela a permis de distinguer sur quels éléments et actions du Réseau les membres le pensaient le plus efficace, ce qui peut servir à améliorer les autres points ou insister sur ces éléments forts pour produire encore plus d'influence.

Par ailleurs, cette analyse se fonde sur les liens entre les différentes agences, ce qui permet de démanteler le Réseau et de ne pas le voir comme un simple bloc. Cependant, on pourrait imaginer une **analyse plus poussée des APE nationales**, notamment sur les ressources dont elles disposent et en quoi cela légitime - ou non - leur place dans ce Réseau. L'auteure a mentionné le fait qu'une agence qui détient plus de connexions que la moyenne est plus susceptible de détenir plus de ressources mais cela mériterait à être approfondi, notamment sur le **type de ressources détenues** - et si selon le type de capital mis en avant, la place varie dans le Réseau.

Enfin, l'auteure a montré que malgré leur design informel, les APE disposent d'une réelle influence sur la mise en œuvre, voire sur la proposition législative. De **futures recherches** peuvent ainsi être centrées sur cette **force de proposition** ; à la fois comment elle peut être saisie par les agences et les réseaux administratifs elleux-mêmes mais aussi comme les administrations nationales pourraient s'appuyer sur ces agences et réseaux pour légitimer des propositions législatives au niveau européen.