



Analyse des politiques suisses de l'environnement

Peter Knoepfel
Stéphane Nahrath
Jérôme Savary
Frédéric Varone

Écologie & Société
Édité par Peter Knoepfel, Helmut Weidner et Stéphane Nahrath
Volume 22

Écologie & Société
Édité par Peter Knoepfel, Helmut Weidner et Stéphane Nahrath

Volume 22

Analyse des politiques suisses de l'environnement

Peter Knoepfel
Stéphane Nahrath
Jérôme Savary
Frédéric Varone
en collaboration avec Johann Dupuis

Éditions Rüegger

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Verlag Rüegger • Zürich / Chur 2010

www.rueggerverlag.ch

info@rueggerverlag.ch

ISBN: 978-3-7253-0917-7

Foto Umschlag: www.bilderbox.com

Druck: Südostschweiz Presse und Print AG, Glarus

Table des matières

Table des abréviations	XI
Remerciements	XVII
PARTIE I: LE CADRE D'ANALYSE	1
Chapitre 1 Postulats, définitions et variables du cadre d'analyse des politiques environnementales	5
1.1 Un cadre d'analyse original	5
1.2 Une définition analytique des politiques publiques	11
1.3 Le cycle et les produits des politiques environnementales	15
1.4 Les mécanismes de filtrage – à l'exemple de la politique de protection des eaux	22
1.5 Les principales variables du cadre d'analyse	26
Chapitre 2 Les acteurs des politiques environnementales	31
2.1 Le «triangle des acteurs» des politiques environnementales	33
2.1.1 <i>Concepts</i>	33
2.1.2 <i>Applications</i>	37
2.2 Acteurs publics et privés	42
2.2.1 <i>Acteurs publics: focus sur les administrations</i>	43
2.2.2 <i>Bénéficiaires finaux: focus sur les organisations de protections de l'environnement</i>	47
2.2.3 <i>Groupes cibles: focus sur les pollueurs</i>	50
2.2.4 <i>Tiers gagnants: focus sur l'écobusiness</i>	52
2.3 L'exemple de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique	54
Chapitre 3 Les ressources d'action des acteurs des politiques environnementales	61
3.1 Les dix ressources d'action	61
3.2 Distribution des ressources par types d'acteurs	71
3.3 Illustration empirique du management des ressources d'action: le cas du réaménagement de la Vieille Ville de Delémont	74
3.3.1 <i>Chronologie des événements</i>	74
3.3.2 <i>Les acteurs et leurs ressources</i>	78
Chapitre 4 Les règles institutionnelles	85
4.1 Hiérarchie des institutions et règles institutionnelles générales et spécifiques	87
4.1.1 <i>La hiérarchie des institutions</i>	87
4.1.2 <i>Règles générales et règles spécifiques</i>	91
4.2 Les cinq principales règles institutionnelles générales ayant des impacts sur les politiques environnementales	92
4.2.1 <i>Le fédéralisme d'exécution</i>	93
4.2.2 <i>La démocratie semi-directe</i>	94

4.2.3	<i>Le principe de la légalité</i>	95
4.2.4	<i>L'égalité de traitement</i>	98
4.2.5	<i>La garantie de la propriété</i>	99
4.3	Les règles institutionnelles et la ressource droit	103
4.4	Les conflits au sujet du droit de recours des organisations environnementales	104
Chapitre 5 Etapes et produits des politiques environnementales		107
5.1	L'approche constructiviste	107
5.2	La mise à l'agenda – La définition du problème (DP) – produit 1	109
5.2.1	<i>Eléments de définition du problème public</i>	109
5.2.2	<i>Les dimensions d'analyse d'un problème environnemental</i>	112
5.2.3	<i>Le processus de mise à l'agenda politique</i>	113
5.3	La programmation: le programme politico-administratif (PPA) et l'arrangement politico-administratif (APA)	117
5.3.1	<i>Le programme politico-administratif (PPA) – produit 2</i>	117
5.3.2	<i>L'arrangement politico-administratif (APA) – produit 3</i>	127
5.4	La phase de la mise en œuvre: Plans d'actions (PA) et Réalisations administratives (outputs)	129
5.4.1	<i>La mise en œuvre comme processus politique</i>	129
5.4.2	<i>Le plan d'action régional (PA) – produit 4</i>	130
5.4.3	<i>Les réalisations administratives concrètes (outputs) – produit 5</i>	132
5.5	La phase de l'évaluation: l'énoncé évaluatif sur les effets – produit 6	138
5.5.1	<i>Objectifs de l'évaluation</i>	138
5.5.2	<i>Objets et critères de l'évaluation</i>	139
5.5.3	<i>L'état des évaluations</i>	142
Chapitre 6 Le modèle d'analyse en un coup d'œil		147
6.1	Les produits comme résultats des jeux directs et indirects des acteurs	147
6.1.1	<i>Eléments substantiels et institutionnels des six produits</i>	147
6.1.2	<i>Jeux directs et indirects</i>	149
6.2	Le modèle d'analyse en action: le cas de la politique climatique suisse	153
PARTIE II: LES FONDEMENTS COMMUNS DES LOGIQUES D'ACTION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES		157
Chapitre 7 Evolution historique des logiques d'action des politiques environnementales		161
7.1	Points d'intervention: des symptômes aux causes	161
7.1.1	<i>Protection contre les immissions: les politiques hygiénistes</i>	163
7.1.2	<i>Interventions sur les processus de transmission et de dilution des polluants</i>	164
7.1.3	<i>Interventions «exceptionnelles» sur les émissions</i>	166
7.1.4	<i>Approche globale et réduction généralisée des émissions</i>	167

7.2	Niveaux institutionnels d'intervention: du local au global	168
7.3	Instruments d'intervention: des mesures de police à l'hybridation des modes d'action	171
Chapitre 8 Les grands principes des politiques publiques environnementales		177
8.1	Le principe de coopération	178
8.2	Le principe de causalité («pollueur-payeur»)	180
8.2.1	<i>Définition du principe du pollueur-payeur</i>	182
8.2.2	<i>Modalités de concrétisation du principe du pollueur-payeur</i>	185
8.2.3	<i>Les fondements de la responsabilité</i>	189
8.2.4	<i>Les principaux problèmes découlant de l'application du principe de causalité</i>	195
8.3	Les principes de prévention et de précaution	196
8.3.1	<i>Le principe de prévention</i>	198
8.3.2	<i>Le principe de précaution</i>	201
Chapitre 9 Les principales règles procédurales des politiques environnementales		209
9.1	L'Etude d'impact sur l'environnement (EIE)	209
9.1.1	<i>Principe et contenu</i>	209
9.1.2	<i>Analyse et discussion</i>	215
9.2	Le droit de recours des organisations de protection de l'environnement	217
9.2.1	<i>Le cadre normatif du droit de recours</i>	218
9.2.2	<i>Les usages effectifs du droit de recours</i>	221
PARTIE III: ANALYSE EMPIRIQUE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES SECTORIELLES EN SUISSE		227
Chapitre 10 Sources et structure des chapitres sur les politiques sectorielles		231
10.1	Les ordonnances comme principales sources pour l'analyse des programmes politico-administratifs	231
10.2	Sources pour l'analyse des produits et de leur genèse	240
10.3	Structure des chapitres sur les politiques environnementales sectorielles	246
Chapitre 11 La politique de gestion des eaux		253
11.1	Evolution des charges environnementales et état actuel du milieu	253
11.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	256
11.3	Le programme politico-administratif aujourd'hui	270
11.4	Les spécificités de la politique de gestion des eaux	274
11.5	La politique en action: le cas des débits minimaux dans la Vallée Maggia	278
Chapitre 12 La politique de protection de l'air		283
12.1	Evolution des charges environnementales et état actuel du milieu	283
12.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	287

12.3	Le programme politico-administratif aujourd'hui	294
12.4	Les spécificités actuelles et les enjeux futurs de la politique de protection de l'air	301
12.5	La politique de protection de l'air en action (PPA). L'incinérateur de Ciba-Geigy à Bâle: l'enjeu de la dioxine autour des instruments d'action	304
Chapitre 13 La politique de protection du climat		309
13.1	Evolution des charges environnementales et état actuel du milieu	310
13.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	320
13.3	Le programme politico-administratif aujourd'hui	330
13.4	Les spécificités de la politique de protection du climat	336
13.5	La politique climatique en action: le centime climatique géré par une fondation de l'économie privée	341
Chapitre 14 La politique de lutte contre le bruit		353
14.1	Evolution des charges environnementales et état actuel du milieu	353
14.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	359
14.3	Le programme politico-administratif aujourd'hui	368
14.4	Les spécificités actuelles et les enjeux futurs de la politique de lutte contre le bruit	376
14.5	La politique de lutte contre le bruit en action à Vugelles-la Mothe: échos des tirs militaires dans le vallon	378
Chapitre 15 La politique de protection qualitative des sols et d'assainissement des sites pollués		385
15.1	Evolution des charges environnementales et état actuel du milieu	386
15.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	388
15.3	Le programme politico-administratif aujourd'hui	398
15.4	Les spécificités de la politique de protection qualitative des sols et d'assainissement des sites pollués	404
15.5	La politique d'assainissement des sites contaminés en action: le cas du processus d'assainissement de la décharge industrielle de Bonfol	407
Chapitre 16 La politique des déchets		417
16.1	Evolution des charges environnementales et état actuel du traitement des déchets	417
16.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	420
16.3	Le programme politico-administratif aujourd'hui	428
16.4	Les spécificités de la politique des déchets	433
16.5	La politique des déchets en action: l'usine d'incinération d'ordures ménagères de Brigue-Glis	437
Chapitre 17 La politique de protection contre les substances dangereuses et les accidents majeurs		443
17.1	Evolution des charges environnementales et de l'état du milieu	444
17.2	Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	447

17.3 Le programme politico-administratif aujourd'hui	454
17.4 Les spécificités de la politique des substances dangereuses et des accidents majeurs	462
17.5 La politique en action: jeux au moyen des éléments évaluatifs	465
Chapitre 18 La politique de protection de la nature et du paysage	467
18.1 Evolution des charges environnementales et état actuel des milieux	467
18.2 Evolution historique de la définition du problème et du modèle de causalité	474
18.3 Le programme politico-administratif aujourd'hui	489
18.4 Les spécificités de la politique de protection de la nature et du paysage	500
18.5 La politique de protection de la nature et du paysage en action: les conflits sur la définition des objectifs du PPA dans le cas de la protection des sites marécageux de la Grande Cariçaie	503
PARTIE IV: MISE EN PERSPECTIVE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	507
Chapitre 19 Enjeux de coordination des politiques de protection et d'exploitation de l'environnement	511
19.1 La coordination entre politiques environnementales (coordination intra-policy)	511
19.1.1 <i>Le problème</i>	511
19.1.2 <i>Les coordinations substantielle et institutionnelle comme tentatives de résolution du problème</i>	516
19.2 La coordination entre politiques environnementales et non-environnementales (coordination inter-policy)	521
19.2.1 <i>Le problème</i>	521
19.2.2 <i>Coordination inter-policy entre politique agricole et politiques environnementales</i>	523
19.2.3 <i>Les différentes modalités de coordination inter-policy</i>	527
Chapitre 20 Les limites des politiques environnementales contemporaines à la lumière du développement durable	535
20.1 Nouvelle lecture des problèmes de coordination entre politiques de protection et politiques d'exploitation de l'environnement	536
20.2 Le dénominateur commun: usages de biens et services de ressources naturelles	537
20.3 Relecture des politiques de l'environnement contemporaines	539
20.4 Les principes du développement durable	541
20.5 Portée juridique	543
20.6 Les quatre défis de la durabilisation des politiques environnementales	545

Bibliographie	549
Liste de la législation citée	565
Casothèque	573
Mots-clés	577
Les auteurs	591

TABLE DES ABREVIATIONS

AAU:	Assigned Amount Units
APA:	Arrangement politico-administratif
ARE:	Office fédéral du développement territorial (OFDT)
Art.:	Article (loi, ordonnance, etc.)
ASPAN:	Association suisse pour l'aménagement national
ATE:	Association transports et environnement
ATF:	Arrêt du Tribunal fédéral
BAFU:	Amt für Umweltschutz / Office fédéral de l'environnement (OFEV)
BDM:	Monitoring de la Biodiversité en Suisse
BL:	Canton de Bâle-Campagne
CCNUCC:	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDM:	Clean development mechanism (mécanisme de développement propre)
CFF:	Chemins de fer fédéraux
CG:	Ciba-Geigy
CO ₂	Dioxyde de carbone
COV:	Composés organiques volatils
CPS:	Conception «Paysage suisse»
CSIT:	Centre suisse d'informations toxicologiques de Zurich
Cst.:	Constitution fédérale (suisse)
DDPS:	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC:	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI:	Département fédéral de l'intérieur
dB(A):	Décibel

DP:	Définition du problème
EE:	Enoncé évaluatif
EES:	Evaluation environnementale stratégique
EIE:	Etude d'impact sur l'environnement
EPT:	Emplois équivalents plein temps
FCC:	Fondation centime climatique
FSC:	Forest Stewardship Council (Conseil de Soutien de la Forêt)
GATT:	General agreement on tariffs and trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GE:	Canton de Genève
GES:	Gaz à effet de serre
GIEC:	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du Climat (Intergovernmental panel on climate change (IPCC))
GL:	Canton de Glaris
grEIE:	Groupement des responsables des études d'impacts de la Suisse Occidentale et du Tessin
IFP:	Inventaire fédéral des paysages
IPCC:	Intergovernmental panel on climate change (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC))
ISDS:	Installations de stockage pour déchets stabilisés
JI:	Joint Implementation (mise en œuvre conjointe)
ISO:	Organisation internationale de normalisation
LAAM:	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire
LAT:	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LChim:	Loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses
LEaux:	Loi fédérale sur la protection des eaux
LEnu:	Loi fédérale sur l'énergie nucléaire
LFH:	Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques
LGG:	Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique)

