

Notions : action publique, gouvernance mondiale, principe de subsidiarité, gouvernance multiniveaux

Fiche 22- Des actions publiques pour l'environnement à différentes échelles

Les questions environnementales nécessitent des actions publiques à différentes échelles

- On a vu que de multiples acteurs privés et publics intervenaient dans les questions environnementales ([Comment les questions environnementales ont été mises sur l'agenda politique ?](#))
 - C'est pour cela que l'on parle d'action publique. **Une action publique est une action produite par interactions entre tous les acteurs, publics ou privés (administrations, groupes d'intérêt, citoyens...), qui participent à la construction des problèmes publics, à la mise en œuvre des politiques et à leur contrôle.**
 - **et de gouvernance : l'action publique n'est plus le simple fait de l'action d'une élite politique et administrative ; elle résulte de la coordination entre des acteurs publics et privés**
- Or, les questions environnementales n'ont pas de frontières : le changement climatique, la protection des ressources naturelles, la lutte contre certaines pollutions sont des enjeux qui dépassent le cadre des frontières nationales. Leur traitement ou leur prévention nécessitent des actions qui s'imbriquent du niveau international au niveau local. On parle alors de **gouvernance mondiale : cette notion fait son apparition dans le champ des relations internationales vers la fin des années 80. Elle renvoie à l'idée d'un mode de régulation supranationale édictant des règles d'organisation à l'échelle de la planète, issu le plus souvent de la coopération internationale.**
- L'articulation des actions publiques à différentes échelles peut se faire de deux manières :
 - **Une logique descendante (top-down) : les engagements décidés collectivement sont ensuite appliqués au sein des différents pays** ; les Etats vont fixer un cadre réglementaire plus précis pour se conformer à ces objectifs généraux : par exemple le protocole de Kyoto
 - Intérêts de la logique : Accords signés au niveau international doivent s'imposer aux pays, ce qui favorise la lutte contre le réchauffement.
 - Limites de la logique : il n'y a pas de contraintes fortes : aucune limitation chiffrée et les pays peuvent se désengager : les États-Unis n'ont jamais ratifié le protocole de Kyoto
 - **Une logique ascendante (bottom-up): chaque pays, en tenant compte de ses spécificités régionales, annonce une contribution nationale dans la lutte contre le réchauffement climatique, constituant le socle des négociations internationales** (les négociations des accords de Paris).
 - Intérêts de la logique : les efforts demandés sont basés sur des engagements volontaires et donc adaptés à la situation du pays
 - Limites de la logique : les efforts sont insuffisants pour lutter contre le réchauffement climatique

Les Nations Unies : un rôle central dans l'action publique au niveau mondial

Ce rôle essentiel des Nations Unies se fait à 3 niveaux :

- **Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) est la plus haute autorité en matière environnementale dans le système des Nations Unies.** Crée en 1972 par l'Assemblée générale à la suite du premier Sommet de la Terre, il naît dans le contexte du rapport "Les limites à la croissance" émis par le Club de Rome. Il soutient les gouvernements dans la mise en place et le renforcement d'instruments et d'institutions pour la protection de l'environnement, et encourage les partenariats pour la promotion du développement durable. Le PNUE travaille avec les États, les ONG, la société civile ou encore le secteur privé. Le PNUE a 2 missions essentielles :

- montrer la voie et encourager la coopération pour protéger l'environnement
- aider au respect des obligations en matière environnementale au niveau national, régional et international.

- **Des sommets mondiaux :**

- **un Sommet de la Terre est une conférence internationale consacrée aux questions climatiques et environnementales réunissant la quasi-totalité des chefs d'Etat.** Organisé par les Nations Unies, il a lieu tous les dix ans depuis 1972 et invite les gouvernements à penser les axes d'une politique mondiale et à s'accorder sur un référentiel commun. Les Sommets de la Terre tracent donc les grandes lignes de la coopération internationale en matière d'environnement. Pour beaucoup

d'États, c'est l'organisation du premier Sommet de la Terre en 1972 à Stockholm qui stimule la mise en place d'un ministère de l'environnement au niveau national.

● En 1992 lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro est adoptée la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). C'est le premier traité international sur le changement climatique. La convention reconnaît l'existence des changements climatiques et la responsabilité humaine dans ce phénomène. Elle vise à stabiliser les émissions des gaz à effet de serre (GES) d'origine humaine dans l'atmosphère à un niveau qui ne mettant pas en danger le climat mondial. Elle est signée par 196 États et l'Union européenne.

□ Des Conférences des Parties (COP) :

● **La Conférence des Parties a été instituée lors de l'adoption de la CCNUCC en 1992. Elle se réunit chaque année depuis 1995. Elle rassemble les représentants des États qui ont signé la CCNUCC, ainsi que les acteurs de la société civile : les organisations non gouvernementales (ONG), les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises, des experts scientifiques.** La COP a pour objectif de faire évoluer la CCNUCC en faisant le point sur l'application des engagements pris en faveur du climat, en les précisant, et en négociant de nouveaux engagements. Des accords ou des protocoles peuvent alors être signés

● Lors de la COP3, en 1997, a été signé le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, lorsque 55 pays représentant 55 % des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) des pays industriels l'ont ratifié. Il s'agit de la première mise en œuvre pratique et contraignante de la CCNUCC : il fixe des objectifs chiffrés de réduction ou de limitation des émissions des gaz à effet de serre (GES) pour chaque pays.

