

Coopération et conflit dans la conduite de l'action publique pour l'environnement

Introduction :

Selon le groupe de réflexion *Global Footprint Network*, l'humanité utilise actuellement autant de ressources écologiques que si nous vivions sur 1,75 Terre. Ce regroupement d'experts indépendants fixe ainsi le jour du dépassement au 29 juillet de l'année : à cette date, l'humanité est supposée avoir consommé l'ensemble des ressources que la planète est capable de régénérer en un an.

Cet indicateur a le mérite d'alerter les pouvoirs publics sur l'urgence environnementale : notre empreinte écologique est actuellement trop importante, puisque nous exploitons plus de ressources que ce que notre planète est capable de fournir.

La prise de conscience de l'urgence environnementale n'est pas nouvelle. À l'échelle planétaire, elle remonte aux années 1960-1970. À cette époque, de nombreux travaux scientifiques alertèrent l'opinion publique sur les dangers que représente notre modèle de société dans un avenir proche. Face à l'accroissement démographique et à l'exploitation continue des ressources non renouvelables, de nombreux acteurs tirent la sonnette d'alarme.

Les problèmes environnementaux (épuisement des ressources naturelles, pollution, réchauffement climatique) semblent aujourd'hui quasi irréversibles et supposent une adaptation de nos comportements individuels et collectifs. Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, notre conscience collective, à l'échelle internationale, semble réaliser que les générations futures devront se partager de moins en moins de ressources.

Comment les acteurs engagés dans la protection de l'environnement parviennent-ils à coopérer afin d'inscrire durablement la question environnementale dans l'action publique ?

Nous aborderons dans un premier temps la diversité des acteurs œuvrant en matière d'action publique pour l'environnement. Nous

évoquerons dans une deuxième partie les relations qu'ils nouent afin de concevoir des politiques environnementales. Enfin, nous aborderons la diversité des niveaux d'intervention.

1

Une diversité d'acteurs de la société civile œuvrant à définir des politiques environnementales



Définition

Société civile organisée :

Ensemble des groupements autres que l'État et les partis politiques qui cherchent à influencer l'élaboration des politiques publiques.

En matière d'environnement, elle comprend notamment les groupes d'expert·e·s scientifiques, les ONG et les mouvements citoyens.

a.

Les groupes d'experts scientifiques

En économie, le premier rapport permettant d'identifier l'importance des enjeux environnementaux à venir s'intitule **Halte à la croissance ?** (*Limits to Growth* dans son titre original). C'est un rapport publié en 1972 par le **Club de Rome**, groupe de réflexion réunissant de nombreux expert·e·s (scientifiques, économistes mais aussi industriel·le·s).

Ce rapport composé par des scientifiques de tous horizons était alarmiste, puisqu'il indiquait que si nos rythmes de croissance économique et démographique demeuraient inchangés, nos ressources pourraient venir à manquer, la pollution pourrait augmenter à un niveau insoutenable et, au final, notre monde, tel que nous l'avons construit, pourrait s'effondrer dans un avenir proche.

Notons qu'à cette période, la croissance démographie mondiale était très importante (transition démographique dans les pays en développement), tout comme la production industrielle (contexte de **guerre froide** avec le développement de la production industrielle des États-Unis et de l'URSS dans la course à l'armement).