LOGA:	Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPE:	Loi sur la protection de l'environnement
LPEP:	Loi fédérale sur la protection des eaux contre les pollutions
LPN:	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LRPLP:	Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
LTF:	Loi fédérale sur le Tribunal fédéral
NABEL:	Nationales Beobachtungsnetz für Luftfremdstoffe (Réseau national d'observation des polluants atmosphériques)
NABO:	Nationale Bodenbeobachtung (Observatoire national des sols)
NGP:	Nouvelle gestion publique
NIMBY:	Not in my backyard
O ₃ :	Ozone
OChim:	Ordonnance sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
OCOV:	Ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils
ODO:	Ordonnance fédérale relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage
ODT:	Office fédéral du développement territorial
OEaux:	Ordonnance fédérale sur la protection des eaux
OEIE:	Ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement
OFAC:	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG:	Office fédéral de l'agriculture
OFAT:	Ancien Office fédéral de l'aménagement du territoire (devenu ARE/OFDT)
OFCL:	Office fédéral des constructions et de la logistique

OFEFP:	Ancien Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (devenu OFEV depuis 2006)
OFEN:	Office fédéral de l'énergie
OFEV:	Office fédéral de l'environnement / Bundesamt für Umweltschutz (BAFU)
OFH:	Ordonnance sur les forces hydrauliques
OFPE:	Ancien Office fédéral de la protection de l'environnement
OFRou:	Office fédéral des routes
OFS:	Office fédéral de la statistique
OFT:	Office fédéral des transports
OGM:	Organisme génétiquement modifié
OIFP:	Ordonnance fédérale concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
OISOS:	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS)
OMC:	Organisation mondiale du commerce
OMoD:	Ordonnance fédérale sur les mouvements des déchets
OMS:	Organisation mondiale de la santé
ONG:	Organisation non gouvernementale
ONGE:	Associations de défense de l'environnement
ONU:	Organisation des Nations unies
OPair:	Ordonnance fédérale sur la protection de l'air
OPAM:	Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs
OPB:	Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit
OPBio:	Ordonnance concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides
OPN:	Ordonnance fédérale sur la protection de la nature et du paysage
ORRChim:	Ordonnance sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux
OSites:	Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués

OSol:	Ordonnance du 1er juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols
OSubst:	Ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances chimiques
OTD:	Ordonnance fédérale sur le traitement des déchets
PA:	Plan d'action
PIB:	Produit intérieur brut
PGEE:	Plan général d'évacuation des eaux
PM ₁₀ :	Poussières fines (particules dont le diamètre est inférieur à dix millièmes de millimètre)
PPA:	Programme politico-administratif
PPL:	Pratique en conformité avec les principes de bonnes pratiques de laboratoire
PPP:	Principe du pollueur-payeur
PREE:	Plan régional de l'évacuation des eaux
RCB:	Rationalisation des choix budgétaires
REACH:	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (règlementation européenne concernant la fabrication et l'utilisation des substances chimiques)
REN:	Réseau écologique national
RIR:	Régime institutionnel de gestion des ressources
RNI:	Rayonnements non ionisants
RO:	Recueil officiel (droit fédéral)
RS:	Recueil systématique (droit fédéral)
SAFE:	Agence suisse pour l'efficacité énergétique
SG:	Canton de Saint Gall
SIDOS:	Service suisse d'information et d'archivage
SIG:	Système d'information géographique
SO:	Canton de Soleure
SO ₂ :	Dioxyde de soufre
STEP:	Station d'épuration des eaux usées
TCS:	Touring club suisse

TEA:	Taxe d'élimination anticipée
TI:	Canton du Tessin
UE:	Union européenne
UIOM:	Usine d'incinération des ordures ménagères
VA:	Valeur d'alarme
VLE:	Valeur limite d'émission
VLI:	Valeur limite d'immission
VS:	Canton du Valais
WWF:	World Wildlife Fund
ZG:	Canton de Zoug

REMERCIEMENTS

Ce manuel consacré aux politiques environnementales suisses est le résultat d'efforts conjoints de la part de quatre auteurs académiques, de plusieurs praticiens et, *last but not least*, d'étudiants ayant participé aux différents enseignements donnés par les quatre auteurs à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), à l'Université de Lausanne et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne. C'est donc en premier lieu grâce aux questions pertinentes et, plus encore, grâce aux critiques de plusieurs volées d'étudiants, que ce manuel a finalement trouvé, nous l'espérons, un équilibre entre degré d'approfondissement théorique, étendue et diversité des cas empiriques présentés et forme pédagogique attractive.

Mais nous avons également pu compter sur les remarques pointues d'un certain nombre d'experts afin de valider plusieurs éléments des chapitres consacrés aux huit politiques sectorielles traitées dans ce livre. Nous remercions ici tout particulièrement Juliane Eismann Billet (protection des eaux), Richard Ballaman (protection de l'air), Arthur Mohr (politique climatique), Urs Jörg (lutte contre le bruit), Jean-Pierre Clément (protection qualitative des sols et assainissement des sites pollués), ainsi que Georg Karlaganis et Andreas Weber (protection contre les substances dangereuses et prévention des accidents majeurs). Nous espérons avoir intégré de manière adéquate leurs propositions de corrections, ceci tout en conservant notre liberté d'interprétation scientifique des éléments empiriques présentés dans ce livre. Nous assumons bien entendu la responsabilité de toutes les imprécisions qui pourraient demeurer dans la présentation et les analyses que nous faisons de ces différentes politiques sectorielles.

Le chapitre 13 sur la politique climatique a été co-rédigé par Johann Dupuis, assistant-doctorant à l'IDHEAP, dont la thèse en cours porte précisément sur cette politique. Ce dernier a également rédigé, avec l'appui de Martin Forter (journaliste indépendant), l'étude de cas portant sur la décharge pour déchets spéciaux de Bonfol (Jura) qui figure à la fin du chapitre 15 consacré à la politique de protection qualitative des sols et d'assainissement des sites contaminés. Nous les remercions tous les deux chaleureusement pour leur précieuse expertise qui nous a grandement aidés dans la rédaction de ces deux chapitres.

Plusieurs collègues ont également contribué, par leurs avis et conseils, notamment juridiques, à améliorer la justesse de nos descriptions et interprétations. Il s'agit des professeurs Alexandre Flückiger et Thierry Tanquerel de l'Université de Genève, ainsi que de Raimund Rodewald de la Fondation suisse pour le paysage. Nous leur adressons ici nos plus vifs remerciements et les assurons de notre amicale gratitude. Finalement, nous exprimons notre reconnaissance à Mesdames Isabelle Dougoud (relecture du manuscrit et corrections finales) et Erika Blanc (layout du texte) pour leur aide précieuse lors de la finalisation et de la mise en page du présent ouvrage.

Nous espérons que ce manuel contribuera à combler une lacune en matière d'analyse des politiques de l'environnement en Suisse. Les lectrices et lecteurs qui ont déjà suivi des enseignements plus généraux sur l'analyse comparée de politiques publiques reconnaîtront aisément que les chapitres de la partie introductive de ce manuel ressemblent fortement à ceux figurant dans le livre «Analyse et pilotage des politiques publiques» (Zurich, Ruegger Verlag 2006), qui a été rédigé par deux des co-auteurs du présent manuel, soit Peter Knoepfel et Frédéric Varone, en collaboration avec Corinne Larrue (Université de Tours). Nous nous sommes toutefois efforcés de préciser plus avant les grands principes et concepts du cadre d'analyse des politiques publiques et de les adapter et appliquer de la manière la plus rigoureuse possible aux politiques environnementales, sur un mode identique à ce que plusieurs cohortes d'étudiants ont réalisé dans d'autres domaines de politiques publiques par le passé. Bien évidemment, nous sommes toujours disposés à recevoir les critiques, corrections ou propositions de modification de la part de nos futur(e)s étudiant(e)s et lecteurs/trices en vue d'améliorer continuellement la qualité de cet ouvrage.

Chavannes-près-Renens, Sion et Genève, le 15 septembre 2009

Peter Knoepfel
Stéphane Nahrath
Jérôme Savary
Frédéric Varone

**PARTIE I:
LE CADRE D'ANALYSE**

Dans cette première partie nous présentons les postulats et principes de notre cadre d'analyse et définissons ses principales dimensions et variables constitutives. En particulier, nous montrons au lecteur comment ce cadre d'analyse, fondé sur une approche critique de la vision cyclique classique en analyse des politiques publiques (*policy cycle*), permet de décomposer les processus de politiques environnementales en *quatre différentes phases* que sont la mise à l'agenda, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation, ainsi qu'en *six produits distincts* que sont: la définition du problème, le programme politico-administratif (PPA), l'arrangement politico-administratif (APA), les plans d'action (PA), les réalisations administratives (outputs) et les énoncés évaluatifs sur les effets. Cette conception cyclique ne se veut cependant en aucun cas déterministe, mais intègre au contraire ce rapport entre contraintes structurelles et institutionnelles, d'une part, et capacité des acteurs à réouvrir le jeu politique, à toutes les étapes du cycle, d'autre part. Ce faisant, elle permet de mettre en lumière les phénomènes de «court-circuitage» et de «filtrage» caractéristiques de nombreux cycles de politiques publiques

Considérant le contenu des politiques environnementales comme étant le phénomène à expliquer, soit la variable dépendante, le cadre d'analyse propose un système explicatif fondé sur les trois grandes variables (indépendantes) suivantes: la configuration des *acteurs* impliqués dans le cycle de politique publique, les *ressources d'action* (telles que par ex. le droit, l'argent, la violence, le soutien politique, les infrastructures, les ressources humaines, etc.) dont ces mêmes acteurs disposent pour mener leurs stratégies dans le cadre des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques environnementales, ainsi que, finalement, les *règles institutionnelles* (générales et spécifiques) qui, en définissant les «règles du jeu» au sein des différents espaces de politiques sectorielles de l'environnement, contribuent à structurer les interactions entre acteurs, ainsi que leurs marges de manœuvre stratégiques respectives. Le cadre d'analyse est fondé sur la conviction, largement démontrée empiriquement, que ce n'est que par la mobilisation et la combinaison de ces trois grandes variables que l'on peut être en mesure d'expliquer *in fine* le contenu *substantiel* et *institutionnel* des politiques environnementales.

C'est en effet l'une des originalités de l'approche présentée dans ce manuel que d'insister sur cette double dimension substantielle et institutionnelle des politiques publiques. Cette distinction permet ainsi de montrer que de nombreuses luttes politiques à propos des politiques environnementales ne se jouent pas seulement sur le contenu substantiel de

ces dernières, mais également, et parfois avant tout, sur les règles institutionnelles qui structurent les processus de leur élaboration et de leur mise en œuvre. Les débats récents sur le droit de recours des organisations de protection de l'environnement (ONGE) dans le domaine du droit de l'environnement en constituent une magnifique illustration.

CHAPITRE 1 POSTULATS, DÉFINITIONS ET VARIABLES DU CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES¹

Ce premier chapitre est consacré à la présentation des principales caractéristiques et spécificités de notre cadre d'analyse. Dans une première partie (1.1), nous présentons les principaux postulats et principes qui se trouvent aux fondements de notre approche. Dans une deuxième partie (1.2), nous proposons une définition analytique des politiques environnementales qui nous servira de fil rouge tout au long de ce manuel. Dans une troisième partie (1.3), nous introduisons brièvement le lecteur aux spécificités de notre approche cyclique des politiques environnementales, spécificités que nous affinons dans une quatrième partie (1.4) à l'aide du concept de «filtrage». Dans une dernière partie (1.5), nous listons les principales variables (dépendantes et indépendantes) constitutives de notre cadre d'analyse – qui sont autant de clefs de l'analyse des politiques environnementales – et signalons les rapports de causalité qui les relient au sein de notre cadre d'analyse.

1.1 UN CADRE D'ANALYSE ORIGINAL

L'analyse des politiques environnementales implique à la fois une *déconstruction* analytique de l'Etat et de ses activités en de multiples politiques sectorielles (et souvent territorialisées) et, dans le même temps, une *reconstruction* analytique, c'est-à-dire à la fois abstraite, conceptualisée et «réaliste» des phénomènes empiriques. Ce travail de reconstruction analytique (du sens) des politiques environnementales est d'autant plus délicat – mais également indispensable – que ces phénomènes apparaissent à l'observateur sous des formes le plus souvent éclatées, partielles, incompréhensibles, voire carrément contradictoires et incohérentes. Empiriquement, ces politiques environnementales se donnent à voir sous la forme d'une multitude d'actes individuels et concrets, éparpillés dans le temps et l'espace. Leur reconstruction par l'analyste passe donc par un processus de reconstitution, d'analyse et d'interprétation

¹ Ce chapitre s'inspire largement de: Knoepfel et al. 2006: 25–120 (chapitres 2–5).

de l'ensemble de leurs composants constitutifs de ce que l'on peut définir comme un ensemble de décisions et d'activités prises par des acteurs publics et privés, et orientées vers la résolution d'un problème public clairement circonscrit.

Qu'elle soit entreprise par le chercheur ou le praticien, cette démarche de reconstruction (inséparablement théorique et empirique) du sens de l'action publique a pour objectif, en fin de compte, d'émettre une évaluation ou un jugement sur la pertinence, la cohérence (interne ou globale), l'efficacité ou encore l'efficience des interventions étatiques par rapport à une situation sociale jugée politiquement comme problématique ou inacceptable. Il s'agit donc, dans ce type d'analyse, de reconstituer la ou les logiques d'action (éventuellement concurrentes, voire contradictoires), de discuter leur cohérence et d'étudier les modalités de leur mise en œuvre, ceci afin de reconstituer les relations de causalités existant (ou non) entre des décisions, des actions et des effets. Ce faisant, l'analyste sera ainsi en mesure d'évaluer le rôle et l'influence respectifs des différents acteurs publics et privés impliqués dans les différentes arènes de l'Etat, notamment les instances législatives, exécutives et judiciaires, ceci aux différents niveaux institutionnels: local, régional, national et supranational.