● Lors de la COP 21 en 2015 à Paris, les négociations aboutissent à l'Accord de Paris sur le climat. Presque tous les pays de la planète se mettent d'accord, sur la base de rapports scientifiques, sur un objectif commun : contenir d'ici 2100 le réchauffement climatique bien en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, et poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5°C.

□ **La spécificité de l'action publique au niveau international est de reposer sur des bases exclusivement volontaires : les relations sont horizontales (il n'y a pas de hiérarchie) du fait de l'absence d'autorité centrale au-dessus des États (il n'existe pas de gouvernement mondial). Les États participent volontairement aux organisations internationales et adoptent de leur plein gré des traités internationaux.** Cela signifie que cette coopération internationale peut être rompue à tout moment. Ainsi, les États-Unis qui, après avoir donné des signes allant vers la ratification de ces accords, n'adoptent finalement ni le Protocole de Kyoto de 1997, ni l'Accord de Paris de 2015.

La coordination de l'action publique au niveau européen, national et local

- L'Union Européenne constitue une expérience politique originale et inédite à l'échelle mondiale, un « objet politique non identifié » selon Jacques Delors. **L'UE est davantage qu'une organisation internationale : une organisation internationale est créée par des traités, ce qui est bien le cas pour l'UE. Cependant, dans une organisation internationale, les décisions prises par l'organisation ne sont pas contraignantes, car les Etats restent souverains sur leur territoire. Ce n'est pas le cas dans l'UE, puisque le droit européen prime sur les droits nationaux.** L'Europe a été pionnière dans la protection de l'environnement avec la création d'une première norme dès 1967 sur l'emballage et l'étiquetage
- **Il y a obligation de coordonner l'action publique au niveau national et au niveau européen, car l'environnement est une des compétences partagées entre l'UE et les Etats. En effet, 2 types de compétences sont distinguées :**
- **Les compétences exclusives de l'Union : l'Union européenne (composée de toutes les institutions européennes) est la seule habilitée à légiférer et à adopter des textes contraignants. Les décisions sont donc du ressort de l'UE et s'imposent aux Etats.** Pour l'environnement, l'UE dispose d'une compétence exclusive dans la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche
- **Les compétences partagées entre les États membres et l'UE : l'UE et les pays de l'UE sont habilités à légiférer et à adopter des actes contraignants.** La lutte contre le réchauffement climatique est une compétence partagée entre les États membres et l'UE.
- **Cependant, les pays de l'UE ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas exercé ou a décidé de ne pas exercer la sienne.** Le droit européen prime s'il existe.
 - Dans le cas de compétence partagée, le problème est de savoir quel échelon doit agir. **Le principe de subsidiarité doit permettre de déterminer si l'Union peut intervenir ou si elle doit laisser les Etats membres agir. Le principe de subsidiarité consiste à réservier uniquement à l'échelon supérieur – ici l'Union européenne (UE) – uniquement ce que l'échelon inférieur – les États membres de l'UE – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Le niveau supérieur n'intervient que si le problème excède les capacités du niveau inférieur (principe de suppléance).** Ce principe répond à plusieurs objectifs :
 - ✓ rechercher le niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens pour l'action publique
 - ✓ préserver les compétences des Etats membres quand l'action européenne n'apporte pas plus d'efficacité
 - ✓ permettre à l'UE d'agir quand les Etats membres, agissant isolément, ne peuvent pas apporter de solution efficace compte tenu des dimensions transfrontalières de la question

C'est à l'échelle européenne que les institutions et les dirigeants européens se sont mis d'accord sur des objectifs : c'est le principe de subsidiarité climatique. C'est l'Europe qui a la charge de la lutte car , c'est le niveau qui paraît le plus efficace, puisque le réchauffement climatique touche tous les pays de l'UE.

- La plupart des décisions pour l'environnement sont prises selon la procédure législative ordinaire : la Commission européenne – où siège le commissaire en charge de l'Environnement – fait des propositions de directives ou de règlements. Celles-ci sont ensuite examinées, amendées et adoptées conjointement par le Parlement européen et le Conseil. D'autres acteurs prennent part au processus décisionnel ou sont consultés par la Commission européenne : le Comité économique et social européen, les ONG, les associations de particuliers ou encore les experts scientifiques.

La coordination de l'action publique au niveau européen et local

- La coordination de l'action publique entre l'Union et les collectivités locales.
- C'est **la gouvernance multi-niveaux : l'action coordonnée de l'Union, des États Membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. La gouvernance multi-niveaux consiste à faire travailler ensemble les collectivités de différents niveaux afin de mettre plus efficacement en œuvre les politiques.** L'élément pivot est la prise de conscience que la mise en œuvre des politiques, des actions et des stratégies est plus efficace lorsqu'elle est menée de manière collaborative. C'est par exemple le projet Coopenergy financé notamment par l'UE afin d'élaborer des plans climat mutuellement bénéfiques : des collectivités régionales et locales, des agences de l'énergie des institutions académiques
- Les collectivités locales ont ainsi des compétences liées à l'environnement : Plan régional de la qualité de l'air, classement des réserves naturelles régionales, transports ferroviaires régionaux.