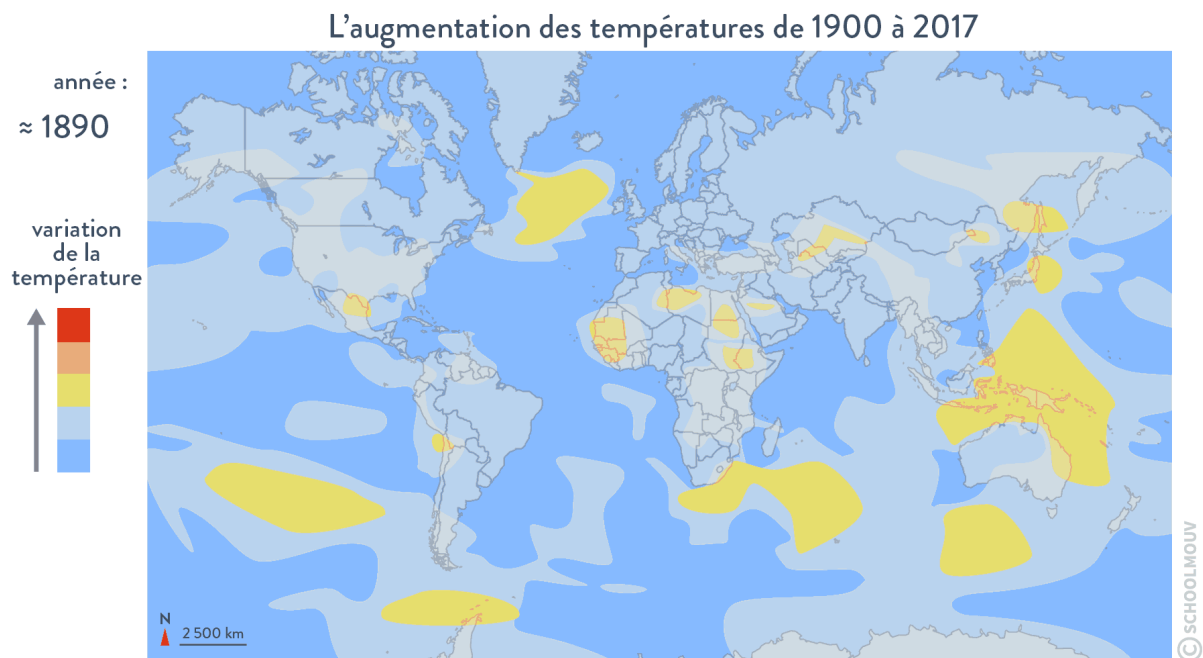
Ce rapport a eu le mérite d'identifier les problèmes actuels et d'alerter à la fois les pouvoirs publics et la société civile à l'échelle internationale.

En 1988, un célèbre groupement d'expertise scientifique s'est constitué : le **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**.

→ Ce dernier a permis d'effectuer un **cadre** des problèmes environnementaux (une mise en récit).

Les rapports du GIEC reposent sur les articles récents d'expert·e·s reconnu·e·s par la communauté scientifique. Ce n'est donc pas un organisme de recherche, mais un lieu d'expertise visant à synthétiser des travaux menés dans les laboratoires du monde entier.

Il s'intéresse entre autres à l'évolution de température à l'échelle planétaire et aux conséquences environnementales, sociales et économiques que pourrait avoir une élévation de quelques degrés de la température mondiale.



b. Les organisations non gouvernementales

Organisation non gouvernementale (ONG) :

Une organisation non gouvernementale (ONG) est une association internationale sans but lucratif.

Actrice privée à dimension internationale, elle peut intervenir dans différents secteurs de l'activité humaine. On peut distinguer les organisations humanitaires d'urgence dans le domaine de la santé, celles vouées à la défense des droits de l'homme, celles qui concernent la solidarité internationale et enfin celles qui consacrent leurs activités à la protection de l'environnement.

Le sigle ONG apparaît pour la première fois dans la Charte des Nations unies de 1945.



Les **ONG environnementales (ONGE)** apparaissent pour la plupart à partir des années 1960 et 1970.

Leurs actions vont permettre d'inscrire progressivement à l'agenda politique un large panel de questionnements : le dérèglement climatique, la désertification, le risque nucléaire, le respect de la biodiversité ou encore l'agriculture intensive sont autant de sujets de réflexion mis sur le devant de la scène.

En voici deux exemples :

- l'**Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN)** est notamment l'une des premières ONG environnementales à avoir attribué aux espèces un statut de conservation reconnu par la communauté scientifique. Elle édite régulièrement une **liste rouge des espèces menacées**. C'est également au sein de cette ONG que fut employée pour la première fois l'expression « **développement durable** » ;
- d'autres ONG environnementales telles que **Greenpeace** tentent d'alerter l'opinion publique ainsi que les décideur·se·s politiques en menant, en parallèle de leurs travaux d'expertise et de sensibilisation, des **actions médiatiques**. Refusant toute forme de subvention des États, Greenpeace consacre une part importante de son budget (dons notamment) dans le

domaine de la communication, afin d'exercer une pression importante sur les décideur·se·s (lutte contre la déforestation, dénonciation des essais nucléaires et de la présence de déchets nucléaires extrêmement polluants, extraction d'énergies fossiles sont autant de domaines dans lesquels cette célèbre ONG agit).