Comme la plupart des concepts et approches théoriques développés au cours du temps par la sous-discipline de l'analyse des politiques publiques, le présent cadre d'analyse poursuit un double objectif *scientifique* et *pratique*. Pour ce faire, il se fonde sur la littérature scientifique existante constituée des principales approches théoriques en matière d'analyse des *politiques publiques en général* (notamment les différentes approches présentées par ex. dans Dye 1995; Parsons 1995; Muller, Surel 1998; Sabatier 1999; Hill, Hupe 2002; Massardier 2003; Boussaguet et al. 2004; Lascoumes, Le Galès 2007) et des *politiques environnementales en particulier* (Jenkins-Smith, Sabatier 1993; Lascoumes 1994; Jänicke, Weidner 1995, 1997, 2002; Barraqué, Theys 1998; Larrue 2000; Jänicke, Jacob 2006; Knoepfel et al. 2007a; Knoepfel, Nahrath 2007), ainsi que sur un large éventail d'études empiriques, réalisées depuis de nombreuses années, dans ce domaine plus particulier, par les différents auteurs du manuel.

Les chapitres qui suivent ont pour objectif de proposer un cadre d'analyse *heuristique* permettant de produire des connaissances selon une démarche structurée, à l'aide d'un appareil conceptuel et d'une méthode analytique correspondant aux critères de scientificité. Au travers de la *confrontation* et de la *mesure des décalages existants (ou non)* entre, d'une

part, la conceptualisation «idéale-typique» de l'action publique rationnelle et cohérente telle qu'elle est formalisée dans le cadre d'analyse présenté dans ce manuel et, d'autre part, l'ensemble des décisions, actions, effets et justifications observables empiriquement sur le terrain social et politique, ce cadre analytique peut être utilisé comme un «idéaltipe» wébérien permettant de produire des analyses, des interprétations et des explications des phénomènes observés (Weber 1964, 1971; Bourdieu, Chamboredon, Passeron 1968).

Cependant, le présent manuel n'abandonne pas les objectifs normatifs poursuivis initialement par les «fondateurs» de la sous-discipline de l'analyse des politiques publiques (notamment Lasswell 1951; Simon 1957; Easton 1965; Bardach 1977; Mayntz 1980; Pressman et Wildavsky 1984)². Nous sommes en effet convaincus du potentiel performatif d'un tel cadre d'analyse et des effets de connaissance que ce dernier est susceptible de produire auprès des acteurs politico-administratifs. La prise en compte des enseignements résultant de la mise en œuvre de tels outils conceptuels peut par exemple permettre à ces acteurs de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre dans les processus d'action publique, ainsi que le rôle qu'ils y jouent ou peuvent y jouer. Elle peut également leur permettre de mieux situer le degré d'innovation et la portée de plusieurs réformes en cours (par ex. la Nouvelle Gestion Publique (NGP)) notamment vis-à-vis d'expériences antérieures telle que la rationalisation des choix budgétaires (RCB) ou le management par objectifs. Ainsi, le développement, la publication et l'enseignement d'un tel cadre d'analyse a également pour objectif de contribuer à une professionnalisation des praticiens en charge des politiques environnementales, professionnalisation que nous considérons comme nécessaire à l'amélioration de l'art de gouverner. En effet, la bonne maîtrise des outils conceptuels et analytiques proposés ici devrait, à notre sens, permettre aux acteurs politico-administratifs de mieux piloter les transformations des services administratifs et des politiques environnementales, par exemple en remettant en question certaines hypothèses avancées sur l'inefficacité et les déficiences du secteur public par rapport à l'économie privée. Un tel manuel est également susceptible d'intéresser les différents types d'acteurs privés (par ex. les émetteurs industriels ou artisanaux, les organisations de protection de l'environnement et les professionnels de l'environnement) en leur

² Pour une présentation détaillée de cette littérature, se référer par exemple à Massardier 2003; Parsons 1995 ou Hill et Hupe 2002.

procurant une meilleure connaissance de la législation environnementale ainsi que des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques environnementales. Ce faisant, il devrait permettre aux acteurs publics et privés de mieux calculer et anticiper les effets de leurs stratégies ainsi que les chances d'obtenir les résultats escomptés.

Le cadre d'analyse présenté ici, fondé sur l'analyse du jeu des acteurs, de leurs ressources et des règles institutionnelles structurant leur champ d'action, ne se veut ni un traité scientifique révolutionnant l'état actuel des connaissances et des concepts existants dans le domaine de l'analyse des politiques publiques (environnementales), ni un simple rapport bibliographique, mais se situe entre ces deux extrêmes fréquemment rencontrés dans la littérature. Notre approche se distingue selon nous au sein de la littérature existante par les cinq spécificités suivantes:

1. *Il s'agit d'une analyse à visée opérationnelle.* Nous enseignons à des étudiants de 2ème et de 3ème cycles universitaires qui doivent mettre en pratique, au travers de travaux de cours ou de mémoires, les concepts théoriques exposés et discutés dans cet ouvrage. A ce titre, nous avons fait un effort important pour rendre la plus opérationnelle possible l'analyse des politiques environnementales proposée ici. Ainsi, dans ce manuel, comme dans nos enseignements, le souci du concret se manifeste par le recours à de nombreux exemples tirés de notre connaissance de la réalité politico-administrative helvétique, elle-même fondée sur de nombreuses analyses scientifiques menées par nous-mêmes ou par d'autres chercheurs.
2. *Il s'agit d'une analyse comparée.* Nous avons renoncé à développer un chapitre explicitement consacré aux méthodes et aux techniques de l'analyse comparée en science politique, celles-ci étant enseignées et abondamment présentées dans plusieurs manuels spécialisés (cf. par ex. CURAPP 2000, Seiler 2004). Cependant, les concepts et les dimensions d'analyse développés dans notre cadre théorique reposent sur une réelle démarche comparative. Premièrement, ils ont été principalement développés dans le cadre de recherches internationales ou nationales comparées (fondamentales ou appliquées). Deuxièmement, les dimensions retenues dans ce manuel pour décrire, analyser, classer ou mettre en relation hypothèses de recherche et observations empiriques, permettent de comparer les (configurations d') acteurs, les ressources mobilisées, les institutions en action ainsi que les produits des politiques environnementales qui en résultent. Et ceci, soit tout au long des différentes phases d'une même politique environnementale (analyse

diachronique), soit dans les processus décisionnels d'une ou de plusieurs politiques environnementales mises en œuvre à un moment donné dans différents périmètres territoriaux (analyse synchronique).

3. *L'analyse repose sur une articulation entre aspects substantiels et institutionnels.* Aussi bien au niveau des variables explicatives (jeux des acteurs mobilisant des ressources dans le cadre de règles institutionnelles), qu'au niveau des différents produits des politiques environnementales (allant de la définition des problèmes publics jusqu'aux actes de mise en œuvre et aux énoncés évaluatifs), l'approche met plus clairement que nombre d'autres manuels l'accent sur les aspects institutionnels, respectivement sur les relations entre aspects *institutionnels* et *substantiels* des politiques environnementales. Nous partons en effet de l'idée que le contenu institutionnel des décisions politiques (quels acteurs sont chargés de décider quoi?) importe tout autant que le contenu substantiel (comment est défini le problème? quelles sont les logiques d'action et les instruments mis en œuvre?). Cette volonté se traduit ainsi, d'une part, par l'existence d'un chapitre entier (chapitre 4) consacré aux règles institutionnelles considérées comme un élément déterminant du jeu des acteurs et, d'autre part, par l'identification de dimensions institutionnelles dans chacun des six produits des politiques environnementales. La conceptualisation de ces règles institutionnelles en tant qu'élément central du cadre d'analyse met en exergue le fait que les enjeux institutionnels des politiques environnementales peuvent dans certains cas revêtir une importance équivalente aux enjeux relatifs au contenu substantiel des décisions prises. Ce faisant, une telle conceptualisation permet de mieux cerner les enjeux proprement institutionnels des stratégies des acteurs. Dans la réalité, ces enjeux se traduisent souvent, au moins dans certaines phases du cycle d'une politique environnementale, dans des situations d'incertitude, ce qui explique l'abondance des jeux que les acteurs développent autour de la (re)définition de ces règles (par ex. tentative d'affaiblissement des ONG environnementales au travers de la contestation de leur droit de recours).
4. Nous adoptons dans ce manuel la perspective selon laquelle l'objectif premier d'une politique environnementale est de *répondre à un problème collectif*, dont la reconnaissance du caractère «public» débouche sur sa mise à l'agenda gouvernemental. Nous définissons ainsi une politique environnementale comme une action publique (engagée par l'Etat) en vue de modifier un état de la réalité sociale et

environnementale jugé politiquement comme inacceptable (par ex. mise en place d'une politique de protection de l'air suite aux conséquences pour la santé publique des phénomènes de pollution atmosphérique résultant de nos modes de production industrielle, ainsi que de notre consommation d'énergie fossile suite au développement des transports motorisés (Vlassopoulou 1999); développement de mesures de lutte contre la perte de biodiversité et ses effets écologiques, sociaux et économiques dans le cadre de la politique de protection de la nature ou dans le cadre du processus d'écologisation de la politique agricole). Cette interprétation des politiques environnementales comme réponses institutionnelles à des états sociaux et environnementaux jugés problématiques et insatisfaisants est certes dominante au sein de l'analyse des politiques environnementales, mais non généralisable à l'ensemble des processus d'action publique. D'une part, l'Etat ne répond pas automatiquement à toutes les «demandes sociales» de manière égale ou comparable. De nombreux problèmes sociaux, bien qu'importants, restent en effet exclus de toute prise en charge conséquente par une politique environnementale (par ex. pollution de l'environnement jusque dans les années 1950, pollution des eaux par l'agriculture jusqu'au début des années 1990, dissémination des OGM dans la nature, marchandisation du vivant au travers des brevets sur les plantes, etc.). D'autre part, certaines politiques environnementales sont parfois *utilisées* et/ou *interprétées* par certains acteurs, non pas comme un instrument d'action collective en vue de résoudre un problème, mais plutôt comme un instrument d'exercice du pouvoir et de la domination par un – ou à l'égard d'un – groupe social particulier (par ex. expropriation de propriétaires privés pour des raisons paysagères, interdiction de certaines pratiques agricoles pour des raisons de protection des eaux, taxation accrue des véhicules les plus polluants, mobilisation de la politique d'aménagement du territoire à des fins de concurrence économique entre les territoires, etc.). Il convient par conséquent de considérer la présente approche comme se situant à mi-chemin entre les deux interprétations extrêmes que sont, d'une part, la conception quelque peu «positiviste» de l'Etat-guichet neutre et attentif à toutes les revendications sociales, et, d'autre part, de l'Etat-captif manipulé par un ou plusieurs groupes sociaux dominants et bien organisés.

5. Nous nous distançons cependant d'une approche trop naïvement positiviste, dans la mesure où nous considérons les problèmes publics,

de même que les politiques environnementales censées les prendre en charge, comme des construits sociaux et politiques; ceci dans la mesure où ils dépendent toujours des (conflits de) perceptions, représentations, idées, intérêts et ressources disponibles auprès des différents acteurs publics et privés concernés (Gusfield 1981). C'est ainsi par exemple qu'il n'existait pas de véritable politique de lutte contre la pollution atmosphérique avant 1983 au niveau fédéral, ceci malgré le fait que, vers la fin des années 1950 déjà, les épisodes de pollution de l'air étaient fréquents, notamment en milieu urbain. L'émergence de cette politique environnementale est donc le résultat d'un très long processus de construction sociale et politique d'une perception, puis d'une définition plus ou moins commune du problème et de sa gravité. Il en va de même aujourd'hui dans le cas de la formulation difficile de la politique climatique aux niveaux international et national. Finalement, la diffusion, dans la plupart des pays occidentaux, d'une véritable politique de lutte contre la fumée passive dans les lieux publics constitue un autre exemple particulièrement éclairant du caractère socialement et politiquement construit des problèmes publics, comme des politiques publiques censées les prendre en charge.

1.2 UNE DEFINITION ANALYTIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Introduit dans le langage de la science politique vers la fin des années 1970, le terme de «politique publique» (*policy*) est – d'un point de vue analytique – à distinguer de «la politique» (*politics*), qui renvoie à l'espace des luttes pour l'accès au pouvoir et aux responsabilités gouvernementales dans le respect (en principe) des règles constitutionnelles et institutionnelles (*polity*). Plutôt qu'une étude du pouvoir politique en tant que tel, l'analyse des politiques publiques est centrée sur les *usages qui sont faits de ce pouvoir* par les différents types d'acteurs afin de résoudre des problèmes publics. Cependant, bien que centrée sur l'étude des modalités d'action de l'Etat, l'analyse des politiques publique (*policy*) implique également d'intégrer dans l'analyse les rapports de force et les jeux de pouvoir, de même que les caractéristiques du cadre institutionnel au sein duquel les différents acteurs publics et privés développent leurs stratégies, respectivement tentent de mener une action concertée en vue de la résolution du problème en question.

Parmi les nombreuses définitions existantes de la notion de politique publique, nous retiendrons celle-ci, qui a le mérite de retenir les principaux éléments pour lesquels existe un certain consensus dans la littérature. Ainsi, par «politique publique (substantielle)», nous entendons:

«(...) un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignantes, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux)» (Knoepfel et al. 2006: 29).

Dans cette perspective, une politique environnementale constitue donc un ensemble de décisions prises par des acteurs publics (et parfois privés) visant à modifier le comportement d'un ou de plusieurs groupes cibles, de manière à ce que le problème collectif à l'origine du processus en question soit résolu. Cet ensemble de décisions contient aussi bien les règles générales et abstraites (lois, ordonnances, etc.), que les actes individuels et concrets produits lors de la mise en œuvre (décisions administratives, autorisations, etc.).

A partir de la définition ci-dessus, nous pouvons relever les sept éléments suivants constitutifs d'une politique environnementale:

1. *Une solution à un problème social.* A l'origine d'une politique environnementale, il existe une situation problématique se traduisant par une insatisfaction sociale et dont la prise en charge sera soumise à l'action publique (par ex. pollution de l'air). Il peut toutefois arriver qu'un problème disparaisse de l'agenda politique. A titre d'exemple, on peut mentionner: le risque de pollution des eaux par les citernes domestiques qui a aujourd'hui disparu grâce à des normes de fabrication strictes; les premières mesures de politique environnementale antérieures à la Révolution industrielle qui visaient à réduire les nuisances provoquées par le passage des bêtes de trait en ville (bruit des sabots, odeur des déjections, poussière, etc.); ou encore les amas de détritits jonchant les rues des villes avant que le préfet parisien M. E. Poubelle ne décide en 1883 de s'attaquer à ce problème. Il est aussi possible que des organismes créés pour résoudre un problème entre-

temps disparu ou résolu soient à la recherche (voire créent de toute pièce) de nouveaux problèmes publics (par ex. le haras fédéral suisse créé à l'origine pour la fourniture de chevaux à l'armée reconverti aujourd'hui dans la protection des espèces chevalines indigènes (*ProSpecieRara*) ou la politique agricole répondant de moins en moins à la nécessité de l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires, mais contribuant de plus en plus à l'aménagement du territoire et à la protection des paysages).

2. *L'existence de «groupes cibles» à l'origine d'un problème public.* Toute politique environnementale présuppose l'existence de groupes sociaux dont le comportement est défini, dans la perspective de l'hypothèse dominante sur les causes du problème, comme étant à l'origine du problème public à résoudre, ou au moins décisif pour sa résolution. Une politique environnementale vise ainsi à modifier le comportement de ces groupes cibles (par ex. les «pollueurs», les fabricants de produits chimiques, les propriétaires) de manière à atténuer, voire si possible à résoudre le problème public en question.
3. *Une cohérence (au moins intentionnelle) fondée sur une «logique d'action».* La mise en place d'une politique environnementale implique un «modèle de causalité» définissant les principes fondamentaux des modalités de traitement du problème public. Un tel modèle comprend (1) une *hypothèse sur les causes du problème* qui établit une relation de causalité entre les comportements d'un ou de plusieurs groupes cibles et l'évolution du problème public à traiter, ainsi que (2) une ou plusieurs *hypothèses sur l'intervention* qui prescrivent les moyens censés permettre les changements de comportements de ces groupes cibles, changements nécessaires à la résolution du problème. C'est au travers de l'hypothèse sur les causes du problème que se constitue la cohérence (tout du moins intentionnelle) entre les différentes *décisions* et *actions* jalonnant le processus d'une politique environnementale. Il peut arriver que des mesures touchent les mêmes groupes cibles sans pour autant que celles-ci puissent être considérées comme faisant partie de la même politique environnementale, c'est-à-dire comme résultant d'une seule et même hypothèse sur les causes du problème (par ex. taxation des produits énergétiques pour des raisons fiscales et non pas comme moyen de la politique énergétique).
4. *L'existence de plusieurs catégories de décisions et d'activités.* La notion de politique environnementale implique l'existence d'un ensemble non négligeable (en termes de quantités et d'importance) de décisions de

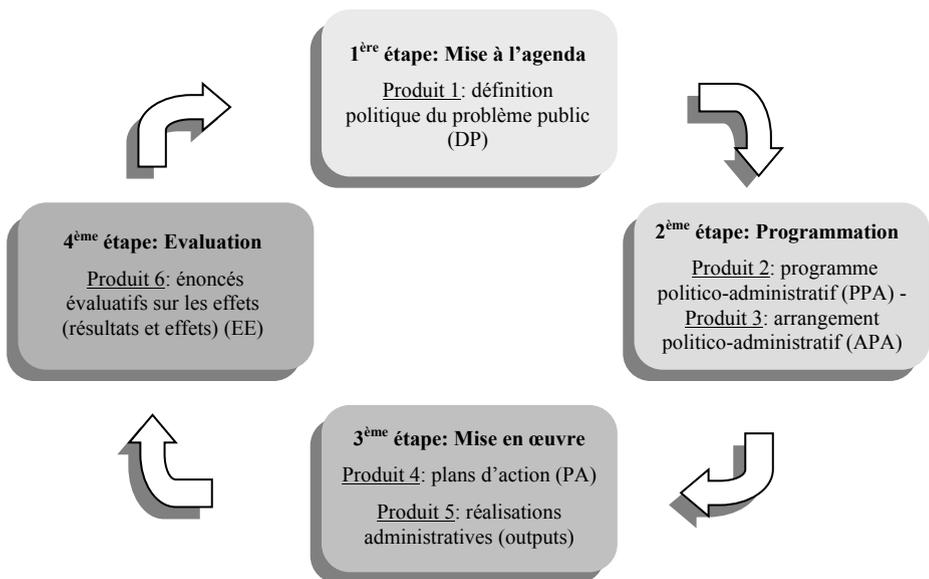
différentes qualités juridiques (lois, ordonnances, autorisations, protocoles de contrôle, sanctions ou ordres d'assainissement). Ainsi, une simple déclaration gouvernementale faisant état d'un problème social ou encore la publication d'un rapport sur l'Etat de l'environnement ne suffisent par exemple pas pour conclure à l'existence d'une politique environnementale.

5. *Le rôle clé des acteurs publics.* Pour que l'on puisse parler de politique environnementale, il faut que des décisions et des actions soient prises par des acteurs appartenant au système politico-administratif ou alors par des acteurs privés investis de la légitimité de décider ou d'agir sur la base d'une délégation fondée sur une règle juridique. En l'absence d'une telle condition, on parlera de préférence de politique «corporatiste», «associative» ou même «privée» (par ex. mise en place de normes environnementales volontaires dans une entreprise ou un secteur économique, développement d'une politique de labellisation écologique dans le secteur touristique, délivrance de certificats ISO).
6. *L'existence d'actes formalisés.* Une politique environnementale suppose l'existence d'une phase de mise en œuvre concrète des mesures décidées, qui est caractérisée par la production d'actes individualisés et concrets (réalisations administratives telles que des décisions, des autorisations, des interdictions, etc.) ayant pour objectif d'orienter le comportement des groupes sociaux perçus comme étant à l'origine du problème public à résoudre (par ex. délivrance d'un ordre d'assainissement environnemental pour une entreprise donnée).
7. *La nature plus ou moins contraignante des réalisations (décisions, autorisations, interdictions, etc.) et activités.* Toute politique publique (environnementale) doit disposer d'une capacité minimale de coercition à l'endroit des groupes cibles si elle entend pouvoir les amener à changer leur comportement problématique. Cependant, l'observation des transformations des moyens d'action mis en œuvre par les autorités politico-administratives dans de nombreuses politiques environnementales montre une tendance à la diminution des instruments coercitifs au profit d'instruments plus incitatifs. La contractualisation est en effet un moyen d'intervention de plus en plus utilisé par l'Etat, comme par exemple dans le cas des contrats de prestations écologiques dans le domaine de l'agriculture.

1.3 LE CYCLE ET LES PRODUITS DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES³

Le déroulement des processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques environnementales peut être représenté sous la forme d'un cycle allant de l'émergence des problèmes à l'évaluation des résultats obtenus suite à la mise en œuvre de la politique environnementale. Un tel cycle peut être décomposé en *quatre grandes étapes* et en *six produits* (figure 1).

Figure 1: Les quatre grandes étapes et les six produits d'une politique environnementale



Source: Knoepfel et al. 2006: 125.

Ainsi, toute analyse complète d'un cycle de politique environnementale devrait avoir pour objectif d'identifier et d'analyser ces six différents produits émergeant tout au long des quatre grandes étapes constitutives de ce cycle. Brièvement présentés, ces quatre phases et ces six produits sont les suivants:

³ Ces éléments conceptuels sont présentés de manière plus détaillée dans le chapitre 5.

1. L'étape de *définition du problème* consiste en (la découverte de) l'existence ou l'émergence d'une situation empirique (physique et/ou sociale) considérée comme problématique étant donné qu'elle produit des (nouveaux) besoins collectifs, respectivement comporte un manque ou provoque une insatisfaction pour laquelle une solution est recherchée (Jones 1970). Il y a problème dès lors qu'il existe une différence entre l'état actuel (considéré comme problématique) d'une situation et l'état désiré auquel aspire une partie (plus ou moins) importante de la population. Toutefois un certain nombre de problèmes sociaux et environnementaux ne font pas l'objet d'une politique environnementale. Le passage de la reconnaissance de l'existence d'un problème à son traitement politique résulte d'un processus de (re)construction sociale de ce problème, processus qui est lui-même caractérisé par sa plus ou moins grande «médiatisation» (au sens large du terme), par exemple au travers de la *connaissance scientifique* (problématisation du phénomène du réchauffement climatique dans le cadre de forums scientifiques internationaux tel que l'IPCC), de la *diffusion d'informations* (sensibilisation des différentes populations aux principes de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie ou à la rareté des ressources non-renouvelables), ou du *lobbying politique* (problème de la fumée passive et interdiction de la fumée dans les lieux publics, création de nouveaux parcs naturels/nationaux, mise en place de taxes spécifiques pour les véhicules les plus polluants).

Cette phase de définition du problème se caractérise, dans un deuxième temps, par un processus de *mise à l'agenda politique* qui correspond à la prise en compte, par un certain nombre d'acteurs décisifs du système politico-administratif, de la demande d'action de la part des groupes (publics ou privés) affectés négativement par le problème (groupes bénéficiaires). Il existe plusieurs modalités, institutionnelles ou non, de mise à l'agenda tels que les *interventions parlementaires* (interpellation, motions, etc.), le recours à la *démocratie directe* (initiatives constitutionnelles ou législatives), la *médiatisation* (recours à la presse ou à la télévision), la *mobilisation sociale* (manifestations anti-nucléaires) ou encore les *actions corporatistes auprès de l'administration et/ou du Gouvernement* (diffusion de travaux de recherche et d'expertises scientifiques). Il est à noter que la plupart des processus de construction sociale des problèmes, puis de leur mise à l'agenda, sont le résultat d'une *combinaison* de ces différents facteurs et modalités de médiatisation. Ce processus de mise à l'agenda correspond

le plus souvent à un mécanisme de «filtrage», c'est-à-dire à un processus de redéfinition du problème public à résoudre par les acteurs publics. Ce faisant, un tel processus correspond *de facto* à une première ébauche de «modèle de causalité».

Le *produit* de cette première étape de la mise à l'agenda consiste dans la *définition politique du problème public* (DP). Il comprend les résultats des différentes opérations suivantes que sont (1) la délimitation du périmètre du problème public à résoudre par les acteurs publics, (2) l'identification des causes probables de celui-ci, (3) la décision ferme d'entreprendre une intervention politique, (4) la formulation des premières alternatives quant aux modalités de l'intervention publique envisagée.

2. L'étape de *formulation de la politique* correspond à une clarification et à une stabilisation (provisoire) du «modèle de causalité» par les acteurs publics. Ce processus est le plus souvent controversé et donne lieu à la formulation d'hypothèses alternatives sur les causes du problème, hypothèses le plus souvent contradictoires qui sont généralement développées et défendues par les différents groupes cibles potentiels de la politique (par ex. origine des pluies acides et de la «mort des forêts» attribuée successivement aux secteurs industriel et automobile). Dans ces conditions, la formulation du programme politico-administratif (c'est-à-dire le choix des objectifs, des instruments, des arrangements institutionnels et des procédures à mettre en œuvre pour résoudre le problème considéré) est le résultat, soit de la victoire d'une hypothèse sur la ou les autres hypothèses alternatives, soit d'une recombinaison d'éléments issus de plusieurs hypothèses différentes résultant d'un processus de négociation et/ou d'apprentissage entre des coalitions fonctionnant comme un nouveau mécanisme de «filtrage» et d'ajustement (par ex. débats actuels entre les instruments volontaires, la taxe CO₂ sur les combustibles et le centime climatique sur les carburants dans le cadre de l'élaboration de la loi sur le CO₂).

Cette deuxième étape comprend deux produits que sont:

- *Le programme politico-administratif (PPA)*. Il s'agit de la formulation de l'ensemble des décisions législatives ou réglementaires qui, tant au niveau de l'Etat central, qu'à celui des collectivités territoriales, sont nécessaires à la mise en œuvre de la politique environnementale.

- *L'arrangement politico-administratif (APA)*. Il s'agit de la définition des compétences, des responsabilités et des principales ressources des acteurs publics (voire dans certains cas privés) dans le cadre de leur tâche de mise en œuvre du programme politico-administratif.
3. L'étape de *mise en œuvre* consiste en une application de la politique aux situations concrètes rencontrées (production de réalisations administratives), au travers de l'arrangement politico-administratif (APA) arrêté, du programme politico-administratif (PPA). Cette phase est la plupart du temps beaucoup plus complexe que ce que les acteurs, voire les analystes, des politiques publiques pensent généralement. Ainsi, alors que cette phase se trouvait initialement au centre des préoccupations des analystes, sous la forme des analyses «d'implémentation» des politiques publiques (Mayntz 1980, 1983; Sabatier 1986; Hill et Hupe 2002), elle a tendance à être actuellement sous-estimée au profit de l'analyse des processus décisionnels. Pourtant, là encore, plusieurs mécanismes de «filtrage» sont identifiables, par exemple sous la forme de la non-exécution ou de l'application sélective de certaines dispositions réglementaires (par ex. surdimensionnement dans de nombreuses communes de la zone à bâtir dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, caractère épisodique des contrôles policiers dans le domaine de la circulation routière), ou encore sous la forme de la mise en œuvre territorialement différenciée dans le contexte du fédéralisme d'exécution (Linder 1987; Terribilini 2001; Pralong 2007) (par ex. différences cantonales dans l'application de la loi sur l'acquisition de logements par des personnes domiciliées à l'étranger (Lex Furgler/Friedrich), réglementation des canons à neige, mise en œuvre des programmes d'économie d'énergie ou des dispositifs de lutte contre la fumée passive).