Sur bien des points, les ONG environnementales tentent de faire converger leurs opinions.

Cela est d'autant plus visible depuis que la question du changement climatique s'est imposée dans le débat public.

Au cours des années 1990, ces associations internationales rencontrent un public de plus en plus important. Un réseau coordonnant les ONG environnementales et traitant de ces questions se met alors en place : le **Climate Action Network International (« réseau action climat »)**.

Il regroupe aujourd'hui plus de 700 ONG dans 90 pays. Son objectif est d'inciter les gouvernements et les citoyen·ne·s à prendre des mesures pour limiter l'impact des activités humaines sur le climat.



Les mouvements citoyens



Les **mouvements citoyens** peuvent développer un **répertoire d'actions** proche de ceux des ONG environnementales contestataires (coups médiatiques, blocages, occupation de zones à défendre entre autres), mais également reprendre les répertoires d'action des mouvements sociaux traditionnels (grèves, manifestations).

Ces mouvements citoyens peuvent aussi avoir vocation à prendre part aux décisions publiques dans le cadre de la **démocratie participative**.

Avec le développement des **réseaux sociaux numériques**, nous assistons actuellement au développement d'un vaste mouvement citoyen composé de jeunes individus.

Nous pouvons prendre l'exemple des **lanceurs d'alerte** tels que **Greta Thunberg** qui, par ses prises de positions, a su fédérer tout un **mouvement lycéen contre le changement climatique** à l'échelle internationale. On peut aussi penser au mouvement social **Extinction rébellion (XR)** revendiquant l'usage de la désobéissance civile non violente.

Au final, cette grande diversité d'acteurs permet de faciliter la prise de conscience d'une urgence en matière de prise de décision politique en faveur du climat. En identifiant les défis majeurs liés à la préservation de l'environnement, la société civile organisée impulse l'action des pouvoirs publics.

2 | L'action des pouvoirs publics



Définition

Action publique :

Action menée par les pouvoirs publics (autorités dont la fonction est de faire appliquer les lois et règlements en vigueur sur un territoire). Cette action est élaborée grâce à l'interaction entre les acteurs mobilisés sur un problème public.



À retenir

Les **pouvoirs publics** sont l'acteur incontournable en matière de réponses aux problèmes environnementaux.

En effet, par la **règlementation** et la mise en place de **politiques climatiques** (la fiscalité écologique par exemple), ils permettent de modifier les comportements des agents économiques dans le sens d'un plus grand respect de l'environnement.

a.

L'inscription à l'agenda politique des questions environnementales

Bien qu'alertés dès les années 1960, les pouvoirs publics ont mis du temps à inscrire à l'ordre du jour la question environnementale. Pour le dire autrement, l'**inscription à l'agenda politique** du respect de l'environnement a été longue.



Définition

Agenda politique :

Ensemble des problèmes publics inscrits à l'ordre du jour.

Cette « mise à l'agenda politique » repose sur une dynamique sociale préalable de **mobilisation**, de **médiatisation** et de **politisation**.

| Mobilisation | Médiatisation | Politisation |
|---|---|--|
| <p>D'abord, il faut une mobilisation de la part de groupes plus ou moins organisés.</p> <p>Cette mobilisation est plus ou moins conflictuelle vis-à-vis des pouvoirs publics. Elle permet d'alerter l'opinion publique.</p> | <p>Ensuite, le problème doit être repris au sein du champ médiatique (journaux, télévision, Internet...). La médiatisation donne alors des clés de compréhension ainsi qu'une visibilité au problème.</p> | <p>L'inscription à l'agenda politique dépend enfin de la compétition à l'intérieur de ce champ. Les partis politiques peuvent retirer un bénéfice électoral d'une prise de position par rapport à ce problème.</p> |

Au final, l'inscription à l'agenda politique acte la mise en œuvre d'une action publique par rapport au problème posé.



Nous pouvons évoquer le cas de l'interdiction des sacs plastique à usage unique.

Votée le 10 octobre 2014 par l'Assemblée nationale en France, elle est entrée en vigueur en 2016. Pourtant, ce problème écologique concret était mis en avant par de nombreux acteurs de la société civile depuis des dizaines d'années.

→ Cette lenteur s'explique entre autres par la présence de **groupes de pression** dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie désireux de conserver ou d'accroître leurs capacités de production.