Cette troisième étape comprend également deux produits que sont:

- *Les plans d'action (PA)*. Ils définissent des priorités spatiales et temporelles dans le cadre du processus de mise en œuvre du PPA et de production des réalisations administratives (outputs).
 - *Les réalisations administratives (outputs ou actes de mise en œuvre)*. Elles comprennent toutes les activités et les décisions administratives d'application accompagnant la mise en œuvre des instruments, de même que les éventuelles décisions des tribunaux administratifs.
4. Finalement, l'étape de *l'évaluation*, que nous considérons comme constitutive d'une politique publique, vise à mesurer les effets

empiriques d'une politique environnementale, c'est-à-dire à apprécier scientifiquement et/ou politiquement la *pertinence* (cohérence entre, d'une part, la nature et les caractéristiques du problème dont la résolution est visée et, d'autre part, les objectifs définis dans le PPA), *l'effectivité* (degré d'adéquation entre les objectifs normatifs de la politique et le comportement réel des groupes cibles, soit le test de l'hypothèse sur l'intervention), *l'efficacité* (rapport entre les effets escomptés d'une politique et ceux qui apparaissent effectivement dans la réalité sociale, soit le test de l'hypothèse sur les causes du problème) et *l'efficience* (relation entre les ressources investies dans une politique publique et les effets obtenus, soit une analyse «coûts-bénéfices») de la politique mise en œuvre (Bussmann et al. 1998; Knoepfel et al. 2006: 250–259).

Notons à cet égard que l'on assiste, depuis un certain nombre d'années, en Suisse comme dans la plupart des pays occidentaux, à un processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (cf. par ex. Jacob, Varone 2004; Varone, Jacob 2004; Jacob 2005). Cette institutionnalisation se traduit en Suisse par l'inscription dans la Constitution fédérale (art. 170 Cst.) du principe de l'obligation d'évaluer les politiques publiques fédérales. Dans la pratique, les politiques environnementales figurent parmi les politiques publiques les plus anciennement et les plus systématiquement évaluées.

Les *énoncés évaluatifs sur les effets de la politique environnementale* constituent le produit de cette dernière étape. Ils visent en premier lieu à identifier et, si possible, à mesurer le plus concrètement possible les (éventuels) changements de comportement des groupes cibles (*résultats*), ainsi que le degré de résolution du problème auprès des bénéficiaires finaux (*effets*), résultant directement de la mise en œuvre de la politique en question. Il est possible de distinguer différents types d'énoncés évaluatifs à partir de différentes caractéristiques ou dimensions analytiques que sont (Knoepfel et al. 2006: 262–266): (1) les *critères de référence* (énoncés portant sur la pertinence, l'effectivité, l'efficacité, l'efficience ou l'économie), (2) le *caractère scientifique ou politique* (idéologique), (3) la *finalité* (énoncés récapitulatifs opérant un bilan ou énoncés formatifs visant à identifier de manière prospective d'éventuelles pistes d'amélioration et d'adaptation de la politique), (4) le *moment de production* (évaluation *ex ante*, concomitante ou *ex post*), (5) le *caractère partiel ou global* (évaluation d'une mesure particulière ou de la politique dans son ensemble), (6), le *degré d'officialité*

(évaluation formelle ou informelle), (7) le *contenu* (évaluation substantielle ou institutionnelle).

Chacun de ces produits des politiques environnementales résulte *de facto* d'un processus de décision spécifique, c'est-à-dire d'interactions répétées entre des acteurs identifiables activant différentes ressources dans le cadre de règles institutionnelles générales et/ou spécifiques au domaine d'intervention concerné.

Lors de ces processus décisionnels, les acteurs publics et privés établissent des arrangements institutionnels, de manière embryonnaire lors de la définition politique du problème public et de sa mise à l'agenda, puis de manière plus soutenue lors de la formulation du PPA, de sa mise en œuvre et, finalement, de son évaluation. Ces arrangements institutionnels s'avèrent tout particulièrement importants lors de la mise en œuvre.

Nous insistons ici sur le fait que chacun de ces six produits se définit à la fois d'un point de vue *substantiel* («comment résoudre le problème?») et d'un point de vue *institutionnel* («quels acteurs, selon quelles règles du jeu, avec quelles ressources vont contribuer à la prochaine étape de la solution du problème?»). Jusqu'à présent, cette double dimension substantielle et institutionnelle des enjeux propres à toute politique publique (environnementale ou non) était plus ou moins reconnue au niveau du programme politico-administratif; elle a par contre été négligée au niveau des autres produits des politiques publiques, notamment en ce qui concerne la mise à l'agenda, les plans d'action et les actes de mise en œuvre, ou encore l'évaluation.

Bien que fréquemment critiquée pour son caractère par trop simplificateur, nous pensons que l'approche cyclique des politiques publiques comporte néanmoins un certain nombre d'avantages intéressants, notamment dans la perspective de l'élaboration d'un cadre d'analyse heuristique tel que nous l'envisageons dans ce manuel⁴. Ces avantages sont les suivants:

- l'identification, pour chacune des étapes, des enjeux et des acteurs impliqués permettant de simplifier le découpage de l'objet d'analyse;
- la possibilité d'étudier chacune des étapes pour elle-même en fonction des centres d'intérêts et des besoins, et ainsi de détecter des erreurs

⁴ Pour une discussion plus approfondie des avantages et désavantages de l'approche cyclique, voir DeLeon 1999.

manifestes dans l'identification du problème dans la législation (PPA) ou d'identifier des lacunes dans la mise en œuvre;

- la prise en compte de l'existence de boucles de rétroaction tout au long du processus (un événement peut modifier la trajectoire d'une politique environnementale qui entame dès lors un nouveau cycle);
- la capacité à appréhender les interventions publiques comme des processus souvent peu prévisibles et non comme des simples actes d'exécution (telles que les approches juridiques traditionnelles), ce qui permet de mettre en évidence des phénomènes de «filtrage» à chacune des étapes du cycle d'une politique environnementale.

Il convient cependant de souligner certaines limites de ce modèle cyclique des politiques publiques. La principale consiste dans le risque de surévaluation de la cohérence des processus de politiques environnementales⁵. Il se peut, en effet, que le déroulement réel de la politique ne suive pas l'ordre des différentes étapes et que l'analyste soit tenté de construire des liens de causalité entre les différentes phases alors que de tels liens n'existent pas dans la réalité, ou encore que les acteurs sociaux et leur contexte (approche «bottom-up») soient insuffisamment pris en compte au profit d'une approche strictement orientée du haut vers le bas (approche «top-down»).

Par ailleurs, la conception cyclique court le risque de ne pas être en mesure de saisir, dans le champ d'analyse, l'existence de plusieurs cycles de politiques se déroulant simultanément (par ex. initiative «Rothenthurm» de 1987 sur la protection des sites marécageux et révision de la LPN pour renforcer la protection des biotopes (contre-projet), tous deux finalement acceptés).

Finalement, la vision idéalisée du cycle peut mener à une sous-estimation des phénomènes de «filtrage» (figure 2) qui peuvent se produire aux différentes phases du cycle, soit dans la manière de percevoir le problème à résoudre (filtrage initial), d'ajuster la formulation de la politique (filtrage d'ajustement), d'exécuter (ou non) le programme décidé, respectivement de l'appliquer de manière sélective lors de la mise en œuvre (filtrage de la mise en œuvre), ou encore d'évaluer les résultats et effets de la politique environnementale (filtrage de l'évaluation). A cet égard, le cas de la politique de protection qualitative des eaux constitue à

⁵ Sur ce point, voir par exemple les critiques formulées par l'approche «garbage can» (Kingdon 1995).

cet égard un bon exemple permettant d'illustrer ces mécanismes de filtrage tout au long du cycle d'une politique environnementale.

1.4 LES MECANISMES DE FILTRAGE – A L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES EAUX

Dans le processus de mise à l'agenda du problème public que représentent les phénomènes de pollutions des eaux de surface et des eaux souterraines, on peut observer un premier mécanisme de filtrage (dit *initial ou de la mise à l'agenda*) consistant, d'une part, dans l'absence de perception d'une partie du problème que constitue la pollution diffuse des eaux par les engrais utilisés dans l'agriculture (notamment phosphates et nitrates) et, d'autre part, dans la délégation de la prise en charge d'une partie du problème par des actions menées par des acteurs non-étatiques tels que par exemple les assurances responsabilité civile (en cas de pollution accidentelle) ou encore les utilisateurs d'engrais dans les jardins potagers privés (avertissements sur les étiquettes des produits). A l'issue de ce processus de filtrage, la définition du problème à prendre en charge par la politique de protection qualitative des eaux concerne essentiellement les pollutions industrielles et les eaux usées des ménages.

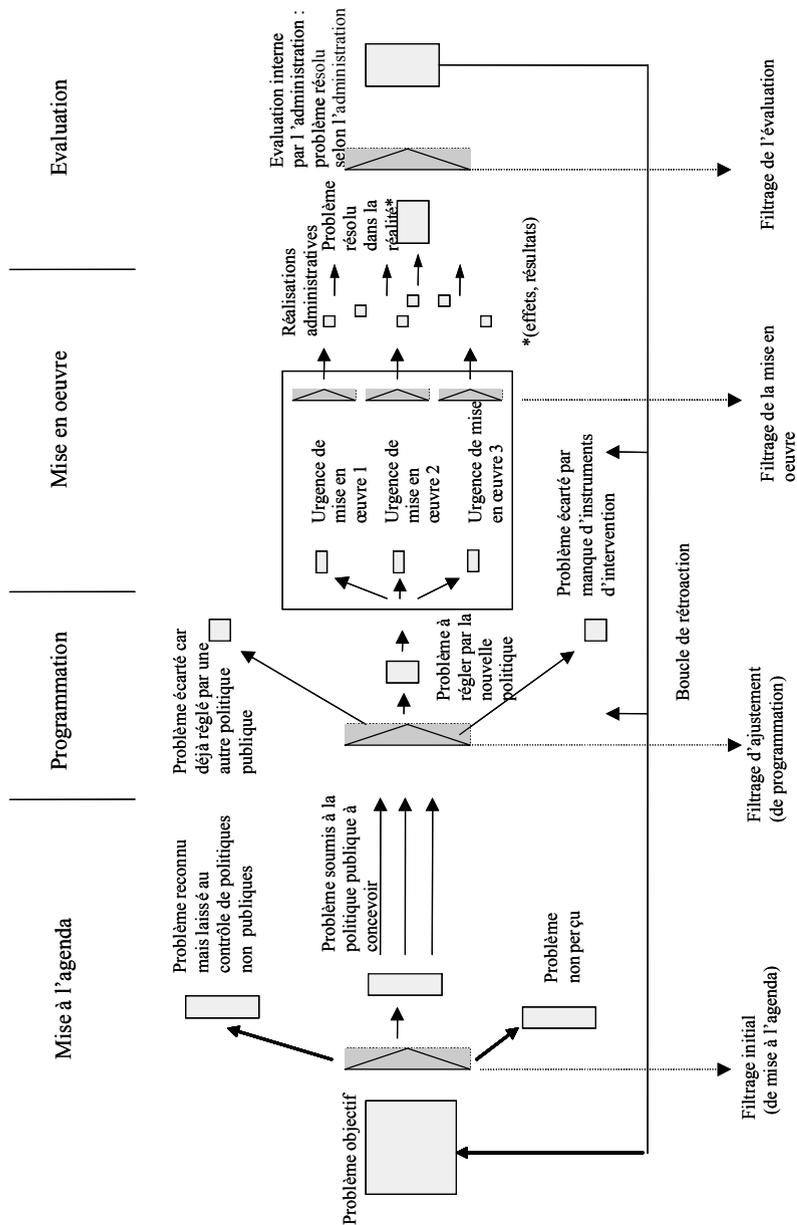
Le processus de programmation comprend un deuxième processus de filtrage (dit *d'ajustement ou de programmation*) consistant, d'une part, dans la mise à l'écart de la portion de problème prise en charge par une ou plusieurs autres politiques publiques déjà en place, telle que, par exemple, la réglementation des installations sanitaires dans les polices des constructions cantonales et, d'autre part, par la mise à l'écart des problèmes dont la prise en charge est rendue impossible par manque d'instruments d'intervention, comme dans le cas d'une absence de réseaux d'évacuation des eaux usées ou d'une impossibilité technique de construction d'une station d'épuration (STEP). A l'issue de ce deuxième processus de filtrage, l'étendue et la nature du problème à régler par la politique de l'eau se trouvent redéfinies dans le cadre du PPA. Les principales mesures mises en place consistent dans l'interdiction généralisée de déversement des eaux usées et l'obligation de raccordement à une STEP ou encore l'interdiction des phosphates dans les poudres à lessive.

L'étape de la mise en œuvre connaît un troisième mécanisme de filtrage (dit *de la mise en œuvre*) consistant dans l'élaboration de plans d'action

priorisant spatialement et temporellement, par exemple, la construction des réseaux d'évacuation des eaux usées, l'octroi de subventions fédérales pour la construction des STEP ou encore la délivrance d'autorisations de prélèvement d'eau ou de déversement d'eaux usées. Un tel processus de filtrage produit donc des effets sur la localisation, l'intensité et le rythme de production des réalisations administratives (outputs) de l'Etat ainsi que, au-delà, en principe, sur la qualité des eaux, c'est-à-dire sur le degré de résolution du problème.