Voici quelques repères chronologiques clés en ce qui concerne la France :

- **1971** : Création d'un **ministère de la Protection de la nature et de l'environnement** en France.
- **1984** : Création du **parti politique « Les Verts »** qui deviendra en 2010 **« Europe Écologie – les Verts »**. La présence de partis politiques écologistes est loin d'être une spécificité française. Prenons l'exemple du Parlement européen. Le groupe des Verts représente actuellement le quatrième groupe en termes d'effectif (nombre de député·e·s apparenté·e·s). Aux élections européennes, généralement favorables aux partis écologistes en Europe, environ un tiers des électeur·trice·s de moins de 30 ans a voté pour un parti écologiste.
- **1991** : Création de l'**Ademe** (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)
- **1992** : **quatrième Sommet de la Terre** à Rio. Les États présents s'engagent à « promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement ». Plus de 1 500 ONG étaient également représentées au cours de ce sommet.
- **2005** : Une **charte de l'environnement** est inscrite dans la Constitution française. Trois grands principes généraux du droit de l'environnement font leur apparition : **principe de prévention**, **principe de précaution**, et le **principe pollueur-payeur**.

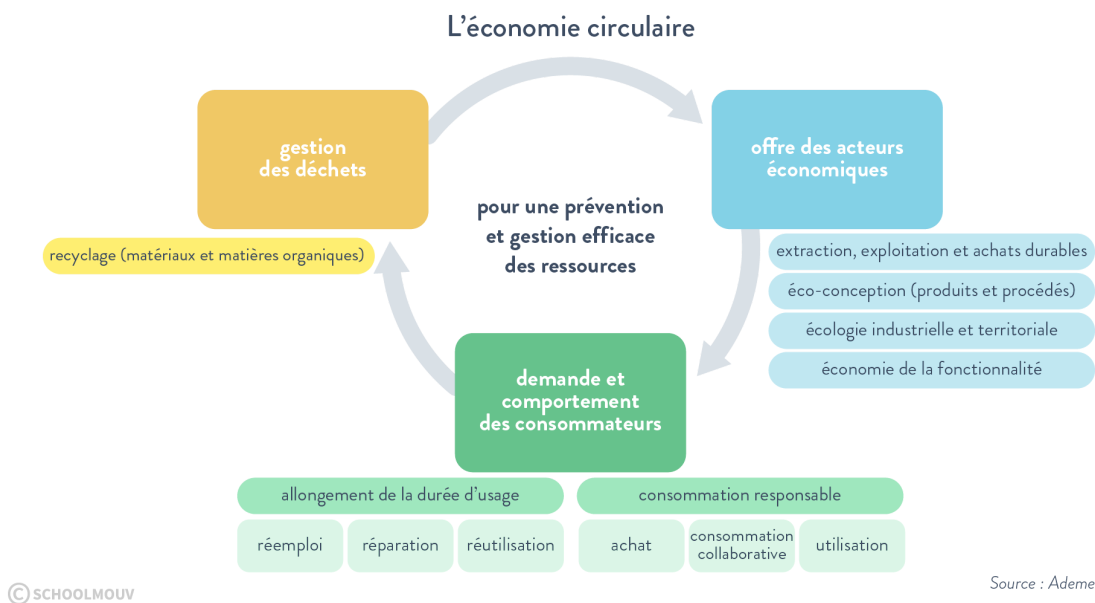
| | | |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------|
| Principe de prévention | Principe de précaution | Principe pollueur- payeur |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------|

| | | |
|--|---|--|
| <p>Il est nécessaire d'éviter ou de réduire les dommages sur l'environnement, en agissant en priorité à la source et en recourant aux meilleures techniques disponibles.</p> | <p>Principe selon lequel il convient de mettre en place des mesures pour prévenir des risques, lorsque la science et les connaissances techniques ne sont pas à même de fournir des certitudes, principalement dans le domaine de l'environnement et de la santé.</p> | <p>Principe selon lequel le coût social d'une activité polluante est à la charge du responsable de cette pollution. Ce principe permet la mise en place d'une fiscalité écologiques.</p> |
|--|---|--|

b. Le développement de nouveaux modèles de production

- L'action publique pour l'environnement a le mérite de permettre le développement de nouveaux secteurs de l'économie repensant les liens existants entre production économique et respect de l'environnement : **l'économie circulaire**.