La dernière étape de l'évaluation comprend également un ultime processus de filtrage (dit *de l'évaluation*) pouvant par exemple consister en une exagération de l'amélioration de la qualité des eaux, en la pose des instruments de mesures dans des endroits particulièrement favorables ou encore, en un «oubli» de certains critères d'évaluation de cette même qualité des eaux, comme par exemple dans le cas du lac de Sempach où l'évaluation de la qualité des eaux s'est concentrée exclusivement sur les métaux lourds ou oubliant les autres polluants, ce qui n'a pas permis d'empêcher l'épisode de la mort des poissons (Knoepfel 1994).

Figure 2: Le processus d'une politique environnementale et les mécanismes de filtrage



Source: adapté de Knoepfel et al. 2006: 41

A titre d'illustrations complémentaires, nous mentionnons ici d'autres exemples de tels mécanismes de filtrage tirés d'autres politiques environnementales:

Filtrage initial (de mise à l'agenda):

- Non reconnaissance avant 1998 du problème des particules fines (PM₁₀) dans l'OPair en raison de l'absence d'instruments de mesures capables de les détecter (problème non perçu).
- Inégalités de traitement et résistances des propriétaires fonciers désavantagés par les processus de zonage suite à l'absence de prélèvement systématique de la plus-value foncière dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire (problème reconnu, mais laissé généralement au contrôle des marchés fonciers).

Filtrage d'ajustement (de programmation):

- Péjoration de la qualité de l'air en raison de l'absence de valeurs limites d'immissions (VLI) pour certains types de substances polluantes organiques, respectivement en raison du caractère non contraignant, pour les particuliers, des plans de mesures prévus dans l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair) (problème écarté par manque d'instruments d'intervention).
- Absence de régulation des émissions de CO₂ dans l'OPair car le problème est en voie d'être traité dans le cadre de la nouvelle politique climatique (loi CO₂) (problème écarté car déjà réglé par une autre politique publique).

Filtrage de la mise en œuvre:

- Priorisation temporelle des ordres d'assainissement (OPair) en fonction des cycles d'investissements des entreprises émettrices de substances polluantes et non pas en fonction des niveaux effectifs de pollution de l'air.
- Priorisation spatiale et temporelle de la mise en place des mesures de protection contre le bruit (construction de murs anti-bruits, subventionnement des fenêtres à double vitrage) en fonction de la source de bruit (rail, route, aéroports civils et militaires) et non pas en fonction de l'importance objective des problèmes.

Filtrage de l'évaluation:

- Concentration des évaluations dans les domaines de politiques (environnementales) connaissant de bons résultats (par ex. protection qualitative des eaux) et ignorance des domaines connaissant de mauvais résultats (par ex. lutte contre le bruit).
- Surévaluation des effets des politiques environnementales suite à une focalisation des réseaux de mesures sur des polluants «connus» et plus facilement mesurables (fumées noires, SO₂) au détriment de ceux plus difficiles et plus coûteux à mesurer (NO_x, PM₁₀, substances organiques).
- Surévaluation de la contribution des mesures Eco-drive à la réduction des émissions de CO₂ (OFEN 2007).

1.5 LES PRINCIPALES VARIABLES DU CADRE D'ANALYSE

L'approche utilisée dans ce manuel est donc centrée sur l'analyse des *comportements individuels et collectifs des acteurs* impliqués dans les différentes étapes d'une politique environnementale. Nous postulons ainsi que le *contenu substantiel* et les *caractéristiques institutionnelles* d'une politique environnementale (variables à expliquer) sont le résultat d'interactions entre les autorités politico-administratives, d'une part, et les groupes sociaux qui causent et/ou qui supportent les effets négatifs du problème collectif que l'action publique cherche à résoudre (variables explicatives), d'autre part.

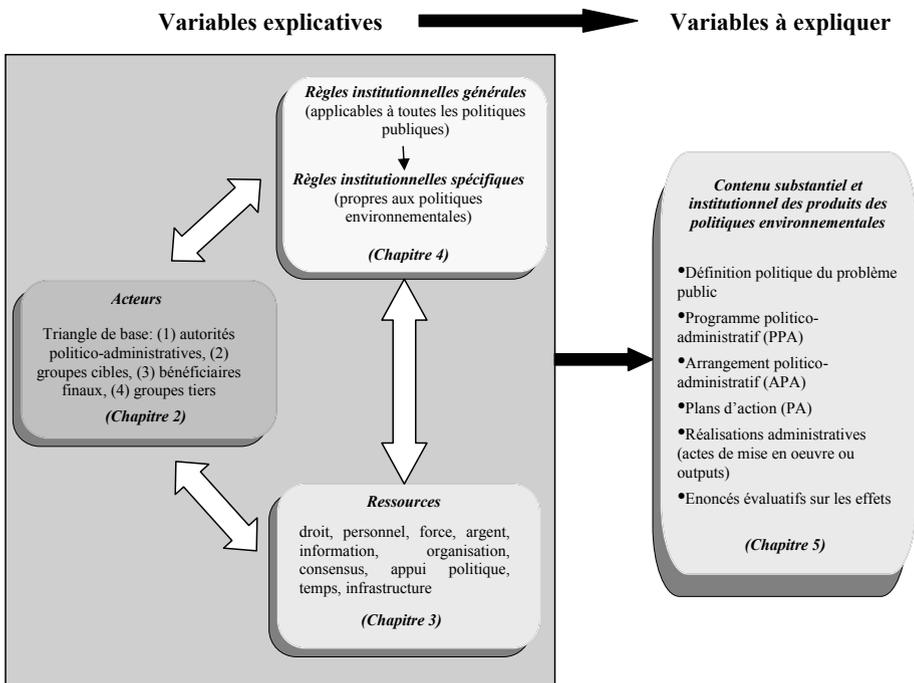
Le «jeu» de ces acteurs dépend, quant à lui, outre des *valeurs et intérêts* respectifs de ces derniers, des *ressources d'action* qu'ils parviennent à mobiliser pour défendre leur position tout au long du cycle de la politique. Notons que ce jeu peut porter aussi bien sur le contenu *substantiel* de la politique environnementale, que sur les modalités *procédurales* et *organisationnelles* de sa formulation et de sa mise en œuvre.

De plus, les acteurs doivent encore tenir compte des contraintes et des opportunités constituées par les *règles institutionnelles* en vigueur. Ces dernières peuvent être de niveau *constitutionnel* et donc être théoriquement applicables à toutes les politiques publiques (principe de la hiérarchie des normes), ou au contraire concerner plus spécifiquement un *domaine (sectoriel) de politique publique*, telles que par exemple les *politiques environnementales*. Si ces règles institutionnelles spécifiques structurent en

grande partie le jeu des acteurs, notamment en contribuant à prédéfinir la distribution initiale des ressources entre les différents groupes d'acteurs, il faut garder à l'esprit qu'elles sont elles-mêmes (partiellement) négociées, principalement lors de la formulation de la politique environnementale, par les acteurs (potentiellement) concernés par les résultats substantiels visés.

Au total, on peut donc identifier *trois grands groupes de variables explicatives* susceptibles d'intervenir dans l'explication des processus de politiques environnementales (acteurs, ressources, règles institutionnelles), groupes de variables qui correspondent à autant de *clefs d'analyse* de ces mêmes processus (figure 3).

Figure 3: Les clefs de l'analyse des politiques environnementales



Source: adapté de Knoepfel et al. 2006: 22

Dans le *chapitre 2* qui suit, nous présentons et discutons les principales caractéristiques des différents types d'acteurs présents dans les processus

de politiques environnementales. Plus particulièrement, nous reconstruisons leurs positions et leurs fonctions respectives au sein de l'espace d'une politique environnementale à l'aide du concept du «triangle de base» d'une politique environnementale. Dans un second temps, nous focalisons notre analyse sur la distinction entre acteurs politico-administratifs, groupes bénéficiaires (victimes des effets des pollutions, organisations de protection de l'environnement), groupes cibles (les «pollueurs») et les groupes tiers gagnants (l'écobusiness). Dans un troisième temps, nous présentons un exemple d'application de ces catégories analytiques des acteurs des politiques environnementales à l'aide du cas de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique.

Dans le *chapitre 3*, nous présentons les dix catégories de ressources d'action que les acteurs des politiques environnementales sont susceptibles de mobiliser tout au long d'un cycle. Dans un deuxième temps, nous décrivons, sur la base de nos expériences empiriques, les grandes tendances en matière de distribution des ressources d'action entre les différentes catégories d'acteurs des politiques environnementales. Dans un troisième temps, nous montrons à l'aide d'un exemple concret (projet de réaménagement de la vieille-ville de Delémont) comment les acteurs gèrent et échangent leurs ressources d'action au sein d'un processus de politique de l'environnement.

Dans un *quatrième chapitre*, nous présentons les différentes catégories de règles institutionnelles qui structurent les processus des politiques environnementales, de même que le principe de leur hiérarchisation. Dans un second temps, nous focalisons notre attention sur ce que nous considérons comme les cinq principales règles générales et spécifiques de ces politiques sectorielles. De manière à illustrer l'importance des règles institutionnelles pour la définition du contenu substantiel des politiques environnementales, nous développons l'exemple des luttes politiques concernant la révision du droit de recours des organisations de protection de l'environnement.

Dans le *chapitre 5*, nous décrivons de manière approfondie la variable dépendante de notre modèle, à savoir les quatre étapes (mise à l'agenda, programmation, mise en œuvre et évaluation) et les six produits (définition politique du problème public, programme politico-administratif, arrangement politico-administratif, plan d'action, actes de mise en œuvre, énoncés évaluatifs sur les effets) d'une politique environnementale, tels qu'ils sont brièvement mentionnés dans la section 1.3 ci-dessus.

Dans le dernier chapitre (*chapitre 6*) de cette première partie du manuel, nous montrons comment s'articulent la variable dépendante, soit le contenu substantiel et institutionnel des six produits d'une politique environnementale, avec les différentes variables indépendantes que sont les acteurs, les ressources d'action et les règles institutionnelles. Pour ce faire, nous développons une conceptualisation des jeux *directs* (sur la dimension substantielle) et *indirects* (sur la dimension institutionnelle) susceptibles d'être développés par les différents acteurs aux différentes étapes du cycle d'une politique environnementale. Nous illustrons ces jeux directs et indirects à l'aide du cas de la politique climatique.

CHAPITRE 2 LES ACTEURS DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les politiques environnementales se constituent, graduellement, au travers de multiples interactions entre acteurs publics, associatifs et privés. Par *acteur*, nous entendons aussi bien des *individus* que des *personnes morales* (par ex. une association de consommateurs, une organisation internationale, un syndicat agricole ou une entreprise de construction), que des *groupes sociaux* plus ou moins organisés (par ex. les riverains d'un aéroport, les opposants aux expérimentations en champs des OGM agro-alimentaires ou les défenseurs d'un site paysager).

Un acteur est défini comme tel en raison de son appartenance avérée, de par sa mobilisation effective, ou théoriquement probable, au champ social défini comme pertinent pour la politique environnementale en question. Ainsi, les individus, les personnes morales et les groupes sociaux acquièrent leur caractère d'acteur dès lors qu'ils sont *concernés par le problème collectif* que la politique environnementale cherche à résoudre et, plus particulièrement, par les enjeux traités à une ou plusieurs phases du cycle de celle-ci. En ce sens, un acteur peut fort bien rester (parfois de manière tout à fait délibérée et stratégique) en retrait durant telle ou telle étape d'une intervention publique (par ex. les concurrents d'un centre commercial qui ne se manifestent pas lors de l'établissement du plan d'affectation local) mais intervenir de manière significative lors d'une phase ultérieure (par ex. lors de l'étude d'impact qui précède l'octroi d'une autorisation de construire le centre commercial).

Il est toutefois essentiel de prendre en considération, lors de l'analyse empirique, l'ensemble des acteurs concernés par un problème environnemental, qu'ils se soient mobilisés ou non; en effet, le contenu de la politique finalement adoptée et mise en œuvre dépendra notamment du fait que certains acteurs n'ont pas pris conscience des enjeux et/ou n'ont pas voulu ou n'ont pas pu influencer le processus d'élaboration et d'application de la politique environnementale. Par exemple, des normes de qualité des eaux peu contraignantes pour les pollueurs peuvent résulter d'une forte mobilisation des pollueurs qui y seront finalement soumis et, en même temps, de l'absence de manifestation des défenseurs du milieu naturel.

Nous considérons les acteurs comme essentiellement *intentionnels* et *rationnels* dans la mesure où ils visent toujours une fin ou un objectif, plus ou moins clairement défini, et activent à dessein diverses ressources d'action. Ce faisant, ils jouissent d'une *marge de manœuvre*, toujours relative certes, aussi bien lors de la définition des valeurs et des intérêts qu'ils défendent, que lors de l'investissement ciblé des ressources dont ils disposent. Nous proposons ainsi de considérer les acteurs comme étant à la fois intéressés, dotés de ressources et de capacités de calcul stratégique variables et, dans le même temps, orientés par la défense et la promotion de valeurs collectives.

Les acteurs des politiques environnementales ne sont *ni absolument déterminés*, dans leurs comportements, par le contexte institutionnel et social dans lequel ils évoluent et interagissent, *ni totalement autonomes et rationnels* dans la poursuite des stratégies qu'ils développent en fonction des objectifs qu'ils souhaitent réaliser. Plus précisément, les acteurs sont limités, dans leur stratégie d'action, pour des raisons aussi bien institutionnelles (par ex. l'absence de droit de recours pour les associations environnementales en matière d'aménagement du territoire) que cognitives (par ex. la méconnaissance des phénomènes naturels liés à certains types de pollution) ou culturelles (par ex. l'absence de prise en compte de la valeur paysagère de l'environnement naturel et du patrimoine bâti proche). Ces limites peuvent également découler d'une dotation insuffisante en certaines autres ressources d'action (financières, humaines, temporelles, etc.).

Nous considérons donc, d'une part, que les succès ou les échecs des stratégies menées par les acteurs au sein de l'espace d'une politique environnementale peuvent découler aussi bien de faiblesses de leur rationalité intrinsèque, c'est-à-dire de leur propre intelligence stratégique (par ex. suite à des divergences et luttes internes entre agriculteurs sur l'attitude à adopter vis-à-vis des OGM), que de l'existence d'affinités ou au contraire de contradictions entre les valeurs défendues, les objectifs poursuivis et les ressources activées par différents acteurs (par ex. suite à l'émergence d'une coalition entre certains producteurs, distributeurs et consommateurs pour demander un étiquetage énergétique des appareils électroménagers, des équipements bureautiques et des automobiles). D'autre part, les succès ou les échecs peuvent dépendre de l'évolution des caractéristiques contextuelles (par ex. des règles institutionnelles changeantes, des événements conjoncturels comme un accident industriel majeur ou une nouvelle découverte scientifique), du champ de la politique

environnementale dans lequel ils sont parties prenantes, voire même de la capacité de certains acteurs à modifier ces éléments contextuels (par ex. en élargissant ou, au contraire, en limitant les voies de recours offertes aux associations de protection de l'environnement).

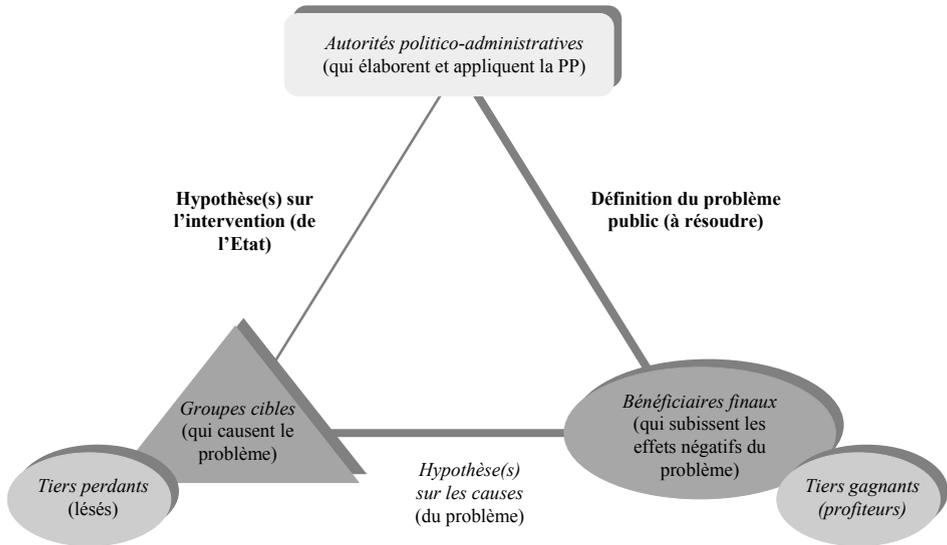
2.1 LE «TRIANGLE DES ACTEURS» DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les acteurs d'une politique environnementale forment des espaces d'interactions plus ou moins définis, structurés et stables qui rassemblent des individus, des personnes morales et des groupes sociaux généralement très hétérogènes quant à leurs croyances, valeurs, intérêts et ressources d'action. Par exemple, la politique d'écologisation des pratiques agricoles s'articule dans un espace comprenant des acteurs aussi différents que les grandes entreprises internationales qui fournissent des engrais ou des aliments pour le bétail, les producteurs intensifs conventionnels, les agriculteurs biologiques, les petits paysans de montagne, l'industrie agro-industrielle (y compris les chaînes de distribution) et les consommateurs. Comment dès lors analyser, selon des catégories analytiques précises et explicites, la multitude et la pluralité des acteurs généralement impliqués dans une politique environnementale dont par exemple les organisations de protection de l'environnement, les pollueurs, les entreprises de l'éco business ou les consommateurs?

2.1.1 Concepts

D'un point de vue analytique, nous distinguons quatre types d'acteurs qui forment le *triangle de base* d'une politique publique: les autorités politico-administratives, les groupes cibles, les bénéficiaires finaux et les groupes tiers (cf. figure 1 ci-dessous). Les liens qui existent entre ces acteurs peuvent être analysés en identifiant la *logique d'action* qui sous-tend toute politique environnementale. Cette logique d'action comprend une hypothèse sur les causes du problème collectif que cherche à résoudre la politique environnementale d'une part, et une hypothèse sur l'intervention concrète de l'Etat d'autre part. Nous déclinons de suite chaque catégorie d'acteurs ainsi que les deux hypothèses évoquées.

Figure 1: Le triangle de base des acteurs d'une politique environnementale



Source: adapté de Knoepfel et al. 2006: 63

Les autorités politico-administratives sont en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique environnementale dont la logique d'action est consignée dans le droit public fédéral et cantonal voire, dans certains cas, dans les règlements communaux. Ces acteurs publics (et parfois privés) disposent du monopole (légal) de production des actes législatifs et administratifs créant, modifiant ou annulant une grande partie des droits et des obligations des autres acteurs du triangle (notamment les groupes cibles et les bénéficiaires finaux). Pour cette raison, les autorités politico-administratives sont soumises au respect des dispositions de l'Etat de droit et, plus particulièrement du droit administratif, et peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire exercé normalement par un tribunal administratif aux niveaux cantonal et fédéral.

Les groupes cibles sont les acteurs dont le comportement est considéré politiquement (donc par les autorités politico-administratives) comme la cause (in)directe du problème collectif que la politique environnementale souhaite résoudre ou, à tout le moins, comme étant décisif pour la résolution de celui-ci. La politique environnementale vise ainsi à modifier

le comportement des groupes cibles désignés pour résoudre le problème collectif, et ce au profit du groupe des bénéficiaires finaux. Les groupes cibles sont donc les destinataires directs du processus leur imposant *des obligations* (par ex. la limitation de la vitesse, le prélèvement d'une taxe, la réduction des droits d'émission de gaz polluants ou la restriction d'épandage de matières fertilisantes) ou, dans certains cas, leur accordant des avantages ou en instaurant *des droits conditionnels* (par ex. l'octroi de subventions agricoles en contrepartie de prestations écologiques, d'un bonus financier en cas d'achat d'une voiture peu polluante ou d'un dégrèvement fiscal pour des mesures d'isolation de leur logement ou de promotion des énergies renouvelables).

Les *bénéficiaires finaux* sont les personnes ou groupes qui subissent les effets négatifs du problème public que cherche à résoudre la politique environnementale et dont la situation est censée s'améliorer suite à la mise en œuvre de celle-ci (par ex. les voisins d'une installation polluante, les habitants d'un quartier souffrant de congestion du trafic automobile, une société de production d'eau minérale victime de la pollution diffuse de sa source par les agriculteurs ou les ONG promouvant la protection des biotopes naturels et du paysage). Ils bénéficient donc des effets positifs induits (théoriquement) par l'intervention étatique ayant pour objectif de modifier le comportement jugé problématique des groupes cibles. Il convient de noter que, sous certaines conditions, la définition d'obligations ou d'interdictions qui visent les groupes cibles, telle que mentionnée ci-dessus, peut être (ré-)interprétée comme la définition par défaut voire l'octroi de réels «droits» – plus ou moins clairement explicités, mais pas (encore) formulés comme des droits subjectifs – aux bénéficiaires finaux, à savoir des droits à un air «pur», à une nourriture «saine», au «silence», à un niveau minimum de «qualité de la vie», etc.

Les *groupes tiers* sont constitués de tous les acteurs, qui, *sans être visés directement* par la politique environnementale en question, voient leur situation se modifier de manière durable, soit positivement dans le cas des *tiers gagnants* ou «groupes profiteurs» de la politique (par ex. le tourisme ou l'écobusiness), soit négativement dans le cas des *tiers perdants* ou «groupes lésés» de la politique (par ex. les fournisseurs d'engrais chimiques ou les distributeurs agroalimentaires). Ces groupes auront par conséquent tendance à former des coalitions avec les bénéficiaires finaux s'ils tirent avantage de la politique environnementale (tiers gagnants) ou, au contraire, avec les groupes cibles si leurs intérêts sont menacés (tiers perdants). Les groupes tiers, apparemment marginaux au sein de l'espace

de la politique publique, peuvent dans certains cas s'avérer des acteurs décisifs à différentes phases du cycle d'une politique environnementale (par ex. le rôle de l'industrie du béton dans l'accélération de la construction des stations d'épuration au sein de la politique de protection des eaux ou celui des formateurs en environnement et certificateurs de bonnes pratiques dans le cadre de l'écologisation de la production industrielle et agricole).

Le concept de *triangle des acteurs* permet également de mettre en relation le positionnement des acteurs impliqués dans une politique environnementale avec la *logique d'action* ou le *modèle de causalité* de celle-ci. L'*hypothèse sur les causes du problème* collectif que cherche à résoudre la politique environnementale constitue la réponse politique à la question de savoir «*qui (quel acteur) ou quoi (quel phénomène) est responsable voire coupable du problème public ou, à tout le moins, peut contribuer significativement à sa solution?*» Les acteurs d'une politique élaborent ainsi, souvent lors d'un processus de nature très conflictuelle, une (ou plusieurs) hypothèse(s) explicative(s) concernant les facteurs et les mécanismes de causalité du problème dont la politique vise le traitement. Cette hypothèse sur les causes demeure toujours un construit social et politique. Comme elle résulte d'une lutte entre des acteurs dont les valeurs et les intérêts divergent, elle s'avère parfois très peu fondée empiriquement, donc peu plausible et hautement contestée. Il n'en demeure pas moins que, indépendamment de ses qualités ou faiblesses intrinsèques, l'hypothèse retenue désigne politiquement (et, par la suite, ancre juridiquement) *le ou les groupes cibles* de la politique environnementale, ainsi que les *bénéficiaires finaux* de celle-ci. Elle participe également, de manière souvent plus ténue, à la définition des *groupes tiers*.

Le rôle de tout analyste d'une politique environnementale consiste donc à formuler explicitement et à objectiver cette hypothèse pour le cas qu'il étudie concrètement, tout en gardant à l'esprit que la formulation la plus générique de ce premier type d'hypothèse est la suivante: «*Si les autorités politico-administratives désirent résoudre tel problème dans l'intérêt de tels bénéficiaires finaux, alors ils identifient tels groupes cibles afin d'en modifier le comportement*». Toute hypothèse sur les causes du problème, telles que perçues et légitimées politiquement, met donc en exergue les *effets redistributifs* que les politiques environnementales induisent entre les groupes cibles, qui doivent assumer (les coûts d') un changement de comportement, et les bénéficiaires finaux, qui en tirent un avantage. De toute évidence, c'est parce que les politiques environnementales génèrent

forcément de tels effets redistributifs que leur élaboration et leur mise en œuvre sont conflictuelles.

L'*hypothèse sur l'intervention de l'Etat* constitue quant à elle une réponse à la question de savoir «*comment et par quels moyens le comportement des groupes cibles peut être modifié?*» Ce faisant, elle définit les modalités d'intervention des acteurs politico-administratifs. Elle ne représente donc rien d'autre que le choix des *instruments* de la politique qui seront mis en œuvre afin de contraindre ou d'inciter les groupes cibles à modifier leurs comportements jugés problématiques. Sa formulation abstraite, qui reste à concrétiser pour chaque cas étudié empiriquement, est la suivante: «*Si les autorités politico-administratives veulent modifier durablement le comportement des groupes cibles visés, alors elles mettent en œuvre tel(s) instrument(s), de nature prescriptive, incitative ou informative*». Ce second type d'hypothèse qui opérationnalise la logique d'action d'une politique environnementale relève également d'un construit politique. Ne serait-ce que dans la mesure où les instruments retenus vont dépendre notamment des convictions partisans des autorités politico-administratives, du pouvoir politique et de l'image sociale des groupes cibles visés, ou encore des ressources d'action à disposition des différents acteurs.

2.1.2 Applications

Le concept de *triangle de base* des acteurs d'une politique environnementale (soit les catégories d'acteurs impliqués et les hypothèses qui sous-tendent sa logique d'action) a déjà fait l'objet de très nombreuses applications empiriques, dans différents secteurs et pays. Il s'avère particulièrement opérant pour identifier les multiples acteurs d'une politique environnementale, pour décrire leurs interactions et pour objectiver la cohérence ou les contradictions observables entre (1) la nature du problème collectif à résoudre, (2) la formulation des hypothèses sur ses causes et sur l'intervention de l'Etat, et (3) la désignation des groupes cibles, des bénéficiaires finaux et des autorités politico-administratives en charge de la politique. Sur la base des études empiriques menées antérieurement par plusieurs équipes de recherche, nous formulons six remarques à l'intention de l'analyste qui souhaite se lancer dans une étude empirique.