Ce nouveau secteur est créateur d'emplois et de nouvelles activités, des **éco-activités**, ayant pour finalité la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources.



→ Selon l'Ademe, ces « emplois verts » ont vu leur nombre augmenter de près de 40 % en France entre 2004 et 2015.

L'action des pouvoirs publics repose sur un processus d'inscription à l'agenda politique. Cette inscription peut cependant s'avérer longue et délicate à mettre en œuvre, étant donné qu'il existe de nombreux niveaux d'action possibles en matière de protection de l'environnement.

3 | Une action multi-niveaux difficile à coordonner



Gouvernance multi-niveaux :

Action coordonnée entre une autorité supranationale, des États membres, des autorités régionales et locales visant à élaborer et mettre en œuvre une politique commune.



Il existe **différents niveaux d'action politique** en matière de protection de l'environnement.

Cette action publique pour l'environnement obéit au **principe de subsidiarité**, notamment à l'échelle européenne.

Principe de subsidiarité :

Principe selon lequel les décisions prises au sein d'un vaste territoire doivent l'être au niveau le plus pertinent et le plus proche possible des citoyen·ne·s (local, régional, national, supranational).

a. Le niveau supranational

Au **niveau international**, nous pouvons indiquer l'importance des conventions et des traités internationaux.

Une fois ratifiés par les parlements nationaux, ces traités et ces grandes conventions s'inscrivent bien souvent au sommet de la hiérarchie des normes nationales.

→ Bien que de nombreuses conférences aient eu lieu, nous mettons généralement l'accent sur l'importance du **Sommet de la Terre de 1992** à Rio de Janeiro. Cette conférence affirma le **caractère planétaire des problématiques de dégradation des écosystèmes et de gestion des ressources naturelles** dans la **perspective du développement durable**.

Développement durable :

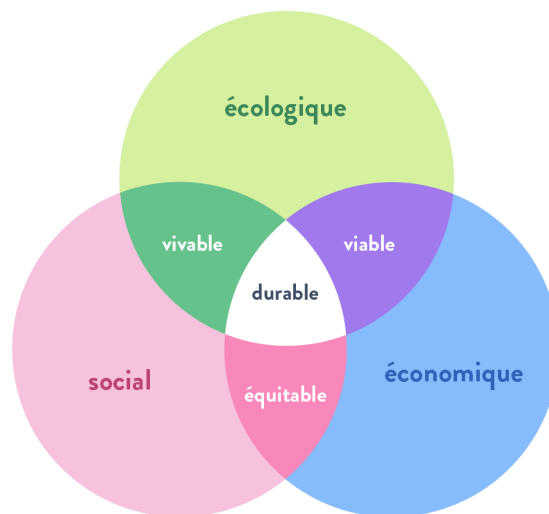
Inscrit à l'agenda politique à la fin des années 1980, le développement durable est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (rapport Brundtland, première ministre norvégienne pour le compte de l'ONU).

Ce principe énonce que toute action publique doit s'inscrire simultanément dans trois piliers assurant la durabilité du développement :

- un pilier économique : recherche efficacité ;
- un pilier social : recherche d'équité ;

- un pilier écologique : recherche de soutenabilité.

Les trois piliers du développement durable



Les traités internationaux ont le mérite de tenter d'associer les pays développés et les pays en développement en faisant en sorte que les pays développés assument un effort plus important dans la lutte contre la dégradation de l'environnement.

À l'échelle de l'**Union européenne**, les premiers débats en matière de protection de l'environnement débutent au milieu des années 1960. Les États tentent alors de s'entendre sur une réduction de la pollution des eaux. La première **directive** (loi communautaire) en matière environnementale date de 1967 et concerne l'étiquetage des produits dangereux pour l'environnement.



Il faut cependant attendre le traité d'Amsterdam (1997), pour que soit inscrit dans le droit communautaire le principe de **développement durable**.

→ C'est donc véritablement à la fin des années 1990 que l'Union européenne peut mettre en œuvre de réelles actions en faveur de l'environnement. Auparavant, les actions publiques ne pouvaient être déployées à l'échelle européenne.