Premièrement, *les catégories d'acteurs* sont de nature *analytique*, le même acteur empirique pouvant appartenir à différentes catégories selon

les politiques environnementales concernées. Tendanciellement, les autorités politico-administratives sont des acteurs publics (représentants du parlement, du gouvernement et du pouvoir judiciaire, administrations fédérale, cantonale et communale, etc.) alors que les groupes cibles, les bénéficiaires finaux et les groupes tiers sont plutôt des acteurs privés (producteurs industriels et agricoles, associations environnementales, etc.). Force est toutefois de noter que cette règle souffre de très nombreuses exceptions. Les acteurs publics peuvent ainsi se retrouver parmi les autres catégories du triangle de base. Quand l'Etat réalise des infrastructures publiques de transport et de communication (route, rail, lignes à haute tension, réseau d'antennes, etc.) ou qu'il procède à des exercices de défense militaire (place d'arme, aviation, tir d'obus, etc.), alors ses propres services administratifs sont soumis, à titre de groupes cibles directement visés, aux politiques de protection de l'environnement (par ex. en matière d'études d'impact sur l'environnement, de lutte contre le bruit, de la protection des marais et des zones alluviales, etc.). De même, l'Etat s'avère le bénéficiaire final de la politique de qualité de l'air qui permet de réduire la dégradation des bâtiments publics par la pollution atmosphérique. Finalement, l'Etat peut également se positionner comme tiers gagnant (par ex. grâce aux recettes tirées de taxes environnementales qui ne sont ni affectées ni redistribuées mais qui viennent alimenter les caisses centrales de l'Etat) ou tiers perdant (par ex. si ses rentrées fiscales sont réduites suite à la possibilité pour les propriétaires privés d'exonérer certains travaux d'assainissement énergétique de leurs bâtiments) de certaines politiques environnementales.

Le fait que les catégories d'acteurs soient de nature analytique signifie également que le même acteur, qu'il soit public ou privé, peut à la fois appartenir au groupe cible et, pour autant qu'il modifie adéquatement son propre comportement, devenir le bénéficiaire final d'une politique environnementale. Pareille situation est aisément envisageable pour une commune propriétaire de terrains en matière de politique d'aménagement du territoire: elle bénéficie en effet d'un développement durable de son territoire dans la mesure où elle respecte également, comme tous les autres usagers du sol, le plan d'affectation local. Dans la mesure où ce lien dépend de la pertinence des hypothèses sur les causes et sur l'intervention de l'Etat de la politique environnementale en question, il n'est toutefois pas toujours aussi linéaire que dans le cas de l'aménagement du territoire.

Deuxièmement, chacune des catégories d'acteurs ne constitue *pas une entité homogène*. Au contraire, on peut fréquemment observer des lignes

de césure traversant chacun des angles du triangle. Le *pôle des autorités politico-administratives* connaît ainsi des conflits récurrents entre les services administratifs en charge des politiques de protection de la nature et de l'environnement d'une part (dont l'Office fédéral de l'environnement ou l'Office fédéral du développement territorial, notamment sa section «développement durable») et les services en charge des politiques dites d'exploitation des ressources naturelles d'autre part (dont l'Office fédéral de l'agriculture, l'Office fédéral des routes ou le Secrétariat à l'économie). Dans certains cas, les fractures peuvent se développer au sein d'un même office (par ex. au sein de l'Office fédéral de l'énergie ou de l'Office fédéral de l'agriculture). De fait, les conflits qui opposent inmanquablement les groupes cibles aux bénéficiaires finaux se répercutent, voire se reproduisent et s'amplifient, au sein même de l'appareil d'Etat. D'où des conflits ou, à tout le moins, des problèmes de coordination majeurs entre des autorités politico-administratives qui défendent soit les intérêts des groupes cibles (par ex. l'Office fédéral de l'agriculture qui soutient les éleveurs en cas de maladie de la vache folle, de fièvre aphteuse, de grippe aviaire ou de risque de pollution génétique par les OGM), soit ceux des bénéficiaires finaux (par ex. l'Office fédéral de la santé publique qui représente les consommateurs et veille à leur sécurité alimentaire).

Le *pôle des groupes cibles* peut également se trouver fractionné, par exemple entre différents groupes de pollueurs qui se rejettent la responsabilité quant à leur contribution respective dans la survenance de phénomènes de pollution (par ex. les vives tensions entre l'industrie automobile et l'industrie chimique pour définir la cause principale de la mort des forêts durant les années 1980, ou encore la pollution à l'ozone et le réchauffement climatique; ou les tensions entre les industriels, les ménages et les agriculteurs quant aux causes de la pollution des nappes phréatiques). Des césures au sein de la configuration des groupes cibles peuvent également résulter de l'exploitation stratégique, par certains d'entre eux, de la politique publique en question afin d'améliorer leur compétitivité économique (par ex. au travers d'un soutien inconditionnel de l'industrie automobile allemande à l'introduction du catalyseur en raison de son avantage technologique par rapport à ses principaux concurrents européens).

Le *pôle des groupes bénéficiaires finaux* peut aussi se retrouver très segmenté suite à des phénomènes de concurrence entre bénéficiaires pour l'accaparement ou la redistribution des externalités positives produites par

la politique environnementale (par ex. en matière de localisation des mesures de modération de trafic au sein d'une commune, de définition de zones prioritaires dans le cadre de la protection du paysage, de luttes entre cantons pour la captation des subventions fédérales).

Finalement, il faut encore relever que la prise en compte des *groupes tiers* dans l'analyse empirique, permet de rendre compte de la constitution de *coalitions parfois contre-intuitives* dans les politiques environnementales. Ainsi, en matière de lutte contre les nuisances sonores émises de nuit par les avions (charter, courrier express, etc.) autour de certains aéroports européens (par ex. Zaventem qui se trouve à proximité de Bruxelles), on a pu observer que les syndicats d'employés avaient (à titre de tiers perdants) formé une coalition avec les patrons des compagnies aériennes qui (à titre de groupes cibles) souhaitaient maintenir le trafic aérien de nuit et s'opposer aux revendications des riverains. Toujours dans le même cas, on a également constaté que les gestionnaires des aéroports régionaux, autour desquels aucune zone habitable n'existait (comme par exemple à Charleroi et à Liège), ont a contrario fortement soutenu les riverains de l'aéroport incriminé (soit Zaventem), dans le secret espoir que les compagnies aériennes délocalisent leurs activités sur leurs propres territoires (qui deviendraient ainsi des tiers gagnants) en cas d'interdiction des vols de nuit à Zaventem. Ces deux coalitions sont pour le moins atypiques dans la mesure où, d'un côté, syndicats et patrons défendent ensemble le travail de nuit, et d'autre part, riverains de Zaventem et représentants des aéroports régionaux revendiquent ensemble une délocalisation du trafic de nuit.

Troisièmement, le triangle ne doit pas être perçu comme figé mais, au contraire, doit être analysé dans une *perspective dynamique*. La configuration des acteurs évolue doublement dans le temps: au long des étapes du cycle d'une politique environnementale (mise à l'agenda, formulation, mise en œuvre et évaluation), d'une part, et d'un cycle à l'autre (réformes successives des politiques environnementales), d'autre part. La composition des acteurs ainsi que la définition des hypothèses sur les causes du problème et sur l'intervention de l'Etat varient donc inévitablement au cours de l'évolution diachronique de la politique, à des rythmes différents. La configuration des acteurs et la logique d'action tendent à se préciser voire à se rigidifier (en s'institutionnalisant au travers de règles propres à la politique en question), pour réduire le champ des possibles, d'une étape à l'autre du cycle d'une politique environnementale. Le lancement d'un nouveau cycle implique quant à lui une réouverture

plus fondamentale du jeu entre les acteurs (sur ce point, voir l'analyse diachronique de la politique de lutte contre le réchauffement climatique présentée au point 2.3. ci-dessous).

Quatrièmement, et dans le prolongement de la remarque précédente, il est évident que *la définition du triangle d'acteurs et celle des hypothèses le sous-tendant font l'objet d'âpres luttes entre les acteurs publics et privés*. Lors de l'analyse empirique de la définition du triangle d'acteurs d'une politique environnementale et de sa logique d'action, il est ainsi tout à fait courant d'observer que, selon les points de vue – forcément divergents – des multiples acteurs, la même personne ou le même groupe est attribué à différentes catégories. Reprenons le cas du bruit autour de l'aéroport de Zaventem pour illustrer ce processus, généralement conflictuel, de désignation des groupes cibles et des bénéficiaires finaux. Certains arguent que les riverains pâtissent des nuisances sonores émises par les vols de nuits et que, par conséquent, il faut interdire ceux-ci; a contrario, d'autres prétendent que l'aéroport et les compagnies aériennes pâtissent d'entraves à leur développement économique, en raison de la présence de riverains qui savaient pertinemment – lors de leur établissement – que le trafic de nuit allait croître et que, dès lors, il s'agit de les exproprier. Des exemples semblables se trouvent autour d'autres aéroports internationaux (Kloten, Genève) ou autour d'autres sources de pollution (sonores ou autres). En un mot, l'analyste doit identifier ces visions diamétralement opposées du problème public à résoudre et le processus de construction sociale et politique du triangle des acteurs finalement retenu dans la politique publique menée. Ce faisant, il objective quel triangle d'acteurs, quelle hypothèse sur les causes et quelle hypothèse sur l'intervention de l'Etat, parmi toutes les options en concurrence, se sont finalement imposés lors la mise à l'agenda et de la formulation de la politique environnementale et, de facto, ont été légitimés par les pouvoirs publics.

Cinquièmement, un individu, une personne morale ou un groupe social est souvent *l'acteur de plusieurs politiques publiques à la fois*. Plus encore, il peut être concerné par ces diverses politiques à des titres tout à fait différents. Par exemple, l'armée suisse est conjointement l'acteur politico-administratif principal de la politique de défense nationale et l'un des groupes cibles de la politique de protection des zones marécageuses, car elle exploite des places d'armes et des terrains d'exercice sur de telles zones. De même, les agriculteurs sont simultanément un des groupes cibles de la politique de promotion de la biodiversité, car ils touchent des paiements directs pour adopter des modes de production écologique, et un

des bénéficiaires finaux de la politique de garantie des prix de certains produits agricoles, et donc du revenu des paysans. Cette situation de multi-appartenances à plusieurs politiques publiques est très fréquente dans la réalité. Elle devient en soi problématique si les diverses politiques publiques ne sont pas ou insuffisamment coordonnées entre elles. Le cas échéant, le même acteur reçoit de l'Etat des messages parfois très contradictoires. Citons, par exemple, les ménages privés auxquels on promet une baisse des prix de l'électricité consommée suite à l'ouverture à la concurrence du marché et au libre choix de leur fournisseur (processus de libéralisation) et, auxquels on demande, en même temps, de procéder à des investissements importants pour isoler leur maison et acheter des appareils électroménagers avec une haute efficacité énergétique afin d'économiser de l'électricité.

Sixièmement, il devient évident, à la lecture des points précédents, que toute analyse d'une politique environnementale procède d'une approche de reconstruction analytique de la réalité. Celle-ci doit être aussi transparente que possible. Dès lors, il est essentiel, pour l'analyste, de clairement expliciter quelle «porte d'entrée» il retient pour relire la réalité, surtout si, au sein d'une et même politique publique, différents triangles d'acteurs sont encore en concurrence, et/ou si différentes politiques publiques sont potentiellement concernées (cf. chapitre 19 sur la notion de coordination entre politiques publiques). Dans le cadre de ce manuel, nous adoptons systématiquement le point de vue de la politique environnementale si celle-ci se trouve en opposition avec d'autres politiques (infrastructurale, énergétique, économique, etc.).

2.2 ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS

A l'intérieur des espaces des politiques environnementales, on peut distinguer – sous l'angle de leurs caractéristiques sociales et juridiques – les *acteurs publics* et les *acteurs privés*. Rappelons toutefois qu'il n'existe pas toujours de correspondance systématique entre la nature publique ou privée d'un acteur et son rôle selon le triangle de base des acteurs. Comme montré ci-dessus, un acteur public peut-être le groupe cible d'une politique environnementale (par ex. l'aviation militaire suisse qui doit respecter les normes antibruit) tout comme un acteur privé peut être investi d'une mission de service public et appartenir à l'arrangement politico-

administratif de mise en œuvre (par ex. le contrôle du respect des contingentements laitiers par les associations agricoles elles-mêmes).

En effet, les *acteurs publics* peuvent agir en tant qu'autorité administrative chargée d'un certain nombre de tâches (par ex. la délivrance d'un permis de construire, l'établissement d'un ordre d'assainissement de sites pollués ou la perception d'une taxe environnementale) ou en prenant des parts dans des sociétés anonymes, en créant des fondations de droit privé ou des sociétés d'économie mixte (par ex. l'Association S.A.F.E. – Agence suisse pour l'efficacité énergétique, ou la Fondation pour le Centime Climatique). Dans le cadre de politiques «étatiques», régies par le droit public, et de politiques «paraétatiques», régies par le droit privé, les collectivités publiques ne cessent d'intervenir en tant que *pouvoir public* poursuivant en principe des objectifs de défense de l'intérêt général et du bien public. Ceci reste valable également pour les situations où des autorités publiques agissent comme des acteurs «privés», dans le cadre du droit commercial par exemple, bien que pareilles situations posent plusieurs problèmes. Ainsi en est-il du respect des règles de concurrence dans le cadre du droit privé et commercial par des acteurs publics (par ex. la position privilégiée de Swisscom ou de CFF-Cargo dans des secteurs en voie de libéralisation) ou du contrôle et de la responsabilité politique et économique de ces acteurs dès lors qu'ils ne sont plus sous l'emprise du droit administratif public (par ex. suite à la transformation de certains services industriels en sociétés anonymes).

A l'opposé, le système politico-administratif peut aussi comprendre des acteurs *privés* (y c. dans le secteur associatif) auxquels l'Etat délègue une partie de ses prérogatives, en se fondant sur un ensemble de règles de droit desquelles découle la souveraineté de ces acteurs privés dotés d'une légitimité publique (par ex. la gestion par délégation de plusieurs services publics dont le ramassage et le traitement des ordures ménagères).

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous présentons de suite les principaux acteurs publics et privés (en distinguant, pour ces derniers, les associations de protection de l'environnement des principaux pollueurs) qui s'opposent lors la formulation et de la mise en œuvre des politiques environnementales en Suisse.

2.2.1 Acteurs publics: focus sur les administrations

Selon le principe du *fédéralisme d'exécution*, valable pour une très large majorité des politiques publiques adoptées par la Confédération, l'administration fédérale est compétente pour formuler l'essentiel des