Désormais, lorsque l'échelon communautaire est pertinent (subsidiarité), alors l'UE peut mettre en œuvre une action publique (dépollution d'une mer, réduction des émissions de gaz à effet de serre par exemple).

b. Les niveaux national et local

L'environnement peut également être favorisé au **niveau local**.

En effet, en matière de transition écologique, les régions ou les communes ont bien souvent une meilleure connaissance du territoire et parviennent à identifier les besoins plus précisément. Il est également plus simple de mobiliser les acteurs locaux dans le sens d'une **transition écologique et sociale** (acteurs locaux, élu.e.s, entreprises, associations). Nous pouvons prendre l'exemple d'une politique de rénovation urbaine.

Parfois, les ressources peuvent être à cheval sur plusieurs territoires. Dans ce cas, l'environnement peut être amélioré au niveau régional.

On peut prendre ici l'exemple de la gestion et de la protection d'un espace naturel spécifique.

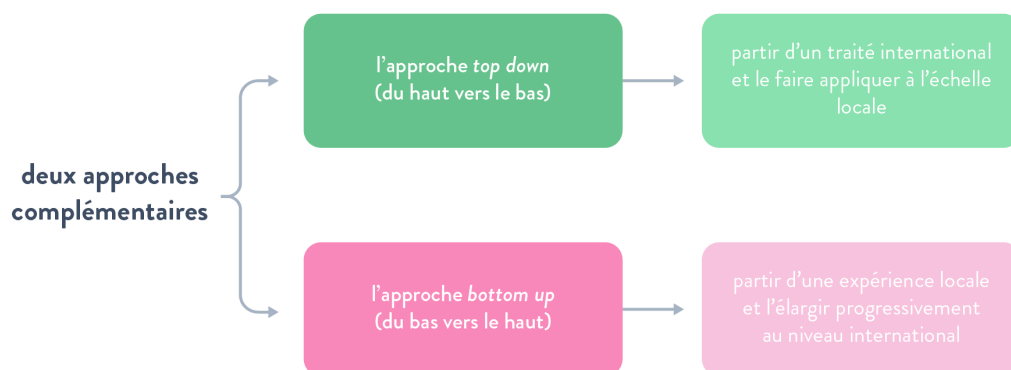
En matière environnementale, l'échelon national est également mobilisable. Pensez par exemple à l'organisation du recyclage en France.



Le partage des tâches entre ces différents niveaux obéit au **principe de subsidiarité** (notamment dans le cadre de l'Union européenne).

La prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques dépasse cependant largement les frontières territoriales. Les enjeux sont à la fois **locaux** (adapter les comportements des agents présents sur un territoire donné) et **globaux** (orienter les comportements de tous les agents à l'échelle internationale).

En fonction de l'urgence d'une question environnementale, les acteurs engagés dans un processus d'adaptation peuvent promouvoir une **approche top down** (du haut vers le bas) ou une **approche bottom up** (du bas vers le haut). Plus l'urgence environnementale est grande et plus le niveau global est efficace.



© SCHOOLMOUV

→ Concilier objectifs locaux et internationaux peut s'avérer extrêmement difficile. Chaque échelle géographique est associée à des problématiques particulières. Ainsi, toutes les communes, régions, pays ou continents n'adoptent pas au même rythme les questionnements environnementaux dans leurs décisions publiques.

Conclusion :

Pour conclure ce cours, nous rappellerons que l'action publique pour l'environnement s'est construite progressivement grâce à l'interaction de nombreux acteurs dans un contexte de coopération et de conflits. Cette interaction s'est faite à plusieurs niveaux : d'abord du local vers le global (*bottom up*) pour faire émerger une prise de conscience puis du global vers le local (*top down*) afin de rendre effectif l'adaptation de nos comportements aux enjeux climatiques du XXI^e siècle. Cette gouvernance climatique s'effectue sur plusieurs niveaux. Cependant, les problèmes environnementaux sont horizontaux et dépassent largement les frontières nationales, ce qui suppose toujours plus de coopération entre les États.

Aujourd'hui, médias, expert·e·s, entreprises, partis politiques et pouvoirs publics contribuent à alimenter la réflexion sur l'urgence climatique, permettant ainsi de définir des scénarios possibles d'adaptation aux enjeux environnementaux de demain. Cependant, les logiques marchandes, adossées au pouvoir politique, rendent la tâche extrêmement ardue en matière de sauvegarde des ressources communes.